

6 décembre 2021, 8h27

21.224

Interpellation du groupe VertPOP**La protection contre les dangers naturels dans les communes neuchâtelaises est-elle garantie dans un avenir proche ?**

Les inondations des villages de Villiers/Dombresson, en juin 2019, et de Cressier, en juin 2021, et leurs conséquences en termes de dégâts matériels et humains ont démontré que les agglomérations sur le territoire cantonal ne sont encore pas suffisamment protégées contre les crues. De manière plus générale, il existe encore des lacunes dans la protection contre les dangers naturels traités par le programme cantonal de cartographie des dangers naturels (chutes de pierres et de blocs, éboulements, glissements de terrain, crues statiques et dynamiques des eaux de surface, remontées des eaux souterraines, laves torrentielles, érosion).

Cette constatation soulève une interrogation : la gestion des dangers naturels par l'État de Neuchâtel (qui, soit, suit son cours) est-elle en adéquation avec le changement climatique, c'est-à-dire une augmentation des événements de forte intensité, tant d'un point de vue économique que sociétal (protection des personnes) ?

Une série de questions, qui s'articulent en quatre volets, sont adressées au Conseil d'État :

1. État des lieux

- 1.1. *Est-il possible d'obtenir un état des lieux des démarches ayant été engagées par les communes (études et réalisation de projets de protection) pour limiter les dangers naturels sur leur territoire ?*
- 1.2. *Les communes les plus vulnérables (degré de danger rouge sur les cartes de dangers, voire bleu à l'image de la crue de Cressier) ont-elles engagé les démarches qui s'imposent ?*
- 1.3. *Le Conseil d'État juge-t-il cet état des lieux satisfaisant ?*

2. Passage à l'action des communes

- 2.1. *Existe-t-il des freins, pour les communes, à engager les démarches pour que la protection contre les dangers naturels soit garantie ? Note : dans le cadre de la convention-programme pour la mise en oeuvre de l'article 3 « Protection contre les crues » de la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, 30% des frais restent à charge des communes.*
- 2.2. *Des incitations supplémentaires sont-elles à envisager ? Davantage de moyens doivent-ils être mis à disposition des communes ? À titre de rappel, concernant les crues, « il est du devoir du canton de se montrer proactif et d'encourager les communes à faire face à leur responsabilité, en leur fournissant tout le soutien dont elles peuvent avoir besoin » (rapport 20.002 du Conseil d'État au Grand Conseil).*
- 2.3. *Quels sont les leviers à disposition de l'État pour agir sur une commune qui tarde à prendre les mesures nécessaires pour protéger les biens et les personnes ?*

3. Soutien financier extraordinaire à venir

- 3.1. *Les communes vulnérables qui ne prendraient pas les mesures nécessaires à court terme pourront-elles légitimement recevoir un éventuel crédit de soutien en cas de catastrophe à venir ?*

4. Le cas particulier du ruissellement

- 4.1. *Le Conseil d'État envisage-t-il d'utiliser la carte fédérale de l'aléa ruissellement comme une donnée contraignante pour l'aménagement du territoire et l'octroi de permis de construire ?*

Développement

La présente interpellation fait suite au vote du « Crédit complémentaire intempéries de Cressier » de 1'390'000 francs (destiné à financer des interventions urgentes et la reconstruction de la RC 2185 suite à l'événement survenu le 22 juin 2021 à Cressier). Plus particulièrement, elle fait suite à l'étonnement suscité par la mise en perspective de ce montant avec le montant alloué par le canton, sur une période de quatre ans, à la protection contre les crues : 1'638'000 francs.

Qu'en pensent les personnes concernées du service des ponts et chaussées ?

Première signataire : Fanny Greillat.

Autres signataires : Sarah Blum, Clarence Chollet, Patrick Erard, Christine Ammann Tschopp, Manon Roux, Cloé Dutoit, Richard Gigon, Monique Erard, Niel Smith, Juliette Grimm, Brigitte Neuhaus, Johanna Lott Fischer, Marc Fatton, Eleanor Pescante, Fanny Greillat, Marie-France Vaucher, Diane Skartsounis, Stéphanie Skartsounis, Barbara Blanc, Céline Barrelet, Emma Combremont, François Perret, Sven Erard, Émile Blant, Céline Dupraz, Armin Kapetanovic, Léa Eichenberger, Karim Boukhris, Céline Guinand, Adriana Ioset, Julien Gressot, Magali Babey, Aurélie Gressot.

Réponse écrite du Conseil d'État, transmise aux membres du Grand Conseil le 9 février 2022

1. État des lieux

1.1. Est-il possible d'obtenir un état des lieux des démarches ayant été engagées par les communes (études et réalisation de projets de protection) pour limiter les dangers naturels sur leur territoire ?

Les tableaux ci-dessous listent toutes les études et projets de protection contre les dangers naturels ayant bénéficié (ou qui devraient pouvoir bénéficier) d'un subventionnement fédéral et/ou cantonal dans le cadre des périodes de conventions-programmes 2016-2019 et 2020-2024.

Les conventions-programmes constituent le principal instrument de mise en œuvre de diverses politiques environnementales en partenariat entre la Confédération et les cantons. Tous les quatre ans, les deux parties conviennent des prestations à fournir par le canton pour contribuer aux objectifs stratégiques de la Confédération, et cette dernière s'engage à le soutenir financièrement.

La convention-programme « Données de base et ouvrages de protection dans le domaine des dangers naturels » se divise en deux parties distinctes :

- la première qui traite des **dangers hydrologiques**, dont la base légale est la LACE (loi sur l'aménagement des cours d'eau) ;
- la seconde qui traite des **dangers géologiques** (glissements de terrain et chutes de pierre), dont la base légale est la LFO (loi sur les forêts).

Il faut préciser que ces tableaux ne concernent que les dangers naturels gravitaires et excluent d'autres phénomènes tels que les tempêtes ou les séismes.

Communes ayant sollicité un subventionnement durant la période 2016-2019

Commune	LACE	LFO	Remarque
Val-de-Ruz	x		Étude : Boudevilliers Réalisation : Mesures d'urgence Val-de-Ruz 2019 Étude : Concept de protection Dombresson-Villiers (en cours)
Cressier	x		Étude et réalisation : berges de la Thielle (mené par le canton)
Cornaux	x		Étude et réalisation : Clos-St-Pierre
Boudry	x		Étude et réalisation : Areuse (pont des Repaires + déversoir Vivier)
Boudry		x	Étude : versant Marfaux / Repaires / Bataillard (premiers ouvrages réalisés sous convention précédente)
Val-de-Travers	x		Étude : Areuse, pont de Travers Étude : Areuse - Vieille-Areuse : Môtiers-Mauler
Val-de-Travers		x	Étude : Noiraigue
Le Landeron	x		Étude : Divers ruisseaux

Communes ayant sollicité un subventionnement durant la période 2020-2024 (état déc. 2021)

Commune	LACE	LFO	Remarque
Val-de-Ruz	x		Étude : Fontaines, ruissellement Étude : Concept de protection Dombresson-Villiers (en cours)
Val-de-Ruz		x	Réalisation : remise en état seuils de La Berthière Réalisation : chemin du Mont Perreux
La Grande Béroche		x	Étude : Situation Vaux de Vaumarcus (en cours) Étude : mesures quartier « Vignes perdues »
Cressier	x		Réalisation : Mesures d'urgence 2021 Étude : concept de protection de Cressier (en cours)
Cornaux	x		Étude : Bois Rond (en cours)
Boudry	x		Étude : concept de protection Boudry

Boudry		x	Réalisation : élab. mesures Marfaux / Repaires / Bataillard (en cours)
Val-de-Travers	x		Étude + réalisation : Areuse, pont de Travers (en cours) Réalisation : Areuse – Vieille-Areuse, Môtiers-Mauler (en cours)
Val-de-Travers		x	Étude + réalisation : Noiraigue (en cours)
Le Landeron	x		Étude : ensemble des ruisseaux (en cours)
Lignièrès	x		Étude : concept de protection (en cours)

D'autres communes ont également manifesté leur intérêt en réponse à un courrier que le service des ponts et chaussées (SPCH) leur a adressé à ce sujet en février 2019, mais n'ont pas encore avancé dans leur projet ni concrétisé leur demande.

Notons encore que, par le passé, nos ancêtres ont investi massivement pour se protéger contre les dangers naturels ; on peut citer le réaménagement du Bied au Locle, l'endiguement de l'Areuse au Val-de-Travers, la digue du Furcil ou le tunnel de La Clusette. La protection contre les dangers naturels n'est donc pas une thématique récente, mais elle a été reléguée à l'arrière-plan dans la seconde moitié du XX^e siècle, période où le climat a été plutôt clément sous nos cieux, ce qui a pu donner l'impression trompeuse que nous avons réussi à dompter les forces de la nature. Mais le climat n'est pas seul en cause : depuis la fin de la Première Guerre mondiale, les surfaces occupées par les zones urbanisées en Suisse ont été multipliées par six, passant de 50'000 hectares à plus de 300'000 hectares en 2009.

Les événements survenus ces deux années, au Val-de-Ruz puis à Cressier, dont les causes sont vraisemblablement multiples (réchauffement climatique, mais également imperméabilisation des sols), nous rappellent que la nature peut être destructrice.

1.2. Les communes les plus vulnérables (degré de danger rouge sur les cartes de dangers, voire bleu, à l'image de la crue de Cressier) ont-elles engagé les démarches qui s'imposent ?

Selon la récente étude de vue d'ensemble des risques liés aux dangers naturels¹, les communes présentant le plus grand risque matériel (supérieur à 500'000 francs/an) sont les communes de Val-de-Travers, Milvignes, Val-de-Ruz, Saint-Blaise, Cressier, Le Landeron, Boudry et Le Locle.

Risque matériel annuel dans les communes les plus exposées

	Risque matériel [CHF/an]
Val-de-Travers	2'821'269
Milvignes	1'715'908
Val-de-Ruz	1'076'455
Saint-Blaise	959'664
Cressier	872'319
Le Landeron	795'958
Boudry	657'579
Le Locle	577'380

On constate que les communes ayant entrepris des démarches sont en grande partie celles qui apparaissent effectivement prioritaires selon cette étude de vue d'ensemble des risques liés aux dangers naturels. Les autres sont régulièrement relancées par le canton pour avancer avec leurs projets, notamment au gré du renouvellement des conventions-programmes avec la Confédération.

1.3. Le Conseil d'État juge-t-il cet état des lieux satisfaisant ?

Le Conseil d'État constate, tout comme la population dans son ensemble, que les événements catastrophiques semblent se multiplier ces dernières années, dans notre canton comme ailleurs en Suisse et à l'étranger. Pour cette raison, il a intégré dans le Plan climat trois mesures

¹ Analyse des risques liés aux dangers naturels – Canton de Neuchâtel : rapport technique, Holinger, 15.12.2021

complémentaires (A12, A13, A14) qui concernent directement la protection contre les dangers naturels. Ces mesures visent à renforcer les moyens de l'administration cantonale dans le domaine de la gestion des dangers naturels. Il entend ainsi mieux soutenir et accompagner les communes dans leur tâche de protection de leur population.

Par ailleurs, il a été décidé de confier un mandat d'expertise à un spécialiste, afin d'élaborer une stratégie cantonale de protection contre les dangers naturels. Ce mandat permettra au Conseil d'État d'obtenir un état de lieux de la situation dans notre canton et des propositions pour améliorer notre politique sectorielle dans ce domaine.

2. Passage à l'action des communes

2.1. Existe-t-il des freins, pour les communes, à engager les démarches pour que la protection contre les dangers naturels soit garantie ? Note : dans le cadre de la convention-programme pour la mise en œuvre de l'article 3 « Protection contre les crues » de la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, 30% des frais restent à charge des communes.

Jusqu'à présent, la disponibilité des subventions (cantonales et fédérales) n'a jamais été un frein pour la réalisation d'étude ou de projet. Le financement du 30% communal constitue certainement un engagement important, mais le manque de compétences spécialisées pour mener à bien ce type de projet est souvent le premier facteur limitant.

2.2. Des incitations supplémentaires sont-elles à envisager ? Davantage de moyens doivent-ils être mis à disposition des communes ? À titre de rappel, concernant les crues, « il est du devoir du canton de se montrer proactif et d'encourager les communes à faire face à leur responsabilité, en leur fournissant tout le soutien dont elles peuvent avoir besoin » (rapport 20.002 du Conseil d'État au Grand Conseil).

Le canton va évaluer une modulation de son aide (aux niveaux financier et technique) selon l'ampleur du projet. Le canton pourrait en particulier s'impliquer de manière plus forte dans les cas suivants :

- lorsque le projet touche un cours d'eau situé dans le domaine public cantonal, dont le canton a la charge d'entretien ;
- lorsque les mesures permettent de protéger le réseau des routes cantonales.

La question d'une éventuelle adaptation des bases légales en lien avec une modification des principes de subventionnement sera examinée à l'occasion de la prochaine convention-programme.

2.3. Quels sont les leviers à disposition de l'État pour agir sur une commune qui tarde à prendre les mesures nécessaires pour protéger les biens et les personnes ?

Le principal levier de l'État se situe au niveau de l'aménagement du territoire, avec l'obligation faite aux communes de prendre en compte cette thématique dans la révision de leur Plan d'aménagement local (PAL), actuellement en cours d'étude, ou dans le cadre d'adaptations du PAL nécessaires au développement de nouveaux projets (permis de construire).

3. Soutien financier extraordinaire à venir

3.1. Les communes vulnérables qui ne prendraient pas les mesures nécessaires à court terme pourront-elles légitimement recevoir un éventuel crédit de soutien en cas de catastrophe à venir ?

Il s'agit de distinguer le domaine de la prévention de celui de l'intervention d'urgence en cas de catastrophe. En matière de prévention, le soutien de la Confédération et du canton dépend déjà de la pertinence des projets présentés. La Confédération a défini des critères précis pour le subventionnement des projets. Il est en particulier nécessaire de prouver l'économicité d'un projet (rapport coût-bénéfice) pour pouvoir prétendre à un subventionnement.

Dans une situation de catastrophe, même en cas de négligence avérée de la commune en matière de prévention des risques, il serait disproportionné et contraire au principe de solidarité que de remettre en question l'engagement de l'État et le soutien d'urgence à la population. Par contre, dans un tel cas, l'État pourrait largement faire participer une telle commune aux coûts d'assainissement engagés et ne pas la mettre au bénéfice de subventionnements cantonaux.

4. Le cas particulier du ruissellement

4.1. Le Conseil d'État envisage-t-il d'utiliser la carte fédérale de l'aléa ruissellement comme une donnée contraignante pour l'aménagement du territoire et l'octroi de permis de construire ?

Il n'est pas prévu que l'État utilise la carte de l'aléa ruissellement comme donnée contraignante, et ce pour les deux raisons suivantes. Premièrement, il s'agit d'une carte indicative, établie à l'échelle de l'ensemble du pays et qui ne peut être utilisée sans une validation sur le terrain. Deuxièmement, l'aléa ruissellement couvre la majeure partie du territoire avec une intensité d'inondation généralement faible (souvent quelques centimètres d'eau). Ce type de risque appartient au domaine de la responsabilité individuelle et doit être assumé par les concepteurs, les propriétaires et les assurances. La responsabilité publique doit se concentrer en priorité sur la protection collective contre les événements de grande intensité qui menacent les infrastructures et les vies humaines.

Toutefois, il est probable qu'à l'avenir les cartes des dangers d'inondation doivent localement être complétées pour prendre en compte des phénomènes de ruissellement particuliers lorsque le phénomène présente un danger important et touche des objets sensibles. Des réflexions et développements méthodologiques sont en cours au niveau fédéral ; le canton suit ces développements et les intégrera lorsqu'ils seront aboutis.