Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur les eaux

(Du 15 août 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La mise en œuvre dans le canton de Neuchâtel de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) nécessite des adaptations au niveau de la législation cantonale. Le présent rapport a pour but de vous informer des modifications nécessaires au niveau de la loi cantonale sur les eaux et de leurs conséquences.

1. GENERALITES CONCERNANT LA RPT

Lors de la session du Grand Conseil des 27 et 28 juin 2006, votre autorité a été informée des aspects généraux de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Comme mentionné dans le document à l'intention des députés (06.019), la RPT, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er janvier 2008, comprend deux volets distincts:

1. au niveau des finances publiques, une nouvelle péréquation des ressources assortie d'une compensation des charges excessives;

2. au niveau des tâches publiques, un désenchevêtrement de celles-ci et de leur financement, une rationalisation des tâches communes entre cantons et Confédération et un renforcement de la collaboration intercantonale.

C'est au titre de ce deuxième volet que le présent rapport vous est présenté. En effet, avec l'entrée en vigueur de la RPT, pour la majeure partie des domaines relevant de la compétence commune entre le canton et la Confédération, un nouvel instrument de coopération est mis en place: les conventions-programmes.

Les conventions-programmes – contrats de prestations pluriannuels – constituent un nouveau concept juridique du droit administratif fédéral qui vise, du point de vue de la Confédération, à:

– établir des programmes au lieu d'objectifs individuels;

– octroyer des subventions axées sur les résultats et les prestations au lieu des dépenses;

– instaurer des contrats (dans une logique de partenariat) au lieu de décisions individuelles;

– constituer un nouvel instrument permettant de fixer des objectifs de programme stratégiques et la contribution de la Confédération.

Les conventions-programmes lient la Confédération et les cantons sur des périodes de quatre ans. Il est prévu que ces contrats pluriannuels soient assortis de crédits-cadre pluriannuels.

Pour s'adapter à ce nouveau mode de coopération verticale, la Confédération a déjà modifié sa législation d'exécution, dans le cadre du deuxième message sur la RPT approuvé par les Chambres fédérales en automne 2006. Il appartient maintenant aux cantons de prévoir les modifications législatives nécessaires pour permettre, dans les meilleures conditions, l'entrée en vigueur de la RPT prévue le 1er janvier 2008.

2. RPT ET AMENAGEMENT DES COURS D'EAU

Dans le domaine de l'aménagement et l'entretien des cours d'eau, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) donne pour tâche au canton de mettre en œuvre des mesures constructives afin de protéger l'homme et son habitat selon des normes de sécurité appliquées dans toute la Suisse.

L'objectif consiste à ne pas augmenter le risque des dommages potentiels.

Pour ce faire, le canton doit, dans un premier volet, élaborer des documents de base appelés carte de danger. Ces documents intègrent par zone la dangerosité potentielle qui existe sur le territoire cantonal en relation avec des événements naturels qui peuvent survenir (crues, inondations, etc.) et mettre en péril la population.

Il s'agit, dans un deuxième volet, de proposer une liste de projets à réaliser ou de mesures à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif déclaré. Il peut s'agir de nouveaux projets, de remise en état d'ouvrages ou encore de mesures de revitalisation.

Ces deux volets constituent le document de base appelé à être négocié entre le canton et la Confédération. Le résultat aboutira à la conclusion de conventions-programmes quadriennales, liant le canton à la mise en œuvre des mesures arrêtées dans le cadre de ces convention-programmes.

Un subventionnement confédéral est assorti à cette convention, dont le taux est fixé, pour l'ensemble des cantons, à 35% du coût estimé. Ces contrats-cadre permettront d'obtenir un financement de la Confédération sur la période pluriannuelle de quatre ans. Avec ce nouveau mode de collaboration entre Confédération et cantons, ces derniers pourront gérer plus librement ces fonds, mais, en contrepartie, ils devront aussi assumer une plus grande responsabilité.

Reste réservé le financement de projets onéreux dépassant la barre du million. Ces projets continueront, comme par le passé, à être subventionnés individuellement par voie de décision. La participation financière de la Confédération pour ces projets particuliers s'échelonnera entre 35% et 45% du coût du projet, en fonction de son efficacité en terme

de protection; exceptionnellement elle pourra être majorée à 65% au plus du coût de la mesure.

3. EXAMEN DETAILLE DE LA MODIFICATION LEGISLATIVE

Le but de l'introduction de l'article 19*a* nouveau est de donner au Conseil d'Etat la compétence de conclure avec la Confédération des conventions-programmes qui permettent au canton de recevoir des aides financières et des indemnités sous forme de contributions globales (art. 19*a*, al. 1, ch. 1, let. *a, b,* et c), d'une part, de solliciter de la Confédération les indemnités et les aides financières qui peuvent être allouées individuellement au canton, sous forme de décision, pour des projets particulièrement coûteux (art. 19*a*, al. 1, ch. 2). Il va de soi que, pour obtenir ces indemnités et ces aides financières, le canton doit fournir à la Confédération toutes les informations (sur les objectifs à atteindre, les mesures probablement nécessaires pour les atteindre et pour leur réalisation) et les documents (compte rendu annuel sur l'utilisation des indemnités et des aides financières) nécessaires (art. 19*a*, al. 2).

4. INCIDENCES DE LA MODIFICATION DE LA LOI CANTONALE SUR LES EAUX

4.1. Incidence financière et sur les effectifs

La modification de la loi cantonale sur les eaux telle qu'elle vous est présentée, permet au canton de conclure des conventions-programmes avec la Confédération, donc de collaborer sur un nouveau mode. Le financement de la Confédération se fera dorénavant sur la base des objectifs fixés dans les conventions-programmes et non plus en fonction des dépenses réalisées. Par ailleurs, la capacité financière des cantons ne sera plus prise en compte; ce principe est à la base même de la RPT qui veut abolir la péréquation indirecte au travers des différentes politiques sectorielles pour la remplacer par une péréquation directe plus importante.

Comme mentionné en introduction, la RPT comprend deux volets: l'un au niveau des finances publiques (nouvelle péréquation directe), l'autre au niveau des tâches publiques (désenchevêtrement). C'est pour satisfaire ce deuxième volet, que vous est proposé la présente modification de loi. Ainsi, le passage aux conventions-programmes comme nouvel instrument de coopération vertical n'a pas de conséquence financière directe; il s'agit de poser un cadre à la nouvelle collaboration entre le canton et la Confédération.

Quant à l'incidence de la modification de la loi sur les eaux au niveau des effectifs, elle peut être qualifiée d'inexistante. En effet, les conventions-programmes liant la Confédération et les cantons ainsi que les accords de prestation passés entre le canton et les communes n'auront aucun impact sur les effectifs.

4.2. Incidence pour les communes, ayants droit et propriétaires

La modification de la loi cantonale sur les eaux ne concerne que les relations entre la Confédération et le canton. Elle n'a aucune incidence directe sur les relations entre l'Etat, d'une part, les communes, les ayants droits et les propriétaires, d'autre part, de sorte que le décret concernant les dépenses d'entretien et de correction des cours d'eau, du 19 novembre 1958 (RSN 731.11) n'est pas modifié et reste applicable.

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le modification de la loi cantonale sur les eaux, telle qu'elle vous est présentée, n'implique pas de dépense nouvelle au sens du frein à l'endettement. Dès lors, la majorité qualifiée des trois cinquièmes n'est pas requise pour le vote du Grand Conseil sur cet objet.

6. CONCLUSION

Pour permettre l'entrée en vigueur dans les meilleures conditions de la RPT, prévue le 1er janvier 2008, le canton de Neuchâtel doit adapter sa législation concernant l'aménagement des cours d'eaux. En effet, le nouveau mode de coopération entre Confédération et canton, basé sur un contrat de prestations pluriannuel, n'entre pas dans le cadre actuel de la loi cantonale sur les eaux.

Le Conseil d'Etat, convaincu que l'adjonction proposée à la loi cantonale sur les eaux permettra de tirer le meilleur parti de ce nouveau mode de collaboration entre Confédération et canton, vous invite à accepter le projet de loi portant modification de la loi cantonale sur les eaux.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 août 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi
portant modification de la loi sur les eaux

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 5, alinéa 1, lettres *j* et *l*, et 55 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

vu la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, du 21 juin 1991, et son ordonnance, du 2 novembre 1994;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 août 2007,

décrète:

Article premier La loi sur les eaux, du 24 mars 1953, est modifiée comme suit:

Art. 19a (nouveau)

Indemnités et aides fédérales

[1]Le Conseil d'Etat est compétent pour:

1. conclure avec la Confédération des conventions-programmes qui permettent d'allouer au canton des aides financières et des indemnités sous forme de contributions globales, notamment pour:
   - *a)* la construction, la remise en état et le remplacement d'ouvrages et d'installations de protection;
   - *b)* l'établissement de cadastres et de cartes des dangers, l'aménagement et l'exploitation de stations de mesures ainsi que la mise sur pied de services d'alerte, pour assurer la sécurité des agglomérations et des voies de communications;
   - *c)* la revitalisation des eaux auxquelles des ouvrages ont porté atteinte.
2. solliciter de la Confédération les indemnités et les aides financières qui peuvent être allouées individuellement au canton pour des projets particulièrement coûteux.

[2]Il veille à fournir à la Confédération toutes les informations et les documents nécessaires.

Art. 2 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

[3]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*