



23.081

Message concernant des crédits d'engagement dans le domaine de l'environnement pour la période de 2025 à 2028

du 21 février 2024

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral concernant des crédits d'engagement dans le domaine de l'environnement pour la période de 2025 à 2028, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 février 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales plusieurs crédits d'engagement dans le domaine de l'environnement, d'un montant total de 2,207 milliards de francs et d'une durée de quatre ans chacun (2025–2028). En tant qu'instrument de financement pour l'octroi de subventions aux cantons, les conventions-programmes jouent un rôle central dans la politique environnementale de la Suisse.

Contexte

Dans le domaine de l'environnement, la Confédération et les cantons assument conjointement la responsabilité financière de l'accomplissement des tâches. Pour l'essentiel, ces tâches communes sont pilotées au moyen de «conventions-programmes». Dans ces conventions établies avant le début d'une nouvelle période de programme, les deux parties conviennent des prestations que doit fournir un canton pour contribuer aux objectifs stratégiques de la Confédération dans le domaine de l'environnement. Dans ce cadre, la Confédération s'engage à soutenir financièrement les cantons, ces derniers devant eux aussi à apporter une contribution financière appropriée. Les conventions-programmes fixent les prestations cantonales, le montant des contributions fédérale et cantonale ainsi que les modalités (concernant notamment le controlling et les rapports annuels). L'instrument de la convention-programme existe depuis 2008. Les expériences faites durant les périodes de programme précédentes ont montré que la convention-programme dans le secteur de l'environnement est un instrument efficace, dont la mise en œuvre sera poursuivie lors de la prochaine période de programme 2025–2028. S'agissant des projets urgents, complexes ou nécessitant des efforts importants, les contributions fédérales sont également octroyées sous la forme de projets individuels.

En plus des crédits d'engagement pour les tâches communes pilotées au moyen de conventions-programmes ou de projets individuels, le présent projet d'arrêté fédéral comprend un crédit d'engagement pour les stations d'épuration des eaux usées (STEP), couvrant les années 2025 à 2028, et un crédit d'engagement pour des projets (généralement pluriannuels) d'assainissement des débits résiduels, couvrant les années 2025 à 2028.

Contenu du projet

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales plusieurs crédits d'engagement pour l'octroi de subventions aux cantons sur la base de conventions-programmes ou au titre de projets individuels. Des crédits d'engagement d'une durée de quatre ans (2025–2028) sont proposés dans les domaines suivants:

- animaux sauvages et chasse: 32 millions de francs;
- forêts: 451 millions de francs;
- protection contre les dangers naturels: 153 millions de francs;
- nature et paysage: 384 millions de francs;
- protection contre les crues: 481 millions de francs;

- *revitalisation des eaux*: 146 millions de francs;
- *protection contre le bruit*: 102 millions de francs.

Durant les périodes 2008–2011, 2012–2015, 2016–2019 et 2020–2024, les subventions dans les domaines précités ont été pilotées entièrement ou majoritairement au moyen de conventions-programmes. Les crédits d'engagement ont jusqu'à présent été soumis au Parlement avec le message concernant le budget. Étant donné qu'ils avoisinent les 2 milliards de francs, ils devront dorénavant être débattus sur la base d'un message séparé, à l'instar des arrêtés financiers pluriannuels relatifs à d'autres domaines tels que l'agriculture ou la formation et la recherche.

Pour la période 2025–2028, les crédits d'engagement comprennent les moyens financiers pour les conventions-programmes conclues avec les cantons, ainsi que les moyens financiers pour la participation à des projets individuels, en particulier dans les domaines de la protection contre les crues, de la protection contre les dangers naturels et de la revitalisation des eaux. Un financement au titre des projets individuels est indiqué dans le cas de projets complexes impliquant une évaluation particulière de la part de la Confédération.

Le Conseil fédéral propose par ailleurs un crédit d'engagement d'un montant de 450 millions de francs et d'une durée de quatre ans, destiné aux indemnités que la Confédération accorde pour la construction et l'acquisition d'installations et d'équipements servant à éliminer les composés traces organiques dans les STEP centrales.

Un crédit d'engagement quadriennal d'un montant de 8 millions de francs est également sollicité pour les projets d'assainissement des débits résiduels. La Confédération accorde des contributions financières pour l'assainissement des débits aval des cours d'eau qui sont sensiblement influencés par un prélèvement et qui traversent des paysages ou des biotopes répertoriés dans un inventaire national ou cantonal.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
1.1 Protéger et promouvoir l'environnement: une priorité de la politique environnementale de la Suisse	6
1.2 Soutien aux projets individuels via la RPT et convention-programme	7
1.3 L'instrument de la convention-programme et le mécanisme de financement	8
1.3.1 Principes	8
1.3.2 Controlling commun de la Confédération et des cantons	9
1.4 Tour d'horizon des conventions-programmes	9
1.4.1 Convention-programme dans le domaine des animaux sauvages	9
1.4.2 Convention-programme dans le domaine des forêts	10
1.4.3 Convention-programme dans le domaine des dangers naturels gravitaires	11
1.4.4 Convention-programme dans le domaine du paysage	11
1.4.5 Convention-programme dans le domaine de la protection de la nature	12
1.4.6 Convention-programme dans le domaine de la revitalisation des eaux	13
1.4.7 Convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique	13
1.5 Autres crédits d'engagement	13
1.5.1 Crédit d'engagement destiné aux stations d'épuration des eaux usées	13
1.5.2 Crédit d'engagement destiné à l'assainissement des débits résiduels	14
1.6 Liens avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral	14
2 Contenu de l'arrêté de crédit	15
2.1 Proposition faite à l'Assemblée fédérale	15
2.2 Contenu du projet, explications spécifiques aux différents domaines	16
2.2.1 Animaux sauvages et chasse	16
2.2.2 Forêts	18
2.2.3 Protection contre les dangers naturels	20
2.2.4 Nature et paysage	21
2.2.5 Protection contre les crues	22
2.2.6 Revitalisation des eaux	24
2.2.7 Protection contre le bruit	25

2.2.8	Autres crédits d'engagement en dehors des conventions-programmes	26
2.3	Estimations du renchérissement	29
3	Conséquences	29
3.1	Conséquences pour la Confédération	29
3.1.1	Conséquences financières	29
3.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	30
3.2	Conséquences pour les cantons	30
3.3	Conséquences économiques	31
3.4	Conséquences sociales et environnementales	31
3.5	Compétences	32
4	Aspects juridiques	32
4.1	Constitutionnalité et légalité	32
4.1.1	Animaux sauvages et chasse	33
4.1.2	Forêts	33
4.1.3	Protection contre les dangers naturels	34
4.1.4	Nature et paysage	34
4.1.5	Protection contre les crues	35
4.1.6	Revitalisation des eaux	35
4.1.7	Protection contre le bruit	35
4.1.8	Stations d'épuration des eaux usées (2025–2028)	36
4.1.9	Assainissement des débits résiduels (2025–2028)	36
4.2	Forme de l'acte à adopter	36
4.3	Frein aux dépenses	36
4.4	Conformité à la loi sur les subventions	37
4.4.1	Pilotage matériel et financier des subventions	37
4.4.2	Procédure d'octroi des contributions	38
4.5	Renonciation à la procédure de consultation	39

**Arrêté fédéral concernant des crédits d'engagement
dans le domaine de l'environnement
pour la période de 2025 à 2028 (Projet)**

FF 2024 528

Message

1 Contexte

1.1 Protéger et promouvoir l'environnement: une priorité de la politique environnementale de la Suisse

En protégeant l'environnement, la Confédération contribue à préserver les bases d'existence de la population ainsi que les ressources naturelles utiles à l'économie (art. 73 de la Constitution [Cst.]¹).

La politique environnementale est aujourd'hui confrontée à plusieurs grands défis, notamment:

- la protection du climat;
- la préservation de la biodiversité;
- la gestion durable de ressources naturelles limitées.

La protection de l'environnement en Suisse s'inscrit dans un contexte européen et international. Sur le territoire national, la situation de l'environnement se caractérise par:

- la trop forte exploitation des ressources en Suisse et à l'étranger;
- l'appauvrissement de la biodiversité et de la qualité paysagère;
- l'exposition aux immissions;
- les risques croissants liés aux dangers hydrologiques et géologiques;
- les changements climatiques.

La politique environnementale actuelle a également des conséquences pour les générations futures. Les ressources naturelles, la diversité biologique, la sécurité face aux dangers naturels et technologiques et un climat sain sont indispensables au bon fonctionnement de la société et de l'économie.

Des lois et des conventions de portée nationale et internationale engagent la Suisse à protéger les personnes et la nature et à s'investir dans la conservation des ressources naturelles mondiales que sont notamment l'eau propre, l'air pur et les sols fertiles. Dans le système fédéral suisse, les lois existantes doivent être exécutées en collaboration avec les cantons et développées dans le cadre d'un dialogue avec le secteur économique et la société.

¹ RS 101

1.2 Soutien aux projets individuels via la RPT et convention-programme

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)², en vigueur depuis 2008, suivait deux grands axes lors de sa mise en œuvre, avec un train de mesures portant sur la répartition des tâches au sein de l'État fédéral et un autre concernant la péréquation financière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes. Les conventions-programmes évoquées dans le présent message relèvent du premier axe, à savoir la redéfinition de l'exécution des tâches au sein de l'État fédéral. L'un des objectifs prioritaires de cet axe de la réforme était de désenchevêtrer les nombreuses tâches que la Confédération et les cantons assumaient conjointement. Pour les tâches qui ne pouvaient pas être démêlées, la RPT visait de nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons.

L'organisation de projet de la RPT a désigné ces tâches par le terme «tâches communes». À la différence de ce qui prévaut pour les tâches qui, après désenchevêtrement, incombent à la Confédération, l'accomplissement des tâches communes est placé sous la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons, en ce qui concerne tant le contenu que le financement. En matière de tâches communes, la RPT prévoyait pour l'essentiel les nouvelles approches suivantes:

- les rôles respectifs de la Confédération et des cantons devaient être clarifiés pour les tâches qui ne pouvaient pas être démêlées;
- il s'agissait, d'un côté, de laisser à la Confédération la compétence de la conduite stratégique et, de l'autre, d'accorder aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible s'agissant de la conduite opérationnelle et de la façon d'atteindre les objectifs (effets visés et prestations requises);
- la conduite stratégique par la Confédération implique d'avoir une vision globale de la situation, qui permette de piloter les tâches à l'échelle nationale;
- la collaboration entre la Confédération et les cantons devait être assurée à la faveur de partenariats renforcés, avec une orientation accrue vers les objectifs et l'efficacité;
- les incitations inopportunes en matière de financement des tâches devaient être éliminées;
- il s'agissait de manière générale de réduire la densité de la réglementation, de simplifier les procédures administratives et de diminuer les coûts.

La convention-programme est le principal instrument de mise en œuvre des nouvelles formes de collaboration et de financement avec les cantons dans le domaine de l'environnement. Elle sert à la mise en œuvre du droit fédéral au niveau cantonal au sens de l'art. 46 Cst. Les cantons ne constituent ainsi pas de simples exécutants indemnisés pour leurs services, mais sont impliqués dans la collaboration avec la Confédération (mise en œuvre opérationnelle) avec le statut de partenaires. Depuis début 2008, les

² Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF **2005** 5641.

dépenses dans le domaine de l'environnement sont, pour une large part, pilotées via cet instrument. La convention-programme concrétise les principes ci-dessus à la faveur notamment des éléments suivants:

- la forme juridique de la convention signée conjointement par la Confédération et le canton;
- les objectifs et les programmes convenus et définis conjointement par la Confédération et les cantons pour le domaine concerné;
- la procédure définie pour l'évaluation des effets et des prestations ainsi que pour le controlling et l'établissement des rapports;
- les prestations financières négociées et fixées à l'avance, le but étant de soutenir des programmes axés sur le moyen terme et de remplacer les contributions aux frais (en pour cent) par des contributions forfaitaires ou globales;
- les modalités d'adaptation convenues, par exemple en cas de modification des conditions-cadres;
- les conséquences prévues en cas de non-respect de la convention.

1.3 L'instrument de la convention-programme et le mécanisme de financement

1.3.1 Principes

L'instrument de la convention-programme dans le domaine de l'environnement repose sur le principe suivant: la Confédération et le canton négocient une contribution globale pour un programme, c'est-à-dire pour une série de mesures coordonnées et cohérentes s'étendant en général sur quatre ans. La prestation financière de la Confédération dépend de la réalisation des objectifs et des effets. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons diffère selon les domaines, ce qui implique, du point de vue technique, un pilotage différencié des programmes pour chaque tâche commune. Indépendamment de ce fait, toutes les conventions-programmes contiennent certains éléments de base tels que des objectifs, des prestations, des indicateurs, des procédures, des contrôles, etc.

Des crédits d'engagement sont nécessaires, étant donné que la Confédération s'engage, avec les conventions-programmes, auprès des cantons sur plusieurs années. Outre les conventions-programmes, les différents crédits d'engagement portent sur des projets individuels d'envergure qui ne se prêtent pas à un pilotage via les conventions-programmes (protection contre les crues, protection contre les dangers naturels, revitalisation des eaux, forêts protectrices, paysage et protection de la nature). Ces crédits sont adoptés par les Chambres fédérales et fixent le plafond des engagements de la Confédération pour la période concernée. Jusqu'à présent, ils étaient demandés dans le cadre du message relatif au budget. À partir de la période de programme 2025–2028, ils sont sollicités dans un message à part. Les crédits d'engagement liés aux conventions-programmes et aux projets individuels sont soumis aux décisions des Chambres fédérales concernant le budget et le plan financier.

La contribution fédérale s'élève normalement à 40 % des coûts imputables, mais elle peut être moins importante (25 %) ou plus importante (jusqu'à 80 %) selon le programme. La part financière restante est supportée par les cantons.

1.3.2 Controlling commun de la Confédération et des cantons

La Confédération et les cantons assurent un controlling commun du programme, reposant sur le principe du partenariat. Ce controlling comprend:

- **des rapports annuels:** les cantons déposent leurs rapports annuels spécifiques au programme à la fin du mois de mars. Ces rapports contiennent des informations succinctes sur l'avancement du programme en termes de contenu et de financement. Ils permettent de mesurer les progrès accomplis et à venir dans la réalisation des objectifs, mais aussi d'identifier les adaptations éventuellement nécessaires;
- **des contrôles par sondage:** l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) vérifie la qualité de la mise en œuvre du programme au moyen de contrôles par sondage (un à deux contrôles par canton sur la période de programme).

L'OFEV fixe les exigences minimales concernant les rapports. Si nécessaire, la Confédération et le canton peuvent en outre se rencontrer pour partager leurs expériences et échanger des informations sur le déroulement du programme.

La surveillance financière est assurée en premier lieu par l'OFEV. Mais le Contrôle fédéral des finances (CDF) et les organes cantonaux correspondants peuvent aussi procéder à des contrôles.

1.4 Tour d'horizon des conventions-programmes

1.4.1 Convention-programme dans le domaine des animaux sauvages

Du fait que les sites fédéraux de protection de la faune sauvage restent exposés à la pression des activités de loisirs et de tourisme ainsi qu'à un estivage inapproprié, l'OFEV continue de soutenir en priorité les projets visant à assurer la tranquillité des habitats sensibles des animaux sauvages et à conserver les populations des espèces cibles choisies. Lors de l'évaluation des projets, une attention particulière est portée à la préservation de la biodiversité ayant pour objectif la valorisation de l'infrastructure écologique.

La révision partielle de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP)³ a été adoptée par le Parlement le 16 décembre 2022⁴. La nouvelle LChP devrait entrer définitivement en vigueur le 1^{er} février 2025. Certaines dispositions de cette révision entreront en

³ RS 922.0

⁴ FF 2022 3203

vigueur selon toute vraisemblance le 1^{er} décembre 2023 et les autres, le 1^{er} février 2025. Sur la base des adaptations subséquentes de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse (OChP)⁵, trois aspects supplémentaires doivent être intégrés dans la convention-programme. Premièrement, de nouvelles aides financières doivent soutenir les mesures de conservation des espèces et des milieux naturels mises en œuvre dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, dans les districts francs fédéraux et dans d'autres districts francs et réserves d'oiseaux des cantons. Deuxièmement, les mesures visant à assurer la garantie territoriale et à maintenir l'état fonctionnel des corridors faunistiques suprarégionaux doivent être indemnisées elles aussi. Troisièmement, la Confédération peut soutenir financièrement, dans le cadre de la convention-programme, la surveillance des populations de loups ainsi que la mise en œuvre de mesures permettant leur gestion. Afin que le nom de la convention-programme reflète ces nouveaux objectifs, il fait désormais référence à la convention-programme dans le domaine des animaux sauvages.

1.4.2 Convention-programme dans le domaine des forêts

La forêt suisse protège contre les dangers naturels, filtre l'eau potable, abrite une grande variété d'espèces, offre des espaces de sport, de loisirs et de détente à la population, stocke le CO₂ et fournit des matières premières pour des technologies respectueuses du climat. Depuis plusieurs décennies, la diversité de ses essences d'arbres et de ses structures s'accroît, ce qui améliore sa résilience aux effets des changements climatiques. Ces derniers sont perceptibles à des degrés divers selon les régions. La sécheresse, la canicule, les tempêtes, les organismes nuisibles et la combinaison de ces facteurs affectent de plus en plus la santé des forêts et amenuisent les bénéfices de la forêt en tant que ressource essentielle à la vie.

La loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)⁶ a pour but de protéger les fonctions protectrice, sociale et économique de la forêt, tant aujourd'hui que demain dans un contexte de changements climatiques. La Confédération et les cantons veillent à la conservation de la surface forestière, assurent la préservation de la forêt en tant que milieu proche de l'état naturel et encouragent l'économie forestière. À travers la Politique forestière 2020, la Confédération définit ses objectifs pour l'avenir de la forêt suisse et concilie les exigences écologiques, économiques et sociales posées à la forêt. Dans le cadre de la gestion forestière durable telle qu'elle est visée par la Confédération, la fonction protectrice de la forêt est assurée, la biodiversité est conservée, la forêt est préparée à faire face aux changements climatiques, la qualité paysagère est améliorée et la forêt contribue à l'atténuation des effets des changements climatiques. La Confédération crée par ailleurs des conditions-cadres favorables à une économie forestière et une industrie du bois efficaces et novatrices. La politique forestière de la Suisse est en accord avec les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 pour le développement durable adopté par les Nations Unies.

⁵ RS 922.01

⁶ RS 921.0

1.4.3 Convention-programme dans le domaine des dangers naturels gravitaires

La Suisse, avec ses montagnes et ses nombreux lacs et cours d'eau, est particulièrement exposée aux dangers naturels. Les dommages potentiels croissent avec l'extension continue des régions urbaines et des infrastructures. Les changements climatiques accentueront les risques existants et en créeront de nouveaux: recrudescence des épisodes de fortes pluies et périodes de sécheresse plus longues. Les dangers naturels surviendront plus souvent dans des régions qui étaient encore épargnées et se produiront durant des saisons calmes jusque-là. Dès lors, il devient encore plus important de gérer ces dangers de façon consciente et prévoyante.

Les mesures de protection de ces dernières années ont prouvé leur efficacité à de nombreux endroits. Sur la base de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau⁷ et de la LFo, les projets destinés à combler des déficits de protection et reconnus comme prioritaires bénéficient d'un financement partiel de la Confédération dans le cadre de conventions-programmes ou au titre de projets individuels. Tâche commune à laquelle toutes les parties prenantes doivent participer, la protection contre les dangers naturels suit la stratégie «Gestion des risques liés aux dangers naturels». La LFo et la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau font actuellement l'objet d'une révision, qui entrera en vigueur vraisemblablement le 1^{er} juin 2025. Cette adaptation n'a toutefois aucune incidence sur le montant des crédits d'engagement.

En 2016, le Conseil fédéral a adopté 67 mesures pour accroître la sécurité face aux dangers naturels. La moitié environ de ces mesures environ sont déjà mises en œuvre. La mise en œuvre des autres mesures adoptées se poursuivra dans les années à venir. La collaboration étroite de tous les acteurs impliqués dans la gestion intégrée des risques est ici d'une importance capitale. Dans le contexte des changements climatiques, les mesures et stratégies existantes doivent être réexaminées et adaptées aux évolutions de la situation en matière de danger.

1.4.4 Convention-programme dans le domaine du paysage

La beauté et la diversité du paysage suisse doivent continuer à l'avenir d'offrir une qualité de vie et du site élevée. Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires afin de poursuivre le développement qualitatif d'un paysage qui, malgré des améliorations ponctuelles et la baisse de la surface moyenne par habitant, demeure sous pression. En vertu de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁸, la Confédération soutient les cantons dans la réalisation de mesures visant la conservation et la valorisation des qualités paysagères.

Le développement durable du paysage est une tâche collective à réaliser par la Confédération, les cantons et les communes. Il nécessite une action cohérente à tous les niveaux de l'État, une bonne coordination des politiques ayant un effet sur l'aménagement du territoire et un dialogue intensif entre tous les acteurs. La conception «Pay-

⁷ RS 721.100

⁸ RS 451

sage suisse» (CPS)⁹ actualisée en 2020 pose les bases d'une politique du paysage cohérente: ses objectifs sont mis en œuvre par la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre de leur marge d'appréciation respective.

La convention-programme, en plus de promouvoir la qualité paysagère, apporte un soutien aux parcs d'importance nationale ainsi qu'aux biens du patrimoine mondial naturel. Elle offre aux cantons la possibilité d'appliquer et de coordonner efficacement sur tout le territoire les instruments liés à la qualité paysagère et aux paysages à valeur particulière et d'exploiter les synergies qui en découlent. Dans l'ensemble, elle permet une utilisation ciblée et concertée des ressources pour promouvoir la qualité paysagère.

1.4.5 Convention-programme dans le domaine de la protection de la nature

La biodiversité en Suisse est sous pression. Certes, les mesures de promotion produisent des effets localement, mais la biodiversité ne cesse de décliner. Ainsi, 17 % de toutes les espèces sont «au bord de l'extinction» ou «en danger». En outre, 16 % sont vulnérables, leurs populations ayant reculé de 30 % ces dix dernières années. Nombre de milieux précieux sur le plan écologique ont vu leur surface diminuer ou leur connectivité être entravée au cours des dernières décennies. Quelques succès ont été obtenus grâce aux mesures de promotion mises en œuvre jusqu'à présent, mais ils ne suffisent pas. Des investissements en faveur d'une diversité biologique riche sont nécessaires pour pouvoir continuer à garantir les services écosystémiques.

La convention-programme dans le domaine de la protection de la nature apporte une contribution majeure à la promotion de la biodiversité. Sur la base de la LPN et en adéquation avec la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS) et son plan d'action (PA-SBS du 6 septembre 2017)¹⁰, les cantons se concentrent sur la nécessité de renforcer la fonctionnalité de l'infrastructure écologique, d'améliorer la qualité des biotopes, de préserver les espèces et milieux prioritaires au niveau national, ainsi que leur connectivité, et de promouvoir la nature dans l'espace urbain. Afin d'améliorer la qualité des biotopes d'importance nationale et d'appliquer rapidement des mesures d'assainissement et de valorisation ainsi que des mesures spécifiques de conservation des espèces prioritaires au niveau national, le Conseil fédéral a alloué des moyens supplémentaires à partir de 2017, qui sont complétés en conséquence par les cantons et viennent s'ajouter aux efforts déjà déployés par la Confédération et les cantons. La mise en œuvre avec les cantons porte ses fruits, et les mesures doivent être poursuivies et développées.

Le 4 mars 2022, le Conseil fédéral a adopté le message relatif au contre-projet indirect à l'initiative biodiversité. Il y prévoyait d'augmenter de 96 millions de francs par an les moyens destinés à la biodiversité dans le cadre des conventions-programmes, cette

⁹ Disponible sur www.bafu.admin.ch > Thèmes > Paysage > Informations pour spécialistes > Politique du paysage > Conception «Paysage Suisse» (CPS).

¹⁰ La stratégie et le plan d'action sont disponibles sur www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Informations pour spécialistes > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action.

augmentation devant être réalisée par étapes à compter de 2025. Lors des débats sur cet objet, le Parlement a toutefois décidé de ne pas opposer de contre-projet indirect à l'initiative.

1.4.6 Convention-programme dans le domaine de la revitalisation des eaux

La loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)¹¹ et l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)¹² visent à sauvegarder et à exploiter durablement les eaux superficielles et souterraines en tant que ressources fondamentales des êtres humains, des animaux et des végétaux. Depuis la révision de ces actes en 2011, les cantons ont l'obligation de revitaliser les cours d'eau et les rives lacustres ayant été aménagés et corrigés, de sorte à rétablir un état proche de la nature. L'objectif à l'horizon 2090 est de valoriser près d'un quart des eaux aménagées, soit un total d'environ 4000 km. Les changements climatiques et l'introduction de nouvelles espèces animales et végétales accroissent la pression sur les milieux aquatiques. Comme les eaux proches de l'état naturel sont plus résistantes, les revitalisations sont essentielles pour stopper la perte de la biodiversité dans et autour de l'eau. Des eaux proches de l'état naturel offrent par ailleurs des espaces de détente à la population.

1.4.7 Convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique

La loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)¹³ exige que la population soit protégée contre le bruit nuisible ou incommode. Le bruit doit être réduit à titre préventif et assez tôt (principe de précaution). Priorité doit être donnée aux mesures qui empêchent ou réduisent le bruit à la source. Si cela est impossible, il faut prendre des mesures sur le chemin de propagation (parois antibruit) ou sur le lieu de l'exposition (fenêtres antibruit). Durant la période de programme 2025–2028, la lutte contre le bruit à la source restera une priorité et sera même renforcée.

1.5 Autres crédits d'engagement

1.5.1 Crédit d'engagement destiné aux stations d'épuration des eaux usées

Les résidus de produits chimiques organiques qui parviennent dans les lacs et les cours d'eau, comme les médicaments, les détergents et les pesticides, peuvent avoir des effets négatifs sur les organismes aquatiques et les ressources en eau potable. Depuis son entrée en vigueur en 2016, la modification de la LEaux oblige à réduire la charge

¹¹ RS 814.20

¹² RS 814.201

¹³ RS 814.01

de ces micropolluants. Cette réduction nécessite que certaines STEP soient équipées d'une étape de traitement supplémentaire.

En application de la LEaux, l'élimination des composés traces dans les eaux usées doit être financée sur la base du principe de causalité. La Confédération a créé à cette fin une taxe par habitant raccordé qu'elle prélève auprès de toutes les STEP du pays et dont les recettes sont affectées au financement spécial «Taxe sur les eaux usées». Cette taxe cofinance les optimisations requises pour que les STEP concernées réduisent la charge de micropolluants qu'elles déversent dans les eaux. La Confédération utilise le produit de la taxe pour indemniser à hauteur de 75 % les coûts liés à la construction et à l'acquisition d'installations et d'équipements servant à éliminer les composés traces organiques dans les STEP. Les fonds sont gérés dans le cadre d'un crédit d'engagement séparé. Le financement de l'optimisation des STEP n'a aucune incidence sur le budget.

1.5.2 Crédit d'engagement destiné à l'assainissement des débits résiduels

Avec la LEaux et l'OEaux, les prescriptions légales relatives à la détermination de débits résiduels convenables sont en vigueur depuis 1992. Si une nouvelle centrale hydroélectrique est construite ou si l'autorisation d'exploitation d'une centrale existante est renouvelée, le canton compétent doit définir le débit résiduel conformément à ces prescriptions. Pour les centrales autorisées avant 1992, des exigences moins sévères sont valables jusqu'à échéance de l'autorisation d'exploitation, qui dure généralement 80 ans. Ces centrales ne doivent assurer qu'un débit résiduel qui leur garantisse une exploitation économique viable.

Si les autorités fixent un débit résiduel plus élevé en raison d'intérêts publics prépondérants (p. ex. si les paysages ou les milieux naturels concernés sont répertoriés dans un inventaire national ou cantonal), l'exploitant de la centrale est dédommagé. Les moyens financiers correspondants sont gérés dans le cadre d'un crédit d'engagement séparé destiné à l'assainissement des débits résiduels. La Confédération y contribue à hauteur de 65 % au maximum.

1.6 Liens avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet a été annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁴ et sur l'arrêté du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁵. Le projet poursuit l'objectif 21 («La Suisse défend une politique environnementale et climatique efficace sur les plans national et international, œuvre à la préservation de la biodiversité et remplit les engagements en matière de protection pris dans ces domaines») et l'objectif 22 («La Suisse renforce ses mesures

¹⁴ FF 2024 525

¹⁵ FF 2024 526

d'adaptation aux changements climatiques, notamment en vue de protéger la population et les infrastructures critiques») du programme de la législature 2023 à 2027. Les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée qui sont demandés sont coordonnés avec le plan financier de la législature, conformément à l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)¹⁶.

Les crédits d'engagement proposés doivent favoriser la réalisation des objectifs fixés en premier lieu dans ces stratégies de la Confédération:

- Stratégie Biodiversité Suisse (SBS);
- Conception «Paysage suisse» (CPS 2020);
- Santé 2030;
- Politique forestière 2020, avec objectifs et mesures actualisés pour la période 2021–2024;
- Gestion des risques liés aux dangers naturels – Stratégie 2018. Plate-forme nationale Dangers naturels PLANAT;
- Stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030).

2 Contenu de l'arrêté de crédit

2.1 Proposition faite à l'Assemblée fédérale

Les crédits d'engagement suivants, d'un montant total de 2,207 milliards, sont proposés dans le domaine de l'environnement pour la période de 2025 à 2028:

- a. animaux sauvages et chasse: 32 millions de francs;
- b. forêts: 451 millions de francs;
- c. protection contre les dangers naturels: 153 millions de francs;
- d. nature et paysage: 384 millions de francs;
- e. protection contre les crues: 481 millions de francs;
- f. revitalisation des eaux: 146 millions de francs;
- g. protection contre le bruit: 102 millions de francs;
- h. stations d'épuration des eaux usées: 450 millions de francs;
- i. assainissement des débits résiduels: 8 millions de francs.

2.2 Contenu du projet, explications spécifiques aux différents domaines

Début mars 2023, le Conseil fédéral a défini les valeurs de référence pour les messages relatifs aux arrêtés financiers pluriannuels (plafonds des dépenses, crédits d'engagement) de grande portée. Les arrêtés financiers permettent de piloter environ un quart des dépenses fédérales et près de deux tiers des dépenses faiblement liées. S'agissant des domaines animaux sauvages et chasse, forêts, protection contre les dangers naturels, nature et paysage, protection contre les crues, revitalisation des eaux et protection contre le bruit, le Conseil fédéral a prévu une croissance annuelle moyenne de 0,6 %. Cette croissance relativement faible est due aux moyens supplémentaires de 25 millions de francs alloués au domaine des forêts jusqu'en 2024. En outre, le Parlement a décidé de ne pas opposer de contre-projet indirect à l'initiative biodiversité. Eu égard à ces décisions, des crédits d'engagement d'un montant total de 1,749 milliard de francs sont demandés pour la période de 2025 à 2028, auxquels s'ajoutent 64 millions de francs gérés en dehors des crédits d'engagement. Il s'agit au total d'une contribution d'environ 453 millions de francs par année.

Les moyens demandés pour les stations d'épuration des eaux usées se montent à 450 millions de francs. Les crédits de paiement annuels s'élèvent à 80 millions de francs. À partir de 2025, le crédit d'engagement prévu pour des projets pluriannuels d'assainissement des débits résiduels s'élève à 2 millions de francs par an, soit une baisse d'un million de francs par an. Les différents composants et montants financiers des crédits d'engagement sont présentés en détail ci-après. Les crédits d'engagement sont demandés pour une durée de quatre ans, les premiers versements étant prévus en 2025. Les crédits d'engagement destinés aux conventions-programmes dans le domaine de l'environnement servent d'une part à verser des contributions aux cantons sur la base des conventions-programmes conclues avec eux et, d'autre part, à accorder des subventions par voie de décision pour des projets urgents, complexes, d'envergure ou supracantonaux qui impliquent une évaluation particulière de la part de la Confédération. S'agissant des domaines environnementaux dans lesquels les cantons ont conclu une convention-programme ou ont lancé des projets individuels d'envergure, des bases légales régissent aussi les subventions qui peuvent être octroyées au cours de l'exercice sans engagements pluriannuels. Étant donné que ces subventions ne font pas partie intégrante des conventions-programmes et ne constituent pas des engagements pluriannuels, elles ne sont pas prises en compte dans le calcul des crédits d'engagement. Les subventions sont toutefois aussi allouées via les crédits accordés dans le domaine de l'environnement dans le cadre du processus budgétaire.

2.2.1 Animaux sauvages et chasse

Situation actuelle

La Confédération utilise une partie des moyens affectés au crédit «Animaux sauvages, chasse et pêche» (A231.0323) pour allouer, sur la base de conventions-programmes, des contributions à la surveillance opérée par les gardes-faune de l'État et les surveillants de réserves dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et dans les districts francs fédéraux. Le montant total des versements atteint près de 3 millions de francs

par an, ce qui correspond en moyenne à 50 % des dépenses cantonales. Ce crédit d'engagement ne finance aucun projet individuel.

D'autres moyens à hauteur d'environ 4 millions de francs par an ne sont pas compris dans le crédit d'engagement. Ils sont utilisés par la Confédération pour couvrir, d'une part, les dégâts causés par les espèces protégées que sont le lynx, le loup, l'ours, le chacal doré, le castor, la loutre et l'aigle royal et, d'autre part, les mesures de prévention des dégâts causés par ces mêmes espèces, notamment les mesures de protection des troupeaux dans les secteurs exposés aux grands prédateurs. Des aides financières sont également versées pour les mesures suivantes: surveillance des mammifères et oiseaux sauvages et de leurs habitats; protection, monitoring et conservation des espèces et milieux prioritaires au niveau national; information de la population.

Modifications prévues pour la période 2025–2028

Dans son principe, le programme actuel sera poursuivi à l'identique, avec toutefois la possibilité de financer trois postes supplémentaires au titre des conventions-programmes en vertu de la dernière révision de la LChP: aides financières aux cantons pour la surveillance des populations de loups et pour la mise en œuvre de mesures permettant leur gestion; aides financières aux cantons pour des mesures de conservation des espèces et des milieux dans des districts francs et des réserves d'oiseaux de la Confédération et des cantons; indemnités globales pour des mesures visant à maintenir les corridors faunistiques suprarégionaux dans un état fonctionnel. Un crédit d'engagement de 32 millions de francs est demandé à cet égard pour la période de 2025 à 2028, ce qui représente une augmentation de 20 millions de francs en raison de la révision de la LChP.

À compter de l'entrée en vigueur de la LChP révisée et des adaptations de l'OChP le 1^{er} décembre 2023 et le 1^{er} février 2025 et, il est prévu que les cantons se voient allouer des aides financières pour les mesures de prévention des dégâts mais aussi des indemnités pour les dégâts aux infrastructures causés par le castor. Des moyens s'élevant à 1 million de francs sont dorénavant prévus chaque année à cette fin. Il ne s'agit pas d'engagements pluriannuels, si bien que ces moyens ne sont pas pris en compte dans le crédit d'engagement. Les moyens affectés à la pêche (0,54 million de francs par année) sont transférés dès 2024 au crédit «Eaux» sans incidence sur le budget.

Crédit A231.0323 Animaux sauvages et chasse

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification (y c. la pêche)	8,0	8,0	8,1	8,2	8,2
Modification	−0,7	9,2	9,2	9,2	9,2
Nouvelle planification	7,3	17,0	17,0	17,0	17,0
dont part pilotée au moyen du crédit d'engagement	3,0	8,0	8,0	8,0	8,0

Crédit d'engagement 2025–2028 proposé: 32 millions de francs

2.2.2 Forêts

Situation actuelle

L'essentiel des moyens affectés au crédit «Forêts» (A231.0327) est versé aux cantons au titre des conventions-programmes. En vertu de la LFo, ces moyens sont utilisés pour les trois programmes partiels Forêts protectrices (env. 73 millions de francs par an, projets individuels compris), Gestion des forêts (env. 21 millions de francs par an) et Biodiversité en forêt (env. 19 millions de francs par an) de la convention-programme dans le domaine des forêts. La majorité des projets pluriannuels sont ainsi pilotés via l'instrument des conventions-programmes.

Avec des prestations forfaitaires par hectare de forêt protectrice traité, le programme partiel Forêts protectrices est facile à mettre en œuvre. L'aide à l'exécution «Gestion durable des forêts de protection» (NaiS) fournit un indicateur de qualité clair, qui convient à la réalisation de contrôles. Le programme partiel couvre également l'infrastructure nécessaire à l'entretien des forêts protectrices et, si une fonction de la forêt est gravement mise en danger, les mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts mises en œuvre dans les forêts protectrices, dans d'autres forêts et hors forêt. Les fonds du programme partiel sont utilisés en majeure partie pour le traitement des forêts protectrices (y c. les mesures d'adaptation aux changements climatiques). La contribution de base par hectare de forêt protectrice traité est fixée à 5000 francs. Les mesures visant à garantir l'infrastructure et à protéger les forêts bénéficient de contributions globales dont le montant correspond à 40 % des coûts nets.

Le programme partiel Gestion des forêts contribue à améliorer la rentabilité de la gestion forestière et à créer les conditions appropriées. Il indemnise la fourniture de prestations dans les domaines de l'optimisation des structures et des processus de gestion, des dessertes forestières hors forêts protectrices, de la planification forestière, des soins aux jeunes peuplements (hors des forêts protectrices et des surfaces consacrées à la biodiversité) et de la formation pratique. Les contributions de la Confédération sont allouées sous la forme d'une participation aux coûts (jusqu'à 40 %), d'une contribution globale ou forfaitaire ou d'une contribution par surface forestière, en fonction de l'objectif de programme. La Confédération participe au financement en moyenne à hauteur de 50 % des dépenses réalisées par les cantons.

Le programme partiel Biodiversité en forêt poursuit les deux objectifs «Protection à long terme de surfaces forestières et des arbres présentant des valeurs écologiques remarquables» et «Conservation d'habitats et d'espèces». Sur la base d'indicateurs de prestation prédéfinis (p. ex. nombre d'hectares ou nombre d'arbres), les contributions fédérales sont allouées au forfait, par unité ou en pourcentage des coûts imputables. La Confédération participe au financement en moyenne à hauteur de 50 % des dépenses réalisées par les cantons.

Les autres fonds du crédit «Forêts» (env. 5 millions de francs par an) sont utilisés en dehors des conventions-programmes aux fins suivantes: mise en œuvre de la Politique de la ressource bois (plan d'action bois), analyses scientifiques et conseils pour la défense contre des organismes nuisibles particulièrement dangereux, prestations fournies par des associations de protection des forêts, soutien à la recherche Forêt et Bois en Suisse (FOBO-CH).

Modifications prévues pour la période 2025–2028

Aucune modification substantielle n’est prévue pour la période de programme 2025–2028.

Pendant la période de programme 2020–2024, la mise en œuvre de la motion 20.3745 Fässler «Garantir un entretien et une exploitation durables des forêts»¹⁷ a donné lieu à l’allocation supplémentaire de 25 millions de francs par an sur quatre ans (de 2021 à 2024) pour des mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts; ces moyens supplémentaires ne seront plus disponibles à partir de 2025 du fait des déficits structurels dans le budget fédéral et de l’augmentation déjà supérieure à la moyenne des dépenses dans le domaine de l’environnement. Le rapport de l’OFEV donnant suite au postulat 23.3220 Fässler montrera comment les cantons ont réparti les moyens entre les différents instruments. L’utilisation réelle des moyens ne peut encore être évaluée de manière exhaustive en raison de la mise en œuvre ayant cours jusqu’à fin 2024.

Dans le cadre de la mesure «4.2.4 Évaluer l’impact des subventions fédérales» du PA-SBS, les indications destinées aux autorités compétentes, en particulier les cantons, ont été précisées sous l’objectif de programme 2 «Dessertes forestières hors forêts protectrices» (programme partiel Gestion des forêts) du Manuel sur les conventions-programmes 2025–2028 dans le domaine de l’environnement¹⁸.

Crédit A231.0327 Forêts

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification (2024 y c. motion 20.3745 Fässler)	145,0	121,0	121,0	122,0	122,0
Modification	–3	–3,6	–3,6	–3,6	–3,6
Nouvelle planification	142,0	117,0	117,0	118,0	119,0
dont part pilotée au moyen du crédit d’engagement	138,0	112,0	112,0	113,0	114,0

Crédit d’engagement 2025–2028 proposé: 451 millions de francs

¹⁷ www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 20.3745.
¹⁸ Disponible sur www.bafu.admin.ch > Thèmes > Droit > Informations pour spécialistes > Conventions-programmes conclues dans le domaine de l’environnement > Manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l’environnement.

2.2.3 Protection contre les dangers naturels

Situation actuelle

En vertu de la LFo, la Confédération alloue des indemnités pour la construction, la remise en état et l'assainissement d'ouvrages et d'installations destinés à protéger les personnes, les zones d'habitation et les voies de communication contre les dangers naturels tels que les avalanches, les chutes de pierres et les glissements de terrain. Elle indemnise par ailleurs la création de cartes des dangers, l'aménagement de stations de mesure ainsi que les services d'alerte (y c. les prévisions et l'optimisation de l'alerte et de la transmission de l'alarme).

Dans le domaine des dangers naturels gravitaires, les subventions relatives aux mesures qui ne sont pas particulièrement onéreuses sont allouées globalement, tandis que celles relatives aux projets particulièrement onéreux sont versées individuellement, par voie de décision. Actuellement, un peu plus de la moitié des contributions fédérales (env. 21,6 millions de francs par an) sont versées aux cantons sur la base de conventions-programmes, soit sous forme de contributions globales soit en pourcentage des coûts imputables (de 35 à 50 %); le reste est affecté à des projets individuels hors convention-programme (mais toujours dans le cadre du crédit d'engagement) sous la forme d'une contribution aux coûts.

Modifications prévues pour la période 2025–2028

La LFo modifiée dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau devrait entrer en vigueur au 1^{er} juin 2025. Le présent message est basé sur le projet de loi du Conseil fédéral¹⁹. Désormais, il est prévu d'indemniser dans leur ensemble, en plus des mesures biologiques et techniques, les mesures relevant de la planification et de l'organisation. Étant donné que les mesures de planification et d'organisation sont nettement moins coûteuses que des ouvrages de protection onéreux et que l'adaptation des indemnisations est minime par rapport au volume global, cette modification du droit n'augmentera pas le total des contributions financières de la Confédération. Le modèle et les taux d'indemnisation resteront inchangés.

Pendant la cinquième période de programme (2025–2028), les efforts visant à harmoniser l'exécution de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts²⁰ seront poursuivis et l'aide aux cantons sera prioritairement axée sur la mise à jour des données de base sur les dangers, l'élaboration des données de base sur les risques, la planification des interventions, le soutien aux cantons, les mesures d'aménagement du territoire et le relevé des ouvrages de protection existants. Les ouvrages de protection sont un élément important des infrastructures de sécurité de la Suisse. Dans le domaine des projets individuels pilotés au moyen du crédit d'engagement mais ne faisant pas partie de la convention-programme, la planification comprend le projet relatif au grand glissement de terrain à Brienz. Les moyens demeurent inchangés, exception faite de la coupe transversale.

¹⁹ FF 2023 859; www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 23.030.

²⁰ RS 921.01

Crédit A236.0122 Protection contre les dangers naturels

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification	39,0	39,0	39,0	40,0	40,0
Modification	–1	–1,5	–1,5	–1,5	–1,5
Nouvelle planification	38,0	38,0	38,0	38,0	39,0
dont part pilotée au moyen du crédit d'engagement	38,0	38,0	38,0	38,0	39,0

Crédit d'engagement 2025–2028 proposé: 153 millions de francs

2.2.4 Nature et paysage

Situation actuelle

En vertu de la LPN, l'exécution par les cantons est soutenue par l'octroi de contributions fédérales basées sur des conventions-programmes. Les fonds sont répartis entre le domaine de la nature et celui du paysage. Dans le domaine de la nature, l'exécution consiste à planifier, mettre sous protection, valoriser et préserver les biotopes d'importance nationale et d'autres biotopes dignes de protection. Des contributions d'exploitation, coordonnées avec les paiements directs, sont versées à l'agriculture pour des prestations spécifiques. La Confédération soutient par ailleurs les mesures cantonales qui favorisent la diversité des espèces et la connectivité des milieux. Dans le domaine du paysage, les contributions fédérales profitent en particulier aux mesures cantonales mises en œuvre dans des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, dans des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et dans d'autres paysages dignes de protection ainsi qu'aux mesures de promotion de la biodiversité et de la qualité paysagère dans l'espace urbanisé. La Confédération promeut par ailleurs les parcs d'importance nationale et les quatre sites suisses inscrits au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO. Les cantons se voient également allouer des aides financières pour les tâches qu'ils accomplissent dans les domaines du monitoring, de l'éducation et de la sensibilisation. Dans les deux domaines, la Confédération accorde des subventions à hauteur d'environ 50 %.

Le soutien apporté aux activités d'intérêt public exercées en faveur de la nature et du paysage par les organisations actives au niveau national n'est pas pris en compte dans le crédit d'engagement. Un montant annuel d'environ 2 millions de francs provenant du crédit «Nature et paysage» est engagé pour ces activités en vertu de l'art. 14 LPN.

Modifications prévues pour la période 2025–2028

Mise en œuvre en 2020, la décision de réunir dans une convention-programme «Paysage» les quatre domaines d'encouragement existants (Paysage, Sites marécageux, Parcs d'importance nationale, Patrimoine mondial naturel) a prouvé son efficacité. Seules deux adaptations mineures sont donc prévues pour la nouvelle période de programme. D'une part, il s'agit de renforcer la compensation écologique dans les aggro-

mérations et les zones urbanisées au sens de l’art. 18*b*, al. 2, LPN et de l’art. 15, al. 1, de l’ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN)²¹. D’autre part, il est prévu d’apporter un soutien aux cantons pour les tâches qu’ils accomplissent dans le domaine du conseil et de la sensibilisation en vertu de l’art. 14*a*, al. 1, LPN.

Le programme «Protection de la nature» avait été profondément remanié en vue de la période de programme 2020–2024. La simplification du programme a produit les effets escomptés quant à la collaboration avec les cantons. Le programme est axé prioritairement sur la planification, l’entretien ciblé et l’assainissement des biotopes d’importance nationale, régionale et locale. Des mesures complémentaires améliorent l’état d’espèces et de milieux menacés pour lesquels la Suisse porte une responsabilité internationale et renforcent la fonctionnalité de l’infrastructure écologique (notamment la mise en réseau des milieux).

Crédit A236.0123 Nature et paysage

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification	100	137	157	179	195
Modification	–2	–41	–60	–80	–95
Nouvelle planification	97	96	97	99	100
dont part pilotée au moyen du crédit d’engagement	95	94	95	97	98

Crédit d’engagement 2025–2028 proposé: 384 millions de francs

2.2.5 Protection contre les crues

Situation actuelle

En vertu de la loi fédérale sur l’aménagement des cours d’eau, la Confédération contribue à la protection contre les crues en accordant des indemnités pour la construction, la remise en état, l’extension et la rénovation d’ouvrages et d’installations destinés à la protection contre les dangers liés aux eaux. Elle indemnise par ailleurs l’élaboration de données de base sur les dangers, la création de cartes des dangers, l’aménagement de stations de mesure ainsi que les services d’alerte (y c. les prévisions et l’optimisation de l’alerte et de la transmission de l’alarme). La Confédération participe financièrement à hauteur de 35 à 50 % aux coûts imputables des cantons. Pour ce qui est des projets individuels, sa contribution peut se monter à 65 % au plus. Environ un tiers des contributions fédérales sont allouées aux cantons sur la base de conventions-programmes (actuellement près de 45 millions de francs par an) et deux tiers pour des projets individuels plus complexes (env. 90 millions de francs par an). Le plus grand projet individuel, à savoir la troisième correction du Rhône (R3), est piloté au moyen de crédits d’engagement propres, soumis séparément au Parlement. Chaque

21 RS 451.1

année, la Confédération collecte auprès des cantons les paiements attendus pour les quatre prochaines années et actualise ses prévisions sur cette base.

Modifications prévues pour la période 2025–2028 (hors R3 et Rhin alpin)

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau devrait entrer en vigueur au 1^{er} juin 2025. Le présent message est basé sur le projet de loi du Conseil fédéral. Désormais, il est prévu d'indemniser dans leur ensemble, en plus des mesures techniques, les mesures relevant de la planification et de l'organisation. En matière d'entretien, les mesures périodiques seront indemnisées au même titre que les mesures régulières, ce afin d'optimiser le cycle de vie des ouvrages de protection. Étant donné que les mesures de planification et d'organisation sont nettement moins coûteuses que des ouvrages de protection onéreux et que l'adaptation des indemnités est minime par rapport au volume global, cette modification du droit ne devrait pas augmenter le total des contributions financières de la Confédération. Le modèle et les taux d'indemnisation resteront inchangés.

Les conventions-programmes et les projets individuels complexes dans le domaine de la protection contre les crues (hors R3 et Rhin alpin) doivent être plafonnés, durant la période à venir, au niveau de la période précédente, à savoir à 481 millions de francs au total (120 millions par an en moyenne). Sur ce montant, environ 200 millions devraient être alloués au titre des conventions-programmes (50 millions de francs par an en moyenne) et environ 280 millions dans le cadre de projets individuels (70 millions de francs par an en moyenne).

S'agissant des conventions-programmes, les dépenses devraient légèrement augmenter par rapport à la période précédente, ce qui sera compensé par les projets individuels. Le crédit d'engagement demandé tient compte des engagements nécessaires à la finalisation des projets de protection contre les crues pour lesquels une première étape de financement a été décidée lors de la période 2020–2024 (env. 50 millions de francs).

Le projet de protection contre les crues du Rhin alpin est un deuxième projet d'envergure; il est mis en œuvre conjointement avec l'Autriche, à la frontière suisse, et doit donc être réglé séparément par un traité international. Pour ce projet (comme pour le projet R3), un crédit d'engagement distinct doit être demandé au Parlement dans le cadre d'un message séparé.

Les moyens alloués au crédit de paiement «Protection contre les crues» augmenteront en moyenne de 2,4 % par an ces quatre prochaines années. Sur ce montant, 26 à 30 millions de francs seront destinés chaque année au projet R3, du fait du plafonnement des moyens destinés aux conventions-programmes et aux projets individuels d'envergure (hors R3 et Rhin alpin). Les éventuels besoins financiers allant au-delà de ce montant seront sollicités auprès du Parlement avec le budget annuel en fonction de l'évolution des travaux. Les fonds destinés au projet lié au Rhin alpin seront planifiés dès que le message concernant l'accord international et la planification détaillée seront disponibles.

Crédit A236.0124 Protection contre les crues

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification	141	151	152	153	154
Modification	−3	−5	−5	−3	16
Nouvelle planification	138	146	147	150	170
dont part pilotée au moyen du crédit d’engagement (hors R3 et Rhin alpin = crédits d’engagement séparés)	122	120	120	120	121
Crédit d’engagement 2025–2028 proposé: 481 millions de francs					

2.2.6 Revitalisation des eaux

Situation actuelle

En vertu de la LEaux (art. 62b, al. 1), la Confédération accorde des contributions pour la planification et la mise en œuvre de mesures destinées à revitaliser les eaux. Le montant des contributions globales est fixé en fonction de l’efficacité et de l’importance des mesures de revitalisation. La contribution que la Confédération verse aux cantons se situe dans une fourchette allant de 35 à 80 % des coûts imputables. Il s’agit de soutenir les relevés écomorphologiques des étendues d’eau et des cours d’eau, la planification stratégique des revitalisations, la part «revitalisation» des planifications par bassin versant, la planification et la mise en œuvre des mesures de revitalisation, et le contrôle des effets de ces dernières.

En règle générale, les indemnités sont allouées sur la base de conventions-programmes (actuellement près de 25 millions de francs par an). Des projets particulièrement onéreux peuvent cependant être financés au cas par cas (projets individuels), par voie de décision. La participation aux coûts des projets individuels est comprise dans le crédit d’engagement proposé ici.

Modifications prévues pour la période 2025–2028

La mise en œuvre des projets de revitalisation s’est accélérée depuis le début du programme en 2012, et la tendance se poursuit. Les moyens fédéraux disponibles dans ce domaine sont de plus en plus insuffisants. Pour cette raison, le crédit «Revitalisation» sera augmenté d’environ 1,5 million de francs par an à partir de 2024, mais cette augmentation sera compensée dans le crédit «Eaux».

Crédit A236.0126 Revitalisation

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification	35,0	35,0	35,0	36,0	36,0
Modification	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6
Nouvelle planification	36,0	36,0	36,0	37,0	37,0
dont part pilotée au moyen du crédit d'engagement	36,0	36,0	36,0	37,0	37,0

Crédit d'engagement 2025–2028 proposé: 146 millions de francs

2.2.7 Protection contre le bruit

Situation actuelle

Le trafic routier est la principale source de bruit en Suisse. Environ un million de personnes, soit une personne sur sept, est exposé à du bruit routier nuisible ou incommode. Ce sont principalement les logements situés en ville ou dans les agglomérations qui sont concernés. En effet, 90 % des personnes affectées par le bruit routier habitent en zone urbaine.

La LPE et l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)²² servent de bases légales à l'octroi de subventions fédérales pour des assainissements et des mesures d'isolation acoustique.

Le 12 mai 2021, le Conseil fédéral a adapté l'OPB²³. Cette révision poursuit le Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores et met en œuvre la motion 19.3237 Hêche «Poursuivre la réduction de la pollution sonore routière afin de protéger les personnes exposées»²⁴; elle permet de maintenir la collaboration entre la Confédération et les cantons et elle définit la protection des personnes contre le bruit comme une tâche permanente. Le Conseil fédéral a autorisé un crédit annuel de 26 millions de francs pour les années 2023 et 2024 visant à soutenir les cantons et les communes dans la protection contre le bruit.

Modifications prévues pour la période 2025–2028

Quelque 26 millions de francs sont prévus dans le cadre des conventions-programmes durant les années 2025 à 2028 pour la protection contre le bruit. Le crédit d'engagement pour cette période totalise donc 102 millions de francs.

Les subventions sont destinées à des mesures contre le bruit sur l'infrastructure routière. Ces mesures sont définies sous forme de projets techniques. Les subventions ne couvrent qu'une partie des coûts de ces mesures (20 % en moyenne). La plus grande part des coûts reste à la charge des cantons et des communes. La limite d'investisse-

²² RS 814.41

²³ RO 2021 293

²⁴ www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 19.3237.

ment des cantons est donnée principalement par la capacité annuelle de chaque canton dans l'exécution de ses projets. Les ressources annuelles maximales cantonales allouées aux projets de lutte contre le bruit routier représentent donc la limite supérieure des besoins en subventions de la part des cantons. La limite inférieure est déterminée par l'exigence nécessaire de ne pas ralentir le rythme de travail actuel des cantons dans l'assainissement phonique des routes et la protection de la santé des riverains et des riverains.

L'accent est mis sur les mesures prises à la source, comme les revêtements silencieux et les réductions de vitesse. La poursuite des contributions financières visant à encourager de manière plus ciblée les mesures à la source suivront dès 2025, selon l'adaptation de l'OPB du 12 mai 2021.

Crédit A236.0125 Protection contre le bruit

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification	26,0	26,0	26,0	27,0	27,0
Modification	-0,5	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Nouvelle planification	25,5	25,0	25,0	26,0	26,0
dont part pilotée au moyen du crédit d'engagement	25,5	25,0	25,0	26,0	26,0

Crédit d'engagement 2025–2028 proposé: 102 millions de francs

**2.2.8 Autres crédits d'engagement en dehors
des conventions-programmes**

**Crédit d'engagement destiné aux stations d'épuration des eaux usées
(2025–2028)**

Situation actuelle

Depuis son entrée en vigueur en 2016, la modification de la LEaux dispose que l'élimination des composés traces dans les eaux usées est financée sur la base du principe de causalité. La Confédération a créé à cette fin une taxe à affectation déterminée qu'elle prélève auprès de toutes les STEP du pays, à hauteur de 9 francs par habitant raccordé et par an; ces recettes sont spécialement affectées au crédit «Taxe sur les eaux usées» (E110.0100). La taxe cofinance les optimisations requises pour que les STEP sélectionnées réduisent la charge de micropolluants qu'elles déversent dans les eaux. La Confédération utilise le produit de la taxe pour indemniser à hauteur de 75 % les coûts liés à la construction et à l'acquisition d'installations et d'équipements servant à éliminer les composés traces organiques dans les STEP. Le financement de l'optimisation des STEP n'a aucune incidence sur le budget.

Les crédits d'engagement 2016–2019 et 2020–2024 ont déjà contribué à assainir et à mettre en service 21 STEP. Des travaux sont également en cours dans 23 STEP. D'ici la fin 2024, le crédit d'engagement 2020–2024 sera entièrement utilisé.

Modifications prévues pour la période 2025–2028

Un nombre bien plus élevé de projets sont planifiés pour la période 2025–2028 que durant la période précédente: les cantons programment environ 50 projets d'optimisation, dont plusieurs grands projets (notamment STEP Winterthour, Birs, Ramsen, Worblental). Un crédit d'engagement de 450 millions de francs est demandé durant la période de 2025 à 2028 pour la réalisation de ces projets. Il est nettement supérieur à celui de la période précédente (300 millions).

Afin de pouvoir compenser ses engagements, bien plus élevés que lors de la période précédente, le Conseil fédéral a prévu dès 2025, dans le budget 2024 avec plan intégré des tâches et des finances 2025–2027, un besoin de paiement annuel de 80 millions de francs. Ce montant correspond à des besoins supplémentaires de 20,5 millions de francs par an par rapport à la planification actuelle. Étant donné qu'une partie des projets ne seront finalisés qu'après 2028, tous les engagements ne seront pas payés durant la période de 2025 à 2028. Le montant résiduel sera compensé durant la période suivante.

Les fonds nécessaires au financement ont déjà été collectés et sont inscrits sous les capitaux de tiers via le financement spécial à affectation déterminée «Taxe sur les eaux usées». Les besoins supplémentaires n'augmentent ainsi pas les déficits structurels de la Confédération dans les années du plan financier. Le solde du financement spécial à affectation déterminée «Taxe sur les eaux usées» s'élevait à 300 millions de francs fin 2022; il se montera probablement à quelque 190 millions début 2029. Entre 2029 et 2040, les dépenses atteindront quant à elles environ 500 millions de francs et les recettes, 310 millions. Selon les connaissances actuelles, les recettes totales suffiront pour couvrir toutes les dépenses prévues.

Crédit A236.0102 Stations d'épuration des eaux usées

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification	59,5	59,5	59,5	59,5	59,5
Modification	0,0	20,5	20,5	20,5	20,5
Nouvelle planification	59,5	80,0	80,0	80,0	80,0

Crédit d'engagement 2025–2028 proposé: 450 millions de francs

Crédit d'engagement destiné à l'assainissement des débits résiduels (2025–2028)

Situation actuelle

La Confédération alloue des indemnités pour les mesures d'assainissement des débits résiduels (art. 80 LEaux). Ces mesures concernent des cours d'eau qui sont sensiblement influencés par un prélèvement et qui traversent des paysages ou des biotopes répertoriés dans un inventaire national ou cantonal. Depuis l'introduction de cette réglementation légale en 1991, peu de moyens ont été utilisés pour cette tâche nouvellement décidée. Les fonds correspondants sont affectés au crédit d'engagement pour l'assainissement des débits résiduels, qui fait partie du crédit «Eaux».

La Confédération utilise également le crédit «Eaux» pour accorder des subventions dans le domaine de l'acquisition de données de base, en particulier pour soutenir le développement d'installations et de procédés permettant d'améliorer l'état de la technique dans l'intérêt général de la protection des eaux. Par ailleurs, la Confédération peut allouer aux cantons des indemnités pour des recherches portant sur les causes de l'insuffisance qualitative d'une eau importante, en vue de déterminer les mesures d'assainissement à prendre. Le montant total des contributions s'élève à près de 2 millions de francs par an.

Modifications prévues pour la période 2025–2028

Pour la période 2025–2028, un engagement de 8 millions de francs est prévu pour l'indemnisation de mesures d'assainissement des débits résiduels. Ces moyens garantiront en particulier le soutien au canton du Tessin, qui a décidé d'assainir les débits résiduels de plusieurs cours d'eau dans des zones alluviales d'importance nationale. Cet engagement initialement prévu pour la période 2020–2024 a été reporté à la période 2025–2028 en raison d'un recours contre la décision d'assainissement du canton. D'autres indemnisations substantielles au profit d'autres cantons sont difficilement prévisibles.

Pour des raisons d'organisation, les subventions pour des activités liées à la pêche ou au domaine aquatique seront accordées par l'intermédiaire du crédit «Eaux» à partir de 2024. Les moyens correspondants, qui s'élèvent à 0,54 million de francs par an, seront transférés du crédit «Animaux sauvages et chasse» au crédit «Eaux». Ils ne font pas partie du crédit d'engagement demandé.

Par ailleurs, le crédit «Revitalisation» sera augmenté d'environ 1,5 million de francs par an, mais cette augmentation sera compensée dans le crédit «Eaux» (cf. ch. 2.2.6).

Crédit A231.0326 Eaux

Millions de francs	2024	2025	2026	2027	2028
Ancienne planification	5,3	5,4	5,4	5,5	5,5
Modification	-1,3	-1,3	-1,2	-1,2	-1,2
Nouvelle planification	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
dont part pilotée au moyen du crédit d'engagement	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Crédit d'engagement 2025–2028 proposé: 8 millions de francs

2.3 Estimations du renchérissement

Les estimations du renchérissement sur lesquelles sont basés les montants des crédits d'engagement figurent dans l'arrêté fédéral (art. 3) et sont mentionnées ci-après. Elles prennent pour référence l'état de l'indice suisse des prix à la consommation de décembre 2023, qui s'établit à 106,2 points (déc. 2020 = 100). Les crédits budgétaires annuels sont adaptés aux estimations actuelles du renchérissement. Les estimations admises sont les suivantes:

- 2025: +1,2 %;
- 2026: +1,0 %;
- 2027: +1,0 %;
- 2028: +1,0 %.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les conséquences financières pour la Confédération découlent des diverses modifications prévues pour la période 2025–2028 (cf. ch. 2).

Les moyens nécessaires au financement des crédits d'engagement demandés sont planifiés dans le budget 2024 avec plan intégré des tâches et des finances 2025–2027, adopté par le Conseil fédéral le 28 juin 2023. Ils tiennent compte de la coupe transversale prévue par le Conseil fédéral.

Dans le domaine de la protection contre les crues, deux projets d'envergure (R3 et Rhin alpin) généreront probablement des dépenses pendant la période de programme 2025–2028. Toutefois, comme ces projets sont pilotés au moyen de crédits d'engagement séparés, ils ne sont pas pris en compte dans les crédits d'engagement 2025–2028 demandés dans le présent message.

Vue d'ensemble des crédits d'engagement

Millions de francs	2025	2026	2027	2028	Total
– Animaux sauvages et chasse	8	8	8	8	32
– Forêts	112	112	113	114	451
– Protection contre les dangers naturels	38	38	38	39	153
– Nature et paysage	94	95	97	98	384
– Protection contre les crues	120	120	120	121	481
– Revitalisation des eaux	36	36	37	37	146
– Protection contre le bruit	25	25	26	26	102
– Stations d'épuration des eaux usées	80	80	80	80	450
– Assainissement des débits résiduels	2	2	2	2	8
Total des crédits d'engagement 2025–2028 proposés					2207

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les crédits d'engagement demandés pour la période 2025–2028 n'ont aucune conséquence sur l'état du personnel. Les ressources humaines existantes sont suffisantes pour accomplir l'ensemble des tâches.

3.2 Conséquences pour les cantons

La Confédération peut s'engager auprès des cantons à hauteur des crédits d'engagement octroyés. Avec ceux-ci, elle alloue aux cantons des contributions financières pour la réalisation des objectifs environnementaux qu'elle a préalablement négociés avec les cantons dans les conventions-programmes. Il s'agit, d'une part, d'aides financières soutenant la réalisation de tâches qui ont été choisies par le bénéficiaire lui-même (canton) et retenues lors des négociations contractuelles entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, de contributions financières servant à compenser les dépenses supportées par les cantons pour la réalisation de tâches relevant du droit fédéral. La part cantonale du financement se situe dans une fourchette allant de 20 à 80 % des coûts d'une mesure. En 2025, l'instrument des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement entrera déjà dans sa cinquième période de programme. Le système a été sans cesse perfectionné par la Confédération, avec l'aide des cantons, et des points faibles ont été éliminés. Les processus étant désormais bien intégrés, on peut partir du principe que les crédits d'engagement demandés pour les années 2025 à 2028 n'entraîneront pas de besoins en personnel supplémentaires pour les cantons. Sur le plan financier, les cantons disposent d'une marge d'appréciation en ce qu'ils peuvent en partie définir eux-mêmes, dans le cadre des conventions-pro-

grammes, dans quelle mesure ils fourniront telles ou telles prestations pendant la période de programme, au vu des ressources financières et humaines disponibles.

Le tableau ci-après donne un aperçu approximatif de la part moyenne de participation de la Confédération et des cantons aux coûts d’une mesure dans le cadre des crédits d’engagement destinés aux conventions-programmes.

Programme	Participation de la Confédération	Participation des cantons
Animaux sauvages et chasse	50 %	50 %
Forêts	40 à 50 %	50 à 60 %
Protection contre les dangers naturels	40 %	60 %
Nature et paysage	50 %	50 %
Protection contre les crues	40 %	60 %
Revitalisation des eaux	50 à 60 %	40 à 50 %
Protection contre le bruit	20 %	80 %

3.3 Conséquences économiques

Les mesures prises dans le domaine de l’environnement peuvent profiter à des régions de toute la Suisse tant d’un point de vue écologique qu’économique. Dans tous les cantons, un grand nombre de projets relevant de la politique environnementale fédérale et cantonale sont mis en œuvre dans le cadre des conventions-programmes. La réalisation de ces projets génère de l’emploi au niveau local et augmente la valeur ajoutée locale dans de nombreux secteurs tels que le bâtiment. L’économie locale s’en trouve renforcée, et les travaux d’entretien annuels améliorent les perspectives d’avenir des entreprises mandatées. Le fait de dépenser les revenus générés par la valeur ajoutée crée à son tour de la valeur ajoutée et de l’emploi. Comme le niveau des contributions fédérales est couplé entre autres à l’efficacité des mesures cantonales, cela tend à encourager des modèles commerciaux innovants et des progrès technologiques, avec pour effet une augmentation de la valeur ajoutée et de l’emploi. Enfin, les projets ont une influence positive sur les services écosystémiques au niveau local, ce qui est vital pour les activités économiques qui en dépendent.

3.4 Conséquences sociales et environnementales

Les crédits d’engagement proposés pour la période 2025–2028 permettront à la Confédération de cofinancer les mesures cantonales de protection de l’environnement qui relèvent des tâches communes. Les fonds contribuent ainsi à la réalisation des objectifs de la politique environnementale. Dans plusieurs domaines de l’environnement, les mesures exécutées par les cantons profitent non seulement à l’environnement lui-même, mais aussi directement à la société. Les mesures cofinancées par la Confédération ont également un effet positif indirect sur la société dans de nombreux autres

domaines. Par exemple, l'entretien des forêts, la revitalisation des eaux et la préservation des sites naturels protégés améliorent les prestations récréatives des zones concernées, ce qui accroît le bien-être de la population.

3.5 Compétences

Dans l'accomplissement des tâches relevant des conventions-programmes, la Confédération se concentre sur le plan stratégique et contrôle la réalisation du programme (controlling). De leur côté, les cantons définissent de quelle façon ils veulent remplir les exigences de la Confédération et ils mettent en œuvre les objectifs sur le plan opérationnel. Avant le début d'une période de programme, la Confédération et les cantons s'entendent sur les prestations que doit fournir un canton pour contribuer aux objectifs stratégiques de la Confédération dans le domaine de l'environnement, et cette dernière s'engage à soutenir les cantons financièrement. Les conventions-programmes fixent les prestations du canton, la contribution financière de la Confédération et les modalités (concernant notamment le controlling et les rapports annuels). À l'échelon fédéral, l'OFEV est l'autorité compétente pour la conclusion et le controlling des conventions-programmes.

Dans le cadre du crédit destiné aux stations d'épuration des eaux usées, les indemnités demandées par les cantons pour des mesures servant à éliminer les composés traces organiques sont allouées individuellement: les cantons doivent adresser à l'OFEV une demande d'indemnités au cas par cas. Après l'examen de la demande, l'OFEV fixe le montant des subventions par voie de décision ou conclut à cet effet un contrat avec le bénéficiaire des subventions, conformément à l'art. 61d OEaux.

Dans le cadre du crédit destiné à l'assainissement des débits résiduels, la Confédération peut allouer des indemnités pour des mesures d'assainissement en faveur de cours d'eau qui sont sensiblement influencés par un prélèvement et qui traversent des paysages ou des biotopes répertoriés dans un inventaire national ou cantonal. L'indemnisation est conditionnée par le fait que la mesure contribue à la protection et à l'entretien d'un biotope d'importance nationale, régionale ou locale. En vertu de l'art. 23, al. 1, OPN, l'OFEV est l'organe fédéral chargé de la protection de la nature et du paysage. En conséquence, l'OFEV est compétent pour le traitement des demandes et l'octroi des indemnités.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité et légalité

La compétence de l'Assemblée fédérale concernant l'adoption des crédits d'engagement proposés découle de l'art. 167 Cst. Un crédit d'engagement est requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire. En vertu de l'art. 21, al. 4, let. d, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances

(LFC)²⁵, des crédits d'engagement sont requis notamment pour l'octroi de subventions qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs. Les bases légales pour l'octroi de subventions dans les différents domaines figurent ci-après.

4.1.1 Animaux sauvages et chasse

En vertu de l'art. 7a, al. 3, de la révision de la loi sur la chasse (révLChP), la Confédération alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des aides financières globales pour couvrir les frais de surveillance et de mise en œuvre des mesures de gestion du loup. L'art. 11, al. 6, révLChP autorise par ailleurs la Confédération à allouer aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour les frais de surveillance des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance internationale et nationale, ainsi que des districts francs fédéraux. Désormais, la Confédération alloue également, sur la base de conventions-programmes, des aides financières pour des mesures de conservation des espèces et des milieux naturels dans des réserves et des zones visées à l'art. 11, al. 1 à 4, révLChP. À l'avenir, le nouvel art. 11a, al. 3, révLChP permettra en outre à la Confédération d'accorder aux cantons des indemnités globales pour des mesures visant à maintenir les corridors faunistiques suprarégionaux dans un état fonctionnel. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui en vertu de l'art. 13, al. 3, LChP, les cantons peuvent aussi recevoir des indemnités globales pour les frais d'indemnisation des dégâts causés par la faune sauvage dans une zone protégée visée à l'art. 11, al. 6, LChP.

En dehors de la convention-programme, les cantons peuvent obtenir des aides financières pour des mesures visant à prévenir les dommages causés par les castors (art. 12, al. 5, let. b, révLChP) et des indemnités pour les dommages aux infrastructures causés par les castors (art. 13, al. 5, révLChP).

4.1.2 Forêts

Sur la base des art. 37, 37a, 38 et 38a LFo, la Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes pour des mesures visant à promouvoir et à conserver les forêts et leurs fonctions (fonctions protectrice, sociale et économique). Elle alloue ainsi aux cantons des indemnités globales pour les mesures nécessaires afin que les forêts protectrices puissent remplir leur fonction (art. 37 LFo) et pour les mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts hors forêts protectrices causés par des événements naturels ou par des organismes nuisibles (art. 37a LFo).

Par ailleurs, elle alloue des aides financières globales pour les mesures destinées au maintien et à l'amélioration de la diversité biologique de la forêt (art. 38 LFo) et pour les mesures qui améliorent la rentabilité de la gestion des forêts selon les principes du développement durable (art. 38a LFo).

Sur la base des art. 37, al. 1^{bis}, 37a, al. 2, et 38a, al. 2, let. b, LFo, des indemnités ou des aides financières peuvent aussi être allouées au cas par cas, par décision de l'OFEV.

L'Assemblée fédérale vote tous les quatre ans, par voie d'arrêté fédéral simple, un crédit d'engagement pour l'octroi des subventions (art. 41, al. 1, LFo).

4.1.3 Protection contre les dangers naturels

Dans le domaine de la protection contre les dangers naturels, l'art. 36 LFo constitue une base légale pour l'allocation de contributions aux cantons. La modification de l'article, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} juin 2025, autorise la Confédération à allouer aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour les études de base et les mesures nécessaires à la protection contre les catastrophes naturelles du point de vue de l'aménagement du territoire, de l'organisation, de la biologie ou de la technique. Exceptionnellement, la Confédération peut aussi allouer par voie de décision des indemnités pour des projets impliquant une évaluation au cas par cas de sa part. Le crédit d'engagement requis est voté tous les quatre ans par l'Assemblée fédérale, par voie d'arrêté fédéral simple (art. 41, al. 1, LFo).

4.1.4 Nature et paysage

En vertu de l'art. 13 LPN, la Confédération peut soutenir la protection de la nature en allouant aux cantons, dans les limites des crédits votés et sur la base de conventions-programmes, des aides financières globales pour la conservation, l'acquisition et l'entretien de paysages, localités caractéristiques et monuments naturels dignes de protection, ainsi que pour les travaux de recherche et de documentation liés à ces activités. Elle accorde également aux cantons, sur la base de conventions-programme, des aides financières globales pour la création, la gestion et l'assurance de la qualité de parcs d'importance nationale (art. 23k, al. 1, LPN). L'art. 18d, al. 1, LPN l'autorise par ailleurs à allouer aux cantons, dans les limites des crédits votés et sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ainsi que pour la compensation écologique. Enfin, des indemnités globales peuvent être allouées aux cantons pour les mesures de protection et d'entretien des sites marécageux, conformément à l'art. 23c, al. 3, LPN.

Les art. 14 et 14a LPN constituent les bases légales nécessaires à l'octroi d'aides financières via le crédit de paiement «Nature et paysage» (A236.0123), en dehors du crédit d'engagement.

L'Assemblée fédérale accorde, par voie d'arrêté fédéral simple, des crédits d'engagement de durée limitée pour l'octroi des subventions (art. 16a, al. 1, LPN).

4.1.5 Protection contre les crues

Dans le domaine de la protection contre les crues, l'art. 6 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau modifiée (dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} juin 2025) autorise la Confédération à allouer aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour les études de base et les mesures nécessaires à la protection contre les crues du point de vue de l'aménagement du territoire, de l'organisation, du génie biologique ou de la technique. La Confédération peut aussi allouer aux cantons des indemnités au cas par cas pour des projets particulièrement onéreux (art. 6, al. 2, de la loi fédérale révisée sur l'aménagement des cours d'eau). L'Assemblée fédérale vote tous les quatre ans, par voie d'arrêté fédéral simple, un crédit d'engagement destiné aux mesures d'encouragement ordinaires (art. 10, al. 1, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau).

4.1.6 Revitalisation des eaux

En vertu de l'art. 38a, al. 1, LEaux, les cantons veillent à revitaliser les eaux et tiennent compte des bénéfices de ces interventions pour la nature et le paysage, ainsi que de leurs répercussions économiques. L'art. 62b, al. 1, LEaux autorise la Confédération à allouer aux cantons, dans les limites des crédits accordés et sur la base de conventions-programmes, des indemnités sous la forme de contributions globales pour la planification et la mise en œuvre de mesures destinées à revitaliser les eaux. Comme c'est le cas pour la protection contre les dangers naturels et la protection contre les crues, des indemnités peuvent aussi être allouées aux cantons au cas par cas par voie de décision pour des projets particulièrement onéreux.

L'Assemblée fédérale vote, par voie d'arrêté fédéral simple, un crédit d'engagement de durée limitée pour l'octroi des subventions (art. 65, al. 1, LEaux).

4.1.7 Protection contre le bruit

Dans le cadre de l'utilisation du produit net de l'impôt sur les huiles minérales et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, la Confédération participe aux coûts des mesures de protection contre le bruit et d'isolation acoustique à prendre lors de l'assainissement des routes autres que les routes nationales et principales (art. 50, al. 1, let. b, LPE). La participation aux coûts se base sur des conventions-programmes conclues avec les cantons. L'OPB exécute la disposition de la LPE. Elle règle l'octroi de subventions fédérales à l'assainissement et à la protection contre le bruit des routes existantes, ainsi que le contenu spécifique des conventions-programmes dans le domaine du bruit (art. 21 à 27 OPB).

4.1.8 Stations d'épuration des eaux usées (2025–2028)

Dans les limites des crédits accordés et des moyens disponibles, la Confédération alloue aux cantons des indemnités pour la construction et l'acquisition d'installations et d'équipements servant à l'élimination de composés traces organiques dans les stations centrales d'épuration des eaux usées et pour les égouts permettant de renoncer à ces installations et équipements (art. 61a, al. 1, LEaux).

Afin de permettre le financement de ces mesures, l'Assemblée fédérale vote, par voie d'arrêté fédéral simple, un crédit d'engagement de durée limitée pour l'octroi des subventions (art. 65, al. 1, LEaux).

4.1.9 Assainissement des débits résiduels (2025–2028)

Lorsqu'un cours d'eau est sensiblement influencé par un prélèvement, il y a lieu d'assainir son cours aval, conformément aux prescriptions de l'autorité, sans que les droits d'utilisation existants soient atteints d'une manière qui justifierait un dédommagement (art. 80, al. 1, LEaux). L'autorité ordonne des mesures d'assainissement supplémentaires lorsqu'il s'agit de cours d'eau qui traversent des paysages ou des biotopes répertoriés dans un inventaire national ou cantonal ou que des intérêts publics prépondérants l'exigent (art. 80, al. 2, LEaux). Si les mesures d'assainissement visées à l'art. 80, al. 2, LEaux contribuent à la protection et à l'entretien de biotopes d'importance nationale, régionale ou locale, la Confédération peut allouer des indemnités au cas par cas par voie de décision, conformément à l'art. 18d, al. 2, LPN.

4.2 Forme de l'acte à adopter

En vertu des art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁶, l'acte à édicter dans le cas présent doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple, qui n'est pas sujet au référendum.

4.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les crédits d'engagement qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, ce qui est le cas de tous les crédits d'engagement dont il est question ici, sont soumis au frein aux dépenses et doivent donc être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

²⁶ RS 171.10

4.4 Conformité à la loi sur les subventions

L'arrêté de financement se fonde sur les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)²⁷. Selon l'art. 5, al. 1, LSU, le Conseil fédéral doit examiner périodiquement les aides financières et les indemnités. Dans son rapport sur les subventions de 2008²⁸, le Conseil fédéral indique que tous les messages concernant des arrêts de crédit et des plafonds de dépenses doivent obligatoirement comprendre un chapitre consacré au respect des principes établis par la loi sur les subventions²⁹.

La LSu dispose par ailleurs que les aides financières et les indemnités sont en règle générale allouées aux cantons sur la base de conventions-programmes (art. 16, al. 3). Ces conventions-programmes portent normalement sur quatre années, fixent les objectifs stratégiques à atteindre en commun par la Confédération et les cantons et régissent la contribution de la Confédération et, en accord avec le CDF, les modalités de la surveillance financière.

Avec le Manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement, l'OFEV a élaboré une publication qui s'appuie sur la législation en matière de subventions et de protection de l'environnement et qui garantit le respect des exigences légales de la LSu et des règles de la législation spéciale en matière d'environnement. Le manuel présente de façon harmonisée, dans un seul document, les bases légales, méthodologiques et techniques des conventions-programmes. Il explique en outre les directives de l'OFEV concernant la demande, la négociation, la conclusion et la mise en œuvre d'une convention-programme.

4.4.1 Pilotage matériel et financier des subventions

En tant que partenaire contractuel des conventions-programmes, l'OFEV exerce une influence directe sur le pilotage matériel et financier des moyens demandés pour les crédits d'engagement dont il est question ici. L'allocation des fonds aux cantons dans le cadre des conventions-programmes fait l'objet de négociations conjointes, la Confédération soumettant aux cantons une proposition. Si un canton n'est pas d'accord avec l'offre de la Confédération, l'OFEV fixe le contenu de la convention-programme par voie de décision (voir les détails sous ch. 4.4.2).

L'emploi des contributions par les cantons fait l'objet d'un controlling et de contrôles par sondage. En vertu de l'art. 57, al. 1, LFC, c'est l'OFEV qui répond de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des moyens engagés dans le cadre des conventions-programmes. Le CDF et le Contrôle cantonal des finances peuvent vérifier sur place l'existence, l'exhaustivité et l'exactitude des données transmises par le canton.

L'octroi de la contribution fédérale dépend aussi de la réalisation des objectifs convenus. Si un canton n'atteint pas les objectifs convenus, ou seulement de façon insuffisante, la Confédération peut réduire ou suspendre entièrement les paiements. Elle a également la possibilité d'exiger du canton qu'il procède à des améliorations dans un

²⁷ RS 616.1

²⁸ Rapport 2008 du Conseil fédéral du 30 mai 2008 sur les subventions; FF 2008 5651.

²⁹ FF 2008 5651, 5737

certain délai. Si les améliorations et les éventuelles adaptations de la convention-programme ne permettent pas de réaliser le programme, la Confédération exige la restitution des montants déjà versés. Dans ce cas, le canton n'a droit qu'aux contributions fédérales proportionnelles à la prestation fournie. La restitution est régie par les art. 28 et 29 LSu.

Les dispositions de la LSu relatives au pilotage des subventions s'appliquent sans restriction aux aides financières et aux indemnités accordées aux cantons en dehors des conventions-programmes. Conformément à l'art. 16, al. 1, LSu, ces subventions sont en règle générale allouées par voie de décision.

4.4.2 Procédure d'octroi des contributions

L'art. 46, al. 2, Cst. dispose que la Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération.

En vertu de l'art. 16, al. 3, LSu, les aides financières et les indemnités sont en règle générale allouées aux cantons sur la base de conventions-programmes. La procédure jusqu'à la conclusion des conventions-programmes, en tant que contrats de droit public, est définie aux art. 19 à 20a LSu. À la fin des pourparlers, l'autorité adresse au requérant une proposition et lui impartit un délai pour accepter le contrat (art. 19, al. 2, LSu). Cette proposition correspond, lorsque les négociations ont abouti, au résultat convenu en commun et, lorsque ces négociations ont échoué, à la «dernière offre» de l'OFEV. Le contenu et la durée des conventions-programmes sont arrêtés à l'art. 20a LSu. Si la convention est approuvée et signée dans le délai imparti, elle devient un contrat de droit public. Dans le cas contraire, la Confédération fixe son contenu par décision.

La prestation financière de la Confédération dépend de la réalisation des objectifs, des résultats et des effets. Dans une convention-programme, la contribution fédérale est répartie entre les différents objectifs du programme et le versement des fonds au canton s'effectue par tranches annuelles. La Confédération verse chaque tranche annuelle en été, cette façon de procéder étant liée à la remise du rapport annuel dans les délais fixés et sous la forme prévue. Il convient enfin de mentionner la réserve générale selon laquelle le versement dépend de l'approbation des crédits budgétaires par les organes fédéraux compétents en matière de budget et de planification financière.

Afin de surveiller la réalisation des objectifs par le canton, la Confédération procède à un controlling du programme ainsi qu'à des contrôles par sondage. Fin mars, les cantons déposent leurs rapports annuels spécifiques au programme. Ces rapports contiennent des informations succinctes sur l'avancement du programme en termes de contenu et de financement (comparaison entre l'état actuel et l'état visé), ainsi que la liste de tous les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Les rapports annuels permettent de mesurer les progrès accomplis et à venir dans la réalisation des objectifs, mais aussi d'identifier les éventuelles adaptations à apporter. La Confédération vérifie par ailleurs la qualité de la mise en œuvre au moyen de contrôles par sondage

(un à deux contrôles sur la période de programme), effectués au niveau des projets ou des mesures.

Pour les projets complexes ou d'envergure qui impliquent une évaluation particulière de la part de la Confédération, il est possible d'allouer des subventions au canton par voie de décision individuelle. Contrairement aux contributions fixées dans les conventions-programmes, de telles subventions ne font l'objet d'aucune négociation entre la Confédération et les cantons: l'OFEV fixe la contribution fédérale définitive par voie de décision sur la base d'une demande de subvention, le canton en tant que requérant étant tenu de lui fournir tous les renseignements nécessaires et de l'autoriser à consulter les dossiers (art. 15c, al. 1, LSu).

4.5 Renonciation à la procédure de consultation

En dépit de la grande portée politique, financière et économique du présent objet au sens de l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)³⁰, aucune procédure de consultation n'a été organisée en vertu de l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo, puisqu'aucune information nouvelle permettant de déterminer si le projet est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté (art. 2, al. 2, LCo) n'était à attendre. Le présent objet étant périodique et les crédits d'engagement présentés étant restés les mêmes ces dernières années, il n'y avait pas lieu de s'attendre à un changement de position des milieux intéressés.

³⁰ RS 172.061

