Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur la protection de la nature

(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 la protection de la nature et de leurs conséquences.

En effet, avec l'entrée en vigueur de la RPT, la Confédération entend conclure une convention-programme pluriannuelle avec le canton pour régler les indemnités qu'elle verse au titre de la protection de la nature et du paysage. Cette convention-programme doit recouvrir les quatre objectifs suivants:
- *espèces, biotopes et compensation écologique de la LPN;*
- *sites marécageux;*
- *paysages;*
- *bases, formation, sensibilisation du public.*

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 PROTECTION DE LA NATURE ET DU PAYSAGE

Avec l'entrée en vigueur de la RPT, prévue au 1er janvier 2008, la protection de la nature et du paysage demeure une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons. Au moment de la rédaction de ce rapport, la Confédération a mis en consultation auprès des cantons les projets d'ordonnances imposés par l'adoption de la législation d'exécution dans le cadre de la RPT. Ainsi la Confédération prévoit de modifier l'ordonnance sur la protection de la nature du 16 janvier 1991 pour y introduire un nouvel instrument: la convention-programme. Cette convention liera la Confédération et le canton signataire sur des périodes de quatre ans (première période 2008 à 2011, deuxième période 2012 à 2015 et ainsi de suite).

Dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, la convention-programme qui sera conclue entre la Confédération le canton recouvra les quatre objectifs suivants:
– espèces, biotopes et compensation écologique de la LPN;
– sites marécageux;
– paysages;
– bases, formation, sensibilisation du public.

Le système de la RPT mis en place par la Confédération diffère sensiblement de l'actuel et nécessite une adaptation du droit cantonal de la protection de la nature.

La loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994 est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Rappelons que la politique cantonale en matière de protection

de la nature a été précisée, conformément l'article 13 alinéa 1 lettre b de la LPCN, dans la conception directrice cantonale de la protection de la nature approuvée par le Grand Conseil neuchâtelois le 22 février 2005.

L'introduction de la RPT nécessite une modification de la section 5 de la LCPN (articles 42 à 51) qui fixe le cadre des contributions et indemnités.

3. PRINCIPES DE SUBVENTIONNEMENT

3.1. Système actuel

Les subventions prévues par la LCPN ont permis, jusqu'ici, d'indemniser ou d'aider les bénéficiaires à assurer, sur une base contractuelle, la gestion durable de leur patrimoine. Elles ont également permis aux collectivités publiques de mettre en œuvre des mesures concrètes – par exemple de revitalisation de milieux naturels particulièrement importants (marais d'importance nationale, biotopes cantonaux, stations particulières d'espèces floristiques et fauniques) – ou de mettre en œuvre des programmes d'actions (Nature en Ville, Ville de Neuchâtel). Dans le système de subventionnement actuel, ces soutiens financiers sont calculés selon les objets, sur la base des coûts effectifs, des pertes de rendements, des travaux supplémentaires et de la richesse floristique ou faunique de la surface concernée. La Confédération appuie les mesures prises par des collectivités, des propriétaires privés ou publics, des exploitants par l'intermédiaire du canton. Ce soutien est réalisé selon le principe de la subvention globale.

Au début de chaque année, l'office de la conservation de la nature (OCCN) établit un budget sur la base de ses propres activités, de celles d'autres services et des demandes externes à l'administration cantonale (communes, associations de protection de la nature, etc.). L'office fédéral compétent octroie alors une subvention au canton et la verse en trois tranches (deux acomptes et le solde sur présentation du décompte final). Le montant versé est calculé par objet, en tenant compte des frais effectifs par objet, de la capacité financière du canton, de l'importance de l'objet concerné (national, régional ou local) et de la charge que représente l'objet pour le canton. L'OCCN reverse alors les subventions aux bénéficiaires (subventions redistribuées ou subventions acquises si le bénéficiaire était l'office lui-même).

3.2. Avec l'entrée en vigueur de la RPT

A compter du 1er janvier 2008, la Confédération disposera de la compétence de conclure avec les cantons une convention-programme qui recouvre les quatre objectifs suivants:
- espèces, biotopes et compensation écologique de la LPN (art. 18ss LPN);
- sites marécageux (art. 23ss LPN);
- paysages (art 13 LPN);
- bases, formation, sensibilisation du public (art. 14 LPN).

Le soutien de la Confédération fera l'objet d'une négociation étant entendu que les deux parties seront engagées par leur signature et que la majorité des versements effectués s'inscrivent dans la logique des indemnités et le solde dans celui des aides financières.

Dans le nouveau système, le versement de la contribution fédérale se fera pour les prestations convenues sur la base du montant fixé dans la convention-programme. Il est envisagé que ce versement se fasse en deux tranches annuelles.

La Confédération prévoit que le montant des aides financières fédérales allouées au canton par le biais de la convention-programme sera fonction:
– de l'importance nationale, régionale ou locale des objets à protéger;
– de l'ampleur, de la qualité et de la complexité des mesures;
– du degré de danger auquel les objets à protéger sont exposés;
– de la qualité des prestations fournies.

En parallèle de la conclusion d'une convention-programme, la Confédération entend conserver, à titre exceptionnel, la possibilité d'allouer des contributions pour des projets individuels. Ces projets doivent répondre à trois critères: l'urgence, le caractère complexe ou particulier du projet et un coût élevé.

4. EXAMEN DETAILLE DES MODIFICATIONS LEGISLATIVES

Les articles 43 et suivants LCPN relatifs aux contributions et indemnités doivent être modifiés pour correspondre aux nouvelles règles introduites par la RPT, en particulier à l'instrument de la convention-programme. Cette adaptation entraîne un remaniement de la structure de cette section de loi. Plusieurs dispositions actuellement en vigueur sont donc déplacées dans cette même section, bien que leur contenu reste identique. Par ailleurs, la terminologie s'aligne désormais sur celle de la loi cantonale sur les subventions (ci-après: LSub), du 1er février 1999. Ainsi, le terme de "contribution" a systématiquement été remplacé par celui de "subvention".

Article 43

Cette disposition vise les prestations de caractère écologique prescrites par la loi, notamment dans des zones à protéger ou pour favoriser des espèces végétales et animales protégées, menacées ou rares selon la législation fédérale ou cantonale sur la protection de la nature. Ces prestations seront souvent de nature agricole, mais pas exclusivement. Elles pourront par exemple relever de l'exploitation forestière. C'est pourquoi l'article proposé ne se limite plus aux "contributions agricoles" comme c'est le cas actuellement. Par ailleurs, selon le système voulu par la RPT, les subventions cantonales ne doivent plus être liées aux versements fédéraux. Cette exigence est donc supprimée. Elle est remplacée par la description des prestations accomplies en exécution de tâches prescrites par la législation fédérale ou cantonale sur la protection de la nature. Conformément aux exigences de la LSub, il est précisé que les subventions versées à ce titre sont des indemnités.

Article 44

Cette disposition reprend le contenu de l'actuel article 48 et vise les prestations, agricoles ou d'un autre type, qui sont librement choisies et vont donc au-delà de la protection citée à l'article précédent. Conformément à la LSub, elle précise que ces subventions constituent des aides financières. Elle a été déplacée à la suite de l'article consacré aux prestations de caractère écologique dans l'agriculture, car les dispositions suivantes sur la forme et les principes d'octroi des subventions s'y appliquent également.

Article 45

Pour assurer la cohérence du système, les prestations subventionnées par le canton – et pour lesquelles celui-ci touche des versements de la Confédération – doivent s'inscrire

dans le cadre de la convention-programme que le canton a conclue avec les instances fédérales. Cette disposition a pour but de le rappeler.

Article 46

L'article proposé énonce les principes et les formes juridiques applicables pour le versement des subventions, en lien avec la LSub. Il prévoit deux formes juridiques, en fonction du type de prestations subventionnées: pour des projets particuliers, les subventions seront comme à présent fixées dans des conventions, éventuellement par des décisions (cf. art. 48). Pour des programmes visant des projets d'envergure ou à long terme, la disposition proposée introduit la possibilité de verser des subventions globales, sur la base d'accords de prestations au sens de l'article 11, alinéa 2 LSubv. Peuvent être concernés, par exemple, des projets à long terme des communes ou d'organisations de protection de la nature pour la gestion des espaces naturels.

Articles 47 et 48

Ces dispositions correspondent aux actuels articles 45 et 47 sur les conventions et les décisions fixant le montant des subventions. Toutefois, à l'article 47, les termes "convention de protection" sont abandonnés au profit de celui de "conventions". En effet, les conventions ou décisions relatives aux subventions concerneront souvent des objets ou espèces d'ores et déjà protégés par la loi, par des plans d'affectation au sens de la législation sur l'aménagement du territoire ou par d'autres instruments.

Article 49

Le Conseil d'Etat est chargé de fixer de manière plus détaillée le contenu et les modalités des accords de prestations pour le versement de subventions globales.

Articles 50 et 51

Ces dispositions correspondent aux actuels articles 46 et 49. Quant à l'actuel article 50 relatif à la surveillance et au remboursement des subventions, il n'est plus nécessaire puisque ces questions sont désormais réglées par la LSubv.

Article 51a

L'article proposé crée la base légale nécessaire pour la signature par le canton de conventions-programmes avec la Confédération.

Article 51b

Cette disposition reprend le texte de l'actuel article 51.

5. INCIDENCES DE LA MODIFICATION DE LA LOI CANTONALE SUR LA PROTECTION DE LA NATURE

5.1. Incidence financière et sur les effectifs

La modification de la LCPN, 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 la convention-programme 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.

Le passage aux conventions-programmes comme nouvel instrument de coopération verticale n'a pas de conséquence financière directe; il s'agit de poser un cadre à la nouvelle collaboration entre le canton et la Confédération.

Dans le domaine nature, les conséquences financières de la RPT résident dans la manière de calculer le soutien aux prestations convenues et aux allocations budgétaires décidées par la Confédération et le canton, et pas dans la modification législative instituant un nouveau mode de collaboration.

Quant à l'incidence de la modification de la loi cantonale sur la protection de la nature sur les effectifs, elle peut être qualifiée d'inexistante. En effet, les conventions-programmes liant la Confédération et les cantons ainsi que les conventions et les accords de prestation passés entre le canton et les bénéficiaires n'auront aucun impact sur les effectifs de l'office de la conservation de la nature.

5.2. Incidence pour les communes

Dans la mesure ou les communes fournissent des prestations particulières qu'elles entendent voir reconnues par la Confédération, elles doivent les inscrire dans les objectifs et prestations convenues entre l'Etat et la Confédération ou les faire reconnaître dans le cadre de la négociation de la convention-programme.

A l'heure actuelle, en dehors du plan d'action nature en ville de la Ville de Neuchâtel, il n'existe pas de programme pluriannuel qui serait susceptible d'être influencé par l'entrée en vigueur de la RPT. A l'heure de la rédaction de ce rapport, le plan d'action «Nature en ville de la Ville de Neuchâtel» a été intégré au projet de convention-programme et fera donc partie de la négociation qui va être entreprise.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

La modification de la loi cantonale sur la protection de la nature, 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.

7. 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 sur la protection de la nature. Le nouveau mode de coopération entre Confédération et canton, basé sur un contrat de prestation pluriannuel, engendre une nouvelle conception et un nouveau mode de fonctionnement de la relation verticale qui n'entrent pas dans le cadre actuel de la LCPN.

Le Conseil d'Etat, convaincu que les modifications proposées à la LCPN, permettront de poursuivre l'activité déployée par notre canton avec ce nouveau mode de collaboration entre Confédération et canton, vous invite à accepter le projet de loi portant modification de la loi cantonale sur la protection de la nature.

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 cantonale sur la protection de la nature

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), du 3 octobre 2003,

vu la loi fédérale concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, du 6 octobre 2006,

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

décrète:

Article premier La loi sur la protection de la nature, du 22 juin 1994, est modifiée comme suit:

Titre précédant l'article 42

Section 5

Dispositions financières

Art. 43, note marginale et texte

Subventions pour des prestations de caractère écologique accompagnant une mise sous protection

L'Etat peut encourager par le versement d'indemnités les prestations de caractère écologique accomplies:

a) dans des biotopes, objets géologiques et sites naturels mis sous protection en application de la présente loi;

b) pour favoriser des espèces végétales et animales protégées, menacées ou rares selon la législation fédérale ou cantonale sur la protection de la nature.

Art. 44, note marginale; al. 1, al. 2 (nouveau)

Autres subventions

[1]L'Etat et les communes peuvent en outre encourager, par le versement d'aides financières ou d'une autre manière, les initiatives privées, individuelles ou collectives, qui visent à protéger la nature et le paysage, et dont ils reconnaissent le bien-fondé.

[2]Peuvent être reconnues bien fondées, notamment, les initiatives qui contribuent de manière concrète, et dans une mesure appréciable, à la

conservation ou à la revitalisation des biotopes, objets géologiques et sites naturels méritant d'être protégés.

Art. 45, note marginale; al. 1 à 3

Conditions d'octroi des subventions

Les prestations subventionnées avec le concours de la Confédération doivent correspondre aux objectifs et priorités des conventions-programmes conclues avec la Confédération pour la durée de réalisation concernée.

[2]*Abrogé*

[3]*Abrogé*

Art. 46, note marginale; al. 1 et 2

Forme des subventions et limites
a) principes

[1]Les subventions sont versées à fonds perdus, dans les limites des crédits budgétaires.

[2]Elles peuvent être allouées:

a) pour des projets particuliers, sur la base de conventions conclues avec les propriétaires ou les exploitants des biens-fonds concernés;

b) pour des programmes, sous forme de subventions globales assorties d'un accord de prestations.

Art. 47, note marginale; al. 1 et 2, al. 3 (nouveau)

b) convention

[1]Les conventions sont conclues pour une durée déterminée, en principe pour six ans.

[2]Les parties peuvent convenir que, sauf dénonciation signifiée six mois à l'avance, la convention sera reconduite tacitement pour une nouvelle durée de six ans.

[3]Lorsque le bien-fonds est affermé à l'exploitant, la durée de la convention ne peut excéder celle du bail sans l'accord du propriétaire.

Art. 48, note marginale; al. 1 et 2

Décision

[1]Si, lors de la discussion d'une convention, le montant de la contribution demeure seul litigieux, le propriétaire ou l'exploitant peuvent demander qu'il soit fixé dans une décision susceptible de recours.

[2]La convention est alors réputée conclue. L'exploitant est notamment lié par les charges et les restrictions d'exploitation convenues.

Art. 49, note marginale; al. 1 à 3

Accords de prestations

Le Conseil d'Etat fixe le contenu et les modalités des accords de prestations.

[2]*Abrogé*

[3]*Abrogé*

Art. 50, note marginale; al. 1 à 3

Montant des subventions pour des projets particuliers
a) pour les prestations de caractère écologique dans l'agriculture

[1]Le montant des subventions est fixé par le département en fonction de la surface et de la nature du bien-fonds concerné, de la perte potentielle de rendement et des frais d'exploitation, selon un barème fixé par le Conseil d'Etat.

[2]Les subventions sont versées annuellement.

[3]*Abrogé*

Art. 51, note marginale; al. 1 et 2

b) pour les autres subventions

[1]Le montant des autres subventions est fixé par le département ou le Conseil communal en fonction de la valeur écologique ou paysagère du bien-fonds concerné, de l'importance des mesures prises, des pertes et des frais que ces mesures engendrent.

[2]Les subventions peuvent être uniques ou annuelles.

Art. 51a (nouveau)

Prestations subventionnées avec le concours de la Confédération

Le Conseil d'Etat est compétent pour conclure avec la Confédération les conventions-programmes exigées pour les prestations qui font l'objet d'une participation financière fédérale selon la LPN.

Art. 51b (nouveau)

Autres indemnités

[1]Pour le surplus, les atteintes à la propriété résultant de l'application de la présente loi ne sont indemnisées que si elles réalisent les conditions d'une expropriation matérielle.

[2]Les dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987, sont applicables.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*