



Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans le Recueil officiel fait foi.

18.xxx

Message relatif au crédit d'ensemble pour la réalisation de la 2^e étape de la 3^e correction du Rhône (R3)

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur le financement de la 2^e étape de la 3^e correction du Rhône (R3), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Situation générale

La 3^e correction du Rhône (R3) constitue le plus grand projet de protection contre les crues de Suisse: portant sur une longueur de 162 km, de la source du cours d'eau au Léman, il vise à protéger plus de 12 400 hectares de terre et quelque 100 000 personnes et à empêcher des dégâts dus aux crues, qui pourraient se chiffrer à environ 10 milliards de francs en cas d'événement. En plus d'accroître la sécurité, il a pour objectif de rendre le Rhône plus naturel. Ce projet s'étendra sur plusieurs décennies et revêtra ainsi un caractère intergénérationnel. Maîtres de l'ouvrage de cet imposant projet de protection contre les crues, les cantons de Vaud et du Valais en ont élaboré le plan d'aménagement, qui a été approuvé en 2016 par les deux gouvernements cantonaux. Cette vue d'ensemble du projet fait partie intégrante des plans directeurs des deux cantons. En leur qualité de maîtres de l'ouvrage, les deux cantons ont budgétisé un montant total d'environ 3,6 milliards de francs. Ils établissent actuellement les différents projets de construction et les mettent à l'enquête publique. Les projets de construction et les crédits nécessaires à leur réalisation doivent ensuite être approuvés par les gouvernements cantonaux, qui se chargent d'attribuer les marchés.

En tant que Maîtres de l'ouvrage, les cantons sont responsables du respect des coûts, des délais et de la qualité. Ils peuvent demander à la Confédération une contribution financière, sous forme de subventions, aux projets de protection contre les crues. Autorité compétente en matière de subventions, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) examine les projets qui lui sont soumis et octroie des contributions conformément à la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau¹. Ces subventions sont financées à travers un crédit d'engagement. Compte tenu de l'ampleur extraordinaire du projet, il a été décidé de garantir le soutien financier de la Confédération à la R3 au moyen d'un crédit d'engagement séparé, soumis lui aussi à l'approbation du Parlement. Lorsque le crédit d'engagement aura été approuvé, les cantons pourront demander des subventions pour des projets concrets. L'OFEV examinera les demandes et donnera, le cas échéant, le feu vert à la contribution fédérale. Cette dernière ne sera toutefois versée qu'une fois les travaux achevés, sur présentation des factures par le canton.

Des travaux ont déjà été entrepris depuis 2010 aux endroits où des risques de dégâts se chiffrant en milliards de francs commandaient de réagir sans tarder. Ainsi, une mesure bien visible a déjà été mise en œuvre à Viège sur un tronçon de 8 km: les digues de protection contre les crues ont été renforcées aux emplacements se trouvant à proximité des habitations ainsi que des installations industrielles et artisanales. D'autres tronçons du Rhône ont été élargis, revalorisés écologiquement et rendus accessibles à la population. Une fois que les travaux seront achevés (en 2021 vraisemblablement), les dégâts en cas d'événement, aujourd'hui évalués à quelque 10 milliards de francs, seront réduits de près de 20 %.

¹ SR 721.100

D'autres mesures urgentes sont également prévues à Sierre-Chippis, à Sion, à Martigny et dans le Chablais; les préparatifs sont en cours et les travaux débiteront ces prochaines années. Elles sont l'objet du crédit d'ensemble pour la réalisation de la 2^e étape de la R3. À l'issue de cette étape, soit dans environ 20 ans, le risque de dégâts sera réduit de 60 %. Les 40 % restants seront éliminés au moyen de mesures moins urgentes (Goms, Gampel, Brigue et Évionnaz, p. ex.), à partir de 2040.

Le tableau suivant synthétise les coûts et le financement selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau pour la R3:

Planification financière selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau pour la R3

Étape	Description succincte	Coûts imputables à la R3, en francs	Engagement selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, en francs
1 ^{re} étape	Crédit-cadre 2009–2019	250 000 000	154 400 000
2 ^e étape	Crédit d'ensemble 2020–2039	1 642 000 000	1 022 000 000
3 ^e étape	Crédits futurs à définir	env. 1 708 000 000	env. 900 000 000
Total		env. 3 600 000 000	env. 2 076 400 000

L'impact considérable des aménagements nécessaires sur les sols agricoles sera compensé au sens qualitatif dans le cadre de mesures d'accompagnement agricoles: améliorations foncières intégrales (AFI) ou améliorations structurelles.

En sécurisant la plaine du Rhône, le projet R3 met en place les conditions-cadres pour son développement économique: protection des principales villes, sécurisation des zones industrielles et des infrastructures, développement du tourisme.

Financement par la Confédération

Principes de financement

Le financement du projet R3 suit les principes fixés dans la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. Le financement des mesures est assuré par les cantons de Vaud et du Valais, qui reçoivent des indemnités de la Confédération. Selon ladite loi, la contribution aux coûts des mesures de protection est comprise entre 35 et 45 %. Le canton du Valais remplit actuellement les conditions qui lui donnent droit de demander une augmentation du taux pour des charges considérables. En conséquence, la contribution fédérale peut être augmentée cas par cas jusqu'à un maximum de 65 % des coûts imputables.

À côté des indemnités attribuées au titre de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, la Confédération contribue également financièrement par le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Cette contribution repose sur la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN), car les ouvrages de

protection sont également dans l'intérêt de la protection des routes nationales. Ainsi, les coûts imputables au projet R3 sont répartis entre la contribution d'intérêt selon la LRN, déterminée en fonction de la nécessité ou de l'utilité des mesures de protection prévues pour ses infrastructures, et le financement selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. Les coûts non couverts par les subventions fédérales sont répartis entre les cantons, les communes et les tiers intéressés (dont les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire, notamment les CFF). Les cantons sont responsables de définir la clé de répartition de ces coûts.

Les mesures d'amélioration structurelle agricole dans la plaine du Rhône financée par l'Office fédéral de l'agriculture ne font pas partie des coûts totaux de la R3.

Le crédit d'ensemble demandé dans ce message est limité aux engagements de la Confédération qui résultent du financement au titre de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau.

Engagements dans la 1^{re} étape: de 2009 à 2019

Pour réaliser la première étape des mesures classées comme prioritaires dans la planification financière (période de 2009 à 2014, prolongée jusqu'à 2019), un montant de 169 millions de francs a été octroyé, permettant d'assurer le financement de la Confédération selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. Compte tenu des retards dans l'exécution liés à différentes causes (délais de planification, moyens libérés par le canton et délais de procédure), ce crédit n'aura été que partiellement utilisé jusqu'à fin 2019 (fin de la période prolongée). On prévoit d'engager environ 154,4 millions de francs jusqu'à fin 2019.

La mise en œuvre de la 1^{re} étape (2009–2019) a pu être financée par le crédit d'investissement « Protection contre les crues » de l'OFEV, dans le cadre du budget et de la planification financière des années 2010–2019.

Engagements prévus pour la 2^e étape: de 2020 à 2039

Pour cette 2^e étape de réalisation des mesures, la part des coûts donnant droit à des indemnités selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau atteint 1642 millions de francs. Par ce message, un crédit d'ensemble de 1022 millions de francs est demandé pour la période allant jusqu'à la fin de la réalisation des mesures prévues, estimée en 2039. Ce crédit d'ensemble se compose de quatre crédits d'engagement individuels concernant les différentes mesures prioritaires et de trois crédits d'engagement distribués dans le temps et utilisés pour financer des prestations générales, des mesures de moindre envergure et des mesures anticipées. La libération des crédits d'engagement individuels est déléguée au Conseil fédéral. Le projet R3 générera des coûts annuels de 51 millions de francs en moyenne, qui seront financés par le crédit d'investissement « Protection contre les crues » de l'OFEV (A236.0124).

Conséquences financières pour la Confédération

Le crédit d'ensemble présent pour 2020-2039 va générer des coûts d'en moyenne 51 millions de francs par an. Ainsi, les coûts annuels moyens sont supérieurs de 37 millions de francs à ceux de la période précédente 2009–2019. L'exigence de

paiement annuel est toutefois déterminée par les progrès de la construction et peut s'écarter considérablement des valeurs moyennes. Compte tenu du projet R3, du projet de correction du Rhin alpin et des autres grands et moyens projets de protection contre les crues des 20 prochaines années, les dépenses à la charge du crédit d'investissement « Protection contre les crues » de l'OFEV (A236.0124), renchérissement inclus, augmenteront, passant progressivement de quelque 120 millions de francs par année à un maximum d'environ 200 millions, en fonction de l'avancement des mesures prévues. Pour les années 2020 et 2021 est prévue une augmentation à 148,7 respectivement 151 millions de francs.

Le plan financier pour l'année 2020 ne s'élève actuellement qu'à 122,7 millions de francs et devrait s'établir pour l'année 2021 à un peu moins de 129,3 millions de francs. En conséquence le Conseil fédéral demandera au Parlement, dans le cadre du budget 2020, avec le crédit d'engagement pour les conventions programmes et les autres projets individuels de protection contre les crues, une augmentation des moyens financiers.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte et conditions cadres	8
1.1 Contexte	8
1.2 Situation et motif de la demande de crédit	9
1.3 Intérêt du projet à financer	10
1.4 Intérêt du projet pour la Confédération	10
1.5 Enjeux pour l'avenir	10
2 Contenu de l'arrêté de crédit	11
2.1 Proposition du Conseil fédéral	11
2.2 Description détaillée du projet	11
2.3 Étapes de réalisation et financement de la Confédération	19
2.4 Motif de la proposition	31
3 Conséquences	32
3.1 Conséquences pour la Confédération	32
3.1.1 Conséquences financières	32
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	34
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	35
3.3 Conséquences économiques	37
3.4 Conséquences sanitaires et sociales	38
3.5 Conséquences environnementales	38
3.6 Autres conséquences	39
4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	39
4.1 Relation avec le programme de la législature	39
4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	39
5 Aspects juridiques	39
5.1 Constitutionnalité et légalité	39
5.2 Forme de l'acte à adopter	40
5.3 Frein aux dépenses	40
5.4 Respect des principes de la loi sur les subventions	40
5.4.1 Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération	40
5.4.2 Gestion matérielle et financière de la subvention	40
5.4.3 Procédure d'octroi des contributions	41
5.4.4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention	41

Annexe 1: Simulation des flux des paiements 2020–2039	42
Arrêté fédéral concernant le crédit d'ensemble pour la réalisation de la 2^e étape de la 3^e correction du Rhône (R3) (<i>projet</i>)	43

Message

1 Contexte et conditions cadres

1.1 Contexte

Les crues historiques du Rhône, en 1987, en 1993 et, plus particulièrement, en 2000, ont montré les limites de capacité du cours d'eau et de résistance de ses digues. Des débordements et des ruptures de digues ont eu lieu. Ces dernières ont également montré des signes d'instabilité. Les ouvrages d'endiguement actuels, construits par-dessus les digues de la 1^{re} correction du Rhône (1863–1884), datent de la 2^e correction du Rhône (1930–1960). Ils ont favorisé un important développement de la plaine avec l'implantation et l'expansion de nouvelles zones résidentielles, industrielles et d'agriculture intensive.

Ces ouvrages ont vieilli et ne répondent plus aux objectifs actuels de sécurité: ils doivent être renouvelés. En effet, sur la plus grande partie de son linéaire, l'aménagement actuel du Rhône ne permet pas, en raison de la capacité insuffisante du lit du fleuve et de l'instabilité généralisée des digues, de protéger la plaine contre la crue centennale. L'espace disponible pour le Rhône est réduit à un couloir étroit entre deux digues surélevées par rapport à la plaine. Les crues y transitent à grande vitesse et le niveau d'eau surplombe de 3 à 4 m celui de la plaine. En raison des changements climatiques, on doit s'attendre à des crues plus fortes et plus fréquentes. L'urbanisation et l'industrialisation croissantes de la plaine nécessitent des niveaux de protection plus élevés que ceux admis lors des deux corrections précédentes.

Plus de 12 400 ha de terres sont actuellement menacés d'inondation. Environ 100 000 personnes habitent et travaillent en zone de danger. Les dégâts pourraient se chiffrer à plus de 10 milliards de francs. Le risque annualisé se monte à presque 200 millions de francs par année. 60 % de ces dégâts sont dus à la présence de grandes industries dans les zones inondables, 36 % aux autres surfaces bâties et infrastructures et 4 % aux surfaces agricoles. En raison de l'intensification de l'utilisation du sol, le montant des dégâts potentiels pourrait plus que doubler d'ici 20 à 40 ans. À ces dommages directs, il faut également ajouter tous les dommages indirects, notamment les pertes d'exploitation et les fermetures des voies de communication, qui n'ont pas été chiffrés, car ils sont difficiles à estimer. Les inondations peuvent provoquer des dégâts non seulement aux biens mais également à l'environnement, par exemple lors de l'inondation d'une zone industrielle, qui peut causer la libération de produits nocifs. En plus du déficit de sécurité, le cours du Rhône présente un déficit écologique prononcé. Les habitats aquatiques sont très appauvris et ne permettent plus le développement d'une faune piscicole typique. Les milieux naturels riverains sont également très appauvris et morcelés. Le corridor biologique du Rhône est interrompu en maints endroits. La plaine du Rhône possède de nombreuses fonctions socio-économiques qui doivent être développées et coordonnées: bâtiments et infrastructures, agriculture, aménagements hydroélectriques et tourisme.

La protection contre les crues est une tâche conjointe de la Confédération et des cantons. Conformément à l'art. 2 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau², la protection contre les crues incombe aux cantons. Ceux-ci ont droit à un soutien financier fédéral. Les principes en sont fixés dans ladite loi. Les cantons de Vaud et du Valais ont fait appel à la Confédération pour le financement des mesures de protection contre les crues de la R3.

1.2 Situation et motif de la demande de crédit

La loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (art. 10, al. 3) indique que les grands projets comme la R3 doivent être financés en dehors du crédit ordinaire d'engagement pour la protection contre les crues.

Le 10 décembre 2009, l'Assemblée fédérale a adopté un arrêté fédéral concernant le crédit-cadre de la Confédération pour la réalisation de la 1^{re} étape de la R3 pour la période de 2009 à 2014. Cet arrêté prévoyait un crédit-cadre de 169 millions de francs ainsi que le financement de deux postes supplémentaires à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en rapport avec la R3 par le crédit d'investissement « Protection contre les crues » de l'OFEV. Ce premier crédit-cadre a permis de financer, d'une part, les dépenses de planification liées au plan d'aménagement et aux mesures spécifiques et, d'autre part, les travaux à Viège ainsi que d'autres travaux anticipés dans différents secteurs de la plaine. Ce crédit-cadre a été prolongé à trois reprises en 2014, en 2017 et en 2018 jusqu'à fin 2019 à cause des retards dus à la sous-évaluation du temps nécessaire à l'approbation du plan d'aménagement et des projets de détail ainsi qu'au manque de ressources financières du canton du Valais avant l'adoption d'un crédit spécifique en juin 2015. À la fin 2019, le crédit-cadre sera presque épuisé.

Pour le financement fédéral selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau de la 2^e étape de la R3, il est maintenant nécessaire d'établir un crédit d'ensemble. Compte tenu de l'expérience tirée du premier crédit-cadre, on a renoncé à limiter dans le temps le crédit pour les grandes mesures prévues (Sierre-Chippis, Sion, Coude de Martigny, Chablais, delta du Rhône). S'il n'y a pas de retard, les travaux devraient cependant être achevés en 2039. Comme la planification des travaux pourra être connue avec une bien meilleure précision lorsque les projets de détail auront été approuvés, c'est à ce moment-là que le Conseil fédéral libérera les crédits d'engagement individuels pour ces mesures. Le crédit d'engagement individuel pour la période 2020–2025 est libéré par le Parlement avec l'arrêté fédéral. Les deux autres crédits d'engagement individuels suivants, répartis dans le temps pour les périodes 2026–2031 et 2032–2039, seront libérés par le Conseil fédéral juste avant le début de la période en question.

L'achèvement de la R3, soit la réalisation d'autres mesures moins urgentes, feront l'objet d'autres crédits d'ensemble à définir pour la 3^e étape d'engagement fédéral. Celui-ci sera soumis à une date ultérieure avec un message séparé.

1.3 Intérêt du projet à financer

En sécurisant la plaine du Rhône, le projet R3 met en place les conditions-cadres pour son développement socio-économique: protection des villes principales, sécurisation des zones industrielles et des infrastructures, développement du tourisme, développement agricole, aménagements hydroélectriques. L'aménagement du cours du Rhône dans le cadre de la R3 permettra aussi de fortement améliorer la situation de déficit écologique prononcé.

1.4 Intérêt du projet pour la Confédération

La R3 répond aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau.

Conformément à l'art. 2 de cette dernière, la protection contre les crues incombe aux cantons. Ils assurent la protection contre les crues en priorité par des mesures d'entretien et de planification. Si cela ne suffit pas, ils prennent les autres mesures qui s'imposent telles que corrections, endiguements, réalisation de dépotoirs à alluvions et de bassins de rétention des crues ainsi que toutes les autres mesures propres à empêcher les mouvements de terrain. Les mesures doivent être appréciées compte tenu de celles qui sont prises dans d'autres domaines, globalement et dans leur interaction (art. 3).

De plus, lors d'interventions dans les eaux, leur tracé naturel doit être autant que possible respecté ou, à défaut, reconstitué. Les eaux et l'espace réservé aux eaux doivent être aménagés de façon à ce qu'ils puissent accueillir une faune et une flore diversifiées, que les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines soient maintenues autant que possible et qu'une végétation adaptée à la station puisse croître sur les rives (art. 4, al. 2).

Conformément à l'art. 6, la Confédération encourage les mesures visant à protéger la population et les valeurs matérielles considérables contre les risques inhérents à l'eau, dans les limites des crédits alloués. Elle accorde des indemnités notamment pour la construction, la remise en état et le remplacement d'ouvrages et d'installations de protection, l'établissement de cadastres et de cartes des dangers, l'aménagement et l'exploitation de stations de mesures ainsi que la mise sur pied de services d'alerte, pour assurer la sécurité des agglomérations et des voies de communication.

1.5 Enjeux pour l'avenir

La R3 est un projet à long terme qui influencera de manière déterminante les conditions-cadres pour le développement socio-économique de la plaine du Rhône.

2 Contenu de l'arrêté de crédit

2.1 Proposition du Conseil fédéral

Pour la suite du projet de la R3, le Conseil fédéral demande un crédit d'ensemble (2^e étape de l'engagement fédéral) avec plusieurs crédits d'engagement spécifiés individuellement dans ce nouveau message. Les expériences faites dans le cadre du premier crédit-cadre ont en effet montré que si les coûts globaux des mesures prioritaires pouvaient être estimés avec une bonne précision, il n'en était pas de même pour le calendrier des engagements, qui est soumis aux incertitudes liées aux durées des procédures d'autorisation de construire. Pour cette raison, la limite temporelle d'un crédit d'engagement, fixée par exemple à 6 ans, a de considérables inconvénients. Le crédit d'ensemble devrait être valable jusqu'à la fin de la réalisation des mesures prioritaires. Par conséquent, en raison des incertitudes mentionnées, la validité du crédit d'ensemble sera liée à la réalisation d'une étape du projet, c'est-à-dire à la réalisation de plusieurs mesures prioritaires dont les crédits individuels seront libérés après approbation des projets de détail.

Le crédit d'ensemble se monte à 1022 millions de francs sur 20 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2039. Les crédits d'engagement individuels pour les différentes mesures prioritaires permettront de garantir le contrôle du crédit d'ensemble. L'arrêt fédéral proposé permet une certaine perméabilité des moyens financiers entre les crédits d'engagement individuels. Ainsi, des moyens de l'ordre d'un maximum de 10 % pourront être transférés vers d'autres crédits individuels afin de permettre, dans une certaine mesure, des changements dans la réalisation des mesures prioritaires et, par conséquent, dans l'attribution des crédits d'engagement individuels. La libération des crédits d'engagement individuels sera déléguée au Conseil fédéral.

2.2 Description détaillée du projet

Objectifs de la R3

La R3 poursuit un objectif triple, portant sur la sécurité, l'environnement et les aspects socio-économiques.

1. Amélioration durable de la sécurité face aux crues

Dans le domaine de la sécurité, le projet R3 poursuit les objectifs suivants:

- protéger la plaine de manière différenciée;
- réduire et gérer de manière optimale les risques résiduels;
- assurer la durabilité en stabilisant le charriage;
- éviter le transfert des risques vers l'aval.

2. Amélioration de l'environnement

Dans le domaine environnemental, le projet R3 poursuit les objectifs suivants:

- maintenir la dynamique fluviale et protéger la qualité des eaux;
- préserver et développer les habitats riverains et aquatiques;
- mettre en réseau les milieux naturels.

3. Favoriser le développement

Dans le domaine socio-économique, le projet R3 poursuit les objectifs suivants:

- améliorer les conditions-cadres pour l'habitat et le développement économique de la plaine;
- favoriser le développement territorial et optimiser l'occupation du sol;
- réduire au strict minimum les atteintes à l'agriculture et les compenser;
- maintenir/valoriser les ressources liées à l'eau³, à l'énergie et au gravier;
- renforcer l'attractivité paysagère et l'appropriation du Rhône, en particulier pour les loisirs et le tourisme.

Plan d'aménagement de la 3^e correction du Rhône

Après avoir établi les besoins d'action par une analyse détaillée des déficits de sécurité et environnementaux, un avant-projet de l'aménagement du Rhône a été développé depuis 2005 pour répondre à ces objectifs: le plan d'aménagement de la 3^e correction du Rhône (PA-R3). Le PA-R3 est une vue d'ensemble et une planification sommaire du projet. Il fixe les objectifs (sécurité, écologie) et le cadre budgétaire, par tronçon mais aussi de manière globale. Ce plan présente également l'ordre de priorité des mesures. Enfin, il détaille la coordination avec d'autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (mobilité douce, agriculture, p. ex.). À ce stade de planification (avant-projet), les coûts peuvent être estimés avec une marge d'erreur de +/- 20 %. Le PA-R3 a été approuvé début 2016 par les Conseils d'État des cantons du Valais et de Vaud. Parallèlement, les plans directeurs cantonaux font ou devront faire l'objet de modifications. Ces modifications nécessitent l'approbation de la Confédération. Par rapport à la situation de 2008, année de la rédaction du message concernant le 1^{er} crédit-cadre, les bases du projet (mesures d'aménagement, coûts, priorités) ont été fortement consolidées tant du point de vue technique que du point de vue politique. Sur la base du plan adopté, les deux cantons développent des mesures de façon indépendante, à l'instar de celles concernant la région de Sion. Ces mesures sont élaborées de manière détaillée jusqu'au projet d'exécution, stade auquel les coûts peuvent être calculés avec une marge d'erreur de +/- 10 %. Après une mise à l'enquête publique, le Conseil d'État du canton concerné décide de la suite à donner à ces mesures. À ce titre, il tient compte des résultats de la mise à l'enquête et des prises de position des services spécialisés de la Confédération et des cantons.

³ Le projet R3 ne vise pas des objectifs de production d'énergie, mais en assure la coordination. Il ne prétère pas la production hydroélectrique.

Rationalité des mesures

La solution retenue dans le PA-R3 offre une protection durable de la plaine contre les crues du Rhône. Elle atteint au mieux le triple objectif mentionné ci-dessus par une solution équilibrée et robuste. Seule une augmentation de l'emprise actuelle du fleuve permet de garantir cette durabilité. Les solutions d'élargissement proposées, en abaissant les lignes d'eau, répondent très efficacement aux objectifs, actuels et futurs, de protection contre les crues. Elles réduisent ainsi efficacement le danger. L'horizon de réalisation étant de plusieurs décennies, la solution retenue conserve un potentiel d'adaptation dans le futur. D'autres solutions ont été analysées systématiquement à des stades antérieurs du projet, notamment l'abaissement du lit. Cette solution ne répond pas aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, ne s'inscrit pas dans une stratégie de développement durable et se caractérise par un faible potentiel d'adaptation. En effet, une augmentation ultérieure de la capacité du Rhône nécessiterait le renouvellement de tout l'aménagement. De plus, elle aurait un fort impact sur les eaux souterraines, donc sur les ressources en eau, et ne permettrait pas d'atteindre les objectifs environnementaux fixés dans la législation. Après une phase d'information publique menée en 2008, le PA-R3 a été adapté sur la base de la synthèse des remarques récoltées. Il a fait l'objet, en février 2014, d'un nouveau document sur lequel la Confédération a pris position par courrier du 22 septembre 2014. Les mesures proposées dans le PA-R3 sont jugées comme les seules qui permettent d'atteindre les objectifs de manière rationnelle et proportionnée.

Vue d'ensemble des coûts totaux des mesures

Les coûts des mesures prévues dans le PA-R3 ont pu être évalués avec une précision d'environ +/- 20 % dans une estimation des coûts détaillée qui servira de référence pour les prochaines décennies. Les coûts totaux sont aujourd'hui estimés à environ 3,6 milliards de francs⁴.

Tableau 1

⁴ Estimation des coûts avec base des prix 2016, y compris honoraires (12 %), divers et imprévus (15 %), TVA (8 %). Précision +/- 20 %.

Structure de l'estimation des coûts (base des prix: 2016)

Position	Coûts imputables à la R3, en millions de francs	Coûts relatifs, en %
Travaux d'aménagement du cours d'eau	1246	37,0 %
Déplacement de ponts et d'infrastructures	495	14,7 %
Assainissement de sites contaminés	341	10,1 %
Divers et imprévus	320	9,6 %
Planification des mesures	287	8,5 %
Mesures agricoles	150	4,5 %
Études générales	21	0,6 %
Communication	24	0,7 %
Acquisition de terrains (bâtiments inclus)	352	10,4 %
Frais du personnel préfinancés	133	3,9 %
<i>Total (hors TVA)</i>	<i>3369</i>	<i>100 %</i>
TVA ⁵ (8 %)	231	
Total (TVA incluse)	3600	

L'estimation des coûts totaux de 3,6 milliards de francs se fonde sur les prix appliqués en 2016 (base de prix). Le renchérissement qui pourrait résulter de cet investissement, prévu sur plusieurs décennies, est difficile à évaluer, car il manque des prévisions concernant l'évolution du renchérissement sur les décennies à venir. Les prévisions du groupe d'expert « conjoncture » portent seulement sur les deux prochaines années. Pour estimer le renchérissement futur, il faut donc se baser sur les évolutions passées. L'indice suisse des prix à la consommation (IPC) est monté de 1,7 % en moyenne par an entre 1976 et 2016 (1976–1996: 3,0 % ; 1997–2016: 0,5 %). Pour l'estimation du renchérissement sur les prochains 40 à 50 ans, on part de l'hypothèse, comme la planification financière à moyen terme de la Confédération, d'un développement de l'IPC de 1,0 % par an. Sur cette base, le renchérissement sur les coûts totaux du PA-R3 est estimé à environ 800 millions de francs.

En 2009, les coûts des mesures urgentes prévues à Viège, à Sierre-Chippis, à Sion, à Martigny et dans le Chablais ont été estimés par les cantons de Vaud et du Valais à 1,6 milliard de francs pour une période de 30 ans. Les frais découlant des mesures

⁵ Les acquisitions de terrains et les frais de personnel préfinancés ne sont pas soumis à la TVA.

moins urgentes n'ont cependant pas été budgétisés, étant donné qu'il n'existait à l'époque encore aucune planification globale de la R3.

En 2018, soit presque dix ans après, les cantons de Vaud et du Valais ont estimé les coûts totaux du projet à 3,6 milliards de francs et la durée à plusieurs dizaines d'années. Contrairement aux chiffres de 2009, cette estimation se fonde sur une planification exhaustive de toutes les mesures, qu'elles soient urgentes ou non. En plus de l'aménagement hydraulique à proprement parler, d'autres dépenses liées par exemple à la communication, à l'acquisition de terres, aux mesures d'accompagnement agricole, à l'adaptation de ponts ou aux ressources humaines employées par le canton du Valais ont également été prises en considération dans le calcul actuel des coûts totaux. Les coûts du projet sont assumés par la Confédération et les cantons, mais également par les communes et des tiers qui y ont un intérêt (propriétaires de conduites de gaz, de lignes électriques ou de sites contaminés, p. ex.).

Plausibilité de la vue d'ensemble des coûts totaux

Eu égard à l'ampleur et à la durée du projet, l'OFEV a demandé au printemps 2018 que les coûts totaux estimés par les deux cantons et présentés fin 2017 fassent l'objet d'une étude de plausibilité. Un organe indépendant a ainsi été chargé d'examiner si les coûts budgétisés ont été correctement calculés, s'ils sont comparables avec d'autres projets d'aménagement de cours d'eau et, partant, s'ils sont plausibles. Dans cette analyse la rationalité des mesures n'a pas été réévaluée, vu que celle-ci avait déjà fait objet de plusieurs prises de position des services fédéraux et cantonaux et d'experts sur le PA-R3 et sur des projets alternatifs au PA-R3 qui avait été jugés non conformes aux lois.

Pour ce faire, le groupe d'experts a analysé les projections élaborées pour les frais engendrés par la construction de l'aménagement hydraulique, l'assainissement des sites contaminés, le déplacement d'infrastructures, l'adaptation de ponts, la planification, la communication et l'acquisition de terres.

L'étude montre que les coûts totaux d'environ 3,6 milliards de francs, estimés avec une précision de +/- 20 % sur la base du PA-R3, sont dans l'ensemble conformes à l'envergure du projet et sont donc vraisemblables. Le plus gros poste, soit l'aménagement hydraulique a notamment été jugé plausible. Une partie des coûts prévus, par exemple pour l'adaptation de ponts, le déplacement de conduites (canalisations, p. ex.) ou l'assainissement de sites contaminés, sont en principe à la charge de tiers, déléstant ainsi le budget global du projet. Cette participation n'est pas encore connue et sera calculée au cas par cas pour chaque projet de construction en tenant compte des exigences spécifiques de chaque site. Les experts ont notamment relevé que le poste dédié à la gestion des matériaux nécessaires pour l'élargissement du lit du fleuve présentait un potentiel d'économies. En plus du total de 3,6 milliards de francs, les cantons ont également annoncé d'éventuels frais supplémentaires à hauteur de 630 millions, par exemple pour l'aménagement des sites contaminés. Le rapport d'experts préconise de repenser le traitement de ces coûts. D'une part parce que le potentiel d'optimisation des coûts n'a pas été montré (en particulier en matière de gestion des matériaux), d'autre part parce que de possibles frais supplémentaires relatifs à certains postes ont été pris en considération dans l'estimation glo-

bale. Les sites contaminés qui seront étudiés dans la planification détaillée pourraient par exemple engendrer de tels surcoûts.

Dès lors, les cantons, en leur qualité de maîtres de l'ouvrage, ont examiné les recommandations formulées dans l'étude de plausibilité et ont fait rapport à ce sujet à l'OFEV. Le canton du Valais, chef de file du projet, a présenté une estimation des coûts adaptée. Le montant total révisé reste dans le cadre budgétaire de 3,6 milliards de francs.

Relation coût-bénéfice

Le projet R3 dispose aujourd'hui d'un modèle établi sur toute la plaine du Rhône qui fournit les dommages annualisés et permet de calculer les effets de chacune des mesures prioritaires prises. La réduction des dommages peut donc être documentée selon l'avancement du projet. En outre, le ratio dommage potentiel/coût du projet est un indicateur essentiel, utilisé au niveau fédéral, pour définir les priorités de réalisation. La rentabilité du projet est évaluée à environ 2. En d'autres termes: pour chaque franc investi, le risque va être abaissé de 2 francs.

Les calculs de risque ou de rentabilité ne doivent pas non plus faire oublier que les besoins d'action sont également liés à l'absolue nécessité de réfectionner des ouvrages qui sont en fin de vie et qu'il ne faut pas laisser se dégrader davantage pendant les décennies qui viennent sous peine d'aggraver la situation actuelle.

Réalisation des objectifs environnementaux

La R3 ne vise pas seulement des objectifs de sécurité ; elle a également pour but de compenser des déficits environnementaux aujourd'hui très importants. Le PA-R3 approuvé permet d'atteindre ces objectifs, qui répondent aux exigences de l'art. 4 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, sous réserve que les remarques faites dans la prise de position de la Confédération soient prises en compte. Afin d'assurer que chacune des mesures prioritaires contribue à la réalisation des objectifs globaux, un bilan basé sur l'estimation d'éco-points a été effectué pour le PA-R3. Ces éco-points reflètent le gain écologique. Grâce à ce bilan, il pourra être vérifié que chaque secteur réalisé sera conforme aux objectifs. Les emprises du projet, qui contribuent également aux objectifs environnementaux, feront-elles aussi l'objet d'un suivi.

Le projet R3 tient compte, à l'échelle des mesures, des autres projets importants prévus dans la vallée du Rhône, dont les projets d'assainissement de la force hydraulique et de revitalisation des eaux, et garantit une bonne coordination avec ceux-ci.

Afin de garantir que les objectifs de protection contre les crues et les objectifs environnementaux du projet R3 puissent être atteints, les surfaces réservées pour remplir ces objectifs (emprise du PA-R3) ne pourront pas être utilisées pour des mesures d'assainissement des éclusées.

Mesures agricoles

Le projet aura une forte emprise sur les sols agricoles bien que le plan d'aménagement ait été optimisé entre 2008 et 2014 afin de réduire cette emprise au maximum. Les surfaces agricoles requises par le PA-R3 représentent une surface de

310 ha de surfaces d'assolement dans les cantons du Valais et de Vaud, auxquelles s'ajoutera probablement une part des 166 ha de surfaces non affectées. La solution actuellement retenue pour le projet R3 a une emprise de 296 ha sur les surfaces d'assolement du Valais et de 14 ha sur celles de Vaud.

Outre l'emprise, les élargissements prévus, qui visent principalement un abaissement des lignes d'eau en cas de crues, pourront avoir un impact sur les eaux souterraines (abaissement), qui devra être compensé pour maintenir des conditions de production agricole adaptées.

La R3 aura donc un double effet sur l'agriculture:

- Un effet direct par l'emprise et la perturbation du régime des eaux souterraines et des équipements. Celui-ci sera évalué dans le cadre des projets de détail, et les mesures nécessaires à sa compensation seront entièrement à la charge de la R3 en tant que perturbateur.
- Un effet indirect par la perte de surface, laquelle accroît globalement la concurrence sur les terres agricoles, entraîne la diminution des volumes de production, limite la capacité à fournir le marché (en particulier de fruits et de légumes) et fragilise les coopératives de commercialisation. L'effet indirect concerne essentiellement le canton du Valais, car la production agricole dans le canton de Vaud n'est touchée que marginalement.

Pour faire face à ces impacts, des mesures collectives sont envisagées sur l'ensemble de la plaine, de pied de coteau à pied de coteau, comme recommandé par l'ensemble des expertises menées entre 2005 et 2016 dans le cadre des travaux du PA-R3.

Les mesures collectives se déclineront en deux catégories principales:

1. Les *mesures collectives de compensation*: mesures prises suite à l'impact de la R3 (déplacement de la digue, bouleversement foncier, accès, irrigation à redimensionner suite à la baisse des eaux souterraines, etc.). Elles incluent également des mesures individuelles s'adressant aux exploitations mises en danger économique⁶ et pour lesquelles aucune solution d'échange ne peut être proposée.
2. Les *mesures collectives d'accompagnement*: mesures d'amélioration de la productivité de la plaine agricole soutenues par les milieux publics et agricoles concernés (améliorations structurelles sur l'ensemble de la plaine, rideaux abris, agritourisme, etc.).

Si les *mesures collectives de compensation* sont prises en charge totalement par la R3 (car elles sont dues à l'impact direct du projet), les *mesures collectives d'accompagnement* suivent une autre répartition de financement, qui tient compte de l'importance de la surface exploitée perdue par commune sur la surface agricole utile. La participation au titre de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau augmente de façon linéaire en fonction de la surface totale concernée dans une commune.

⁶ Sacrifice particulier. Cf. Arrêt du Tribunal fédéral 2C_461/2011 (Glyssibach)

Les coûts non pris en charge par la R3, soit une partie des mesures collectives d'accompagnement, seront financés au niveau fédéral par les moyens financiers réservés par l'OFAG selon les principes de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁷ et seront distribués selon la clé de répartition usuelle d'une amélioration structurelle de plaine entre le Canton, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), les communes, les propriétaires fonciers et les exploitants agricoles.

Pour les mesures collectives liées à la réalisation des mesures prioritaires prévues dans la 2^e étape, les coûts ont été estimés comme suit (tableau 2) :

Tableau 2

Coûts et financement des mesures agricoles (en francs, hors TVA)

	Coûts totaux (hors TVA)	
	À charge de la R3	À charge des améliorations foncières
Mesures collectives de compensation	140 000 000	--
Mesures collectives d'accompagnement	10 000 000	35 000 000
	150 000 000	35 000 000

Les montants à charge des améliorations foncières qui seront subventionnées par l'OFAG ne font pas partie du projet de la R3. Ils ne font donc pas partie des coûts imputables au projet et ne figurent ici qu'à titre indicatif.

Acquisition anticipée de terrains

L'acquisition anticipée de terrain permet de disposer plus facilement des surfaces nécessaires à la réalisation du projet R3 (environ 360 ha d'emprise supplémentaire). Au total, ce sont environ 3000 parcelles en zone agricole qui devront être échangées ou acquises dans la plaine, nécessitant conventions, taxation (terrain nu, capital-plantes et autres installations), divisions parcellaires, décision des Conseils d'État, validation par la Confédération et procédure foncière.

Il est ainsi possible d'acquérir, par opportunité et sans procédure complexe, des terrains directement aux abords du Rhône. L'acquisition de terrains agricoles hors emprise du Rhône facilite également des échanges de terrain avec les propriétaires de parcelles riveraines du Rhône, évite de recourir à des procédures d'expropriation fastidieuses et est financée par le projet R3. Cette approche a fait ses preuves dans la réalisation des grandes infrastructures de transport.

Les coûts liés à l'acquisition des terrains sont inclus dans l'estimation des coûts du PA-R3, à hauteur d'environ 132 millions de francs (hors TVA). Depuis 2002, l'État du Valais a acquis 89 ha de surface agricole dans la plaine, dont 20 ha sont dans l'emprise. Les 69 ha hors emprise sont à disposition pour des échanges fonciers.

⁷ RS 910.1

Avec l'adoption du PA-R3, une nouvelle stratégie foncière a été mise en place par l'accompagnement agricole de la R3. Celle-ci vise à libérer au maximum l'emprise par des procédures de gré à gré dans les cinq prochaines années (achat de terrains dans l'emprise, échanges des terrains en propriété de la R3 dans la plaine avec des terrains dans l'emprise) et à proposer des solutions à la soixantaine d'exploitations agricoles mises en danger par d'importantes pertes de surface. Elle permet de traiter l'essentiel des problèmes d'emprise avant la mise à l'enquête des mesures prioritaires, avec des risques réduits de recours.

Suivi du projet par la Confédération

Les conditions d'une contribution financière de la Confédération et l'attribution des responsabilités sont précisées dans plusieurs bases légales et instruments d'exécution. Il convient cependant, pour un projet d'une telle ampleur, de réunir les réglementations existantes dans un seul document (directive sur le controlling) et d'y fournir les informations sur la délimitation des différents domaines de compétence ainsi que sur les processus. Cette directive définit en particulier le reporting et le flux d'informations entre les cantons et la Confédération, la structure du projet et son organisation par la Confédération, la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités entre les cantons et la Confédération, de même que les réglementations sur la gestion des modifications de projet, du renchérissement, des risques et des avenants aux contrats. La directive règle aussi le suivi financier du projet au niveau fédéral. La directive sur le controlling NLFA peut servir d'exemple à ce sujet.

2.3 Étapes de réalisation et financement de la Confédération

Phases de réalisation des mesures du PA-R3

Les priorités ont été définies dans le PA-R3. L'expérience acquise lors de la 1^{re} étape a montré que, compte tenu des longueurs des procédures et de la difficulté de mener de front plusieurs chantiers importants, il faudra considérer un délai de réalisation d'environ 4 à 5 décennies.

Les différentes mesures de protection seront réalisées en deux phases principales de planification technique:

- phase 1 (1^{re} et 2^e étapes financières): période de réalisation jusqu'en 2039 approximativement;
- phase 2 (3^e étape financière): période de réalisation non encore définie.

La *phase 1* comprend les mesures les plus urgentes (mesures prioritaires niveau 1). Ces mesures ont été définies en fonction de l'importance des dégâts potentiels, du niveau de danger et de la coordination des mesures avec les autres travaux prévus sur le Rhône et ses affluents. Elles concernent:

- le secteur de Viège (en cours de réalisation);
- le secteur de Sierre/Chippis;

- le secteur de Sion;
- les secteurs du Coude de Martigny et du Trient;
- le secteur de Monthey/Aigle (Chablais).

En outre, deux autres secteurs seront réalisés en priorité en raison de leur fort potentiel d'amélioration écologique: le delta du Rhône et le secteur de Niederwald-Münster dans la vallée de Conches.

Pour toutes ces mesures prioritaires, les travaux de planification sont soit terminés (Viège, Sierre-Chippis), soit en voie de l'être (mise à l'enquête prévue en 2019). La première phase a débuté en 2009 avec les moyens libérés par le crédit-cadre de la Confédération. La phase 1 peut donc se décliner en deux étapes: de 2009 à 2019 et de 2020 à 2039, c'est-à-dire sur environ 30 ans. Pour la réalisation de la phase 1, le coût des mesures est estimé à environ 1,9 milliard de francs. Grâce à cet investissement, environ 60 % des risques pourront être éliminés et environ 50 % des objectifs environnementaux seront atteints.

La *phase 2* comprend des zones à dégâts potentiels élevés, mais pour lesquelles la concentration et l'importance des objets à protéger sont moindres. Pour la réalisation de la phase 2, les coûts des mesures sont estimés environ 1,7 milliard de francs. Cet investissement permettra d'éliminer les 40 % des risques restant après la phase 1 et de réaliser les autres 50 % des objectifs environnementaux. Les travaux de planification de la phase 2 n'ont pas encore commencé et il demeure de fortes incertitudes sur le calendrier. La définition du calendrier de cette phase est de la responsabilité des cantons et les demandes d'un crédit-cadre au Parlement seront déposées en temps voulu.

Bilan des réalisations dans le cadre du crédit-cadre 2009–2019 (1^{re} étape financière)

La validité du crédit-cadre fédéral a été prolongée de 5 ans (de 2014 à 2019) en raison des retards dans la réalisation des travaux par rapport aux prévisions. Ce retard est dû, d'une part, aux délais trop optimistes pour la planification et la réalisation des mesures prioritaires prévues (à l'exception de celle de Viège) et, d'autre part, à des retards dans la réalisation de la mesure prioritaire de Viège (dont les plans étaient approuvés) faute de disponibilité financière du canton du Valais, avant la décision d'avoir recours à un fonds de financement.

Malgré ces retards, les travaux de la mesure prioritaire de Viège ont bien progressé. Environ 2/3 des travaux ont été réalisés. Toute la traversée de la zone industrielle et de l'agglomération de Viège a ainsi été sécurisée (renforcement des digues et augmentation de la capacité hydraulique). Les travaux seront poursuivis jusqu'à fin 2021 et une partie du financement du secteur de Viège sera engagée sur le nouveau crédit-cadre.

Des mesures anticipées renforçant les digues ont également été réalisées dans cette 1^{re} étape. Ces mesures concernaient des secteurs où les digues étaient instables, menaçant de céder même à une crue ayant un temps de retour de 50 ans et exposant aux risques des personnes et des constructions situées directement au pied de ces digues. Huit secteurs, d'une longueur totale d'environ 10 km, ont été ainsi assainis.

Ces mesures anticipées sont compatibles avec les mesures prévues dans le plan d'aménagement.

La Confédération a soutenu financièrement la première étape de réalisation des mesures de la R3 avec un crédit cadre de 169 millions de francs. Selon les prévisions actuelles, 154,4 millions de francs seront alors engagés.

Financement par la Confédération

Généralités

Le crédit d'ensemble demandé dans ce message est limité aux engagements de la Confédération qui résultent du financement au titre de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. En conséquence, le financement de la R3 suit les principes fixés dans cette loi. Celle-ci prévoit que la protection contre les crues incombe aux cantons. Le financement des mesures de protection contre les crues du Rhône est en premier lieu assuré par les cantons du Valais et de Vaud, qui reçoivent une aide financière de la Confédération.

En outre, la Confédération fournirait une contribution prélevée sur le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Cette contribution repose sur la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN)⁸ et est attribuée au titre de l'intérêt pour la protection des routes nationales.

Le financement sera effectué selon une clé de répartition définie dans le modèle de financement. L'engagement de la Confédération sera réalisé tranche par tranche, à la suite d'une décision prise sur chaque objet dès l'approbation des plans des projets de détail.

Modèle de financement

Dans le cadre de programmes antérieurs de protection contre les crues, approuvés par le Conseil fédéral (concernant le canton d'Uri), le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a élaboré un modèle de financement qui a débouché sur une convention⁹ entre l'Office fédéral des routes (OFROU), l'OFEV et l'Office fédéral des transports. Ce modèle est applicable à la R3. Concernant les voies de communication et les infrastructures, la protection des installations incombe à leurs exploitants (partie 6 du Manuel de 2015 sur les conventions-programmes 2016–2019 dans le domaine de l'environnement¹⁰ [Manuel Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, RPT]). Les coûts de cette protection directe ne sont pas imputables à la R3. En fonction de la nécessité ou de l'utilité des mesures de protection contre les crues pour protéger leurs infrastructures et des contraintes imposées au projet par les routes nationales, des contributions basées sur la LRN seront versées pour le financement des travaux. Cependant, afin d'éviter un double subventionnement de la part de la Confédération des coûts imputables au projet R3,

⁸ RS 725.11

⁹ Modèle de répartition des coûts pour ouvrages de protection en vertu de la loi sur les forêts et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau du 13.1.2015. Peut être consulté sous : www.bafu.admin.ch > Thèmes > Dangers naturels (état au 29 octobre 2018)

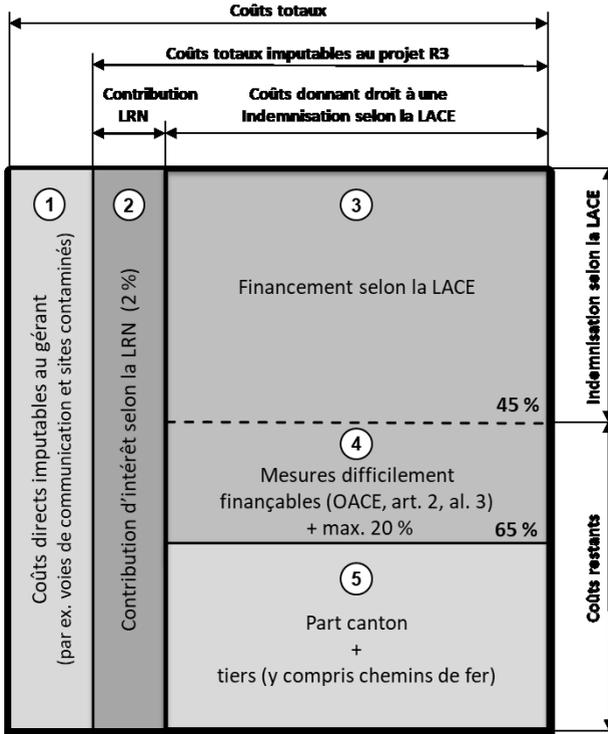
¹⁰ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Droit de l'environnement > Publications et études > Manuel sur les conventions-programmes 2016–2019 dans le domaine de l'environnement

la contribution d'intérêt selon la LRN est prise en charge avant le subventionnement au titre de la protection contre les crues selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau.

Après déduction des coûts directs non imputables et des coûts imputables au titre de la contribution d'intérêt selon la LRN, les coûts restants correspondent aux coûts donnant droit à des indemnités pour des mesures de protection contre les crues selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. Le canton peut répartir les coûts restants sur les tiers concernés par les mesures de protection. Cela peut notamment avoir des conséquences financières pour les CFF SA (ou d'autres compagnies de chemin de fer) en raison de la protection des infrastructures ferroviaires. Les différentes participations aux coûts des mesures de protection contre les crues sont calculées en pour cent. Ce pourcentage est ensuite assigné sur les coûts totaux imputables au projet (contribution d'intérêt selon la LRN) ou sur les coûts donnant droit à un financement selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (CFF SA).

Figure 1

**Modèle de financement élaboré par le DETEC, adapté à la R3
(les pourcentages indiqués sont des taux maximums)**



Coûts directs imputables au gérant (1)

La protection des infrastructures (voies de communication, infrastructures vitales) contre les dangers naturels incombe à leurs exploitants. Ces travaux ne donnent pas droit à indemnités: il s'agit par exemple de la protection d'objets, de plus-values ou de mesures d'opportunité. Ces coûts apparaissent lorsque de nouveaux ouvrages sont réalisés (construction de ponts sur le Rhône, p. ex.) ou lorsque des synergies sont utilisées dans le cadre des projets de protection contre les crues permettant une plus-value de l'état existant (dans le domaine du trafic ou des loisirs, p. ex.). L'assainissement de sites contaminés fait aussi partie de cette catégorie. Il incombe à celui qui est à l'origine de l'assainissement. C'est le « perturbateur par comportement » (véritable responsable, qui a causé la pollution du site) qui est mis le premier à contribution.

Au stade du PA-R3, ces dépenses non imputables ne sont pas encore totalement identifiées. Elles relèvent encore en grande partie de l'estimation des coûts totaux. Lors des décisions d'engagement sur les mesures prioritaires, les coûts non imputables sont identifiés et traités de manière transparente.

Contribution d'intérêt selon la LRN (2)

En dehors des subventions fédérales pour la protection contre les crues, la Confédération devra verser une participation au titre de l'intérêt pour la protection des routes nationales¹¹. La contribution d'intérêt selon la LRN intervient avant la subvention prévue par la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau pour la protection contre les crues.

Selon le modèle de financement basé sur les risques qui est appliqué par la Confédération et selon les négociations avec l'OFROU, la participation au titre des routes nationales sera de 2 % des coûts totaux imputables.

Financement des mesures selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (3/4)

Concernant la protection contre les crues, le taux minimal prévu par l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE)¹² est de 35 %. En fonction des dangers potentiels, de la prise en compte complète des risques ainsi que de l'ampleur et de la qualité des mesures, le taux de la subvention peut être relevé au maximum à 45 %.

Lorsqu'un canton fait face à des charges considérables en raison de mesures de protection extraordinaires, l'attribution d'une subvention supplémentaire est prévue dans l'art. 2, al. 3, OACE. Le Manuel Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (manuel RPT) précise que cette subvention est accordée si le canton subit des charges disproportionnées par rapport aux autres cantons, si les projets risquent de subir des retards et si une vue d'ensemble des projets planifiés et priorisés est disponible. La charge cantonale pour l'ensemble des tâches de prévention des dangers est déterminante pour l'obtention d'une subvention supplémentaire. Si cette charge est quatre fois supérieure à la moyenne suisse, les cantons (en l'occurrence les cantons d'Obwald, de Nidwald, d'Uri et du Valais) élaborent un programme pluriannuel des projets prioritaires.

Sur la base de sa charge pluriannuelle, le canton du Valais peut prétendre à une subvention complémentaire, qui peut s'élever jusqu'à 20 % coûts donnant droit à des indemnités au titre des mesures de protection en vertu de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. La subvention représente alors au maximum 65 % du coût des mesures de protection. Chaque projet est examiné séparément et se voit octroyer un taux variable de la subvention supplémentaire en fonction de son caractère extraordinaire. Celui-ci est défini par les dimensions du projet.

¹¹ Cf. art. 31 à 33 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin, RS 725.116.2).

¹² RS 721.100.1

Dans les conditions actuelles, le canton de Vaud ne peut prétendre à la subvention complémentaire, car sa charge dans le domaine de la prévention des dangers naturels correspond approximativement à la moyenne suisse.

Mode d'engagement de la subvention selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (3) (4)

La subvention selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau des mesures de protection contre les crues du projet R3 sera octroyée par étapes, dans les limites des différents crédits-cadres libérés. Les prestations nécessaires à la réalisation des travaux du projet R3 seront appréciées selon les mêmes critères que ceux appliqués aux autres projets de protection contre les crues. Elles seront évaluées séparément à chaque étape de la réalisation du PA-R3, lors de l'engagement d'une tranche de subvention sur un projet donné.

Une décision concernant la contribution au financement des mesures sera prise pour chaque projet. Selon l'art. 2, al. 2, OACE, le taux sera compris entre 35 et 45 %. De même, l'attribution, pour difficulté de financement, de la contribution supplémentaire d'un maximum de 20 % sera évaluée individuellement pour chaque projet.

Participation des chemins de fer (5)

En dehors des subventions fédérales pour la protection contre les crues, la Confédération participe indirectement au financement de la R3 comme mandataire d'autres infrastructures qui profitent de la protection contre les crues. Il s'agit notamment des infrastructures ferroviaires des CFF SA, et d'autres gestionnaires d'infrastructure.

Les gestionnaires d'infrastructure participent, comme tout autre tiers, au financement du solde des coûts après déduction des subventions fédérales au titre de la protection contre les crues. La définition de la clé de répartition de ces coûts restants incombe aux cantons. Le canton du Valais, canton pilote de la R3, a fixé dans sa loi sur le financement de la R3, indépendamment des résultats du modèle de calcul de la Confédération, le taux de participation des chemins de fer à 6,1 % des coûts totaux imputables à la R3¹³. Ce taux est contesté par les gestionnaires d'infrastructure. Les coûts imputables aux gestionnaires d'infrastructure seront, dès qu'il seront entés en force, pris en charge par la Confédération dans le cadre du financement des infrastructures ferroviaires selon la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer¹⁴.

Participation de l'OFAG aux coûts non imputables à la R3

En dehors du projet de la R3, la Confédération financera, par l'intermédiaire de l'OFAG, une partie des mesures collectives d'accompagnement. Celles-ci contribueront à améliorer les structures agricoles dans la plaine du Rhône en synergie avec le projet R3. Les conseils d'État valaisans et vaudois se sont engagés de leur côté à apporter le soutien nécessaire concernant les crédits agricoles.

¹³ Le parlement valaisan a adopté la loi définissant les taux de participation des tiers le 15 novembre 2018.

¹⁴ RS 742.101

Étapes financières de la Confédération selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau

Le tableau 3 synthétise les étapes financières de la Confédération, qui sont prévues pour le financement du projet de la R3 selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau:

Tableau 3

Planification financière selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau pour la R3

Étape	Description succincte	Coûts imputables à la R3, en francs	Engagement selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, en francs
1 ^{re} étape	Crédit-cadre 2009-2019	250 000 000	154 400 000 ¹⁵
2 ^e étape	Crédit d'ensemble 2020-2039	1 642 000 000	1 022 000 000
3 ^e étape	Crédits futurs à définir	env. 1 708 000 000	env. 900 000 000 ¹⁶
Total		env. 3 600 000 000	env. 2 076 400 000

L'engagement selon ladite loi est connu pour la 1^{re} et la 2^e étape (conditions actuelles). Pour la 3^e étape, en revanche, il est basé sur des hypothèses liées au taux de subventionnement selon cette loi. La contribution supplémentaire pour charge extraordinaire n'est pas forcément garantie à long terme pour toutes les mesures de la 3^e étape, ce qui justifie un taux moyen hypothétique inférieur.

Planification financière du crédit d'ensemble selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau

Le tableau 4 synthétise les contenus des 7 crédits d'engagement individuels qui composent le crédit d'ensemble 2020–2039. Entre parenthèses est noté le renchérissement potentiel, qui a été calculé sur la base d'un taux moyen de 1,0 %:

Tableau 4

¹⁵ Crédit-cadre 2009-2019: 169 millions **de francs**, prévision à fin 2019:154,4 millions **de francs**.

¹⁶ L'engagement de la Confédération est connu pour la 1^{re} et la 2^e étape. Pour la 3^e étape, il est basé sur des hypothèses liées au taux de subventionnement (par exemple, sur le fait que toutes les mesures de 2^e priorité n'auront pas droit au supplément pour charge considérable).

Aperçu du crédit d'ensemble

Description succincte	engagement, en francs
Étape 2020-2025	
Études générales, frais de personnel préfinancés, communication, MP I Viège; acquisitions de terrain préfinancées, mesures anticipées (MA)	85 000 000
<i>Renchérissement</i>	<i>(6 000 000)</i>
Étape 2026-2031	
Études générales, frais de personnel préfinancés, communication, MP I Niederwald-Münster, mesures anticipées (MA)	112 000 000
<i>Renchérissement</i>	<i>(15 000 000)</i>
Étape 2032-2039	
Études générales, frais de personnel préfinancés, communication	25 000 000
<i>Renchérissement</i>	<i>(5 000 000)</i>
MP I Chablais et Delta	
Coûts de planification, travaux, mesures d'accompagnement agricole, acquisitions de terrain	274 000 000 32 000 000
<i>Renchérissement</i>	<i>(48 000 000)</i>
MP I Coude de Martigny et Trient – Nant de Drance	
Coûts de planification, travaux, mesures d'accompagnement agricole, acquisitions de terrain	114 000 000 14 000 000
<i>Renchérissement</i>	<i>(18 000 000)</i>
MP I Sion-Vétroz	
Coûts de planification, travaux, mesures d'accompagnement agricole, acquisitions de terrain	300 000 000
<i>Renchérissement</i>	<i>(48 000 000)</i>
MP I Sierre-Chippis	
Coûts de planification, travaux, mesures d'accompagnement agricole, acquisitions de terrain	66 000 000
<i>Renchérissement</i>	<i>(8 000 000)</i>
Crédit d'ensemble	1 022 000 000
<i>Renchérissement</i>	<i>(148 000 000)</i>

En raison de la longue durée et de la taille globale du projet, le renchérissement peut être important: selon la simulation effectuée, en supposant un taux d'inflation moyen

de 1 % par an, le renchérissement représenterait plus de 10 % du coût total. Cependant, ces hypothèses sont associées à une grande incertitude. En même temps, les fluctuations des coûts liés au renchérissement ne sont pas contrôlables. En conséquence, les crédits d'engagement actuels sont basés sur les prix réels avec une base de prix de 2016. Le Conseil fédéral vérifiera dans le cadre de la délibération des crédits d'engagement individuels, avec connaissance des estimations des coûts actuels et du renchérissement cumulé, si et à quel moment il faudra demander au Parlement un crédit additionnel pour couvrir les coûts supplémentaires liés au renchérissement. Tout crédit additionnel lié au renchérissement devra être soumis au Parlement dans le cadre des messages relatifs au budget.

Planification financière de détail

Les tableaux 5 à 11 donnent un aperçu détaillé des crédits d'engagement individuel sur toute la période:

Tableau 5

Aperçu détaillé du crédit d'engagement individuel pour l'étape 2020–2025

Description succincte	engagement, en francs
Études générales VS	4 400 000
Études générales VD	1 050 000
Frais de personnel préfinancés VS	9 650 000
Frais de personnel préfinancés VD	650 000
Communication	1 450 000
Acquisitions de terrain préfinancées	20 700 000
MP I Viège ¹⁷	14 700 000
Mesures anticipées (MA)	32 400 000
Crédit individuel étape 2020–2025	85 000 000

Tableau 6

¹⁷ Ce crédit inclut également les mesures agricoles, estimées à 5,8 millions de francs.

Aperçu détaillé du crédit d'engagement individuel pour l'étape 2026–2031

Description succincte	engagement, en francs
Études générales VS	2 750 000
Études générales VD	1 050 000
Frais de personnel préfinancés VS	9 600 000
Frais de personnel préfinancés VD	650 000
Communication	1 500 000
MP I Niederwald-Münster	12 000 000
Mesures anticipées (MA)	84 450 000
Crédit individuel étape 2026–2031	112 000 000

*Tableau 7***Aperçu détaillé du crédit d'engagement individuel pour l'étape 2032–2039**

Description succincte	engagement, en francs
Études générales VD	1 050 000
Frais du personnel préfinancés VS	12 400 000
Frais du personnel préfinancés VD	1 250 000
Communication	2 100 000
MA II Lavey	8 200 000
Crédit individuel étape 2032–2039	25 000 000

Tableau 8

Aperçu détaillé du crédit d'engagement individuel MP I Chablais et Delta

Description succincte	engagement, en francs	
	Chablais	Delta
Planification	24 000 000	3 000 000
Travaux	231 100 000	29 000 000
Mesures de compensation agricole	17 800 000	0
Mesures d'accompagnement agricole	1 100 000	0
Crédit individuel MP I Chablais et Delta	274 000 000	32 000 000

Tableau 9

Aperçu détaillé du crédit d'engagement individuel MP I Coude de Martigny et Trient–Nant de Drance

Description succincte	engagement, en francs	
	Coude de Martigny	Nant de Drance
Planification	11 100 000	1 050 000
Travaux	94 700 000	10 200 000
Mesures de compensation agricole	7 900 000	2 750 000
Mesures d'accompagnement agricole	300 000	0
Crédit individuel MP I Coude de Martigny et Trient–Nant de Drance	114 000 000	14 000 000

Tableau 10

Aperçu détaillé du crédit d'engagement individuel MP I Sion–Vétroz

Description succincte	engagement, en francs
Planification	32 000 000
Travaux	258 550 000
Mesures de compensation agricole	8 400 000
Mesures d'accompagnement agricole	1 050 000
Crédit individuel MP I Sion–Vétroz	300 000 000

Tableau 11

Aperçu détaillé du crédit d'engagement individuel MP I Sierre–Chippis

Description succincte	engagement, en francs
Planification	58 900 000
Travaux	7 100 000
Mesures de compensation agricole	0
Mesures d'accompagnement agricole	0
Crédit individuel MP I Sierre–Chippis	66 000 000

2.4 Motif de la proposition

La loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (art. 10, al. 3) prévoit que les grands projets comme la R3 doivent être financés en dehors du crédit ordinaire pour la protection contre les crues.

Les expériences faites dans le cadre du premier crédit-cadre ont montré que si les coûts globaux des mesures prioritaires pouvaient être estimés avec une bonne précision, il n'en était pas de même pour le calendrier des engagements, qui est soumis aux incertitudes liées aux durées des procédures d'autorisation de construire. Pour cette raison, la limite temporelle d'un crédit d'engagement, fixée par exemple à six ans, a de considérables inconvénients. Par conséquent, le Conseil fédéral demande un crédit d'ensemble comportant plusieurs crédits d'engagement individuels. En raison des incertitudes mentionnées, la validité du crédit d'ensemble sera liée à la réalisation d'une étape du projet, c'est-à-dire à la réalisation de plusieurs mesures prioritaires dont les crédits individuels seront libérés après approbation des projets de détail. La flexibilité proposée par l'arrête fédéral rend possible le transfert des

fonds jusqu'à un maximum de 10 % entre les crédits d'engagement individuels. Elle permet dans une certaine mesure des changements dans la réalisation des mesures prioritaires et par conséquent dans l'attribution des crédits d'engagement individuels. La libération des fonds sera déléguée au Conseil fédéral.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Répartition financière attendue

Le tableau 12 synthétise la répartition financière attendue en % des coûts totaux imputables à la 2^e étape financière du projet de la R3:

Tableau 12

Répartition financière attendue des coûts imputables à la R3

Description succincte	Coûts/engagements, en francs	Proportion
Coûts imputables à la R3	1 642 000 000	100 %
Contribution d'intérêt selon la LRN	./ 32 800 000	./ 2 %
<i>Part à financer selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau</i>	<i>1 609 200 000</i>	<i>98 %</i>
Contribution de l'OFEV à la protection contre les crues	1 022 000 000	62,2 %
Part attendue des cantons, des communes et des tiers (y compris chemins de fer) VS	492 100 000	30 %
Part attendue des cantons, des communes et des tiers (y compris chemins de fer) VD	95 100 000	5,8 %

Contribution d'intérêt selon la LRN

Le modèle fédéral a été appliqué par les cantons du Valais et de Vaud. Cette application a fait l'objet d'un suivi dans le cadre d'un groupe de travail réunissant le canton du Valais et la Confédération. Les travaux ont abouti à une participation des routes nationales de 2 % des coûts totaux imputables. Pour la période de planification financière 2020–2039, la contribution d'intérêt selon la LRN se monte donc à 2 % du montant global, c'est-à-dire à 32,8 millions de francs sur 20 ans.

Ce taux de participation diverge considérablement du taux de 26 % qui avait été défini à titre provisoire dans le message du crédit-cadre 2009. La différence s'ex-

plique en premier lieu par le passage d'une protection contre les dangers naturels basée sur la mitigation du danger à une protection basée sur une gestion intégrale des risques. Ce changement de paradigme a été déclenché en 2004 par la stratégie « Sécurité contre les dangers naturels » de la plate-forme nationale « Dangers naturels », mise en œuvre par le Conseil fédéral, et a trouvé son application concrète pour les projets de protection contre les crues avec les instruments de calcul du risque EconoMe (zones bâties), EconoMe Railway (chemins de fer) et Road-Risk (routes nationales), mis en place sur large échelle à partir de 2010. L'ancien taux avait été calculé sur la base d'un modèle qui considérait seulement l'exposition au danger des infrastructures ferroviaires et routières sans considérer la valeur effective des dégâts en cas d'événement. Avec cet ancien modèle, développé entre 2000 et 2005, les bénéfices pour les infrastructures ferroviaires et routières étaient fortement surestimés.

Contribution de l'OFEV à la protection contre les crues

Pour cette 2^e étape financière, les subventions selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau devrait atteindre en moyenne 62,2 % des coûts imputables au projet R3 de 1642 millions de francs. Le montant du financement selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau atteint ainsi 1022 millions de francs sur 20 ans. Cela générera des coûts annuels d'environ 51 millions de francs en moyenne, qui seront financés par le crédit d'investissement « Protection contre les crues » de l'OFEV. Ainsi, les coûts annuels moyens sont supérieurs de 37 millions de francs à ceux de la période précédente 2009-2019 (14 millions de francs par an).

L'estimation actuelle des paiements de la Confédération au projet de la R3 montrent qu'il faut s'attendre à de fortes fluctuations des montants des paiements annuels. Sur la base de la planification des travaux prévue, les paiements au cantons¹⁸ augmenteront de 15 millions de franc en 2020 jusqu'à 75 millions de francs dans les années 2026-2031 pour ensuite diminuer jusqu'à 2039 à un niveau de 25 millions de francs (voir tableau en annexe).

Le montant du crédit d'engagement ordinaire pour les autres projets de protection contre les crues en Suisse, ainsi qu'une possible augmentation des moyens financiers du crédit de paiement « Protection contre les crues » (A236.0124), seront demandés au Parlement dans le cadre du budget 2020.

Participation des chemins de fer

Selon la loi cantonale valaisanne sur le financement de la R3, le taux de participation des chemins de fer se monte à 6,1 % des coûts totaux imputables à la R3¹⁹.

Participation de l'OFAG aux coûts non imputables à la R3

L'OFAG allouera les subsides au sens de la loi sur l'agriculture et de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles²⁰ aux mesures réalisées

¹⁸ Renchérissement exclu.

¹⁹ Le parlement valaisan a adopté la loi définissant les taux de participation des tiers le 15 novembre 2018.

²⁰ RS 913.1

parallèlement à la R3, qui ne font pas partie du présent message. La participation de l'OFAG à ces mesures du coût total de 35 millions de francs est estimée à environ 7,1 millions de francs sur 20 ans.

Revitalisation du delta du Rhône – taux de subvention supplémentaire

Le canton de Vaud a demandé à ce que la mesure de revitalisation du delta du Rhône soit au bénéfice d'une contribution complémentaire au titre de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux²¹. Cette demande sera examinée dans le cadre du développement du projet de mise à l'enquête. En cas d'acceptation, le taux de subventionnement supplémentaire (au maximum 22,5 %, soit environ 12 millions de francs sur 3 ans) sera pris en charge dans le cadre du crédit ordinaire pour la revitalisation des cours d'eau.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Comme ce fut le cas lors de la 1^{re} étape, l'accompagnement de la R3 par l'OFEV conduit à des besoins en personnel supplémentaires à hauteur de 2 équivalents plein temps, soit environ 360 000 francs par année: un poste technique chargé de la surveillance des travaux et un poste administratif chargé du suivi financier. Le Conseil fédéral réexaminera les besoins en personnel pour la période 2026–2031, sur la base de l'expérience de la période d'engagement 2020–2025, dans le cadre de la libération du crédit d'engagement de cette période.

L'accompagnement de la Confédération pour les mesures agricoles est assuré conjointement par l'OFAG et par l'OFEV, comme cela était le cas lors de la 1^{re} étape. L'OFAG assurera le pilotage pour toutes les mesures d'accompagnement et pour les mesures de compensation faisant l'objet d'une amélioration foncière intégrale. Il assurera aussi, en appui à l'OFEV, le suivi technique des mesures de compensation ne faisant pas l'objet d'une amélioration foncière intégrale. Ces prestations de l'OFAG sont en grande partie des prestations de soutien à l'OFEV pour les mesures agricoles de la R3. Les moyens en personnel dont devra disposer l'OFAG pour garantir le suivi du projet R3 représentent 0,7 poste ; ils seront financés de manière neutre par le biais de transferts de moyens entre les budgets de l'OFEV et de l'OFAG.

²¹ RS 814.20

3.2 **Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Étendue du projet

La R3 représente le premier projet traitant l'ensemble d'un bassin versant. Elle répond aux exigences de l'art. 3, al. 3, la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, qui prévoit que « les mesures doivent être appréciées compte tenu de celles qui sont prises dans d'autres domaines, globalement et dans leur interaction ». Le projet est traité dans le cadre d'une coordination entre les cantons du Valais et de Vaud. Étant donné l'importance du Rhône comme artère principale du canton du Valais, il a un impact au niveau cantonal. Concernant le canton de Vaud, il a un impact au niveau régional limité à la région du Chablais. Bien que l'impact du projet R3 soit différent sur le territoire des cantons, le même traitement est appliqué aux deux parties.

Octroi de la subvention pour difficulté de financement

L'art. 2, al. 3, OACE règle l'augmentation de la subvention fédérale pour les ouvrages de protection. Le manuel RPT comprend le modèle pour l'attribution de l'augmentation de la subvention fédérale en cas de charges particulières. En l'état actuel, les mesures prioritaires de la 2^e étape du projet R3 (2020-2039) représentent une charge considérable pour le canton du Valais. Ce dernier peut donc prétendre à un subventionnement extraordinaire de 20 % au maximum pour difficulté de financement en vertu de l'art. 2, al. 3, OACE. Les mesures prioritaires de la R3 (2020-2039) possèdent toutes un caractère extraordinaire (projets de très grandes dimensions). Ces mesures devraient bénéficier de la subvention supplémentaire de 20 %. La subvention supplémentaire, pour les mesures ponctuelles qui peuvent y prétendre, s'échelonne entre 0 et 20 %. Le taux appliqué est déterminé en fonction du caractère extraordinaire de chaque projet. Cela est également valable pour les autres projets du programme valaisan de mesures et pour les programmes de mesures des cantons d'Obwald, de Nidwald et d'Uri. L'accomplissement des conditions qui donnent droit à un supplément pour charge considérable est vérifié périodiquement par l'OFEV. Selon le modèle développé, il n'y aura pas de charge considérable pour le canton de Vaud. Il ne bénéficiera donc pas de cette subvention supplémentaire.

Bases de financement cantonales (VS et VD)

La base de financement du canton du Valais se fonde d'une part sur les crédits ordinaires pour les mesures de lutte contre les dangers naturels et s'étend donc également au domaine forestier et aux cours d'eau autres que le Rhône, dont le financement est assuré par l'OFEV dans le cadre de son crédit d'engagement ordinaire. D'autre part, un décret créant un fonds pour le financement du projet de la 3^e correction du Rhône a été adopté par le Grand Conseil valaisan le 11 septembre 2014²². Ce fonds est alimenté par une dotation de 60 millions de francs prélevés sur le fonds spécial pour le financement des grands projets d'infrastructure du 21^e siècle

²² RS 612 500

(art. 2, al. 1). Sont en outre déposées dans le fonds les redevances des concessions et autorisations délivrées pour l'extraction de graviers dans le Rhône et celles liées à la gestion des matériaux du projet, les dotations ultérieures en provenance de fonds cantonaux ainsi que les contributions ou les donations de tiers selon la législation en matière d'aménagement de cours d'eau.

En outre, la loi sur le financement de la R3 (entrée en vigueur début 2019) permet d'organiser et d'assurer les moyens financiers nécessaires à la R3 par les contributions fédérales, par le fonds précité et par les contributions des communes, des propriétaires fonciers et des autres bénéficiaires du projet ainsi que des gestionnaires l'infrastructure ferroviaire. Elle définit les principes de répartition des coûts entre ces contributeurs.

La base de financement du canton de Vaud repose sur un projet de décret accordant au Conseil d'État un premier crédit d'investissement de 60 107 500 francs destiné à financer les études et les travaux de la R3 pour une première période de dix ans. Ce projet, daté d'août 2017, a été approuvé par le Grand Conseil vaudois en mai 2018.

Aménagement cantonal

Le PA-R3 sera réalisé dans une vallée alpine. L'intervention sur le cours du Rhône aura des impacts sur l'occupation de la plaine en termes d'aménagement du territoire. Il revient à l'aménagement cantonal du territoire d'assurer, en lien avec le projet de correction du cours d'eau, une occupation judicieuse de la plaine du Rhône, qui prenne en compte les intérêts de la sécurité, de l'écologie, de l'agriculture, de l'urbanisation et des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il revient également à l'aménagement du territoire d'assurer la coordination entre le projet R3 et les différents intérêts relevant de l'utilisation du sol. Les plans directeurs en constituent une base indispensable. Ils veilleront en particulier à:

- assurer un aménagement judicieux de la plaine dans son ensemble et pour chacun des espaces touchés par les mesures de correction du fleuve;
- régler la coordination entre le projet R3, les concepts de développement de la plaine, les plans d'affectation et les infrastructures d'importance nationale ou cantonale existantes et en projet;
- tirer les conséquences des éléments ci-dessus pour l'exécution des tâches d'aménagement du canton et des communes.

Les mesures prioritaires de la R3 requerront vraisemblablement 310 ha de surface d'assolement. Concernant l'aménagement du territoire, la pesée des intérêts au niveau fédéral sera effectuée dans le cadre de l'approbation des projets de détail. Les surfaces d'assolement requises seront dans la mesure du possible remplacées par des surfaces équivalentes, nouvellement affectées à l'agriculture. Conformément à l'art. 30 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire²³, les conditions d'octroi de subventions pourront être considérées comme remplies dès lors que les plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral permettront de garantir à long terme, dans le respect des buts et des principes de l'aménagement du territoire,

²³ RS 700

la coordination entre la R3 et les autres utilisations ayant des effets sur l'organisation du territoire.

Le PA-R3 a été approuvé début 2016 par les Conseils d'État des cantons du Valais et de Vaud. Parallèlement, les plans directeurs cantonaux font ou devront faire l'objet de modifications qui nécessitent l'approbation de la Confédération.

3.3 Conséquences économiques

Considérations générales

La R3, en sécurisant toute la plaine, constitue une condition indispensable à la poursuite du développement de l'économie. Elle se fonde sur une approche durable de la gestion des crues. Les critères économiques, environnementaux et sociaux ont été pris en compte pour l'établissement du projet.

Protection du patrimoine bâti

La R3 offrira une protection contre les crues aux villes principales du canton du Valais et à Aigle, dans le canton de Vaud.

Secteur de l'industrie

La R3 est vitale pour la place industrielle de la vallée du Rhône et du Chablais. Les zones industrielles sont situées dans le périmètre des cinq mesures prioritaires. Les infrastructures et les outils de production industriels (en général des grandes industries comme Lonza et Alcan) représentent 60 % des 10 milliards de francs environ de dégâts potentiels.

Développement du tourisme

La R3 permettra de valoriser le Rhône en tant que colonne vertébrale du développement d'activités de sport, de loisirs et de détente dans la plaine. La R3 permettra d'apporter de la cohérence dans l'offre actuellement diversifiée, mais atomisée. Elle contribuera notamment à valoriser les 4000 places de camping qui se trouvent dans la plaine du Rhône et répond à la volonté du canton du Valais de promouvoir le développement d'un tourisme doux.

Compétitivité régionale

La R3 a des conséquences importantes sur la compétitivité régionale. La sécurisation de la plaine du Rhône permettra l'installation de zones industrielles régionales. L'aménagement du cours d'eaux va aussi permettre une diversification de l'offre touristique en utilisant le fleuve comme espace de loisir.

Recherche et formation

La R3 est un projet singulier par son ampleur, sa complexité, sa pluridisciplinarité et le caractère original de son élaboration. Il suscite de nombreux intérêts dans les milieux de l'enseignement et de la recherche, par l'intermédiaire de programmes de recherche des milieux académiques. La R3 a également un rayonnement internatio-

nal et fait l'objet de travaux de recherche hors du territoire suisse ainsi que de présentations dans des colloques et des manifestations à l'échelle internationale.

Agriculture

Le plan d'aménagement du Rhône induit une perte de surfaces agricoles, dont vraisemblablement 310 ha de surface d'assolement. Cette surface représente environ 5% de la surface productive agricole du canton du Valais. Des compensations sont prévues par une amélioration du potentiel de production et l'adaptation des infrastructures (irrigation, drainage, chemins). Les conséquences négatives pourront être compensées par des améliorations structurelles. Des améliorations foncières intégrales seront planifiées parallèlement aux projets de protection contre les crues. Concernant l'utilisation des surfaces d'assolement par le projet R3, les conditions suivantes doivent être respectées:

- utiliser tous les moyens à disposition pour préserver les surfaces d'assolement au moment de l'étude des projets de détail;
- rechercher des compensations sur des surfaces appropriées qui ne sont pas encore désignées comme surface d'assolement;
- éviter la perte supplémentaire de surfaces d'assolement due à un dézonage provoqué par l'augmentation de la sécurité en conséquence de mesures du projet R3.

Les procédures d'approbation se conformeront à la législation cantonale.

3.4 Conséquences sanitaires et sociales

Dans les domaines sanitaires et sociaux, le projet R3 poursuit les objectifs suivants:

- protéger la plaine, c'est-à-dire protéger la santé des personnes et leurs biens;
- améliorer les conditions-cadres pour l'habitat et le développement socio-économique de la plaine;
- favoriser le développement territorial et optimiser l'occupation du sol;
- réduire au maximum les atteintes à l'agriculture et les compenser;
- préserver et valoriser les ressources liées à l'eau et à l'énergie;
- renforcer l'attrait paysager et l'appropriation du Rhône, en particulier pour les loisirs et le tourisme.

3.5 Conséquences environnementales

La R3 correspond aux exigences légales et à la politique environnementale de la Confédération. Dans le domaine environnemental, le projet R3 poursuit les objectifs suivants:

- maintenir la dynamique fluviale et protéger la qualité des eaux;

- préserver et développer les habitats riverains et aquatiques;
- mettre en réseau les milieux naturels.

3.6 Autres conséquences

Le projet n'a pas de conséquences sur le plan informatique, ni sur les données personnelles.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

En amont de la décision du Parlement sur le message pour le premier crédit-cadre pour la réalisation de la R3 en 2009, le projet a été mentionné dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature de 2007 à 2011²⁴ comme mesure pour atteindre l'objectif 12 (exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement).

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet de R3 poursuit un objectif triple, portant sur la sécurité, l'environnement et les aspects socio-économiques. Il est en adéquation avec les objectifs de la stratégie pour le développement durable 2016-2019²⁵, en particulier avec les objectifs à moyen terme 2.9 et 4.1.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 de la Constitution (Cst.)²⁶. (Conformément à l'art. 10, al. 3, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, les moyens nécessaires sont alloués sous la forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années.)

²⁴ FF 2008 639

²⁵ www.are.admin.ch > Développement durable > Politique et stratégie > Stratégie pour le développement durable

²⁶ RS 101

5.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., et à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁷, l'acte à adopter revêt la forme de l'arrêté fédéral simple (qui n'est pas sujet au référendum).

5.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les enveloppes financières doivent être adoptés à la majorité des membres de chacune des deux Chambres s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Le crédit d'ensemble proposé doit être adopté à la majorité des membres de chaque Conseil, car il entraîne une nouvelle dépense unique allant jusqu'à 1022 millions de francs.

5.4 Respect des principes de la loi sur les subventions

5.4.1 Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération

La R3 répond aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. Selon l'art. 2 de cette loi, la protection contre les crues incombe aux cantons. La Confédération accorde des contributions pour des mesures qui s'inscrivent dans une planification rationnelle, répondent aux exigences légales et présentent un bon rapport coûts/utilité (art. 9). En sécurisant la plaine du Rhône, le projet R3 met en place les conditions-cadres pour son développement socio-économique. En plus, l'aménagement du cours du Rhône permettra aussi d'améliorer fortement la situation de déficit écologique prononcé en contribuant à la réalisation des objectifs environnementaux (voir aussi ch. 1.3, 1.4 et 2.2).

5.4.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

La gestion financière globale sera basée sur le crédit d'ensemble qui fait l'objet du présent message et sur les sept crédits individuels d'engagement compris dans le crédit d'ensemble. Les contributions de la Confédération sont engagées par voie de décisions d'octroi en fonction de l'état d'avancement des travaux. La participation fédérale aux coûts imputables selon la loi sur l'aménagement des cours d'eau s'élève à 62,2 % en moyenne. Dans le cadre des décisions d'octroi, les coûts imputables demandés par les cantons sont examinés individuellement. En conséquence, l'octroi des subventions fédérales en matière d'aménagement des cours d'eau se base sur un

²⁷ RS 171.10

suivi très intensif des projets cantonaux par l'OFEV, qui débouche sur une prise de position coordonnée des offices fédéraux. Dans le cadre de ce suivi, l'OFEV veille à que les projets soient optimisés du point de vue du rapport coûts/utilité. Selon l'art. 9 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, les contributions ne sont accordées que pour des mesures qui s'inscrivent dans une planification rationnelle, répondent aux exigences légales et présentent un bon rapport coûts/utilité. Avant d'octroyer une subvention, l'OFEV vérifie qu'il n'y a pas de coûts non imputables dans la demande d'octroi. Avant d'octroyer une subvention selon les conditions fixées à l'art. 9 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (voir ch. 5.4.1), l'OFEV vérifie qu'il n'y a pas de coûts non imputables dans la demande d'octroi.

5.4.3 Procédure d'octroi des contributions

Le calcul des taux de subvention et la procédure d'octroi des subventions sont réglés de manière transparente. La R3 fait l'objet de la même procédure d'octroi des contributions que les autres projets de protection contre les crues en Suisse. La loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, l'OACE et le manuel RPT définissent les coûts imputables et non imputables.

5.4.4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

La limitation dans le temps de la subvention est assurée. Le crédit d'engagement d'ensemble se compose de trois crédits individuels pour des mesures mineures limitées respectivement à 6 ans (2020-2025, 2026-2031) respectivement et à 8 ans (2031-2039) et de quatre crédits d'engagement individuels liés à la réalisation des mesures prioritaires les plus importantes.

Simulation des flux des paiements 2020-2039

(en millions de francs)

Objet de subventionnement	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Conventions-programme selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau	35,0	35,0	35,0	35,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Projets individuels selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau	93,0	93,0	70,0	60,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Rhin alpin	5,0	7,0	15,0	20,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
3e correction du Rhône	15,0	15,0	15,0	22,0	60,0	60,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	60,0	60,0	60,0	60,0	50,0	45,0	25,0	25,0
Renchérissement	0,7	1,0	1,5	2,6	6,5	8,2	11,5	13,4	15,4	17,3	19,3	21,3	20,7	22,6	24,5	26,3	26,1	26,7	23,6	25,1
Protection contre les crues selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau	148,7	151,0	136,5	139,6	171,5	173,2	191,5	193,4	195,4	197,3	199,3	201,3	185,7	187,6	189,5	191,3	181,1	176,7	153,6	155,1
Plan des finances Protection contre les crues (à partir de 2023, calculé) A236.0124	122,7	129,3	137,6	139,0	140,4	141,8	143,2	144,6	146,0	147,5	149,0	150,5	152,0	153,5	155,0	156,6	158,2	159,7	161,3	162,9
Différence	26,0	21,7	-1,1	0,6	31,1	31,4	48,3	48,8	49,4	49,8	50,3	50,8	33,7	34,1	34,5	34,7	22,9	17,0	-7,7	-7,8