

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 2'600'000.- au crédit d'investissement alloué par décret du 10 janvier 2006 pour réaliser les premiers travaux de stabilisation du glissement de la Frasse, sur le territoire des Communes de Leysin et d'Ormont-Dessous

1 INTRODUCTION

Le glissement de la Frasse, situé sur les Communes de Leysin et d'Ormont-Dessous, menace à deux endroits les routes cantonales RC 705a (Aigle - Château-d'Oex) et RC 709c (Le Sépey - Leysin) qui donnent accès aux stations de Leysin, les Diablerets et les Mosses.

Le 10 janvier 2006, le Grand Conseil a adopté un décret accordant au Conseil d'Etat un montant de CHF 8'700'000.- destiné à stabiliser le glissement.

Ce crédit est destiné à la réalisation d'une galerie de drainage de 720 mètres de longueur de même qu'au renforcement de la Grande Eau sur une distance de l'ordre de 800 mètres.

Sur le coût total des travaux devisés à CHF 16'000'000.-, la Confédération, en 2005, s'est déclarée disposée à financer une part de CHF 6'700'000.-. Ce subventionnement est par ailleurs réparti entre l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, ex-OFEG) et l'Office fédéral des routes (OFROU), dès lors qu'il concerne tant la protection contre les dangers naturels que l'entretien des routes principales. Ce financement "mixte" découle donc du fait que les travaux concernent, d'une part, la Grande Eau située au pied du glissement et, d'autre part, les routes cantonales RC 705a et RC 709c passant au dessus de ce dernier.

Pour leur part, les Communes d'Aigle, Ormont-Dessus, Ormont-Dessous et Leysin ont accepté de prendre en charge un montant de CHF 600'000.-.

L'Entreprise de correction fluviale "du glissement de la Frasse" a été créée le 15 février 2006 pour réaliser ce projet.

Avec l'entrée en vigueur de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et Cantons (RPT) au 1er janvier 2008, le financement fédéral dans le domaine des routes principales ne peut plus être alloué objet par objet et, de ce fait, affecté directement au crédit d'investissement adopté en janvier 2006. En outre, l'OFEV a également entre-temps fixé un taux de subventionnement inférieur à celui qui était alors prévu.

Une demande de crédit additionnel doit donc être présentée principalement pour les montants qui n'apparaîtront plus au budget d'investissement, mais seront englobés dans les subventions versées par la Confédération ces prochaines années au budget de fonctionnement de l'Etat dans le cadre de la contribution globale relative au financement des routes principales.

Cette demande ne découle donc pas de difficultés techniques ou d'imprévus liés à l'avancement des travaux, mais d'un changement dans le mode de financement appliqué par la Confédération à la suite de l'entrée en vigueur de la RPT et d'un ajustement du taux pratiqué par l'OFEV.

2 CONTEXTE DE LA DEMANDE

2.1 Etat de la réalisation des travaux

Le chantier de la galerie de drainage de la Frasse a débuté en mars 2007 par la réalisation du portail d'entrée. Le départ proprement dit du percement de la galerie a eu lieu en juin 2007. A ce jour, l'excavation complète de la galerie est arrivée à son terme avec quelque six mois d'avance sur le programme prévisionnel. Cet état d'avancement est principalement dû aux conditions géologiques favorables rencontrées tout au long des différentes phases de l'excavation.

Du point de vue financier, la cible des CHF 12'000'000.- prévue pour la partie "galerie de drainage" devrait être respectée. En l'état actuel des connaissances, le coût global du projet "Frasse" ne devrait donc pas être dépassé.

La suite des travaux, relatifs à la réalisation de drainages verticaux représentant 4 kilomètres de forages, a débuté dans le courant du mois de septembre 2008 pour se terminer à la fin du printemps 2009.

3 FINANCEMENT DE LA CONFEDERATION

3.1 Modèle de subventionnement prévu par le décret du 10 janvier 2006

L'EMPD no 304 de décembre 2005 prévoyait des subventions fédérales à hauteur de CHF 6'700'000.-.

Ce montant était basé sur les déclarations de l'époque de la Confédération et intégrait les parts de l'OFEV et de l'OFROU.

3.2 Impact de la RPT sur les subventions fédérales

La RPT est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Les modèles de subventionnement appliqués par la Confédération ont donc changé à la même date pour être conformes aux nouvelles dispositions légales. Les modes de financement appliqués désormais par les offices fédéraux ne sont cependant pas uniformes et peuvent varier selon le domaine de tâche concerné.

3.2.1 Changement de mode de subvention de l'OFEV et impact sur l'EMPD "La Frasse" et le présent crédit additionnel

Dans le domaine de la protection contre les crues et les dangers naturels, l'OFEV continue de subventionner les gros projets (supérieurs à un million de francs) de manière individuelle, ce qui lui permet d'allouer les subventions directement sur les objets d'investissement. Le même office, pour des projets de moindre importance, base ses subventions sur des conventions-programmes négociées avec les cantons.

3.2.2 Changement de mode de subvention de l'OFROU et impact sur l'EMPD "La Frasse" et le présent crédit additionnel

En ce qui concerne l'OFROU et en vertu de la nouvelle teneur de l'article 13 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin, RS 725.116.2), le subventionnement fédéral pour les routes principales ne se fait plus objet par objet mais dans le cadre d'une contribution globale ; une telle contribution doit être comptabilisée parmi les recettes générales dans le budget de fonctionnement de l'Etat. Par conséquent, en pratique, les subventions fédérales dans ce domaine ne peuvent plus apparaître comme des recettes spécifiques dans les crédits d'investissement.

3.3 Subventions effectives et répartition entre offices fédéraux

Depuis l'adoption de l'EMPD no 304, deux changements sont intervenus et justifient la présente demande de crédit additionnel, comme le fait ressortir le tableau ci-après établi au regard du montant total de CHF 6'700'000.- annoncé par les offices fédéraux en 2005, d'un ajustement de son taux de subventionnement par l'OFEV et d'une décision d'octroi de contribution de l'OFROU du 22 janvier 2007.

Participations fédérales effectives (en CHF)

Office fédéral	Montant pris en compte	Taux	Subvention accordée
OFEV drainage	5'000'000.-	29%	1'450'000.-
OFROU drainage	7'000'000.-	55%	3'850'000.-
OFEV érosion	4'000'000.-	29%	1'160'000.-
			6'450'000.-

3.3.1 Changement du taux appliqué par l'OFEV

Une première différence de CHF 250'000.- apparaît entre les subventions totales annoncées en 2005 et le total des parts effectives prises en charge respectivement par l'OFEV et l'OFROU.

Cette différence découle principalement d'une modification du taux de subventionnement appliqué par l'OFEV, qui passe de 31% (taux estimé en 2005) à 29%. Ce changement n'était pas connu au moment de la rédaction de l'EMPD. Il est important de rappeler que la participation fédérale annoncée dans l'exposé des motifs se basait sur une estimation de la Confédération et non sur un octroi définitif.

3.3.2 Effet de la RPT sur la contribution de l'OFROU

Comme mentionné précédemment, les subventions accordées par l'OFROU dans le domaine des routes principales ne peuvent plus être versées au crédit d'un objet d'investissement dès le 1er janvier 2008, date de l'entrée en vigueur de la RPT.

Compte tenu de ce changement, l'OFROU a rendu, le 22 janvier 2007, une décision d'octroi d'une contribution financière à hauteur de CHF 3'850'000.- dans le cadre du projet de la Frasse qui prévoit deux phases.

Dans la première phase, la contribution octroyée pour 2007 est plafonnée à un montant de CHF 1'500'000.-, versé selon les règles antérieures à la RPT (donc payé directement à l'Entreprise de correction fluviale) moyennant une avance des travaux suffisante pour que le montant précité soit égal ou supérieur à 55% des coûts engagés. Cette condition justifie au demeurant le fait que la présente demande de crédit additionnel n'a pas pu être présentée avant de disposer d'une situation des travaux à fin 2007.

Pour ce qui est de la deuxième phase (dès 2008) et du solde de financement par CHF 2'350'000.-, la décision d'octroi précitée précise que ce solde sera intégré à la contribution globale versée par la Confédération pour les routes principales selon les nouvelles règles de la RPT. De ce fait, ce montant ne pourra pas être versé à l'Entreprise de correction fluviale et devra être mis à charge de l'objet d'investissement "Frasse" (no 100081).

Compte tenu de ce qui précède et sachant l'avance prise dans les travaux en raison des bonnes conditions géologiques rencontrées, des liquidités dépassant celles actuellement à disposition de l'entreprise de correction fluviale doivent pouvoir être débloquées rapidement. Le montant de CHF 2'600'000.- faisant l'objet de cette demande de crédit additionnel permettra de compenser les CHF 2'600'000.- de subventions fédérales initialement prévues mais qui ne peuvent plus être versées. Une fois le crédit additionnel accordé, le Service des eaux, sols et assainissement (SESA) pourra procéder au paiement sur ses TCA et limiter ainsi le risque que le compte de l'Entreprise de correction fluviale se retrouve en négatif et génère ainsi des charges d'intérêt importantes.

4 FINANCEMENT SUPPLEMENTAIRE DEMANDE

Tenant compte de ce qui précède, et conformément aux articles 10, al. 1 let. f, et 35 de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), une demande de crédit additionnel de CHF 2'600'000.- est présentée. Elle se décompose comme suit :

En CHF

Effet de la modification de subventionnement de l'OFEV	250'000.-
Report d'une partie de la subvention OFROU dans la contribution complémentaire découlant de la RPT	2'350'000.-
Crédit additionnel total	2'600'000.-

5 MODE DE CONDUITE DU PROJET

La conduite du projet reste de la compétence de l'Entreprise de correction fluviale "du glissement de la Frasse" constituée par décision du Conseil d'Etat du 15 février 2006.

6 CONSEQUENCES

6.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Il y aura une augmentation de CHF 2'600'000.- au budget des investissements.

Une fois le crédit additionnel accepté par le Grand Conseil, les TCA 2009 relatives à l'objet no 100081 seront adaptées en conséquence.

En milliers de francs

Intitulé	Année 2008	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	-	-	-	-	+
a) Transformations immobilières : recettes de tiers	-	-	-	-	-
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	-	-	-	-	+
b) Informatique : dépenses brutes	-	-	-	-	+
b) Informatique : recettes de tiers	-	-	-	-	-
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	-	-	-	-	+
c) Investissement total : dépenses brutes	-	2600	0	0	2600
c) Investissement total : recettes de tiers	-	-	-	-	-
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	-	2600	0	0	2600

6.2 Amortissement annuel

Conformément à la directive d'exécution no 23 (chiffre 9.3), la durée d'amortissement d'un crédit additionnel doit être calculée en fonction du nombre d'années résiduelles du crédit d'investissement initial. En l'occurrence, cet objet sera amorti en 17 ans dans l'hypothèse d'une adoption par le Grand Conseil au premier semestre 2009.

Le montant annuel d'amortissement est de : CHF 153'000.-.

6.3 Charges d'intérêt

Au taux de 5%, la charge annuelle d'intérêt de la dette est estimée comme il suit :

CHF 2'600'000.- x 0.55 x 5.0/100 = CHF 71'500.-

6.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant.

6.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Néant.

6.6 Conséquences sur les communes

Néant.

6.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Les travaux de stabilisation durable sont conformes au principe du développement durable. L'abandon du drainage par pompage (asservi à la fourniture d'électricité) permettra de plus des économies d'énergie.

6.8 Programme de législature (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le projet de la Frasse s'inscrit dans l'action 13 du programme de législature : "Protection contre les crues (dangers naturels)".

6.9 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Les travaux pour lesquels le crédit additionnel est demandé constituent des charges liées, au regard de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD. Ce constat correspond à l'appréciation faite déjà lors de la demande de crédit présentée en décembre 2005 et qui figure dans l'EMPD no 304 (cf. ses points 5.1 à 5.3 et 8.5). Il avait alors été estimé, en particulier, que ces travaux constituent le moyen le plus adéquat et économique d'assurer durablement les liaisons routières concernées, que l'obligation de prévenir les risques liés à une grande crue découle de la mission fondamentale de l'Etat d'assurer la sécurité des personnes et des biens et que le montant de la garantie est calculé de manière à couvrir efficacement les besoins de trésorerie de l'Entreprise de correction fluviale.

En outre, l'augmentation de la part prise en charge par le canton de Vaud résulte de l'application des nouvelles règles de financement introduites avec la RPT ou imposées par la Confédération depuis la première demande de crédit (voir plus haut chapitre 3).

Par conséquent, en l'absence de marge de manœuvre pour le canton et au vu de la nécessité avérée de poursuivre les travaux prévus, le crédit additionnel demandé n'est pas soumis à l'exigence de compensation imposée pour les charges nouvelles.

6.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

6.11 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le présent EMPD résulte en grande partie – mais pas uniquement – de la mise en oeuvre de la RPT et des modifications y relatives en matière de subventionnement.

Le montant de CHF 2'350'000.- avait été annoncé dans le cadre des travaux préparatoires à la mise en oeuvre de la RPT et figurait à ce titre au budget d'investissement 2008. Ce dernier ne pouvant être utilisé en 2008, un montant équivalent sera demandé au moment des premières TCA 2009.

Le solde de CHF 250'000.- résultant de la baisse du taux de subvention OFEV figure au budget d'investissement 2009.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

En milliers de francs

Intitulé	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Année 2012	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	-	-	-	-	-
Frais d'exploitation	-	-	-	-	-
Charge d'intérêt	-	71.5	71.5	71.5	214.5
Amortissement	-	153	153	153	459.0
Prise en charge du service de la dette	-	-	-	-	-
Autres charges supplémentaires	-	-	-	-	-
Total augmentation des charges	-	224.5	224.5	224.5	673.5
Diminution de charges	-	-	-	-	-
Revenus supplémentaires	-	-	-	-	-
Total net	-	224.5	224.5	224.5	673.5

7 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 2'600'000.- au crédit d'investissement alloué par décret du 10 janvier 2006 pour réaliser les premiers travaux de stabilisation du glissement de la Frasse, sur le territoire des Communes de Leysin et d'Ormont-Dessous

du 11 mars 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit additionnel de CHF 2'600'000.- au crédit d'investissement alloué par décret du 10 janvier 2006 est accordé au Conseil d'Etat pour réaliser les premiers travaux de stabilisation du glissement de la Frasse, sur le territoire des Communes de Leysin et d'Ormont-Dessous, par l'Entreprise de correction fluviale de la Frasse.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte "Dépenses d'investissement" et amorti en 17 ans.

Art. 3

¹ L'Etat accorde sa garantie, ainsi que la prise en charge du service de la dette, à concurrence de la somme de CHF 2'600'000.- pour les emprunts à contracter, conformément à l'article 26 de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 mars 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean