

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 6.1 millions destinés à financer la part cantonale des frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et des frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 4 juin 2014.

Présent-e-s : Mmes Fabienne Freymond Cantone, Véronique Hurni. MM. Jacques Ansermet, Jean-Luc Bezençon, Marc-André Bory (présidence), Olivier Epars, Olivier Kernén, Serge Melly, Yves Ravenel, Michel Renaud. Excusé : M. Eric Sonnyay.

Représentant-e-s du Département du territoire et de l'environnement (DTE) : Mme Jacqueline de Quattro, Conseillère d'Etat. MM. Jean-François Métraux, Inspecteur cantonal des forêts, Inspection cantonale des forêts, Direction générale de l'environnement (DGE), Sébastien Lévy, Ingénieur forestier, Inspection cantonale des forêts.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DTE met en avant les éléments suivants :

- le crédit-cadre demandé fait suite à 6 crédits-cadres de nature comparable, déjà adoptés par le Grand Conseil ;
- le crédit-cadre demandé vise à financer la part cantonale de travaux relatifs à l'installation/exploitation de systèmes de surveillance et de détection des dangers naturels, à la construction/maintenance d'ouvrages de protection, à la construction/réparation d'infrastructures pour la gestion des forêts protectrices, et à la création de forêts protectrices ;
- les mesures prévues s'inscrivent dans une gestion intégrée des risques naturels et font partie du programme de législation au titre de la protection de la population et des biens ;
- en matière de protection contre les dangers naturels, la loi forestière vaudoise (LVLFo) de 2012 précise la répartition des tâches entre l'Etat, les communes et les exploitants d'installations. Dans ce cadre, le rôle du Canton consiste notamment à assurer la coordination des mesures de prévention/protection, à soutenir la réalisation de ces mesures, à veiller à leur mise en œuvre et à en contrôler l'exécution.

La cheffe du DTE remercie le Grand Conseil d'avoir accepté le traitement en urgence de l'objet, urgence qu'elle justifie de la manière suivante :

- les communes sont en train de recevoir les cartes des dangers naturels et de prendre conscience de l'important travail qui attend certaines. Les besoins en matière de protection croissent et les premières demandes de subventionnement sont déjà en attente ;
- le précédent crédit étant engagé dans sa totalité, un nouveau crédit s'impose ;

- différents partenaires (communes, services des routes, compagnies de transport, etc.) ont d'ores et déjà engagé de l'argent dans des projets, impliquant l'action et l'octroi de subventions de la part de l'Etat. En effet, l'absence de la part cantonale freinerait la réalisation des projets et mettrait en danger l'obtention de la part fédérale de financement des projets en question ;
- la deuxième moitié de l'été, souvent théâtre d'intempéries dévastatrices, approche et l'Etat doit pouvoir agir rapidement en cas de sinistre.

L'inspecteur cantonal des forêts rappelle l'EMPD récemment présenté, consacré à la réalisation des cartes des dangers naturels et à l'élaboration des documents de traduction de ces cartes en termes d'aménagement du territoire. *A contrario*, l'inspecteur indique que le présent EMPD ne relève pas de tâches relativement extraordinaires de l'Etat mais bien de son activité courante en matière de dangers naturels (prévention/protection + interventions en cas de sinistre) partout dans le canton où cela s'avère nécessaire. L'inspecteur cantonal souligne les deux familles de mesures de protection prévues : d'une part les ouvrages de protection (paravalanches, filets de protection contre les chutes de pierres, etc.), d'autre part les forêts protectrices et les infrastructures qui leur sont liées. Lorsque que le Canton est propriétaire des forêts protectrices, il endosse alors le statut de maître d'ouvrage pour les travaux y relatifs (entretien, construction/maintenance des voies de desserte, etc.).

3. DISCUSSION GENERALE

La présentation des représentants du DTE et l'EMPD suscitent de la part de la commission les questions qui suivent.

Quelles communes ont déjà déposé leur demande et attendent un financement étatique ?

Les représentants du DTE citent Montreux en exemple, Moudon aussi suite aux intempéries de l'été passé, ainsi que l'Est vaudois, notamment du côté de Rossinière.

Dans le cadre de l'installation et l'exploitation de systèmes de surveillance et de détection, des mesures de détection des mouvements de terrain et des tremblements de terre sont-elles prévues ?

L'inspecteur cantonal des forêts rappelle que le présent EMPD a pour objectif de financer les mesures de prévention visant à réduire les risques résultant des dangers non pas météorologiques ou tectoniques mais gravitationnels (avalanches, coulées de boue, glissements de terrain, laves torrentielles, chutes de pierres et de rochers, éboulements et effondrements de falaise).

A quel usage est véritablement destiné le crédit-cadre demandé : à l'entretien des ouvrages de protection existants et/ou à la mise en place de mesures de prévention/protection nouvelles dans les zones à risques et/ou aux interventions en cas de catastrophe naturelle ?

Les représentants du DTE précisent que le crédit demandé porte sur des projets préétablis dans des secteurs où les dangers sont connus et récurrents. Ces projets relèvent tant de l'entretien lourd de structures existantes (le maître d'ouvrage assurant seul l'entretien courant) que de la construction de nouvelles installations (qui demandent dès lors une mise à l'enquête et l'obtention d'un permis de construire). Sauf mention contraire, les projets d'ouvrages de protection de la liste mise en annexe de l'EMPD correspondent à des équipements nouveaux. Par ailleurs, alors que le programme d'investissement présenté s'étend sur 4 ans, les priorités dans la réalisation des différents projets sont revues chaque année afin de tenir compte des éventuelles urgences et événements extraordinaires. Autrement dit, en l'absence de réserves usuelles pour imprévus, les urgences sont cas échéant financées par le crédit-cadre demandé à travers la révision des priorités dans la réalisation des projets listés. Au pire, la durée d'un crédit-cadre entièrement épuisé avant terme peut être réduite. Enfin, des fonds spéciaux peuvent être débloqués par le Conseil d'Etat en cas de catastrophe de grande ampleur.

Quelle responsabilité endossent les collectivités publiques lorsqu'un accident se produit alors que les risques n'ont pas été identifiés ou les travaux de protection pas réalisés ?

La cheffe du DTE indique à ce propos que la Confédération demande aux cantons d'établir des cartes indicatives des dangers et de les remettre aux communes. Une fois que les communes ont connaissance des dangers potentiels, ce sont elles qui deviennent responsables et doivent mettre en

oeuvre, en fonction de leur appréciation des risques signalés et avec l'aide du Canton, les actions nécessaires à la protection des personnes et des biens (mesures d'aménagement du territoire, élaboration de procédures d'évacuation, etc.).

Les cartes des dangers naturels sont-elles publiques ? Si oui, par quel biais est-il possible des les consulter ? Les cartes établies des dangers potentiels sont-elles en congruence avec les événements naturels répertoriés dans les faits ?

L'ingénieur forestier explique que les cartes, en cours d'impression, ne sont pas encore publiées. Avant leur mise à disposition sur le site www.geoplanet.vd.ch, elles seront en priorité transmises aux communes. Par ailleurs, il n'y a pas de surprise quant à la localisation des événements naturels constatés en regard de ce que les cartes anticipent. Tout au plus l'ampleur des événements répertoriés peut varier avec l'ampleur prédite des dangers (tendance à la surestimation du danger d'avalanches, tendance à la sous-évaluation du danger de chutes de pierres).

Un commissaire insiste sur la nécessaire révision des cartes des dangers, ces derniers ayant parfois été par le passé quelque peu surestimés, en plaine notamment, afin de clairement signifier au propriétaire du terrain/bien concerné les risques encourus et lui faire endosser l'entièreté de la responsabilité qui y est liée. La cheffe du DTE rappelle à ce titre la différence entre les cartes indicatives des dangers naturels fournies aux communes et l'appréciation des dangers que font ces mêmes communes à partir des indications à leur disposition. Du moment qu'une commune délivre un permis de construire, sa responsabilité peut être engagée en cas de problème.

Un fois la révision des cartes des dangers naturels entièrement finalisée, le crédit de CHF 6,1 millions suffira-t-il pour financer l'ensemble des mesures de protection à mettre en place ?

L'inspecteur cantonal des forêts indique qu'il est pour l'instant impossible de l'affirmer. En effet, tout dépend du travail en cours d'appréciation des dangers par les communes en fonction des données à leur disposition, et de la traduction de cette appréciation en mesures d'aménagement du territoire. Ne pas classer en zone à bâtir ou déclasser un terrain présentant des risques constitue à ce titre une forme de protection passive contre les dangers naturels.

Un commissaire souligne l'importance de l'appui de l'Etat dans toutes ces questions. Les représentants du DTE précisent à ce propos que la loi forestière vaudoise du 8 mai 2012 (LVLFo) clarifie le rôle respectif du Canton, des communes et des exploitants d'installations (articles 39 à 41). En substance, les communes ou les exploitants d'installations ont l'entière responsabilité de mener à bien les projets. Quant à l'Etat, en lien avec ses tâches de coordination, soutien et surveillance, il exerce une fonction subsidiaire en cas de défaut du maître d'ouvrage.

Y a-t-il moyen que le Canton, dans le cadre des conseils et de l'aide financière qu'il apporte, puisse sélectionner, plutôt que des projets de protection souvent lourds et coûteux, les solutions plus légères, moins onéreuses et tout aussi efficaces parfois proposées par les communes ?

Les critères de subventionnement d'un projet par le Canton sont basés sur ceux de la Confédération (programme fédéral avec participation cantonale). Une aide fédérale, et partant cantonale, n'est accordée que pour des mesures efficaces (meilleur rapport prix-efficacité), pérennes (durée de vie supérieure à 20-30 ans) et d'un coût en principe dépassant CHF 40'000.-. Le Canton procède à une évaluation de l'efficacité des projets qui lui sont présentés. Il reste que, compte tenu des critères fixés, les solutions de moins grande importance doivent être financées entièrement par le maître d'ouvrage. Aussi, les communes disposent de toute la liberté de réaliser des projets adaptés de moindre ampleur. Toutefois, elles ne peuvent alors pas prétendre aux aides fédérales et cantonales.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

(sont mentionnés uniquement les points ayant donné lieu à discussion)

1.1.4 – Actions cantonales en matière de gestion des risques naturels

La carte indicative des avalanches a été remise aux communes à la fin 2008. Si, depuis, de nouvelles zones à avalanches ont été répertoriées, les éventuelles mesures de protection à prendre sont susceptibles, après analyse, de bénéficier d'un crédit-cadre tel que celui qui est présenté ici.

Un commissaire juge illogique que l'Etat subsidie des mesures de protection de biens immobiliers acquis à vil prix par leur propriétaire actuel justement en raison de la localisation de ces biens en zone à risques. Pour les représentants du DTE, dès qu'une zone a été classée zone à bâtir, que des permis de construire et d'habiter ont été délivrés, la responsabilité communale et les règles d'aides étatiques habituelles s'appliquent en matière de protection contre les dangers naturels. D'autres commissaires vont dans le même sens : aucun lien ne peut être établi entre le prix d'un bien immobilier et le fait que l'Etat participe ou non au financement des mesures de protection dudit bien. L'inspecteur cantonal des forêts souligne en outre que les investissements en matière de protection restent scrupuleusement proportionnés au degré de danger estimé (probabilité de réalisation des risques) et à la valeur de ce qui fait l'objet de la protection. Au demeurant, les communes disposent toujours de la possibilité de déclasser une zone à bâtir, ou à la rigueur déjà bâtie, considérée finalement comme présentant trop de risques.

1.3.1 – Types de mesures et descriptif des travaux

Dans le cadre des infrastructures pour la gestion des forêts protectrices, à quoi correspondent les installations de protection contre les incendies, par exemple à Villeneuve au Mont d'Arvel (devis total CHF 70'000.-, part cantonale CHF 21'000.-) ?

Dans une note complémentaire, l'inspecteur cantonal des forêts donne les explications qui suivent. Suite au travail sur le risque incendie pour l'ensemble du canton de Vaud, le secteur du Mont d'Arvel a été identifié comme étant le plus sensible du canton. Ce secteur a connu un incendie qui a duré 3 semaines au XIXème siècle, lequel avait mobilisé plus de 700 personnes pour l'éteindre. Un nouvel incendie s'est déclaré en 2003. Le secteur comprend des chênaies sur un sol très séché. Vers ce secteur, les bois secs et bostrychés n'ont plus été exploités et débardés, ce qui augmente la charge calorifique potentielle et donc la gravité d'un éventuel incendie. Le projet prévoit d'établir un concept en cas d'incendie (organisation, création de sentiers d'accès, mise à disposition de l'eau, etc.) et la réalisation des mesures qui auront été définies. Ce projet s'inscrit dans une perspective de préparation aux changements climatiques. La justification du projet n'est donc pas liée à la carrière du Mont d'Arvel.

1.4.2 – Catégorie de bénéficiaires

Des particuliers (propriétaires d'habitations ou de forêts protectrices par exemple), ainsi que la Confédération sont également susceptibles de bénéficier des moyens financiers alloués par le crédit-cadre demandé. Cela signifie que le Canton peut être amené à subventionner des projets de protection dans des cas où la Confédération est propriétaire des installations concernées (routes, chemins de fer, etc.).

5.1 – Annexe

Dans le cadre des infrastructures pour la gestion des forêts protectrices, la finalisation des cartes indicatives des dangers naturels implique-t-elle, au-delà de l'entretien des dessertes existantes, la création de nouvelles dessertes ?

Pour l'inspecteur cantonal des forêts, si certaines dessertes pourront être abandonnées, d'autres devront être créées ou modifiées, en particulier pour permettre la circulation de véhicules utilitaires de gros tonnage. La tendance actuelle est de ne pas augmenter le nombre de dessertes. Les choses restent cependant ouvertes à ce sujet, compte tenu notamment de la nécessaire adaptation à l'évolution des techniques d'exploitation des forêts de montagne. En cas de désaffectation d'une desserte jusque là fortement fréquentée par le public, des mesures efficaces seront mises en place (barrière solide et infranchissable pour un véhicule à moteur...). Dans les autres cas, il suffit de laisser la nature reprendre ses droits.

L'entretien, la création ou l'extension de hangars relèvent de même de la maintenance ou de la construction des infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices. A ce titre, les hangars et leur subventionnement par l'Etat sont à mettre en relation avec le pourcentage de forêt protectrice dans l'exploitation d'une unité forestière.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

L'art. 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Carrouge, le 18 juin 2014

Le rapporteur :
(Signé) Marc-André Bory