



N° de référence: F514-0800

Rapport explicatif concernant l'ordonnance sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale (ordonnance sur les prairies sèches)

Version pour l'audition

1 Introduction

Selon l'art. 18a, al. 1, de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne les biotopes d'importance nationale. Il détermine la situation de ces biotopes et précise les buts visés par la protection.

La présente ordonnance a pour objet les prairies et pâturages secs d'importance nationale (PPS). Les PPS font partie des pelouses sèches, qui selon l'art. 18, al. 1bis, LPN sont des milieux naturels à protéger tout particulièrement. Les PPS résultent en grande partie de plusieurs siècles d'exploitation agricole extensive. Ils sont aussi une marque distinctive de notre paysage rural. Maintenir et soutenir des exploitations agricoles durablement rentables est donc un facteur de succès décisif pour conserver et valoriser ces milieux naturels précieux.

Les cantons ont pour tâche de régler la protection et l'entretien de ces biotopes, de prendre à temps les mesures appropriées et de veiller à leur exécution (art. 18a, al. 2, LPN). Il s'agit en premier lieu de l'adaptation des modes d'exploitation agricole et sylvicole, en général sur la base d'accords conclus avec les propriétaires fonciers et les exploitants (art. 18c, al. 1, LPN). Ceux qui, par souci de garantir la protection visée, limitent leur exploitation actuelle ou assurent une prestation sans avantage lucratif correspondant ont droit à une juste indemnité (art. 18c, al. 2, LPN). Pour l'instant on applique encore l'art. 18d LPN selon lequel la Confédération participe au financement des mesures de protection et d'entretien par une indemnité couvrant de 60 à 90 % des frais. Mais le système des contributions de la Confédération va changer complètement à partir du 1^{er} janvier 2008 avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT): l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) fixera des montants forfaitaires pour garantir les indemnités. Il n'y aura donc plus de taux de subvention ni de suppléments péréquatifs. Les cantons recevront une somme fixe pour les prestations qui seront désormais définies dans des conventions-programmes, le montant des indemnités dépendant de l'importance des objets à protéger, mais aussi de la qualité et de la quantité des prestations, du degré de menace des objets, de la complexité des mesures, de la qualité de la fourniture des prestations et de la charge du canton dans le domaine de la protection des sites marécageux et des biotopes.

Les prairies et pâturages secs peuvent compter jusqu'à 100 espèces végétales par are et font, de ce fait, partie des associations végétales les plus riches en espèces de Suisse. On trouve dans les

prairies et pâturages secs deux tiers non seulement de la flore suisse mais aussi des espèces végétales rares et menacées. Plus de 400 (13%) des 3100 espèces végétales de Suisse se trouvent principalement dans ce type de milieux.

En Suisse, 37% des espèces végétales trouvées dans les PPS sont des espèces figurant dans la Liste rouge car elles sont en danger, menacées d'extinction ou déjà éteintes; ce chiffre atteint 50% dans les régions biogéographiques du Nord des Alpes et du Jura et dépasse même 70% sur le Plateau. 13 autres % sont des espèces potentiellement menacées¹.

Les prairies et pâturages secs se caractérisent par leur faible rendement. L'ordonnance se rapporte avant tout à ces surfaces d'exploitation extensive. C'est seulement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale que les prairies et pâturages secs exploités sont en forte diminution. La perte de ces surfaces riches en espèces s'explique essentiellement par des raisons économiques, que ce soit suite à leur fertilisation pour les rendre plus rentables, à l'abandon de l'exploitation dans les sites marginaux, à la transformation en vignobles, à l'incorporation en zone à bâtir ou au reboisement. Les changements d'exploitation se sont produits en une cinquantaine d'années, soit en relativement peu de temps. On peut donc craindre de voir prochainement le nombre des espèces menacées continuer d'augmenter puisque la perte des milieux naturels n'a pas encore produit tous ses effets². En fin de compte, le nombre des espèces végétales qui se développent dans les prairies et pâturages secs, qui sont potentiellement menacées, en danger ou effectivement éteintes, est passé de 40 à 50% ces dernières dix années³.

Une protection efficace des espèces animales et végétales des PPS requiert donc non seulement une large protection de leurs habitats et la prise en compte de leurs diverses exigences en matière d'habitat, mais aussi le soutien et l'encouragement des modes d'exploitation et d'entretien modernes et durables.

L'ordonnance ne traite pas des pelouses sèches naturelles des pentes rocheuses situées au-dessus de la limite naturelle des forêts. Leur valeur naturelle et leur biodiversité ne sont pas en cause, mais ces associations végétales sont moins gravement menacées. Elles ne sont toutefois pas sans protection, car elles comptent aussi parmi les milieux particulièrement dignes de protection selon l'art. 18, al. 1bis, LPN. Si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'y éviter des atteintes d'ordre technique, l'auteur de ces atteintes doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat (art. 18, al. 1ter, LPN).

En 1981, la Confédération a proposé aux cantons d'entreprendre la cartographie des prairies sèches et mésophiles et leur a recommandé d'utiliser la méthode ANL⁴. Par la suite, certains cantons ont adopté la méthode pour dresser un inventaire cantonal, après l'avoir partiellement modifiée. Les objectifs de protection ont été mis en œuvre sur la base d'accords conclus avec des exploitants. Dans certains cas, ces modèles cantonaux se sont révélés fructueux. Mais les efforts de la Confédération et des cantons (protection des espèces et des biotopes, réorientation de la politique agricole) n'ont pas pu empêcher le recul des précieux PPS en Suisse. Les résultats de l'inventaire fédéral ne font que confirmer cette fâcheuse tendance⁵.

Sur la base des résultats d'une enquête et de l'analyse des différentes méthodes utilisées par les cantons dans ce domaine, la Confédération a décidé en 1994 de procéder à une nouvelle cartographie (sélective) des PPS au moyen d'une méthode unique, appliquée à l'ensemble de la Suisse. La sélection comprenait principalement les objets de grande valeur (tiers supérieur des classements d'objets issus des inventaires cantonaux) et, pour les cantons qui n'avaient pas encore

¹ Moser, D. et al.: Liste rouge des espèces menacées de Suisse; Fougères et plantes à fleurs, Edit. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, OFEFP, Berne; Centre du réseau suisse de floristique CRFS/ZDSF; Chambésy; Conservatoire et Jardin botaniques de la ville de Genève, Chambésy. OFEFP, Collection L'environnement pratique, Berne 2002, p. 31, Fig.4.3 et p. 114, Annexe 7.

² Landolt, E.: Liste rouge des espèces menacées de Suisse; Fougères et plantes à fleurs, Edit. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, OFEFP, Berne 1991, p. 142

³ Selon comparaison des données des listes rouges de 1991 et 2002.

⁴ Arbeitsgemeinschaft Naturschutz und Landschaftspflege (ANL 1981): Erarbeitung der Grundlagen für eine Inventarisierung der Halbtrocken- und Trockenrasen der Schweiz, mandataire: Office fédéral des forêts

⁵ OFEV 2007::rapport état initial suivi PPS. document interne, en préparation

entamé l'inventaire, de nouveaux objets dans les régions, dont les données climatiques et spatiales, rendaient hautement probable la présence de PPS. La sélection des objets cantonaux et le choix des nouveaux objets ont été effectués sous la direction de la Confédération, en collaboration avec les services cantonaux et des experts des différentes régions.

La présente ordonnance sur les prairies sèches est accompagnée de l'inventaire des objets d'importance nationale de tous les cantons, établi sur la base de la cartographie scientifique et de l'évaluation des surfaces PPS⁶ retenues de manière systématique et après expertises.

2 Les grandes lignes du projet d'ordonnance

La structure de l'ordonnance présente des nouveautés essentielles par rapport aux autres ordonnances sur la protection des biotopes en application de l'art. 18a LPN. Le contenu correspond donc aux exigences spécifiques des prairies et pâturages secs en tant que partie intégrante du paysage cultivé résultant de siècles d'exploitation agricole.

C'est la première ordonnance de protection de biotopes qui formule, dans son art. 1 (But), qu'il faut tenir compte d'une agriculture et d'une sylviculture qui respectent les principes du développement durable pour protéger les prairies et pâturages secs. Cette ordonnance place le lien indispensable entre protection et exploitation de ce milieu naturel par l'homme en tête de tous les efforts à faire pour conserver les PPS.

La deuxième nouveauté est la proposition faite aux cantons de deux variantes pour la mise en œuvre de la procédure classique: conserver les objets intacts, pris individuellement (art. 6) ou une nouvelle procédure: créer des sites prioritaires pour les PSS (art. 5). La compétence en est confiée aux cantons. Les sites prioritaires comprennent un ou plusieurs objets PPS proches et d'autres surfaces naturelles ou semi-naturelles à proximité qui créent les conditions idéales pour que les espèces végétales et animales typiques des PPS puissent survivre et prospérer. Dans les sites prioritaires, on peut s'écarter de l'objectif de conserver intacts les différents objets pris individuellement, à la condition que la surface et la qualité des PPS de ces objets et donc leur fonction d'habitat d'espèces végétales et animales soient rétablies, sinon accrues à long terme (art. 7).

Les sites prioritaires sont un instrument qui permet d'atteindre les buts suivants:

- compléter la protection classique des biotopes: créer et valoriser des mosaïques de biotopes faites de PPS en réseau avec d'autres types de milieux naturels, comme les bas-marais, les forêts, les structures paysagères et autres milieux naturels et semi-naturels, etc.;
- créer des conditions pour des mesures de protection et de valorisation spécifiques en faveur d'espèces exigeantes (en particulier les espèces animales ayant besoin d'une certaine superficie et d'une combinaison de milieux naturels, et pour les espèces mobiles);
- favoriser la dynamique spatiale (en particulier la contiguïté de différents modes et différentes intensités d'exploitation);
- tenir compte davantage du paysage (encourager le développement spatial durable et conforme au but, favoriser la concordance avec d'autres domaines politiques à incidence spatiale);
- faciliter la mise en œuvre et la réalisation de la protection des PPS, permettre la prise en compte de particularités spatiales et socio-économiques régionales et encourager la réalisation de solutions globales sur de grandes étendues.

⁶ cf. Eggenberg, S. et al.: Cartographie et évaluation des prairies et pâturages secs d'importance nationale. Rapport technique. Edit. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage OFEFP. Cahier de l'environnement n° 325, Berne 2001.

Une autre nouveauté est la coordination prévue à l'art. 15, qui souligne l'importance d'une collaboration étroite des services chargés de fixer les mesures de protection et d'entretien avec les services spécialisés de l'agriculture et de la sylviculture.

L'ordonnance se compose de quatre parties:

- 1 Le texte proprement dit compte 18 articles. Il délègue aux cantons notamment la tâche de délimiter les objets avec exactitude. Il leur donne aussi la compétence de désigner certains sites comme prioritaires en fonction de critères donnés. Les cantons sont tenus dans les deux cas de prendre en temps utile les mesures de protection et d'entretien appropriées.
- 2 L'annexe 1 présente la liste par canton des objets destinés à être intégrés. La liste comprend 3128 objets.
- 3 L'annexe 2 est publiée à part. Elle contient pour chaque objet une carte, une description et des indications sur les objectifs de protection spécifiques.
- 4 L'annexe 3 énumère les 15 objets en attente (dont la mise au net n'est pas terminée).

Après avoir pris l'avis des milieux concernés, l'OFEV publiera un guide détaillé de mise en œuvre de la protection et de l'entretien des prairies et pâturages secs d'importance nationale⁷. Ce guide fait partie de l'audition et sera publié en même temps que l'ordonnance.

3 Répercussions financières de la nouvelle réglementation

Les objets recensés et évalués par la Confédération ont été communiqués chaque année depuis 1997 aux cantons concernés. Aux termes de l'art. 29 OPN, les cantons devaient déjà veiller à leur protection et à leur entretien (al. 1, let. a). Selon l'art. 18d LPN, des contributions fédérales étaient aussi versées pour la protection et l'entretien des prairies et pâturages secs connus. Une grande partie des frais donnant droit à des subventions concernaient de futurs objets d'importance nationale.

Avec l'introduction de la RPT, les indemnités ne seront plus versées en fonction des coûts des mesures de protection et d'entretien. Les prestations des cantons seront indemnisées directement par le biais des prestations globales définies dans le cadre de conventions-programmes, le montant des indemnités dépendant de l'importance des objets à protéger, mais aussi de la qualité et de la quantité des prestations, du degré de menace des objets, de la complexité des mesures, de la qualité de la fourniture des prestations et de la charge du canton dans le domaine de la protection des sites marécageux et des biotopes. Le premier relevé sur l'état de la mise en œuvre a montré que pour 30% des surfaces PPS au plan suisse, elle a déjà été réalisée, c'est-à-dire que les surfaces en question bénéficient d'une protection légale.

Les frais engendrés par le soutien, les conseils et le controlling de l'exécution sont à charge de la Confédération dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance, alors qu'il n'y a pas de frais supplémentaires aujourd'hui. Il faut en revanche supposer que les cantons auront besoins des ressources supplémentaires pendant les six années à disposition pour la mise en œuvre de l'ordonnance. La charge sera très différente selon les cantons, car ils ne sont pas tous concernés dans la même proportion (différences régionales) et l'état actuel de la mise en œuvre varie de l'un à l'autre. Cette charge supplémentaire est indemnisée par la Confédération selon l'art. 14, al. 2, de l'ordonnance.

⁷ Office fédéral de l'environnement, OFEV (Edit.): Inventaire des prairies et pâturages secs de Suisse. Aide à l'exécution. Projet du 15.12.2006 pour l'audition

Les sommes globales prévues dans le plan financier comprennent aussi les coûts futurs de mise en oeuvre de l'ordonnance sur les prairies sèches à partir de 2008. Des subventions ont déjà été payées aux cantons pour la protection des prairies et pâturages secs selon l'art. 18 LPN. Les estimations financières montrent qu'il faut compter sur un doublement des contributions pour la protection et l'entretien des prairies et pâturages secs. Ces frais exigent une nouvelle fixation des priorités au sein du budget LPN.

Pour une part importante, les indemnités sont accordées dans le cadre des contributions fédérales selon l'OPD et l'OQE (qualité et mise en réseau). Il ne s'agit pourtant pas ici de frais supplémentaires, mais de la part, inscrite au budget de l'OFAG, des paiements directs écologiques pour prairies extensives qui revient aux prairies et pâturages secs en application de l'OPD et des contributions à la qualité écologique et à la mise en réseau en vertu de l'OQE. Il est en outre prévu de modifier l'OQE de telle sorte que les pâturages extensifs puissent aussi bénéficier de subventions.

4 Commentaires concernant les dispositions de l'ordonnance

L'art. 1 définit le but et le principe de l'ordonnance: protéger et valoriser les prairies et pâturages secs d'importance nationale, en tenant compte d'une agriculture et d'une sylviculture qui respectent les principes du développement durable. En d'autres termes, une exploitation agricole adaptée faite par des entreprises à gestion durable est la condition primordiale pour entretenir et valoriser les objets PPS. L'exploitation sylvicole est également concernée chaque fois qu'une forêt entre directement (pâturage boisé) ou indirectement en ligne de compte en tant qu'élément structurel (lisière). La reconnaissance de l'importance majeure de l'exploitation agricole adaptée et le soutien financier prévu permettront de convaincre les exploitants de gérer et entretenir des objets le mieux possible et de rémunérer leur engagement. Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra créer à terme de bonnes conditions pour que les espèces spécifiques des PPS puissent profiter longtemps des mesures de protection et de valorisation dans les objets PPS et à proximité.

L'art. 2 renvoie à la liste des objets qui constituent l'annexe 1, c'est-à-dire des objets d'importance nationale. Les objets dont la mise au net n'est pas terminée figurent à l'annexe 3. Les dispositions transitoires se trouvent à l'art. 17.

L'art. 3, al. 1, renvoie, comme les autres ordonnances de protection des biotopes, à la publication séparée de la description des objets (annexe 2 avec les fiches des objets et leurs explications). Cette publication spéciale fait partie de la présente ordonnance mais, conformément à l'art. 4 de la loi fédérale du 21 mars 1986 sur les recueils de lois et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles; RS 170.512), son caractère particulier fait qu'elle est mentionnée dans le Recueil officiel seulement par son titre, auquel on ajoute soit une référence, soit l'indication de l'organisme auprès duquel elle peut être obtenue (Publication de la description des objets en matière de biotopes; RS 170.54). Les fiches quant à elles contiennent une représentation cartographique, une description et une caractérisation des objets, ainsi qu'une indication des buts de protection. Par ailleurs, les objets sont situés sur la carte nationale, en général à l'échelle 1:10 000, ou exceptionnellement 1:25 000. La publication ne décrit toutefois pas les sites prioritaires, car leur désignation et leur délimitation relèvent de la compétence des cantons.

L'al. 2 précise que les classeurs d'inventaire peuvent être consultés à l'OFEV et auprès des services désignés par les cantons; il s'agit habituellement des services spécialisés en protection de la nature et du paysage.

L'art. 4, al. 1 délègue aux cantons la tâche de fixer les limites exactes des objets (annexe 1) après avoir consulté les propriétaires fonciers et les exploitants.

Pour fixer les limites précises d'un objet, les cantons sont en principe liés à l'extrait cartographique du dossier d'inventaire (annexe 2). Cette tâche devrait pouvoir être réalisée par les cantons relativement rapidement et sans un travail trop conséquent, car les indications de la Confédération sont d'une grande précision (1:10 000) et que les données spatiales sont disponibles sous forme numérique. Mais cela suppose bien entendu que les cantons disposent de plans d'ensemble et de plans parcellaires numériques intégrés à un système d'information géographique (SIG). Les PPS sont fortement tributaires de l'exploitation agricole. Il est donc judicieux, lors de la délimitation précise des objets, de tenir compte de la situation concrète de l'unité d'exploitation concernée (en général la parcelle).

Il est possible de tenir compte des parcelles en incluant les environs immédiats des PPS (en particulier les éléments-lisière). Les zones-tampon ne sont qu'exceptionnellement nécessaires pour les objets PPS, c'est-à-dire lorsque l'exploitation dans le voisinage immédiat menace de porter atteinte aux objets. Ce peut être le cas lorsque l'objet jouxte une parcelle d'exploitation intensive, fertilisée ou aspergée de produits phytosanitaires par voie aérienne (p. ex. un vignoble). Comme les éléments-lisière (haies, lisières de forêt, etc.) contribuent directement à valoriser l'objet, il est judicieux de les inclure dans le périmètre de l'objet ou, le cas échéant, de la zone-tampon.

La protection des biotopes entraîne des restrictions notables au droit de propriété. Or, le droit d'être entendu est garanti aux personnes directement concernées: les propriétaires et exploitants touchés par les mesures sont en effet consultés. Bien que la disposition légale n'exige pas la collaboration des personnes concernées ni leur accord, il est décisif pour le succès de la protection que ces personnes aient une attitude positive et participent activement à la réalisation des objectifs. Ce sont toutefois les cantons qui choisissent les procédures, aussi bien celle pour fixer la délimitation exacte que celle visant à protéger les objets en droit public. Ils bénéficient ainsi d'une certaine latitude d'action.

L'al. 2 se réfère aux cas où les cantons doivent consulter les services fédéraux lors de la délimitation des objets en vertu des art. 6, al. 4, et 7 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Les cantons doivent alors tenir compte tout particulièrement des conceptions et plans sectoriels grâce auxquels la Confédération coordonne et fait concorder ses tâches à incidence spatiale après avoir consulté les cantons (art. 13 LAT). La Confédération établit régulièrement une vue d'ensemble des conceptions et plans sectoriels en vigueur, à l'intention des cantons (art. 24, ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1).

Si les limites exactes ne sont pas encore fixées, l'al. 3 prévoit enfin une solution transitoire, à savoir une procédure en constatation pour fixer, sur demande motivée, l'appartenance d'un bien-fonds à un objet de l'annexe 1 ou 3. Cette solution transitoire est nécessaire au nom de la sécurité du droit des exploitants, car le Conseil fédéral ne désigne pas les objets à l'échelle de la parcelle.

L'art. 5, al. 1, donne aux cantons la compétence de désigner les sites prioritaires. Il fixe ainsi la définition légale des sites prioritaires, à savoir des sites qui comprennent un ou plusieurs objets proches les uns des autres et jouxtant des milieux naturels (p. ex. stations rocheuses, forêt naturelle) ou semi-naturels (p. ex. prairies extensives, bas-marais, forêt semi-naturelle) ou des éléments structurels naturels (p. ex. haies ou lisières de forêt étagées). Ils constituent dans leur ensemble un habitat de grande valeur écologique pour la flore et la faune spécifiques des prairies et pâturages secs. C'est le moyen de trouver des solutions d'exécution durables et praticables pour des complexes de grande valeur, riches en objets PPS, ou pour des complexes avec un fort potentiel de valorisation.. Cela doit aussi permettre, d'une part, de garantir les conditions écologiques aux espèces ayant besoin de beaucoup de surface et, d'autre part, de favoriser les solutions au sein de l'exploitation ou au plan régional, p. ex. s'agissant des bilans de fumure.

L'al. 2 se réfère, quant à lui, aux cas où les cantons doivent consulter les services fédéraux pour désigner les sites prioritaires, conformément à la législation sur l'aménagement du territoire (cf. motifs ad art. 4, al. 2).

L'al. 3 précise enfin qu'il faut tenir compte de manière appropriée des sites prioritaires dans les instruments servant à l'aménagement du territoire. Il convient notamment d'inclure certaines conditions et charges dans les zones d'affectation (cf. motifs ad art. 8, al. 2, let. a).

La compétence ayant été donnée aux cantons de désigner les sites prioritaires, ces derniers ne peuvent être cités ni décrits dans la publication selon l'art. 3, al. 1 (annexe 2 de l'ordonnance sur les prairies sèches).

L'art. 6, al. 1, fixe comme objectif de conserver les objets intacts. Ce qui signifie que les objets, en tant que milieu naturel pour les espèces typiques des prairies et pâturages secs, ne doivent perdre ni en surface ni en qualité. L'exigence d'intégrité des objets vise à les protéger contre la destruction par des tiers, p. ex. constructions ou projets d'infrastructures, mais aussi contre l'intensification de l'exploitation agricole dans les sites propices, comme le Plateau. L'autre menace majeure dans les régions de montagne, à savoir l'extensification de l'exploitation ou l'abandon de l'utilisation (friche), doit être combattue au moyen d'une stratégie basée sur l'incitation et la motivation et sur les conseils, avant tout en collaborant avec les autorités agricoles. Les mesures de protection seront mises en œuvre en fonction des facteurs de danger, en tenant compte de la situation concrète dans son ensemble sous ses aspects sociaux, économiques et écologiques.

Aux termes de la lettre a, la protection vise en particulier la conservation et la valorisation de la flore et de la faune typiques des prairies et pâturages secs, ainsi que des éléments écologiques indispensables à leur existence. Les fiches des objets indiquent les espèces attestées dans les objets. Les listes des espèces-cible rassemblent les espèces végétales et animales prioritaires (espèces menacées ou protégées à l'échelon national ou international, responsabilité européenne) qui peuvent se trouver dans des milieux secs ou mésophiles. Ces listes doivent permettre de concrétiser les objectifs de protection des espèces spécifiques aux objets ainsi que les mesures de protection et d'entretien. Si l'on sait qu'une ou plusieurs de ces espèces sont présentes dans un objet, il convient de tenir compte de leurs impératifs dans la formulation des objectifs de protection concrets⁸. Les listes sont mises à jour par la Confédération et mises à la disposition des services spécialisés cantonaux. Les mesures d'encouragement visent, d'une part, à préserver et à améliorer la qualité des objets qui servent d'habitat à certaines espèces spécifiques et, d'autre part, à maintenir et à augmenter la superficie des objets. Les PPS abritant de nombreuses espèces animales mobiles, ils ne doivent pas être considérés isolément. Ladite qualité comprend donc aussi les fonctions propres aux éléments de réseau de milieux naturels à proximité plus ou moins immédiate. La protection vise par ailleurs (let. b) la conservation des particularités (marques régionales dépendant des conditions naturelles et culturelles spécifiques), des structures (éléments structurels et éléments-lisière) et de la dynamique (mosaïque de structures, de successions et d'utilisations) propres aux prairies et pâturages secs. Les fiches des objets mentionnent les caractéristiques uniques des objets sélectionnés pour aider les cantons à fixer les objectifs et les priorités lors de l'exécution. La protection vise également une agriculture et une sylviculture respectant les principes du développement durable (let. c). Ce dernier point souligne que les buts de protection visés par l'ordonnance ne peuvent être atteints que si les exploitations agricoles et les entreprises forestières appliquent les principes du développement durable.

L'al. 2 précise la protection pour les objets des sites prioritaires. Les principaux objectifs visent à les mettre en réseau avec d'autres objets, ainsi qu'avec les milieux et éléments structurels naturels et semi-naturels qui les entourent, sans oublier de valoriser leur qualité écologique.

Ces dispositions font sciemment référence au principe de promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la

⁸ Office fédéral de l'environnement, OFEV (Edit.): Inventaire des prairies et pâturages secs de Suisse. Aide à l'exécution. Projet du 15.12.2006 envoyé en consultation.

qualité écologique, OQE; RS 910.14). Il est très important d'harmoniser la procédure entre l'ordonnance sur les prairies sèches et l'OQE. L'ordonnance sur les prairies sèches est pour les cantons un instrument servant à lancer de manière active et ciblée les plans et les projets de promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des régions riches en PPS auprès des collectivités régionales, des communes et des exploitants et de les conformer aux buts de protection de l'OPPS. Sur la surface agricole utile, il est souhaitable donc de mettre en place, spécifiquement pour les PPS, des solutions au sein de l'exploitation, ainsi qu'au plan régional, au moyen des instruments OQE. L'ordonnance sur les prairies sèches soutient et favorise un procédé similaire dans le domaine de l'estivage où l'OQE ne s'applique pas. L'ordonnance sur les prairies sèches permet ici aux cantons de lancer et de réaliser des projets complets, qui prennent en considération aussi bien les aspects économiques et sociaux du développement durable que ses aspects écologiques. Selon les cas, il peut être utile d'élaborer un plan d'exploitation selon les art. 9 et 10 de l'ordonnance sur les contributions d'estivage (OCest; RS 910.133).

L'al. 3 renvoie aux buts de protection propres aux objets indiqués sur les fiches dans la publication selon l'art. 3, al. 1 (annexe 2).

L'art. 7 précise dans quels cas il peut être dérogé aux buts de protection fixés à l'art. 6. Deux cas sont envisagés:

D'abord, sous l'al. 1, les atteintes aux objets inscrits à l'annexe 1, ne sont admises que pour des projets dont l'emplacement s'impose directement par leur destination, qui visent à protéger l'homme contre des dangers naturels ou qui servent un autre intérêt public prépondérant d'importance nationale. Celui qui déroge aux buts de protection est tenu de prendre toutes mesures possibles de protection, de reconstitution ou, à défaut, de remplacement adéquat.

Des dérogations sont en outre autorisées, selon l'al. 2, lorsque les objets sont situés dans un site prioritaire et que les projets remplissent les conditions fixées par le droit de l'aménagement du territoire. Dans ce cas, la surface et la qualité des prairies et pâturages secs doivent être globalement maintenues, voire accrues, à long terme dans le site prioritaire. Autrement dit, la somme des surfaces des objets et la somme de toutes les valeurs des objets (somme des six facteurs de qualité⁹, qui font la valeur totale des objets) doivent être au moins conservées dans les sites prioritaires. On peut alors déplacer certains objets au sein d'un site prioritaire ou les abandonner au profit de l'agrandissement ou de la valorisation qualitative d'un autre objet, à la condition cependant de connaître la qualité et la quantité finales non seulement des PPS, mais aussi de tous les milieux naturels dignes de protection d'un site prioritaire.

L'art. 8, al. 1, prévoit que les cantons prennent des mesures de protection et d'entretien appropriées pour assurer la protection visée et consultent les exploitants au préalable. Il est aussi fait mention que les mesures seront normalement convenues dans des accords selon l'art. 18c, al. 1, LPN. Comme les prairies et pâturages secs dépendent quasiment en permanence d'une utilisation régulière mais extensive, il est important de conserver et de valoriser sur ces surfaces une exploitation agricole et sylvicole adaptée.

La protection et l'entretien des objets relèvent normalement de la compétence des cantons, selon l'art. 18a, al. 2, LPN. Ils s'acquittent ainsi d'une tâche fédérale. S'ils ne parviennent à aucun accord, les cantons sont tenus d'assurer la protection des objets par d'autres moyens¹⁰. En voici les principes:

Sont considérés comme mesures adéquates pour protéger les objets les accords selon l'art. 18c, al. 1, LPN conclus entre le canton et les exploitants (si nécessaire aussi avec les propriétaires fonciers). Si aucun accord ne peut être conclu et qu'un objet soit en danger, les cantons rendent les décisions nécessaires, délimitent les zones à protéger ou prennent d'autres mesures de protection appropriées (art. 18c, al. 3 et 4, LPN). Ils respectent, ce faisant, le principe de proportionnalité et accordent aux intéressés le droit d'être entendus.

⁹ Surfaces/degré d'agrégation avec d'autres objets PPS dans les environs; degré de végétation; potentiel faunistique et floristique; degré de diversité de la végétation et degré de mise en réseau avec d'autres types d'habitats des environs.

¹⁰ MAURER Kommentar NHG, Zurich 1997, Art. 18c, Chiffre marginal 18, p. 421

Le fait de consulter les exploitants et propriétaires fonciers directement concernés souligne que les efforts de protection ont d'autant plus de chances de réussir que les intéressés participent activement et qu'ils ont une vision positive par rapport aux buts de protection. Même s'agissant des mesures nécessaires relevant du droit de l'aménagement du territoire selon l'al. 2, let. a, les propriétaires concernés disposent des droits de procédure nécessaires pour défendre leurs intérêts.

L'al. 2 fixe un minimum de critères fédéraux pour les mesures de protection et d'entretien que doivent prendre les cantons:

Selon la let. a, il appartient aux cantons de tenir compte de manière appropriée des dispositions de l'ordonnance dans les plans, les prescriptions, les autorisations et les concessions qui régissent l'utilisation du sol autorisée au sens de la législation sur l'aménagement du territoire. Cette disposition s'appuie directement sur l'art. 26, al. 2, de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1). C'est seulement avec les instruments relevant du droit de l'aménagement du territoire (p. ex. conditions et charges intégrées aux zones d'affectation, création de zones protégées) qu'il est possible de protéger les objets en droit public.

Quels que soient les instruments choisis, les cantons sont tenus de conformer les plans d'affectation cantonaux et communaux aux dispositions de l'ordonnance, en d'autres termes de les orienter en priorité vers les buts de protection. Il s'agit aussi de défendre la sécurité du droit pour les propriétaires fonciers et les exploitants. Ceux-ci sont en effet liés par les dispositions de l'accord, même si les plans d'affectation n'ont pas été adaptés après conclusion de l'accord et que, selon les circonstances, les deux instruments ne sont donc pas harmonisés. Comme les accords relèvent de l'application du droit fédéral, celui-ci prime sur le droit d'affectation cantonal et communal¹¹.

Il est judicieux, dans tous les cas, de tenir compte des objets dans les plans directeurs cantonaux, qui doivent permettre de garantir une coordination suffisante entre les intérêts privés et publics. Par ailleurs, il faut prévoir, dans les plans d'affectation harmonisés aux plans directeurs, au moyen des instruments du droit cantonal, des solutions qui soient adaptées à ces objets¹².

En règle générale, les objets PPS se trouvent dans les zones agricoles ou d'estivage. Ils peuvent normalement y rester en vertu de l'art. 16, al. 1, LAT. En effet, d'une part, ils se prêtent à la conservation du paysage, ou à la compensation écologique et de ce fait à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a), d'autre part, ils doivent, dans l'intérêt général, rester exploités par l'agriculture (let. b). Les cantons sont invités, aux termes de l'art. 18c, al. 1, LPN, à convenir, si possible dans des accords avec les propriétaires et les exploitants, des mesures de valorisation, d'entretien et d'exploitation adaptées pour atteindre les buts de protection, et à indemniser en conséquence d'éventuels abandons d'exploitation ou prestations supplémentaires.

Les cantons peuvent aussi délimiter des zones à protéger selon l'art. 17, al. 1, LAT. Les ordonnances de protection peuvent se révéler appropriées surtout s'il s'agit de zones particulièrement menacées ou d'une grande surface d'un seul tenant. Il s'agit avant tout de zones qui peuvent être menacées par des tiers, p. ex. en quête de détente, avec lesquels de toute évidence il n'est pas possible de conclure quelque accord contractuel que ce soit. Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates (art. 17, al. 2, LAT). Selon l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (al. 1) ou il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (al. 2). Il y a aussi la possibilité d'établir des plans cantonaux ou régionaux de valorisation et de protection, que sont p. ex. les conceptions cantonales de protection de la nature ou les programmes de développement régionaux.

La let. b de l'art. 8, al. 2, précise que seules peuvent être entreprises les constructions ou les installations ou les modifications de terrain qui ne contreviennent pas aux buts de protection. Par utilisations qui ne sont pas compatibles avec les buts de protection, on entend notamment le drainage des terrains à humidité variable (dans des régions où les milieux naturels secs sont étroitement

¹¹ FAHRLÄNDER Kommentar NHG, Zurich 1997, Art. 18c, chiffre marginal 56, p. 384

¹² FAHRLÄNDER Kommentar NHG, Zurich 1997, Art. 18, chiffre marginal 11, p. 351/352

imbriqués avec des milieux naturels humides), l'irrigation (p. ex. avec de nouveaux réseaux d'irrigation par aspersion), l'extraction de la roche (p. ex. extraction de calcaire) ou le labourage des parcelles.

Les let. c, d et e de l'art. 8 mentionnent les mesures qui sont considérées comme particulièrement utiles pour atteindre les buts de protection, parce qu'elles influent beaucoup sur la qualité et la fonctionnalité des objets. La let. c charge les cantons de favoriser les utilisations existantes et nouvelles, notamment l'agriculture et la sylviculture respectant les principes du développement durable, qui sont absolument indispensables pour atteindre les buts de protection. Les activités de tourisme et de loisirs doivent être en concordance avec les buts de protection. Il existe encore d'autres mesures qui sont appropriées pour la conservation, l'amélioration ou la recréation d'éléments structurels dans les objets (let. d), ou des mesures spécifiques pour valoriser les espèces animales et végétales rares ou menacées ainsi que leurs biocénoses (let. e), par exemple, la création de lisières étagées ou de haies avec ourlets herbeux, l'aménagement de tas de branchages ou le non-entretien de bandes herbeuses¹³.

Dans les sites prioritaires, les mesures de l'art. 8 s'appliquent par analogie.

L'art. 9 impartit un délai uniforme de six ans pour fixer la délimitation exacte et pour ordonner les mesures de protection et d'entretien. Ce délai devrait être approprié puisque les cantons disposent des données de recensement et de classement dans l'année qui suit les relevés cartographiques.

L'art. 10 oblige les cantons à prendre des mesures préventives pour protéger les objets (annexes 1 et 3) qui ne sont pas suffisamment protégés au moment de l'édiction de la présente ordonnance.

L'art. 11 charge les cantons de réparer, chaque fois que l'occasion se présente, les atteintes qui compromettent le but de protection. Il peut s'agir soit d'une utilisation inappropriée, soit de constructions ou d'installations, soit de menaces dues à des substances.

L'art. 12, al. 1, oblige aussi la Confédération, dans ses activités, à conserver les objets conformément aux buts de protection. L'al. 2 fixe les compétences pour ordonner les mesures nécessaires.

L'art. 13 oblige les cantons à rendre compte à la Confédération, tous les deux ans, de l'état de la protection des prairies et pâturages secs pendant les six premières années qui suivent l'entrée en vigueur de l'ordonnance, c'est-à-dire après inscription des objets dans l'annexe 1. Les informations fournies permettront notamment d'attester auprès des tiers des progrès de la mise en œuvre. Elles seront suffisamment concrètes pour permettre d'énoncer de manière différenciée les effets des mesures prises et les progrès réalisés. Tout problème constaté et ses propositions de solutions doivent également être exposés.

L'art. 14, al. 1, prévoit que l'office fédéral conseille et soutient les cantons. Les conseils seront prodigués dans le cadre des travaux d'inventaire jusqu'à l'achèvement de ceux-ci. Les tâches de l'office fédéral en matière de conseil et de soutien à l'exécution se poursuivent ensuite avec les ressources humaines disponibles.

L'al. 2 précise que l'art. 18d, al. 1 et 3, LPN régit les indemnités pour la délimitation des objets, les mesures de protection et d'entretien, la protection préventive, la réparation des atteintes ainsi que la préparation, la conception et la mise en œuvre des conventions-programmes. La mise en œuvre comprend aussi le travail de conseil et d'information qui l'accompagne.

L'art. 15 souligne l'importance de la collaboration des instances chargées d'exécuter l'ordonnance avec les services de l'agriculture et de la sylviculture..

L'art. 16 règle la procédure de radiation d'un objet de l'inventaire.

¹³ Office fédéral de l'environnement, OFEV (Edit.): Inventaire des prairies et pâturages secs de Suisse. Aide à l'exécution. Projet du 15.12.2006 pour l'audition.

L'art. 17 assujettit les objets énumérés à l'annexe 3, dont la mise au net n'est pas terminée et qui seront donc inscrits dans l'annexe 1 au plus tôt avec la deuxième série, à titre transitoire à une règle provisoire de protection et de soutien (al. 1). L'al. 2 précise où ces objets peuvent être consultés.

L'art. 18 fixe la date d'entrée en vigueur.

Annexes

L'annexe 1 contient la liste des objets d'importance nationale, classés par canton.

L'annexe 2 contient, dans une publication séparée, la description et le relevé cartographique de l'emplacement des différents objets, également classés par canton, en plus des indications générales concernant les fiches des objets.

L'annexe 2 contient en outre, pour chaque canton, une carte d'ensemble des objets ainsi que la liste des objets classés par numéro.

L'annexe 3 contient la liste des objets dont la mise au net n'est pas terminée.