

**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 7'263'000.- destiné à financer la part cantonale aux frais d'ouvrages de protection contre les dangers naturels et aux frais d'infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 2 février 2018 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Myriam Romano-Malagrifa et Carole Schelker ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Luc Bezençon, Jean-François Chapuisat, Philippe Cornamusaz, Jean-Claude Glardon, Pierre-Yves Rapaz et Daniel Trolliet. Monsieur le Député Jean-Luc Chollet a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE) ainsi que Monsieur Sébastien Beuchat, Directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DGE-DIRNA) et Madame Catherine de Rivaz Gilliéron, Responsable de la gestion des forêts protectrices à l'Inspection cantonale des forêts. Monsieur Florian Ducommun a assuré la tenue de la séance de commission puis rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

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

Le présent crédit-cadre a pour objectif de financer des mesures de prévention contre les dangers naturels (avalanches, chutes de pierre, glissements de terrain, érosion, etc.) ainsi que les infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices. Il fait suite à sept crédits-cadres successifs, déjà adoptés par le Grand Conseil depuis une trentaine d'années, dont le dernier a été voté en 2014. Les mesures proposées dans ce crédit-cadre sont d'ordre technique. Il s'agit de la construction, de la réparation et de la réhabilitation des ouvrages de protection et infrastructures nécessaires à la gestion des forêts protectrices, ainsi que de l'installation et l'exploitation de système de surveillance et de détection.

L'actualité récente avec ses successions de tempêtes et ses fortes précipitations, sous forme de pluie ou de neige, a montré la nécessité de réduire les risques liés aux dangers naturels et d'améliorer la sécurité de la population et de son cadre de vie. Le changement climatique est donc effectif et crée de fortes sollicitations. La construction des ouvrages paravalanches, des filets de retenue contre les chutes de pierres, l'assainissement de glissement de terrain, ainsi que l'entretien des forêts protectrices, rendu possible par les infrastructures forestières, ont fait la preuve de leur efficacité et de leur nécessité lors de ces journées particulièrement difficiles.

L'actuel crédit-cadre approuvé en 2014 est pratiquement engagé en totalité, notamment en raison des fortes intempéries de 2012 et 2013 qui ont occasionné de nombreux dégâts à la desserte des forêts protectrices. Au vu des conséquences climatiques de cet hiver, une approbation rapide du présent crédit-cadre serait donc opportune, afin de mener à bien les projets prévus pour assurer la sécurité de la population et des biens de valeurs notables.

3. DISCUSSION GENERALE

Le Directeur de la DGE-DIRNA spécifie les limites du crédit-cadre, lequel ne s'attache qu'aux dangers liés à la question des forêts protectrices. Il n'abordera donc pas les dangers liés aux crues puisqu'ils sont traités dans le cadre d'une législation spécifique. Il souligne également que les projets, listés dans une annexe de l'EMPD, ont un caractère évolutif et sont ainsi appelés à se modifier en fonction de connaissances actualisées et/ou de l'avènement de sinistres.

En outre, il est précisé qu'une illustration relative à la gestion intégrée des risques naturels est manquante en page 2 de l'EMPD (point 1.1.2). Celle-ci figure en annexe du présent rapport.

Des commissaires s'interrogent au sujet de la grande précision des montants accompagnants les projets, cités en annexe de l'EMPD, et des marges de risques présentes dans ces montants. Le texte fait pourtant référence à de nombreuses reprises aux concepts de souplesse et flexibilité en matière de coûts. Dès lors, ils souhaitent savoir pourquoi lesdits montants sont aussi précis.

Les membres de l'administration explicitent le mode d'approbation des crédits-cadres dans la Loi sur les finances (LFin) et l'obligation de fournir une liste exhaustive de projets ainsi que leur montant pour l'approbation des subventions. Il s'agit néanmoins d'une enveloppe budgétaire qui évoluera en fonction des besoins. D'éventuels coûts, hors du cadre de cette enveloppe, pourront faire l'objet d'autres décrets en cas de dépassement du budget alloué. Ils expliquent également qu'une marge de 10% d'imprévu est calculée dans chaque montant. Le Président de la commission abonde en ce sens et met l'accent sur la nécessité de cette souplesse budgétaire au vu de l'imprévisibilité des événements naturels. Il s'agit d'un crédit d'investissement, certes précis et chiffré, mais qui possède par son statut de crédit-cadre une grande souplesse.

La question de la clé de répartition des tâches entre la Direction générale de l'environnement (DGE) et les communes est soulevée par une autre commissaire. Elle souhaite ainsi savoir quelle est la marge de manœuvre des communes en termes de budget et comment ces dernières sont informées des projets. La Responsable de la gestion des forêts protectrices explique que tous les projets sont menés en partenariat avec les communes et que rien ne leur est imposé sans qu'elles en soient averties. La phase de priorisation se fait avec l'inspecteur des forêts de l'arrondissement, lequel est en contact avec les communes. Par ailleurs, la plupart des projets de protection proviennent des communes et sont ensuite analysés par la DGE. Des adaptations ont ensuite lieu si nécessaire.

Un commissaire intervient et, en citant un exemple local, s'interroge sur la marge de manœuvre des communes en matière d'intervention autonome et sur le coût minimum nécessaire pour demander l'entrée en matière de l'État. L'administration lui indique que ce coût sur devis doit se monter à minimum CHF 20'000.-. En outre, le commissaire fait remarquer que les études, souvent demandées par la DGE, augmentent le coût des interventions communales. Il déplore ainsi que le « génie local » ne soit pas davantage pris en compte, alors que l'ensemble de l'opération a finalement coûté plus du double de l'intervention prévue. La Responsable de la gestion des forêts protectrices fait référence aux critères imposés, de manière générale, par la Confédération en matière de subventions. Le calcul fédéral prend en compte le côté économique des interventions et les risques encourus par la population à l'aide d'un logiciel informatique.

Une autre question est soulevée quant à la pérennité et à l'assurance des subventions fédérales. Certains commissaires, ainsi que le Président de la commission, se demandent si elles seront renouvelées d'office et dans les mêmes proportions, puisque la convention programme de la Confédération se termine en 2019 alors que l'EMPD court jusqu'en 2020. Il leur est répondu que les conventions-programmes sont négociées pour une durée précise et que dans le cadre de la prochaine convention-programme 2020-2023, rien ne laisse donc présager une baisse de cette aide fédérale ou une modification du mode d'allocation. Le versement fédéral se fera encore par tranche annuelle en une période de quatre ans. Le Président de la commission estime dès lors que la future convention-programme 2020-2023 couvrira les coûts en raison l'obligation fédérale.

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

Seuls les points ayant fait l'objet d'un commentaire sont ici retranscrits.

1 INTRODUCTION ET PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET

Un commissaire souhaite savoir si les dispositifs anti-avalanches font partie des projets qui peuvent être financés par le crédit-cadre en prenant l'exemple des dispositifs anti-avalanches et de fermeture de routes existant en Valais. La Responsable de la gestion des forêts protectrices lui répond que la terminologie « système de détection » comprend tout ce qui permet d'éviter des dommages. Les systèmes anti-avalanches sont donc acceptables sous ce terme au même titre que les extensomètres et inclinomètres qui préviennent des éboulements.

Le Président de la commission tient, en citant l'EMPD, à bien mettre l'accent sur le fait que l'accroissement du risque est aussi imputable à l'évolution de nos habitats et de nos infrastructures. Il considère ce point important, compte tenu d'évènements survenus par le passé, comme la crue du Pissot en 1995 par exemple.

1.1 Introduction

1.1.7 Historique des événements survenus ces dernières années dans le canton

Le Président de la commission considère la liste comme exhaustive, mais souhaite savoir si le cas du lieu-dit la Chaudanne (commune de Rossinière) et de ses chutes de pierres récurrentes est désormais résolu. Il estime que le risque a été modifié par le déplacement des voies du train et de la route par rapport aux falaises. L'administration lui promet de se renseigner à ce sujet.

1.2. Justification du crédit

Un commissaire, après avoir déclaré ses intérêts, pose de nombreuses questions quant au chiffrage des projets et sur le mode de calcul. Il s'étonne d'un projet, sis sur sa commune, dont il n'a encore jamais entendu parler. Les membres de l'administration indiquent que ce sont des estimations fournies par les inspecteurs des forêts sur la base de leur connaissance des dossiers et des coûts. Celles-ci n'apparaissent pas au budget des communes puisqu'il s'agit de projets. La base du calcul est une moyenne des coûts estimés.

Le Président de la commission est étonné et surpris par cette réponse. Il ne comprend pas exactement dans quelle mesure les communes ont été consultées dans ces projets et se demande si les bureaux communaux ont eu leur mot à dire. Le Directeur de la DGE-DIRNA considère que le rôle des gardes forestiers, intercommunaux ou non, est de servir de relais entre l'inspecteur des forêts d'arrondissement et les communes. C'est la connaissance du terrain qui sert à mettre en place les budgets. Il estime que les communes sont ainsi partie prenante dans l'élaboration des projets

Deux députés s'interrogent sur la notion d'urgence et souhaitent savoir ce qu'il se passe si une commune n'a financièrement pas les moyens d'intervenir ou si une commune devait refuser de payer les frais d'une intervention. Les membres de l'administration leur répondent que les communes ne sont pas les seules à avoir une part de responsabilité en cas d'urgence. Des organismes publics, tels que les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) par exemple, peuvent aussi avoir une part de responsabilité, par exemple pour protéger une voie ferrée. Les communes n'assurent donc pas seules les risques. En cas d'urgence, des aides cantonales et fédérales peuvent être rapidement débloquées. Même après les évènements catastrophiques survenus en 2015, aucune commune ne s'est retrouvée dans l'impossibilité de participer aux frais. La Cheffe du DTE estime illusoire de voir les autorités communales ou cantonales refuser de payer et ainsi laisser les gens en difficulté en l'absence de budget. L'État peut donc effectivement intervenir à la place d'une commune.

Un membre de la commission, dont la commune a souvent été victime de crues, estime que les choses se passent bien et qu'ils n'ont jamais été mis devant les faits accomplis.

1.3 Mesures prévues

1.3.1 Types de mesures et descriptif des travaux

Un membre de la commission souhaite des éclaircissements au sujet des coordinations inter-cantonales, particulièrement dans le cas de la ligne de la Broye qui est citée dans la liste de travaux de l'EMPD. L'administration lui confirme l'existence de coordinations inter-cantonales dans le cas de cette ligne avec les autorités fribourgeoises.

Le Président de la commission met le point sur le centre forestier inter-cantonal et son agrandissement qui est aussi une collaboration valdo-fribourgeoise.

La problématique de l'entretien courant des ouvrages est soulevée par un commissaire, lequel s'inquiète que les communes doivent entretenir des ouvrages sur sol cantonal ou d'avoir la charge de tels ouvrages en cas d'échange de terrain avec le Canton, comme dans le cas de la troisième correction du Rhône (Rhône3). Le Président de la commission ainsi que le même commissaire demandent également une clarification du terme « maître d'ouvrage » dans le but de faciliter les délibérations lors du plénum.

Selon les explications du Directeur de la DGE-DIRNA, de tels points sont discutés avant l'échange de territoire et font l'objet d'une convention au cas par cas. Le maître d'ouvrage est le propriétaire de l'infrastructure. La responsabilité incombe donc au propriétaire de l'infrastructure et non pas au propriétaire du lieu ou du bien fonds sur lequel se situe l'ouvrage. Celui qui crée des ouvrages pour protéger son infrastructure est responsable de l'entretien courant et systématique de ceux-ci. Néanmoins, l'entretien courant n'est pas compris dans l'EMPD qui ne regroupe que des cas exceptionnels. A ce titre, un commissaire indique qu'il convient de se baser sur l'article 41, alinéa 2 de la Loi fédérale sur les forêts (LFo).

1.4 Financement

1.4.1 Montant de l'enveloppe financière demandée

Le Président de la commission fait remarquer l'existence de subventions croisées entre le canton et la Confédération. La Responsable de la gestion des forêts protectrices lui indique que celles-ci proviennent du fait que la Confédération est propriétaire de forêts sur le territoire du canton. Ainsi, certaines d'entre elles sont classées en forêts de protection et donc entretenues par le canton avec l'aide des subventions fédérales, lesquelles sont reversées à la Confédération en tant que propriétaire.

1.4.2 Catégorie des bénéficiaires

Le Président de la commission remarque que l'EMPD fait référence aux forêts protectrices cantonales qui recouvrent 2'400 hectares, mais ne semble pas prendre en compte les forêts protectrices communales ou privées. Un commissaire explique que pour les forêts protectrices privées, il existe, entre autres, des subventions pour les travaux sylvicoles. Plusieurs de ces subventions ne sont pas présentes dans cet EMPD.

Ce même député demande également des clarifications au sujet des propriétaires privés dont une forêt protégerait une route communale et souhaite savoir s'ils en sont responsables. Le Président de la commission explique que l'Etat s'est déjà porté acquéreur de tels terrains dans un souci de bon sens car beaucoup de gens n'ont parfois pas conscience qu'ils possèdent des parcelles de forêts protectrices.

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

2.3 Gestion des projets indemnisés par le présent crédit-cadre

Le Président de la commission souhaite clarifier la phrase suivante « *En principe, seuls les projets dont les coûts sont inférieurs à la réduction du risque, exprimé monétairement, peuvent bénéficier d'un soutien de la Confédération et du canton* ». On évitera donc de financer à grands frais, la protection d'un bien mineur. En outre, un commissaire est étonné par le versement des subventions qui peut désormais avoir lieu durant toute la durée des projets et non plus a posteriori. La Responsable de la gestion des forêts protectrices l'informe que ces acomptes peuvent être versés jusqu'à un montant équivalent à 80% du budget. Le Directeur de la DGE-DIRNA estime normal que les maîtres d'ouvrages puissent en bénéficier, puisque la Confédération fournit ses subsides à intervalles réguliers.

3 CONSEQUENCES

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

Le Président de la commission souhaite souligner le fait que « *les systèmes de mesure et d'alerte permettent à des villages entiers de continuer à exister* ». Il s'étonne de cette formule qu'il trouve un peu exagérée, mais importante.

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

Un commissaire cite un passage de l'EMPD : « *Dans l'attente d'une étude détaillée et exhaustive des déficits de protection qui sera basée sur les cartes de dangers et les cartes d'exposition en cours de développement* » et s'étonne de n'avoir jamais eu accès à de telles cartes.

La Responsable de la gestion des forêts protectrices indique que les cartes des dangers naturels ont déjà été distribuées aux communes. Par ailleurs, il est précisé que les cartes d'expositions sont encore en cours d'élaboration. A ce titre, la Cheffe du DTE ajoute qu'à la différence des cartes de risques qui indiquent territorialement les zones de danger, les cartes d'expositions, plus complexes, évaluent la fréquence et la gravité des risques.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

L'article 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents (9).

L'article 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents (9).

L'article 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents (9).

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

7. 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.

Lausanne, le 14 février 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Luc Chollet*

Annexe :

- Illustration relative à la gestion intégrée des risques naturels (point 1.1.2 de l'EMPD)

