

Rapport

présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant le projet populaire en faveur d'un «Fonds pour la régénération des eaux dans la loi sur l'utilisation des eaux»

A. Introduction et survol

Le 11 novembre 1996, le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur l'utilisation des eaux. Cette loi règle les relations entre le canton en tant que titulaire de la régie des eaux et les utilisateurs et utilisatrices des eaux, ainsi que les tâches du canton en matière de gestion des ressources en eau. Elle doit remplacer la loi sur l'utilisation des eaux actuellement en vigueur, qui date de 1950. La nouvelle loi a été publiée le 7 décembre 1996 dans la Feuille officielle du Jura bernois.

Un comité référendaire a introduit un projet populaire contre cet arrêté. Par ACE n° 1145 du 7 mai 1997, le Conseil-exécutif a constaté que le projet populaire a été déposé dans les délais et qu'il a abouti puisque 22 447 signatures valables ont été recueillies.

Le projet populaire demande qu'un article complémentaire relatif à la création d'un fonds pour la régénération des eaux (= financement spécial) soit intégré dans la loi sur l'utilisation des eaux qui a été adoptée par le Grand Conseil. Pour ce qui est de l'article à insérer, le projet populaire présente la teneur suivante:

Article 36a (nouveau) ¹Le canton gère un financement spécial pour la régénération des eaux et le versement d'indemnités. Faute d'autres moyens financiers disponibles, le canton peut subventionner ou financer des mesures

- a de régénération dans le domaine des eaux publiques;
- b de protection, de conservation et de mise en valeur des paysages auxquels l'utilisation des eaux porte atteinte;
- c d'acquisition de droits réels dans le cadre de mesures au sens des lettres a et b.

² Le financement spécial est alimenté par les redevances de concession uniques et annuelles perçues pour l'utilisation de la force hydraulique, à raison de 10 pour cent de leur produit annuel.

³ Le financement spécial est administré par le service compétent de la Direction de l'économie publique.

⁴ Tous les frais occasionnés par le financement spécial sont portés à la charge de celui-ci.

⁵ Les modalités de détail sont fixées par voie de décret.

B. Le projet populaire en bref

En vertu de l'article 63, 3^e alinéa, de la Constitution cantonale, 10 000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi (...) si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif. Le projet populaire a la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.

Les autres dispositions relatives au projet populaire figurent dans la loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP).

Le projet populaire a donc valeur de référendum contre la loi. Il peut être présenté sous forme de véritable contre-projet ou différer du projet du Grand Conseil sur quelques dispositions seulement ou même sur une seule disposition comme c'est le cas en l'occurrence. Il doit cependant toujours être opposé en bloc au projet du Grand Conseil sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, dans le cadre de la procédure de votation.

En vertu de l'article 59c, 2^e alinéa LDP, le Grand Conseil statue sur la validité du projet populaire. Il a en outre la possibilité de recommander au corps électoral d'accepter ou de rejeter le projet populaire (art. 59c, 4^e al. LDP), mais il ne peut cependant pas lui opposer de contre-projet.

Pour la votation populaire, le double oui, c'est-à-dire un suffrage favorable à la fois au projet du Grand Conseil et au projet populaire, mais aussi le double non sont admissibles. En cas de double oui, la question subsidiaire est décisive (art. 59e, 4^e al. LDP).

C. Validité du projet populaire

1. Critères de validité

La validité d'un projet populaire s'évalue conformément aux dispositions relatives à la validité des initiatives. Le projet populaire ne doit donc pas déroger aux principes de l'unité de la matière et de la forme ni être irréalisable ni contrevenir au droit de rang supérieur (Constitution fédérale, Constitution cantonale, droit fédéral et droit des traités conclus par le canton).

2. Unité de la matière et unité de la forme

Ces deux principes visent à garantir l'expression libre et authentique de la volonté du corps électoral par la voie de la votation populaire. Il faut donc qu'il existe un rapport intrinsèque entre les différents points du projet populaire et entre ce dernier et la loi adoptée par le Grand Conseil. Comme les deux textes traitent des mêmes questions, cette condition est à l'évidence remplie; l'unité de la matière est donc assurée. Pour ce qui est de l'unité de la forme, il y a lieu de faire remarquer qu'il s'agit d'un projet rédigé de toutes pièces et que le projet populaire est aussi valable de ce point de vue.

3. Conformité au droit supérieur

Le projet populaire ne contrevient pas au droit fédéral de rang supérieur (en particulier à la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques). La législation fédérale trace uniquement un cadre pour l'utilisation des eaux; en particulier la régie

des eaux, mais aussi la réglementation de l'affectation du produit des redevances perçues pour l'utilisation des eaux relèvent de la compétence exclusive des cantons. Le projet populaire est aussi conforme au droit constitutionnel cantonal.

4. Exécutabilité

Le projet populaire est à l'évidence exécutable. Il n'existe donc aucun obstacle objectif insurmontable exigeant l'invalidation du projet.

5. Conclusion

Le projet populaire est valable et doit être soumis à la votation populaire.

D. Teneur du projet populaire

1. Introduction

Dès la discussion de la loi sur l'utilisation des eaux au Grand Conseil, diverses instances (au nombre desquelles figurait aussi, en première lecture, la commission parlementaire) ont demandé l'introduction d'un financement spécial qui serait affecté à la régénération des eaux et au versement d'indemnités. Le projet populaire coïncide dans une large mesure avec les propositions qui ont été discutées par le Grand Conseil, mais qui ont finalement été rejetées au profit de l'article 27 de la loi sur l'utilisation des eaux. Ledit article prévoit que le canton peut subventionner la régénération des eaux dans la limite des crédits budgétaires.

Or, cette formulation va moins loin que le projet populaire. Ce dernier ne vise pas la loi sur l'utilisation des eaux en tant que telle, mais exige

- a l'introduction d'une disposition prévoyant l'affectation d'une partie des recettes provenant de l'utilisation des eaux;
- b l'élargissement des possibilités de subvention afin que la protection, la conservation et la mise en valeur des paysages auxquels l'utilisation des eaux porte atteinte puissent aussi bénéficier d'aides financières, et non pas uniquement la régénération des eaux.

2. Quel est l'objet du projet populaire?

Lors du débat au Grand Conseil, la nécessité de réaliser des travaux de régénération et de mettre à disposition les moyens financiers requis a été reconnue. De l'avis du comité référendaire, les recettes du canton provenant de l'utilisation des eaux doivent y être affectées en partie. Il est prévu de verser à ce financement spécial dix pour cent du produit annuel des redevances perçues pour l'utilisation des eaux à titre d'apports annuels. Si l'on prend les recettes actuelles du canton provenant de l'utilisation des eaux, ces apports représentent environ 3 millions de francs par an (voir section consacrée aux répercussions financières). Ce financement spécial permettrait donc de financer ou de subventionner la régénération des eaux, faute d'autres moyens financiers disponibles. Les dispositions d'exécution doivent être réglées par voie de décret.

3. Motifs invoqués par le comité référendaire

Pour justifier le projet populaire, le comité référendaire invoque surtout les motifs suivants:

- a Le canton a l'obligation légale et morale de mettre en valeur les cours d'eau dégradés, lorsque c'est nécessaire et judicieux, afin d'y recréer des conditions plus naturelles favorables à la vie. La création d'un fonds pour la régénération des eaux pourrait permettre de poursuivre de tels travaux de réhabilitation en fonction des besoins, et ce dans l'intérêt de la nature et de la population.
- b Les travaux de régénération des eaux entrepris dans le canton devraient être poursuivis. Comme les moyens disponibles jusqu'à présent seront réduits des trois quarts d'ici trois ans, passant ainsi à 130 000 francs environ, il sera pratiquement impossible de démarrer de nouveaux projets. Le fonds pour la régénération des eaux assurerait le financement de nombreuses mesures de mise en valeur des eaux, aussi urgentes que nécessaires.
- c Un tel fonds garantit une flexibilité optimale en matière de planification et de réalisation de projets de régénération des eaux. En outre, le canton de Berne connaît plus de 30 financements spéciaux.
- d Par ailleurs, les moyens financiers consacrés à la régénération des eaux pourraient donner lieu à l'octroi de subventions fédérales pouvant représenter jusqu'à 70 pour cent de leur montant ainsi que de contributions de tiers. Ce fonds permettrait ainsi d'augmenter à bon compte le volume d'activité des entreprises de construction bernoises, qui en auraient bien besoin. Qui plus est, l'expérience a montré que de tels projets profitent surtout aux petites et moyennes entreprises.

E. Evaluation du projet populaire

1. Points essentiels

a. Le contexte actuel

De nombreux cours d'eau du canton de Berne ont fait l'objet d'importants travaux d'aménagement et peuvent être considérés comme très dénaturés. A titre d'exemple, l'Emme n'a été conservée dans son état naturel que sur 14 pour cent de son cours, tandis que l'Ilfis ne présente plus aucun tronçon à l'état naturel. Cette situation présente divers inconvénients, dont voici quelques exemples:

- De nombreuses espèces animales et végétales ont déjà disparu.
- Les trois quarts des espèces de poissons et d'écrevisses indigènes que l'on trouve encore figurent sur la liste rouge des espèces animales menacées.
- Dans les cours d'eau bernois, les peuplements piscicoles ont en partie fortement régressé.
- Les atteintes portées au charriage affectent le lit du cours d'eau, la stabilité des berges et le niveau des eaux souterraines.
- La suppression des zones inondables naturelles des cours d'eau augmente les risques de crue.
- La dénaturation des eaux réduit leur pouvoir auto-épurateur, met à contribution le paysage et nuit à la valeur récréative des milieux aquatiques.

Si aucune mesure n'est prise, la situation se dégrade à vue d'œil. Les investissements nécessaires augmentent à mesure que le temps passe.

La législation fédérale et cantonale fait obligation aux cantons de protéger et de mettre en valeur les milieux aquatiques, de régénérer les eaux aménagées et de rétablir la libre migration des poissons. Au niveau fédéral, les bases légales correspondantes figurent surtout

- ~ dans la loi sur la protection de la nature et du paysage,
- ~ dans la loi sur la pêche et
- ~ dans l'ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale.

Au niveau cantonal, elles se trouvent notamment

- ~ dans la loi sur l'aménagement des eaux,
- ~ dans la loi sur la protection de la nature et
- ~ dans la loi sur la pêche.

Par ailleurs, les dispositions de la législation fédérale et cantonale sur la protection des eaux poursuivent les objectifs précités.

Dans le programme de législature 1994 à 1998, le Conseil-exécutif a aussi placé au premier rang des priorités la réalisation de mesures de régénération des eaux et de conservation des habitats de la faune et de la flore. Lors de la discussion de la loi sur l'utilisation des eaux, le Grand Conseil a confirmé la nécessité des travaux de régénération. C'est la raison pour laquelle il a décidé, en seconde lecture, l'introduction d'un article complémentaire (art. 27) prévoyant que le canton peut subventionner la régénération des eaux dans la limite des crédits budgétaires.

b. Implications pour les ayants droit

Les titulaires d'une concession de force hydraulique ne seraient pas assujettis à des taxes d'eau plus élevées du fait de la création et de l'alimentation d'un fonds pour la régénération des eaux. Comme une partie des redevances versées, qui sont de toute manière dues indépendamment du fonds, iraient alimenter un financement spécial, les ayants droit apporteraient une contribution directe et palpable au financement de la régénération des cours d'eau ou tronçons de cours d'eau dégradés (notamment par l'utilisation des eaux). Par voie de conséquence, l'utilisation de la force hydraulique, une source d'énergie indigène et renouvelable, serait mieux acceptée parce que les concessionnaires participeraient directement au financement de la réduction des dommages causés ou de la mise en valeur des milieux aquatiques.

Les ressources du financement spécial pourraient aussi être affectées à des mesures de compensation ou de mise en valeur dont le coût ne serait pas économiquement acceptable pour les ayants droit concernés ou qui iraient plus loin que les mesures de restauration prévues par la loi. En effet, le projet populaire prévoit non seulement la constitution d'un fonds, mais aussi d'autres possibilités de subventionnement par le canton. Ces moyens financiers seraient cependant soustraits au pouvoir de disposition de l'autorité budgétaire, ce qui n'est en principe pas souhaitable.

c. Effets sur l'économie et l'environnement

Les moyens financiers annuels prévus par le projet populaire, soit 3 millions de francs environ, seraient affectés à la réalisation de projets, contribuant ainsi à relancer l'activité économique.

La réalisation de telles mesures recréerait des espaces vitaux et des zones de détente (de proximité) pour la population, améliorant ainsi la qualité de vie. Les projets déjà réalisés révèlent que la population bernoise est très attachée à ces espaces de loisirs, qu'elle fréquente assidûment.

Dans les deux cas, le même effet peut toutefois être obtenu sans financement spécial puisque le gouvernement et le parlement prévoient les mêmes moyens financiers annuels au budget.

2. Considérations financières

Dans le canton de Berne, les redevances uniques et les redevances annuelles (taxes d'eau) qui sont perçues pour l'utilisation des eaux prennent la forme de taxes de monopole et n'ont donc en principe aucun caractère fiscal. Elles ne sont pas dues inconditionnellement, mais sont perçues à titre d'indemnité en contrepartie de l'utilisation d'une régale cantonale. L'affectation automatique de la taxe d'eau par le truchement d'un fonds doit être rejetée pour des raisons de politique financière. L'autorité budgétaire doit pouvoir décider des montants annuels susceptibles d'être consacrés à la régénération des eaux en fonction de la situation financière et des priorités fixées. Ce faisant, elle doit fixer des priorités entre des objectifs sectoriels concurrents afin de pouvoir équilibrer les finances comme l'exige la Constitution (art. 101 ConstC). Les moyens disponibles doivent être inscrits au budget et au plan financier selon les priorités retenues. Cette solution est préférable au système du financement spécial parce qu'elle permet d'affecter les maigres fonds disponibles à des projets précis, en fonction d'une hiérarchisation des priorités intégrant le contexte politique dans son ensemble. Dans l'éventualité d'un fonds, la décision ne peut plus s'inscrire dans un cadre aussi large puisque les ressources du fonds ont une affectation précise excluant toute autre utilisation. Compte tenu de la situation financière actuelle, le canton de Berne doit veiller à utiliser de manière aussi efficace que possible les moyens disponibles. La hiérarchisation politique des priorités à retenir parmi des tâches publiques jugées égales est très importante dans un tel contexte. Or, le projet populaire préjuge de telles décisions.

Dans le cadre de l'établissement du budget/plan financier 1998/1999–2001, le Conseil-exécutif examinera la possibilité d'augmenter les moyens financiers disponibles pour la régénération des eaux.

F. Incidence sur le personnel et conséquences financières en cas d'adoption du projet populaire

1. Incidence sur le personnel

L'octroi de subventions à des travaux de régénération des eaux au titre de la législation sur la pêche figure déjà au nombre des tâches incombant à l'Inspection de

la pêche. L'article 27 de la loi sur l'utilisation des eaux crée donc une base légale supplémentaire à cet égard. Le projet populaire n'a rien changé de ce point de vue, mais il prévoit un autre système budgétaire. La surcharge de travail que pourrait causer la mobilisation de moyens financiers plus importants dans l'hypothèse de l'introduction d'un financement spécial devrait être absorbée par des permutations internes. Les frais occasionnés par l'administration du financement spécial seraient donc portés à la charge de celui-ci et une petite partie des moyens financiers ne serait donc pas affectée à des projets déterminés.

2. Répercussions financières

En cas d'adoption du projet populaire, les recettes annuelles diminueraient de près de 3 millions de francs par rapport au nouveau plan financier. Le tableau figurant à la lettre *b* met en évidence les effets sur le plan financier du compte de fonctionnement en cas d'adoption du projet populaire.

a. Plan financier 1998 à 2000

Recettes eau d'usage*	5 600 000 francs
Recettes force hydraulique	31 350 000 francs
Montant total des recettes provenant de l'utilisation des eaux au profit du compte de fonctionnement	36 950 000 francs

Ces trois dernières années, les moyens financiers ci-après étaient disponibles pour des travaux de régénération des eaux réalisés dans le cadre de la législation sur la pêche:

1995: 477 000 francs
 1996: 450 000 francs
 1997: 450 000 francs

Dans ce domaine également, le Conseil-exécutif examine, dans le processus actuel d'établissement du budget et du plan financier, l'opportunité des montants engagés.

b. Effets sur le plan financier 1998 à 2000 dans l'éventualité d'un financement spécial tel que prévu par le projet populaire

Recettes eau d'usage*	5 600 000 francs
Recettes force hydraulique	31 350 000 francs
Total intermédiaire	36 950 000 francs
./. apports au financement spécial (10 pour cent des recettes provenant de l'utilisation des eaux)	3 130 000 francs
Montant total des recettes au profit du compte de fonctionnement	33 820 000 francs

* Les recettes provenant de l'utilisation d'eau d'usage ne tiennent pas compte des redevances perçues pour l'utilisation d'eau potable, qui alimentent le fonds pour l'alimentation en eau.

A cet égard, il y a lieu de faire remarquer que l'augmentation des recettes de plus de 10 millions de francs observée entre le compte 1996 et le nouveau plan financier 1998 à 2000 résulte du fait qu'une modification du droit fédéral a porté le montant maximum de la taxe d'eau de 54 francs à 80 francs par kilowatt de puissance (depuis le 1^{er} mai 1997).

G. Incidence sur les communes

Le projet populaire n'a aucune incidence directe sur les communes. Il convient cependant de préciser que de nombreuses communes du canton de Berne sont soumises à l'obligation d'aménager les eaux. Ces dernières et les autres assujettis à l'obligation d'aménager les eaux (corporations de digues et syndicats de communes) peuvent obtenir des subventions en faveur de leurs projets au titre de la réalisation de travaux de régénération des eaux au sens du projet populaire, pour autant qu'il n'y ait pas d'autres moyens financiers disponibles.

Dans ce cas également, le financement spécial n'est pas indispensable puisque le gouvernement et le parlement peuvent prévoir chaque année les moyens financiers correspondants au budget.

H. Evaluation globale

Les objectifs fixés en matière de régénération des eaux doivent être réalisés. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'ils peuvent être atteints dans le cadre du budget et du plan financiers ordinaires, alors que la solution du fonds préconisée par le projet populaire lie les moyens financiers à une affectation précise, d'où une moindre flexibilité d'utilisation. Dans cette période très difficile que traverse le canton de Berne, une gestion économe des finances est plus que jamais nécessaire. Une hiérarchisation judicieuse des priorités entre tous les domaines d'activité de l'Etat permet d'éviter des dommages irréversibles. L'abandon de la constitution d'un fonds pour la régénération des eaux irait dans ce sens. Dans le cadre de l'établissement du budget/plan financier 1998/1999-2001, le Conseil-exécutif examine l'opportunité des moyens disponibles pour des travaux de régénération des eaux.

I. Proposition

Nous vous proposons d'approuver le présent projet d'arrêté.

Berne, 4 juin 1997

Au nom du Conseil-exécutif,
 la présidente: Zölch
 le chancelier: Nuspliger