



Loi sur l'alimentation en eau (LAEE) (Modification)

Table des matières

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Synthèse | 1 |
| 2. | Fonds pour l'alimentation en eau | 1 |
| 2.1 | Objectifs et objet du Fonds pour l'alimentation en eau | 1 |
| 2.2 | Découvert du Fonds pour l'alimentation en eau..... | 2 |
| 2.3 | Baisse des subventions du Fonds pour l'alimentation en eau..... | 2 |
| 3. | Commentaire des articles | 3 |
| 4. | Place du projet dans programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes | 7 |
| 5. | Répercussions financières..... | 7 |
| 6. | Répercussions sur le personnel et l'organisation | 7 |
| 7. | Répercussions sur les communes | 7 |
| 8. | Répercussions sur l'économie | 8 |
| 9. | Résultats de la procédure de consultation | 8 |
| 9.1 | Evaluation globale..... | 8 |
| 9.2 | Réduction des subventions du Fonds..... | 8 |
| 9.3 | Délégation au Conseil-exécutif..... | 10 |
| 9.4 | Autres motifs allégués | 10 |
| 9.5 | Divers..... | 11 |
| 10. | Proposition de renoncer à la seconde lecture | 11 |

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur l'alimentation en eau (LAEE)

1. Synthèse

Le Fonds pour l'alimentation en eau ne dispose pas de ressources suffisantes pour verser aux services des eaux les subventions prévues par la loi. Ces dernières années, les dépenses ont été nettement supérieures aux recettes, et la situation devrait rester inchangée à l'avenir également. Le Fonds affiche un découvert important et doit être assaini. La révision partielle de la LAEE¹ crée la base légale pour réduire les subventions versées aux services des eaux. Elle habilite également le Conseil-exécutif à fixer les taux de subvention ainsi que le taux de subvention minimal par voie d'ordonnance. Seuls les principes de calcul sont réglés dans la loi.

La modification proposée dans le cadre de la procédure de consultation ne permettait pas de réduire suffisamment les subventions du Fonds. La proposition se limitait à une augmentation de 20 pour cent des coûts de maintien de la valeur pour les adapter au renchérissement et, par là même, à la réduction des subventions en découlant. A l'issue de la procédure de consultation, cette correction s'est révélée insuffisante pour permettre au Fonds de retrouver une base financière solide sur le long terme. C'est pourquoi les subventions du Fonds doivent être réduites davantage encore, et ce grâce à des mesures supplémentaires (suppression des subventions pour le renouvellement des conduites de transport, réduction des taux de subvention durant la phase d'assainissement). A l'issue de la procédure de consultation, quelques adaptations et compléments ont été apportés aux motifs et conditions de subvention. L'article 5d a par ailleurs été ajouté, lequel précise que pour déterminer le droit applicable concernant les subventions du Fonds pour l'alimentation en eau, il convient de se baser sur la législation en vigueur au moment de la promesse de subvention.

2. Fonds pour l'alimentation en eau

2.1 Objectifs et objet du Fonds pour l'alimentation en eau

Le Fonds pour l'alimentation en eau au sens des articles 4 ss LAEE est un financement spécial du canton. D'une part, cet instrument vise à établir un équilibre en allégeant la charge des services des eaux qui ont une infrastructure plus coûteuse. Ainsi, les services des eaux ne peuvent en principe bénéficier de subventions que si les frais spécifiques de maintien de la valeur dépassent un certain montant (art. 5a, al. 1, lit. a et art. 5b, al. 1a LAEE). D'autre part, le Fonds doit encourager la coopération régionale (cf. art. 5b, al. 4, lit. c LAEE).

Ce financement spécial est alimenté par les redevances de concession uniques et annuelles, qui sont prélevées pour l'utilisation des eaux publiques à des fins d'alimentation en eau potable (art. 4, al. 2 LAEE). Les ressources du Fonds permettent avant tout de soutenir les mesures de construction des services des eaux (captage, stockage et transport de l'eau ainsi qu'installations de mesures et de commande) et l'établissement de plans généraux d'alimentation en eau (PGA). En outre, le Fonds peut financer, entre autres, des recherches hydrogéologiques ou des études destinées à évaluer des solutions régionales conformément à la stratégie d'alimentation en eau. Les subventions du Fonds pour l'alimentation en eau et le calcul de celles-ci sont réglés dans les articles 5 ss LAEE ainsi que dans l'ordonnance (art. 5 ss OAEE²).

Le Fonds pour l'alimentation en eau est un outil important qui permet d'assurer une alimentation en eau sûre et efficace dans le canton de Berne. Il a fait ses preuves et est largement accepté.

¹ Loi du 11 novembre 1996 sur l'alimentation en eau (LAEE ; RSB 752.32)

² Ordonnance du 17 octobre 2001 sur l'alimentation en eau (OAEE ; RSB 752.321.1)

2.2 Découvert du Fonds pour l'alimentation en eau

Les recettes provenant des redevances de concession s'élèvent à environ 5,1 millions de francs par an. Une brève rétrospective montre que jusqu'en 2010, les recettes correspondaient globalement aux dépenses (montants des subventions). Depuis, le nombre et l'ampleur des projets des services des eaux donnant droit à une subvention ne cessent d'augmenter, et les dépenses sont nettement supérieures aux recettes. Les raisons possibles sont d'une part les régionalisations, qui entraînent à court terme des investissements supplémentaires, mais qui à moyen terme exercent un effet modérateur sur les coûts grâce à des optimisations. D'autre part, le rendement de plusieurs services des eaux a été amélioré afin d'assurer la sécurité de l'alimentation en eau. Aucune inversion de tendance ne se profile. Une évaluation des dépenses futures donnant droit à une subvention montre que d'après les bases de calcul en vigueur jusqu'à présent, il faut s'attendre à des dépenses annuelles de près de 9,5 millions de francs, pour des recettes annuelles d'environ 5,1 millions de francs. La fortune du Fonds s'élève certes encore à 3,6 millions de francs (état avril 2018), mais des subventions d'un montant d'environ 40 millions de francs ont déjà été garanties (état avril 2018) et devront être versées ces prochaines années une fois les travaux réalisés. En vertu de l'article 5a, alinéa 1, lettre e LAEE, ces subventions sont versées lorsque les fonds nécessaires sont disponibles. Cette réserve ne signifie toutefois pas qu'il est possible de rejeter des demandes de subventions ou de réduire ces dernières lorsque les critères matériels de subvention sont remplis. Les subventions ne peuvent être versées que de manière différée et échelonnée, sur la base d'une liste de priorités conformément à l'article 2, alinéa 2, lettre g OAEE. La liste de priorités de l'Office des eaux et des déchets (OED) est publiée sur le site Internet de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne (TTE).³

2.3 Baisse des subventions du Fonds pour l'alimentation en eau

Au vu de ce qui précède, il est évident que les ressources du Fonds pour l'alimentation en eau ne suffiront plus à couvrir les dépenses dans un proche avenir déjà. En raison du déséquilibre entre les recettes et les dépenses annuelles ainsi que des subventions garanties d'un montant d'environ 40 millions de francs, le Fonds présente un découvert massif. Afin qu'il puisse retrouver une base financière solide, il est impératif de prendre des mesures. Deux orientations stratégiques sont envisageables : soit augmenter les redevances de concession uniques et annuelles afin de générer plus de recettes, soit réduire les subventions prélevées sur la fortune du Fonds en vue de diminuer les dépenses. Les objectifs mentionnés au chiffre 2.1 (alléger la charge des services des eaux qui ont une infrastructure plus coûteuse, encourager la coopération régionale) peuvent être atteints même en réduisant les subventions. En revanche, augmenter les redevances accentuerait encore davantage le déséquilibre entre les services des eaux qui paient des redevances et ceux qui obtiennent des subventions. En outre, les redevances de concession dans le canton de Berne sont plutôt élevées par rapport à d'autres cantons. Par conséquent, une réduction des subventions est préférable à une augmentation des redevances.

Les mesures suivantes doivent permettre de rééquilibrer les recettes et les dépenses :

- A l'avenir, le renouvellement des conduites de transport ne sera plus subventionné (ch. 3, commentaire de l'article 5, al. 2).
- Le paramètre «Coûts de maintien de la valeur par habitant et par an» servant à fixer le taux de subvention sera relevé de 20 pour cent par voie d'ordonnance (cf. 3, commentaire de l'article 5b, al. 1a).

Par ailleurs, les mesures suivantes sont prévues pour diminuer les subventions garanties :

- Les taux de subvention seront abaissés par voie d'ordonnance jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'engagements en cours (cf. commentaire de l'art. 5b, al. 1a).

³ Sous www.bve.be.ch > Office des eaux et des déchets > Formulaire/notices > Alimentation en eau > rubrique Fonds pour l'alimentation en eau

Parallèlement, durant cette phase d'assainissement, il ne sera pas possible d'augmenter le taux de subvention comme le prévoit l'article 5b, alinéa 4. Ces augmentations sont certes des outils judicieux, qui permettent d'encourager notamment la mise sur pied de services des eaux régionaux. Or, le Fonds pour l'alimentation en eau affichant actuellement un découvert important, il n'est pas défendable d'augmenter le taux de subvention. Le taux de subvention ne peut être augmenté que lorsque le Fonds dispose de ressources suffisantes.

3. Commentaire des articles

Article 5, alinéa 1

Article 5, alinéa 1, lettre *h* : le point en fin de ligne est remplacé par un point virgule, car une nouvelle lettre a été ajoutée à l'énumération.

Article 5, alinéa 1, lettre *i* : conformément à la pratique de l'OED en vigueur depuis des années, les mesures organisationnelles nécessaires à la fondation ou à l'extension des services des eaux régionaux bénéficient de subventions du Fonds. Etant donné qu'il n'est pas sûr que cette pratique repose sur une base légale suffisante, le nouveau motif de subvention énoncé à l'article 5, alinéa 1, lettre *i* permettra de clarifier la situation. Un des objectifs du Fonds pour l'alimentation en eau est de soutenir la collaboration régionale. L'expérience a montré que le versement de subventions en faveur de ces mesures organisationnelles permettait de produire, avec des moyens relativement faibles, un effet incitatif important, c'est-à-dire qu'il pouvait encourager les regroupements. En soutenant ces mesures au moyen de subventions du Fonds, il est possible d'optimiser les infrastructures d'alimentation en eau sur le plan technique et économique, de mettre en place des structures plus professionnelles et de réduire les interfaces. Cette démarche répond à l'un des objectifs de la stratégie de l'eau 2010 du Conseil-exécutif du canton de Berne, selon laquelle il convient de désigner des organismes compétents pour exploiter les installations (p. 12 s. de la Stratégie de l'eau). L'article 5a, alinéa 2, lettre *d* précise que des subventions sont versées pour les mesures organisationnelles nécessaires à la fondation ou à l'extension des services des eaux régionaux, indépendamment du taux de subvention minimal au sens de l'article 5a, alinéa 1, lettre *a*. Conformément à la pratique en vigueur jusqu'à présent, il est prévu de fixer par voie d'ordonnance le montant forfaitaire des subventions pour ce type de mesures à hauteur de 50 pour cent des coûts. Etant donné que cette nouvelle réglementation dans la LAEE correspond à la pratique de longue date, elle n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour le Fonds.

Article 5, alinéa 2

D'après les bases de calcul en vigueur jusqu'à présent, les dépenses annuelles dépassent nettement les recettes (cf. 2.2). Afin de rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses et de stabiliser le Fonds à long terme, les motifs de subvention doivent subir certains ajustements. Par conséquent, aucune subvention du Fonds ne sera désormais octroyée pour le renouvellement des conduites de transport. En revanche, le renouvellement des conduites centrales d'alimentation en eau (captages, installations de traitement, réservoirs, stations de pompage, systèmes de commande à distance) donnera toujours droit à des subventions, car dans ce cas, il s'agit le plus souvent d'adapter ces installations aux normes techniques actuelles, en particulier d'assurer la qualité irréprochable de l'eau potable. Ce n'est pas le cas des conduites de transport, raison pour laquelle la suppression des subventions pour leur renouvellement est justifiable. Les économies annuelles ainsi réalisées sont estimées à environ deux millions de francs, ce qui suffit à stabiliser le Fonds, combiné à l'adaptation des coûts de maintien de la valeur au renchérissement (cf. commentaire de l'art. 5b, al. 1a). La construction et l'extension des conduites de transport (cf. art. 5, al. 1, lit. *b*) bénéficient en revanche toujours de subventions afin que les regroupements judicieux de services des eaux puissent à l'avenir également être soutenus financièrement.

Article 5a, alinéa 1

Article 5a, alinéa 1, lettre *a* : dorénavant, seuls les principes de calcul de la subvention sont réglés dans la loi. Les taux de subvention doivent en revanche être réglés par voie d'ordonnance (cf. commentaire de l'art. 5b, al. 1a). Par conséquent, la valeur minimale du taux de subvention, qui était jusqu'à présent fixée dans la loi, doit désormais être définie par le Conseil-exécutif. Compte tenu de la modification de l'article 5b, il est par ailleurs nécessaire d'adapter le renvoi figurant à l'alinéa 1, lettre *a* de l'article 5a (art. 5b, al. 1a au lieu de al. 1).

Article 5a, alinéa 1, lettre *b* : selon les conditions de subventionnement en vigueur jusqu'à présent, un projet devait se fonder sur une «planification appropriée», ce qui, dans la pratique, impliquait toujours un plan général d'alimentation en eau (PGA) approuvé. C'est pourquoi cette disposition – conforme à la pratique en vigueur jusqu'ici et visant une clarification – est précisée : le projet, pour pouvoir bénéficier de subventions, doit désormais se fonder sur un «plan général d'alimentation en eau approuvé» et non plus sur une «planification appropriée». Cette précision ne change rien sur le plan matériel.

Article 5a, alinéa 1, lettre *c* : la formulation du motif de subvention est adaptée à la terminologie de l'article 5, alinéa 1 : la partie de la phrase «des extensions ou des transformations planifiées» est remplacée par «la construction, le renouvellement ou l'extension planifiés». Il s'agit d'une adaptation rédactionnelle, qui n'entraîne aucune modification quant au contenu.

Article 5a, alinéa 1, lettre *d* : le droit de regard du canton doit être assuré dès le stade de l'étude de projet et pas seulement de la construction.

Article 5a, alinéa 2

Article 5a, alinéa 2, lettre *a* : la modification rédactionnelle apportée à l'alinéa 2, lettre *a* ne concerne que le texte allemand.

Article 5a, alinéa 2, lettre *b* : il s'agit ici d'une adaptation terminologique : on ne parle plus de «connexions intercommunales d'alimentation en eau» mais de «services des eaux régionaux».

Article 5a, alinéa 2, lettre *c* : le point en fin de ligne est remplacé par une virgule, car une nouvelle lettre a été ajoutée à l'énumération.

Article 5a, alinéa 2, lettre *d* : des subventions sont versées pour les mesures organisationnelles nécessaires à la fondation ou à l'extension des services des eaux régionaux, indépendamment du taux de subvention minimal.

Article 5a, alinéa 5

Les modifications apportées ne concernent que le texte allemand.

Article 5b, alinéas 1 et 1a

La suppression de l'alinéa 1 et l'ajout du nouvel alinéa 1a doivent permettre au Conseil-exécutif de définir les détails des taux de subvention par voie d'ordonnance (OAE) sur la base de l'alinéa 6, qui reste inchangé. La loi doit dorénavant régler uniquement les principes relatifs au calcul des subventions. Ces principes ne subissent pas de modification quant au fond. La formulation de l'article 5b, alinéa 1a est seulement simplifiée sur le plan rédactionnel par rapport à la formulation de l'actuel article 5b, alinéa 1. Les taux de subvention se basent toujours sur les coûts annuels de maintien de la valeur, proportionnellement au nombre d'habitants permanents et non permanents approvisionnés.

La délégation des compétences au Conseil-exécutif permettra à l'avenir de modifier si nécessaire les taux de subvention sans devoir passer par une nouvelle procédure législative. Ainsi, les modifications pourront être mises en œuvre plus rapidement. Cette mesure est nécessaire car les dépenses du Fonds pour l'alimentation en eau sont très difficiles à prévoir à long terme et varient fortement en fonction des investissements des services des eaux. Il suffit en outre

de fixer dans la loi les principes du calcul des subventions. Il n'est pas approprié de définir les taux de subvention de manière détaillée dans la loi, comme c'est le cas jusqu'à présent.

Le tableau figurant actuellement à l'article 5b, alinéa 1, doit être repris dans l'OAEE. Dans le même temps, il est prévu d'augmenter de manière linéaire de 20 pour cent la valeur utilisée pour fixer le taux de subvention en pour cent (coûts annuels de maintien de la valeur par habitant et par an) par rapport à la réglementation actuelle. Le relèvement de 20 pour cent du paramètre (coûts de maintien de la valeur par habitant et par an) servant à fixer le taux de subvention peut également se justifier par le fait que depuis la création du Fonds en 1995, il n'a jamais été adapté au renchérissement. Ainsi, compte tenu de la hausse des coûts de maintien de la valeur liée au renchérissement, les services des eaux sont, au fil des ans, passés à des catégories de subvention supérieures uniquement en raison de ce renchérissement. Par exemple, l'indice des prix de la construction (Office fédéral de la statistique) a augmenté de quelque 30 pour cent au cours de la période de référence.

| Coûts annuels de maintien de la valeur (CHF par hab. et par an) Jusqu'à présent | Coûts annuels de maintien de la valeur en francs par habitant et par an Nouveau | Taux de subvention en pour cent Jusqu'à présent |
|--|--|--|
| plus de 100 | plus de 120 | 50 |
| 91 à 100 | 110 à 120 | 45 |
| 81 à 90 | 97 à 109 | 40 |
| 71 à 80 | 85 à 96 | 35 |
| 61 à 70 | 73 à 84 | 30 |
| 41 à 60 | 49 à 72 | 25 |
| 21 à 40 | 25 à 48 | 20 |
| 11 à 20 | 13 à 24 | 15 |
| jusqu'à 10 | jusqu'à 12 | 10 |

Tableau 1 : Coûts annuels de maintien de la valeur, jusqu'à présent dans la LAEE et désormais dans l'OAEE

Avec cette modification, une partie des services des eaux obtiendra moins d'argent pour ses projets donnant droit à une subvention, car elle se verra dorénavant attribuer un taux de subvention plus bas. En outre, étant donné que les subventions selon l'article 5a, alinéa 1 ne sont en principe accordées qu'à partir d'un taux de subvention minimal (exceptions, voir art. 5a, al. 2), certains services des eaux ne bénéficieront plus du tout de subventions à la suite de la modification prévue de l'OAEE. Cette modification devrait permettre de réduire les dépenses du Fonds d'environ 2,4 millions de francs par an. Avec la suppression des subventions pour le renouvellement des conduites de transport, les dépenses du Fonds d'alimentation en eau pourront être suffisamment réduites pour rééquilibrer à l'avenir les recettes et les dépenses.

Compte tenu des subventions déjà garanties d'un montant d'environ 40 millions de francs (cf. 2.2), ces mesures ne sont toutefois pas suffisantes pour que le Fonds puisse retrouver une base financière saine. Les subventions du Fonds doivent par conséquent être considérablement réduites jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'engagements en cours. Pour ce faire, il convient d'abaisser les taux de subvention dans l'OAEE. Dans le même temps, le taux de subvention minimal doit lui aussi être revu à la baisse pour éviter qu'une grande partie des services des eaux ayant droit jusqu'à présent à des subventions ne soit complètement exclue des bénéficiaires.

| Coûts annuels de maintien de la valeur (CHF par habitant et par an) Jusqu'à présent | Coûts annuels de maintien de la valeur en francs par habitant et par an Nouveau | Taux de subvention en pourcentage Jusqu'à présent | Taux de subvention en pourcentage Variante 1 | Taux de subvention en pourcentage Variante 2 | Taux de subvention en pourcentage Variante 3 |
|---|---|---|--|--|--|
| plus de 100 | plus de 120 | 50 | 40 | 35 | 30 |
| 91 à 100 | 110 à 120 | 45 | 35 | 30 | 25 |
| 81 à 90 | 97 à 109 | 40 | 30 | 25 | 20 |
| 71 à 80 | 85 à 96 | 35 | 25 | 20 | 15 |
| 61 à 70 | 73 à 84 | 30 | 20 | 15 | 10 |
| 41 à 60 | 49 à 72 | 25 | 15 | 10 | 5 |
| 21 à 40 | 25 à 48 | 20 | 10 | 5 | 0 |
| 11 à 20 | 13 à 24 | 15 | 5 | 0 | 0 |
| jusqu'à 10 | jusqu'à 12 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| Taux de subvention minimal | | 25 | 15 | 10 | 5 |

Tableau 2 : Taux de subvention, jusqu'à présent dans la LAEE et désormais dans l'OAE (variantes)

A l'heure actuelle, il est prévu de diminuer les subventions dans l'OAE selon la variante 2, c'est-à-dire en réduisant le taux de subvention de 15 points de pourcentage. Cette variante permettra de réduire encore les subventions annuelles du Fonds d'environ 2,2 millions de francs. En renonçant par ailleurs à augmenter le taux de subvention (art. 5b, al. 4) pendant la phase d'assainissement, il sera possible d'économiser environ 2,5 millions de francs par an. Les dépenses annuelles s'élèveront alors encore à 2,5 millions de francs. Ainsi, compte tenu des subventions déjà garanties d'un montant d'environ 40 millions de francs et de la fortune du Fonds s'élevant 3,6 millions de francs (état avril 2018), il faut tabler sur une durée d'assainissement d'environ 15 ans. Le tableau 3 ci-dessous comprend, en plus de cette variante, deux autres scénarios (variantes 1 et 3) visant à assainir le Fonds, ainsi que la durée pour y parvenir.

| | Variante 1 | Variante 2 | Variante 3 |
|--|------------|------------|------------|
| Baisse du taux de subvention de x pour cent | 10 | 15 | 20 |
| Subventions déjà garanties, moins la fortune du Fonds en millions de francs | 36,4 | 36,4 | 36,4 |
| Economies probables par an en millions de francs | 1,45 | 2,2 | 2,9 |
| Economies supplémentaires en renonçant à augmenter le taux de subvention (en millions de francs) | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Durée de la mesure, en années | 21 | 15 | 11 |

Tableau 3 : Scénarios possibles pour assainir le Fonds

Article 5b, alinéa 2a

Selon la pratique de l'OED établie depuis de nombreuses années et qui n'a jamais été contestée, lors du calcul des coûts de maintien de la valeur, seules sont prises en compte les valeurs d'acquisition des installations primaires donnant droit à des subventions au sens de l'article 5, alinéa 1, lettres a et b. L'article 5b, alinéa 2 ne le mentionne pas explicitement, raison pour laquelle le nouvel article 5b, alinéa 2a apporte des précisions. Ainsi, lors du calcul des coûts de maintien de la valeur, les valeurs d'acquisition des conduites et des hydrants

situés dans les zones desservies ne sont pas prises en compte, et les valeurs d'acquisition des conduites de transport situées dans les zones desservies et qui servent en même temps à la distribution de l'eau, seulement pour moitié.

Article 5b, alinéa 4

Article 5b, alinéa 4, lettre *a* : cette modification rédactionnelle ne concerne que le texte allemand.

Article 5b, alinéa 4, lettre *c* : la formulation actuelle prête à confusion. Le taux de subvention ne peut être augmenté que si les installations servent à de nouveaux services des eaux régionaux ou à une extension. La loi reflète désormais mieux cette pratique.

Comme mentionné plus haut, le taux ne sera pas augmenté tant que le découvert du Fonds ne sera pas résorbé. L'augmentation du taux ne constitue pas un droit. Le taux de subvention peut être augmenté uniquement si le Fonds dispose de ressources suffisantes.

Article 5b, alinéa 5

L'alinéa 5 fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle : dans le renvoi à l'article 3, l'alinéa est également mentionné.

Article 5d et T1-1

Pour déterminer le droit applicable concernant les subventions du Fonds pour l'alimentation en eau, il convient de se fonder sur le moment auquel la promesse de subvention a été faite. Cette manière de procéder est conforme au principe juridique selon lequel la date de l'acte administratif de première instance est déterminante pour définir le droit applicable. Les demandes complètes déposées doivent être traitées par l'autorité compétente dans un délai raisonnable. Il n'est pas admis de retarder le traitement des demandes sans motif objectif. Un retard abusif peut avoir pour conséquence de devoir examiner les demandes de subvention selon l'ancien droit. La disposition transitoire, à savoir l'article T1-1, qui définissait le moment de la remise du dossier complet comme étant déterminant, est abrogée. Cette disposition se rapportait certes uniquement à la modification du 7 juin 2001 ; toutefois, étant donné que son application n'était pas limitée à une période définie, comme c'est le cas normalement pour les dispositions transitoires, elle est supprimée par souci de clarté.

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

Le présent projet ne figure pas dans le programme législatif du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. Toutefois, étant donné que le Fonds pour l'alimentation en eau manque nettement de ressources, il est impératif de prendre au plus vite les mesures nécessaires pour corriger ce découvert.

5. Répercussions financières

La modification de la loi n'a aucune incidence financière sur le budget cantonal. Le Fonds pour l'alimentation en eau revêt la forme d'un financement spécial.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La modification n'a aucune répercussion sur le personnel et l'organisation du canton.

7. Répercussions sur les communes

La modification de la loi et la baisse prévue des subventions du Fonds pour l'alimentation en eau dans l'ordonnance n'ont pas de répercussions sur les finances, le personnel ou l'organisation des communes. L'alimentation en eau est certes une tâche qui incombe aux communes. Toutefois, les services des eaux doivent gérer un financement spécial et ils sont financés par des taxes. Etant donné que les services des eaux obtiendront à l'avenir moins de

subventions du Fonds cantonal pour l'alimentation en eau, ils devront augmenter légèrement leurs taxes (cf. explications au ch. 8).

8. Répercussions sur l'économie

En raison des mesures de stabilisation prévues (hausse des coûts de maintien de la valeur liée au renchérissement, suppression des subventions pour le renouvellement des conduites de transport), les services des eaux obtiendront moins d'argent pour leurs projets donnant droit à une subvention (cf. 3, commentaire de l'art. 5b, al.1a). Grâce à ces modifications, le montant des subventions annuelles devrait baisser d'environ 4,5 millions de francs.

Aujourd'hui, environ 60 pour cent de la population bernoise est raccordée à un service des eaux qui présente des coûts spécifiques de maintien de la valeur d'au moins 41 francs par habitant approvisionné et par an, et qui bénéficie par conséquent de subventions. Avec le relèvement prévu de 20 pour cent du paramètre relatif aux coûts de maintien de la valeur, environ 40 pour cent de la population, soit 20 pour cent de moins que jusqu'à présent, se trouvera dans une zone desservie. Les services des eaux situés en zone rurale, qui présentent en général des coûts annuels de maintien de la valeur plus élevés, pourront toutefois continuer à prétendre à des subventions du Fonds pour l'alimentation en eau, éventuellement avec un taux de subvention inférieur.

Etant donné que les services des eaux sont entièrement financés par des taxes, la réduction des subventions du Fonds et la suppression des subventions pour le renouvellement des conduites de transport doivent être compensées autant que nécessaire par une hausse des dites taxes. Pour 20 pour cent de la population qui ne bénéficiera plus du tout de subventions du Fonds, la hausse estimée des taxes s'élève à près dix pour cent. Pour 40 pour cent de la population qui continuera à bénéficier de subventions du Fonds, légèrement réduites, les taxes devraient augmenter de 5 à 15 pour cent. Compte tenu des coûts modérés de l'alimentation en eau (environ 100 francs par habitant et par an), cette hausse est supportable.

La baisse temporaire des taux de subvention durant la phase d'assainissement pourrait occasionner d'autres hausses de taxes. Il n'est toutefois pas possible de fournir des indications plus précises : la hausse éventuelle des taxes et son ampleur suite à la réduction temporaire des subventions dépendront du volume des investissements des services des eaux durant cette période.

9. Résultats de la procédure de consultation

9.1 Evaluation globale

La procédure de consultation relative à la modification de la LAEE s'est déroulée du 21 novembre 2017 au 21 février 2018. Au total, 37 prises de position ont été transmises. Dans 23 d'entre elles, il a été renoncé à s'exprimer sur le contenu, ou le projet a été salué sans réserve. Huit participants à la procédure de consultation ont approuvé clairement ou de manière implicite la réduction proposée des subventions du Fonds, mais ont cependant fait part d'autres propositions ou de diverses demandes. Trois participants à la procédure ont rejeté le projet ou ont émis des critiques à son sujet (Chambre d'agriculture du Jura Bernois, Ville de Bienne, Association bernoise des communes et corporations bourgeoises) et deux participants ont critiqué le projet de réglementation relatif à la réduction des subventions du Fonds (Conseil du Jura bernois, Union bernoise des paysans). Enfin, la commune de Köniz estime que la réduction proposée des subventions du Fonds ne va pas assez loin.

La nécessité du Fonds pour l'alimentation en eau n'a pas été contestée dans le cadre de la procédure de consultation et n'a pas été remise en question.

9.2 Réduction des subventions du Fonds

La nécessité de renflouer le Fonds pour l'alimentation en eau n'a pratiquement pas été remise en cause lors de la procédure de consultation. Seuls deux participants à la procédure se sont opposés au projet : la Chambre d'agriculture du Jura Bernois souhaite le maintien de la ré-

glementation actuelle, sans toutefois justifier cette demande plus en détail. La Ville de Bienne rejette également le projet de révision car il porterait particulièrement préjudice à la ville et la région de Bienne, ou plus précisément à leurs habitants et habitantes, raison pour laquelle il est considéré comme inacceptable. Toutefois, le maintien de la réglementation actuelle n'est pas une option envisageable. Afin que le Fonds dispose de ressources suffisantes, il est indispensable de résorber son découvert. Tous les services des eaux sont ainsi concernés par la réduction des subventions.

L'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises a émis des critiques concernant le projet. Selon elle, cette modification pourrait signifier, pour les services des eaux situés dans les régions périphériques présentant une topographie particulière, une baisse de leur marge de manœuvre et de leur autonomie. Les services des eaux se verraient ainsi contraints d'augmenter les taxes pour les prélèvements d'eau. Mais ces oppositions ne changent rien non plus à la nécessité de renflouer le Fonds. Les petits services des eaux continueront à obtenir des subventions, certes un peu moins élevées que jusqu'à présent. L'un des objectifs du Fonds a toujours été d'encourager le regroupement de petits services des eaux et le recours à des solutions régionales, et cette révision n'y changera rien.

Au lieu de réduire les subventions du Fonds, le Conseil du Jura bernois préférerait augmenter les redevances de concession uniques et annuelles. L'Union bernoise des paysans propose elle aussi d'augmenter les redevances de concession et déplore notamment l'absence d'une mise en balance détaillées des différentes variantes (augmentation de la taxe, baisse de la subvention, combinaison des deux), qui aurait été nécessaire pour mieux évaluer la modification proposée. La raison pour laquelle une réduction des subventions est préférable à une augmentation des redevances est expliquée dans le présent rapport. Augmenter les redevances accentuerait davantage encore le déséquilibre entre les services des eaux qui paient des redevances et ceux qui obtiennent des subventions. Les redevances de concession dans le canton de Berne sont par ailleurs relativement élevées en comparaison avec d'autres cantons. D'autres explications plus détaillées ne sont pas indiquées et la proposition consistant à réduire les dépenses du Fonds est maintenue.

L'UDC et l'Union bernoise des paysans critiquent le fait que le rapport ne permette pas d'identifier précisément les répercussions financières de la révision sur les communes et leurs habitants et habitantes. Les effets de la réduction des subventions sur les communes et la population sont traités au chiffre 8 du présent rapport. Il n'est pas possible de fournir des informations plus précises pour chaque commune. En revanche, à la demande de l'UDC, le point 2.2 du rapport a été complété et précise désormais les raisons possibles de l'augmentation du nombre de projets donnant droit à une subvention et, par la même, du découvert du Fonds.

La commune de Köniz est d'avis que les subventions du Fonds pourraient être davantage réduites, étant donné que les services des eaux sont établis dans l'ensemble du canton de Berne et qu'ils sont en bon état du point de vue technique. Un examen plus approfondi à l'issue de la procédure de consultation a montré que les mesures proposées pendant la procédure de consultation étaient insuffisantes pour que le Fonds puisse être assaini dans un délai raisonnable. Outre la hausse de 20 pour cent des coûts de maintien de la valeur proposée dans le projet mis en consultation, d'autres mesures sont prévues pour permettre au Fonds de retrouver un équilibre financier d'ici environ 15 ans. D'une part, à la demande de la société de distribution des eaux de la région de Berne (Wasserverbund Region Bern AG, WVRB), de la Ville de Berne, du syndicat intercommunal pour l'alimentation en eau Untere Langete (Gemeindeverband Wasserversorgung untere Langete, WUL) et de la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE), le motif de subvention portant sur le renouvellement des conduites de transport a été supprimé. D'autre part, pour que le Fonds puisse être renfloué, les taux de subvention doivent être réduits durant la phase d'assainissement (cf. 3, commentaires de l'art. 5b, al. 1a et ch. 8). En ce sens, la demande de la commune de Köniz a été respectée.

9.3 Délégation au Conseil-exécutif

A la suite de la modification de la loi, la compétence pour fixer les taux de subvention est déléguée au Conseil-exécutif. La loi doit dorénavant régler uniquement les principes relatifs au calcul des subventions. Seule l'Association bernoises des communes et corporations bourgeoises a critiqué cette délégation des compétences, au motif qu'elle restreindrait plus encore l'autonomie des communes et le fédéralisme. La raison de cette délégation est expliquée plus haut (cf. 3, commentaire de l'art. 5b, al. 1a). Il n'est pas approprié de réglementer les taux de subvention de manière détaillée au niveau de la loi et cette disposition n'a été contestée par aucune autre prise de position, raison pour laquelle elle est maintenue.

9.4 Autres motifs allégués

Le WVRB, la Ville de Berne, le WUL et la SSIGE critiquent, dans leurs prises de position pratiquement identiques, le fait que les divers points faibles de la LAEE ne soient pas éliminés au moyen d'une révision complète de la loi. Ils demandent plusieurs modifications des dispositions concernant les principes de subvention (art. 5), les conditions d'octroi des subventions (art. 5a) et le barème (art. 5b). La Ville de Langenthal estime elle aussi qu'une révision complète de la loi serait indiquée au vu des différentes lacunes du texte de la loi.

Le système du Fonds pour l'alimentation en eau a dans l'ensemble fait ses preuves, raison pour laquelle une révision complète dans la LAEE des dispositions relatives au Fonds n'est pas nécessaire. En outre, la présente révision partielle vise en priorité à créer de toute urgence les bases légales pour que le Fonds puisse être assaini.

A la demande de ces participants à la procédure de consultation, le motif de subvention portant sur le renouvellement des conduites de transport a été supprimé (ch. 3, commentaire de l'art. 5, al.2). En revanche, leur souhait de supprimer également le motif de subvention relatif au renouvellement des systèmes de commande à distance n'a pas été pris en considération. Supprimer le renouvellement des conduites de transport est suffisant pour stabiliser le Fonds. Le renouvellement des systèmes de commande à distance et autres installations centrales comme les captages, les installations de traitement, les réservoirs et les stations de pompage doit continuer à être subventionné, car il est particulièrement important pour la qualité de l'eau que ces installations soient conformes à l'état de la technique.

A la demande du WVRB, de la Ville de Berne, du WUL et du SSIGE, une nouvelle lettre *a* a été ajoutée à l'article 5, alinéa 1, qui précise que des subventions sont octroyées pour les mesures organisationnelles nécessaires à la fondation ou à l'extension des services des eaux régionaux. Cette réglementation correspond à la pratique de l'OED en vigueur depuis de nombreuses années. Une autre demande visant à préciser l'article 5a, alinéa 1, lettre *b* a été acceptée : le projet doit désormais se fonder sur un plan général d'alimentation en eau approuvé et non plus sur une «planification appropriée».

En revanche, le souhait d'ajouter une condition supplémentaire à l'article 5b, alinéa 1, spécifiant que l'organisme responsable doit remplir les exigences légales, n'a pas été retenu. Il n'est pas nécessaire d'inscrire cette règle dans la loi. L'OED a déjà, en vertu de l'article 2, alinéa 2, lettre *d* OAE, la possibilité et le devoir de fixer les charges et les conditions nécessaires pour garantir l'observation des dispositions légales. En outre, la demande de faire passer de 15 à 25 pour cent l'augmentation maximale du taux de subvention prévue à l'article 5b, alinéa 4 n'est pas prise en compte. Etant donné que le Fonds affiche un découvert important et que les subventions doivent être fortement réduites, cette augmentation facultative n'est pas justifiée. Du reste, le taux de subvention ne sera pas du tout augmenté durant la phase d'assainissement du Fonds. Une fois l'équilibre réinstauré dans le Fonds, il sera de nouveau possible d'augmenter de 15 pour cent le taux de subvention – conformément au souhait des participants à la procédure de consultation – pour favoriser les mesures de régionalisation et les installations communes de plusieurs services des eaux. Les autres propositions détaillées des participants susmentionnés relatives à l'adaptation de dispositions concrètes ont été partiellement acceptées, dans la mesure où elles ont été considérées comme pertinentes et utiles.

9.5 Divers

A l'issue de la procédure de consultation, le nouvel article 5b, alinéa 2a relatif au calcul des coûts du maintien de la valeur au sens de l'article 5b, alinéa 2 a été intégré au projet. Cette disposition, qui vise à clarifier la situation et qui correspond à la pratique en vigueur depuis longtemps, précise que, lors de ce calcul, les valeurs d'acquisition des conduites et des hydrants situés dans les zones desservies ne sont pas prises en compte, et que les valeurs d'acquisition des conduites de transport situées dans les zones desservies et qui servent en même temps à la distribution de l'eau, le sont seulement pour moitié.

L'article 5d, lui aussi nouveau, précise que pour déterminer le droit applicable concernant les subventions du Fonds pour l'alimentation en eau, il convient de se baser sur la législation en vigueur au moment de la promesse de subvention.

Enfin, étant donné que, dorénavant, seuls les principes de calcul de la subvention sont réglés dans la loi, la compétence pour déterminer la valeur minimale du taux de subvention pour le versement des subventions, qui était jusqu'à présent fixée dans la loi, doit aussi être déléguée au Conseil-exécutif (art. 5a, al. 1, lit. a). Cette disposition ne figurait pas non plus dans le projet mis en consultation.

10. Proposition de renoncer à la seconde lecture

Compte tenu du découvert massif du Fonds pour l'alimentation en eau, il convient de mettre rapidement en œuvre la modification de la LAEE, afin de pouvoir entreprendre le plus vite possible l'assainissement du Fonds au moyen des mesures prévues pour réduire les subventions prélevées sur ce dernier. Nous proposons donc au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.

Berne, le 14 novembre 2018

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Neuhaus*
le chancelier: *Auer*