



Rapport

Date de la séance du CE : 24 avril 2024
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2023.BVD.3248
Classification : Non classifié

Loi sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (loi sur l'aménagement des eaux, LAE) ; modification

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	État des lieux	2
3.	Commentaire des articles	3
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes.....	4
5.	Répercussions financières	4
6.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	5
7.	Répercussions sur les communes	5
8.	Répercussions sur l'économie	6
9.	Procédure de consultation.....	6
10.	Propositions	6

1. Synthèse

La Confédération ne participe pas, à ce jour, au financement des coûts de l'entretien (régulier) des eaux. La loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau¹ (ci-après « loi sur l'aménagement des cours d'eaux », LACE) a été révisée. D'après le calendrier établi, les modifications apportées doivent entrer en vigueur début 2025 avec effet rétroactif. Il est notamment prévu que la Confédération s'associe désormais financièrement à l'entretien régulier des eaux. La Confédération ne versera pas ses contributions directement aux prestataires, mais au canton (subventions à affectation déterminée). Pour que les subventions fédérales puissent être allouées aux parties assujetties à l'obligation d'aménager les eaux dès le début de l'année 2025, il faut modifier au plus vite l'article 37 de la loi cantonale du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (loi sur l'aménagement des eaux, LAE)², qui régit le subventionnement cantonal de l'entretien des eaux.

¹ RS 721.100
² RSB 751.11



Selon le droit en vigueur, le canton verse des subventions à hauteur de 33 % pour les frais des communes engendrés par l'entretien majeur des eaux. Il est prévu que le subventionnement cantonal pour l'entretien bénéficiant également d'indemnités fédérales passe à deux tiers au total (la Confédération en prenant en charge 35 %), ce qui laissera aux communes ou aux parties assujetties à l'obligation d'aménager les eaux le soin de financer le tiers restant des frais liés à cet entretien. Les subventions du canton à l'entretien des eaux restant (en particulier l'aménagement dans un état plus proche du naturel) restent dans le cadre actuel.

2. État des lieux

Jusqu'à présent, la Confédération ne participe pas aux coûts de l'entretien régulier des eaux. Elle cofinance uniquement la construction, la remise en état et le remplacement d'ouvrages et d'installations de protection. Dans le cadre de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement des eaux du 15 mars 2024 (mise en vigueur rétroactive probable au début 2025), il a été précisé que la Confédération alloue désormais des indemnités pour les « mesures de génie biologique et de technique telles que l'entretien [...] d'ouvrages et d'installations de protection » (art. 6, al. 3, lit. d). Conformément à l'article 6 alinéa 5 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, la contribution aux coûts imputables inhérents aux mesures (tel que l'entretien mentionné à l'art. 6, al. 3, lit. d) se monte à 35 %.

La loi cantonale en vigueur sur l'aménagement des eaux définit l'entretien des eaux à l'article 6, alinéa 2 LAE. L'étendue des travaux d'entretien des eaux est concrétisée par voie d'ordonnance aux articles 4 (travaux de réfection de faible envergure) et 5 (autres travaux d'entretien) de l'ordonnance du 15 novembre 1989 sur l'aménagement des eaux (OAE)³. Ce type de travaux peut être exécuté sans permis d'aménagement des eaux et sans permis de construire. Les autorisations et permis spéciaux requis sont néanmoins réservés (art. 35 LAE, mais aussi art. 20 LAE). L'exécution des tâches d'entretien des eaux appartient aux parties assujetties à l'obligation d'aménager les eaux (art. 9 LAE). Pour les eaux courantes, elle incombe en principe aux communes, qui ont la possibilité de déléguer ces interventions à un assujetti à l'exécution (syndicat d'aménagement des eaux ou corporation de digues) (art. 9, al. 2 en rel. avec art. 10 LAE). S'agissant des eaux de l'Aar, l'obligation d'aménagement incombe depuis 2015 au canton (art. 9, al. 3, lit. c LAE).

Selon le droit en vigueur et conformément à l'article 37, alinéa 1 LAE, le canton verse des subventions à hauteur de 33 % pour les frais des communes engendrés par l'entretien majeur des eaux. Sur l'Aar à partir de Räterichsboden, le canton assume les coûts de l'entretien des eaux ; les communes riveraines prennent en charge les frais qui restent après déduction des subventions cantonales pour les mesures exécutées sur leur territoire (art. 38a, al. 2 LAE). Les travaux d'entretien majeur sont définis à l'article 32 OAE. Conformément à ce dernier, l'entretien est majeur si
a par avis d'entretien, il engendre des frais subventionnables bruts supérieurs à 8000 francs et
b qu'il est indispensable pour

1. garantir la capacité d'écoulement des eaux ;
2. préserver la stabilité du lit des eaux ou l'efficacité des ouvrages hydrauliques ;
3. aménager les eaux dans un état plus proche du naturel ;
4. préserver le chemin de rive lorsque ce dernier sert exclusivement à l'entretien des eaux.

Conformément à la description de l'entretien (donnant droit à des indemnités) fournie dans la législation fédérale, les « mesures de génie biologique et de technique telles que l'entretien [...] d'ouvrages et d'installations de protection » sont désormais cofinancées par la Confédération. Cela signifie que les mesures d'entretien des eaux donnant droit à des subventions englobent les interventions régulières ayant pour but de prolonger la durée de vie des ouvrages de protection et de maintenir les profils

³ RSB 751.111.1

d'écoulement libres.⁴ L'entretien au sens de l'article 32 alinéa 1, lettre *b*, chiffres 1 et 2 OAE donne donc également droit à des subventions selon la description fournie dans la législation fédérale. Le message dispose en revanche clairement que les mesures non déterminantes pour la sécurité telles que les mesures d'entretien visant à restaurer ou à sauvegarder les fonctions naturelles, comme la fauche des berges, l'entretien de leur boisement ou des mesures de promotion de la diversité des espèces, ne sont pas financées dans le cadre de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. Le financement de ces mesures relève d'autres dispositions légales⁵. Il n'est donc pas prévu que la Confédération alloue, sur la base de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, des subventions pour l'entretien nécessaire à un aménagement des eaux dans un état plus proche du naturel (donnant droit à des subventions conformément à l'art. 32, al. 1, lit. *b*, ch. 3 OAE) ni pour l'entretien nécessaire à la préservation du chemin de rive lorsque ce dernier sert exclusivement à l'entretien des eaux (donnant droit à des subventions conformément à l'art. 32, al. 1, lit. *b*, ch. 4 OAE). Dans ces cas, la subvention cantonale reste à 33 %.

Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la Confédération ne verse plus ses contributions directement aux parties assujetties à l'obligation d'aménager les eaux, mais au canton (subventions à affectation déterminée). Les indemnités fédérales sont octroyées au canton soit sur la base d'une convention-programme, soit pour financer des projets individuels répondant à certains critères, notamment un coût global supérieur à cinq millions de francs. Les nouvelles subventions fédérales à l'entretien des eaux seront allouées au canton dans le cadre de la convention-programme « Ouvrages de protection LAE ». Vis-à-vis des assujettis à l'obligation d'aménager les eaux, le canton est le seul et unique bailleur de fonds. La base légale correspondante doit donc être adaptée dans le droit cantonal. Les éventuels autres ajustements à apporter à la loi cantonale sur l'aménagement des eaux nécessitent des éclaircissements plus poussés et ne peuvent par conséquent pas être intégrés à la présente révision.

3. Commentaire des articles

Article 37

La protection contre les crues est une tâche conjointe que la Confédération, le canton et les communes assument de concert (y c. les syndicats de communes et les corporations de digues ; cf. art. 2, al. 1, lit. *g* et *i* LCo⁶). L'entretien des eaux constitue un volet important de la protection contre les crues. Il permet de s'assurer que les structures de protection existantes fonctionnent le plus longtemps possible et garantit la capacité d'écoulement des eaux. Il contribue également à la préservation et à la valorisation des habitats dans les étendues et les cours d'eau ainsi qu'à leurs abords.⁷ Selon le droit en vigueur, le canton verse des subventions à hauteur de 33 % pour les frais des communes engendrés par l'entretien majeur des eaux. Sur l'Aar à partir de Räterichsboden, le canton assume les coûts de l'entretien des eaux ; les communes riveraines prennent en charge les frais qui restent après déduction des subventions cantonales pour les mesures exécutées sur leur territoire. La Confédération ne participe pour l'heure pas à ces coûts. Elle ne cofinance que la réfection et le remplacement d'ouvrages et d'installations de protection.

Le nouvel article 6, alinéa 3, lettre *d* de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau fait désormais mention de l'entretien. La Confédération indemniserà à l'avenir aussi l'entretien régulier des eaux, éliminant ainsi les incitations inopportunes. Le droit fédéral actuel est axé sur le subventionnement de mesures techniques coûteuses et la remise en état. La modification de la loi permettra d'encourager d'autres mesures qui, d'un point de vue global, sont moins coûteuses et plus efficaces, comme

⁴ Cf. message du 10 mars 2023 relatif à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, FF 2023 858 ss, p. 21.

⁵ Cf. message du 10 mars 2023 relatif à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, FF 2023 858 ss, p. 21.

⁶ Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11)

⁷ Cf. message du 10 mars 2023 relatif à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, FF 2023 858 ss, p. 18.

l'entretien régulier des eaux à des fins de protection contre les crues.⁸ L'entretien des eaux englobe les interventions régulières ayant pour but de prolonger la durée de vie des ouvrages de protection et de maintenir les profils d'écoulement libres.⁹ La Confédération ne versera pas ses contributions directement aux parties assujetties à l'obligation d'aménager les eaux, mais au canton (subventions à affectation déterminée). Pour que le canton puisse ensuite les redistribuer aux assujettis à l'obligation d'aménager les eaux ou à l'obligation d'exécuter, il faut modifier l'article 37 LAE, qui régit le subventionnement cantonal des frais d'entretien des eaux.

Alinéa 1 : Le taux de subventionnement sera relevé à deux tiers, soit à 66 %, pour l'entretien des eaux nouvellement cofinancé par la Confédération, ce qui laissera aux communes ou aux parties assujetties à l'obligation d'exécuter le soin de financer le tiers restant des frais liés à cet entretien des eaux. On retrouve ici le principe sous-jacent au modèle d'indemnisation appliqué par la Confédération : la Confédération, le canton et les communes assument respectivement un tiers des coûts inhérents aux mesures de protection contre les crues.¹⁰

Alinéa 1a : Les travaux d'entretien qui ne sont pas indemnisés par la Confédération sont les suivants : aménagement des eaux dans un état plus proche du naturel, conformément à l'article 32, alinéa 1, lettre b, chiffre 3 OAE, et préservation du chemin de rive lorsque ce dernier sert exclusivement à l'entretien des eaux, conformément à l'article 32, alinéa 1, lettre b, chiffre 4 OAE. Pour autant qu'il s'agisse d'un entretien majeur des eaux, celui-ci est subventionné à hauteur de 33 %, comme c'était le cas jusqu'ici. Le nouvel alinéa 1a garantit ainsi qu'il n'y aura pas de changement sur ce point.

Entrée en vigueur

Les modifications doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025 avec effet rétroactif. La rétroactivité est autorisée dans le cas présent, car elle est prévue dans la loi elle-même et elle est limitée dans le temps. Elle s'impose pour permettre aux parties assujetties à l'obligation d'aménager les eaux de bénéficier au plus vite de la possibilité de subventionnement supplémentaire prévue par la Confédération dans le domaine de la protection contre les crues. Elle ne saurait générer d'inégalité juridique criante ni porter atteinte aux droits acquis.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le projet ne figure pas dans Programme gouvernemental de législature.

5. Répercussions financières

Les travaux d'entretien des eaux donnant droit à une contribution réalisés par les communes, les syndicats d'aménagement des eaux et les corporations de digues ainsi que par le canton, à qui incombe l'obligation d'aménager les eaux de l'Aar, représentent un volume annuel de l'ordre de 10 millions de francs. Les frais liés à l'entretien majeur des eaux étaient jusqu'à présent subventionnés par le canton à hauteur de 33 %, soit un montant d'environ 3,3 millions de francs par an. Ces chiffres sont des moyennes relevées au cours des dix dernières années. Les différentes valeurs annuelles peuvent être nettement inférieures ou supérieures à la moyenne mentionnée. Les écarts par rapport à la moyenne à long terme sont pour l'essentiel imputables aux crues et aux travaux d'entretien qui en découlent (p. ex.

⁸ Cf. message du 10 mars 2023 relatif à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, FF 2023 858 ss, p. 15 s.

⁹ Cf. message du 10 mars 2023 relatif à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, FF 2023 858 ss, p. 20

¹⁰ Cf. message du 10 mars 2023 relatif à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, FF 2023 858 ss, p. 22

vidange des bassins collecteurs de sédiments, enlèvement des embâcles, réparation d'ouvrages ou d'installations de protection endommagés, etc.).

Au regard du cofinancement par la Confédération d'une part importante des travaux d'entretien régulier des eaux, le canton relève son taux de subventionnement de 33 % (actuellement) à 66 % dans ce domaine, ce qui porte l'enveloppe totale à environ 6,6 millions de francs par an. Les subventions fédérales à concurrence de 35 % sont comptabilisées par le canton comme des recettes. La différence entre les dépenses accrues (66 % au lieu de 33 %) et les recettes supplémentaires (35 %) – pour un volume de travaux d'entretien constant – se traduit pour le canton par une économie de quelque 2 % des coûts liés aux travaux d'entretien des eaux donnant droit à une contribution, soit une économie annuelle de près de 200 000 francs.

Le relèvement du taux de subventionnement cantonal à 66 % doit clairement inciter les communes assujetties à l'obligation d'aménager les eaux, les syndicats d'aménagement des eaux et les corporations de digues à effectuer les travaux d'entretien nécessaires dans les règles de l'art et dans les délais impartis. Cela pourrait déboucher sur une augmentation des tâches d'entretien. Difficile cependant de savoir pour l'heure si cet effet se concrétisera et, si oui, dans quelle mesure. Une éventuelle hausse des tâches d'entretien impliquerait en tout cas une augmentation des contributions cantonales à verser. Il ne faut donc pas s'attendre, au final, à voir le canton réaliser des économies, mais il convient plutôt miser sur la stabilité des coûts.

Il n'y a aucun changement en ce qui concerne l'encouragement à « aménager les eaux dans un état plus proche du naturel » (cf. art. 32, al. 1, lit. b, ch. 3 OAE) et à « préserver le chemin de rive lorsque ce dernier sert exclusivement à l'entretien des eaux » (cf. art. 32, al. 1, lit b, ch. 4 OAE).

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le cofinancement par la Confédération des travaux d'entretien des eaux donnant droit à une contribution, matérialisé par le relèvement du taux de subventionnement cantonal de 33 % à 66 %, n'aura aucune incidence sur le plan de l'organisation et du personnel.

Dans le cadre des quelque 300 avis d'entretien et dossiers de demande de subsides qui en découlent déposés en moyenne par les communes assujetties à l'obligation d'aménager les eaux, les syndicats d'aménagement des eaux et les corporations de digues ainsi que par le canton, auquel incombe l'obligation d'aménager les eaux de l'Aar, il faudra désormais gérer non seulement le versement des contributions cantonales aux parties assujetties à l'exécution (ou la part des coûts des travaux d'entretien des eaux sur l'Aar à la charge des communes), mais aussi le versement des contributions fédérales au canton. Avec la solution proposée, symétrique au niveau de la Confédération et du canton, les deux écritures comptables – versement de la contribution cantonale aux parties assujetties à l'exécution et versement de la contribution fédérale au canton – interviendront simultanément et n'entraîneront qu'une légère augmentation des frais administratifs. Les systèmes nécessaires à la mise en œuvre existent (en particulier SAP) et doivent être ajustés aux nouvelles conditions pour la réalisation de certains éléments. Les coûts engendrés pour cela sont modérés.

7. Répercussions sur les communes

Le relèvement du taux de subventionnement cantonal de 33 % à 66 % pour l'entretien bénéficiant également d'indemnités fédérales viendra grandement soulager les communes assujetties à l'obligation d'aménager les eaux, les syndicats d'aménagement des eaux ainsi que les corporations de digues. La contribution cantonale passera de 33 % à 66 % et sera donc doublée, tandis que les frais restants seront



divisés par deux, puisque réduits de 67 % à 34 %. Même chose pour les communes qui, en vertu de l'article 38a LAE, participent aux coûts d'entretien qu'entraîne pour le canton l'obligation d'aménager les eaux de l'Aar.

Sur la base d'un volume de travaux d'entretien des eaux donnant droit à une contribution de l'ordre de 10 millions de francs (cf. ch. 5), le relèvement du taux de subventionnement cantonal à 66 % représentera un allègement de 3,3 millions de francs environ pour les communes assujetties à l'obligation d'aménager les eaux, les syndicats d'aménagement des eaux ainsi que les corporations de digues. Ce montant inclut la décharge financière résultant de la baisse des coûts à assumer par les communes concernées par l'obligation faite au canton d'aménager les eaux de l'Aar.

8. Répercussions sur l'économie

Le relèvement du taux de subventionnement cantonal à 66 % doit clairement inciter les communes assujetties à l'obligation d'aménager les eaux, les syndicats d'aménagement des eaux ainsi que les corporations de digues à effectuer les travaux d'entretien nécessaires dans les règles de l'art et dans les délais impartis. Cela devrait déboucher sur une augmentation du volume de travaux d'entretien. Le projet aura ainsi des répercussions positives sur l'économie.

9. Procédure de consultation

Le projet répond à la volonté de faire appliquer le droit fédéral. L'objectif est de faire en sorte que les parties assujetties à l'obligation d'aménager les eaux puissent percevoir rapidement les nouvelles subventions fédérales pour l'entretien des eaux. En vertu de l'article 3, alinéa 2 de l'ordonnance du 21 décembre 2022 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC)¹¹, il s'agit donc d'un projet peu important en soi qui ne nécessite pas de faire l'objet d'une procédure de consultation.

10. Propositions

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la révision partielle de la loi sur l'aménagement des eaux (LAE).

Le Conseil-exécutif propose en outre au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture du projet, compte tenu de son urgence et de sa portée limitée sur le fond.

¹¹ RSB 152.025