

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone +41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser

Rapport de la Commission de gestion du Grand Conseil

Version du 7 février 2019

Table des matières

Abréviations.....	2
1 Résumé	3
2 Le plan d'aménagement des eaux Aarewasser.....	5
2.1 Qu'est-ce qu'un plan d'aménagement des eaux ?	5
2.2 Bref historique du projet Aarewasser	5
3 Démarche de la Commission de gestion	8
4 Evaluation de l'abandon du projet par la CGes.....	10
4.1 Aspects juridiques	10
4.2 Aspects financiers	11
4.2.1 Valeur comptable	11
4.2.2 Valeur matérielle	12
4.2.3 Réflexions sur le rôle du canton dans le cadre d'une demande d'indemnisation de la titulaire d'une concession d'eau potable	14
4.3 Aspects politiques.....	17
5 Recommandations	19
6 Proposition de la Commission de gestion	21
7 Annexe	22

Abréviations

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
CF	Contrôle des finances
CFin	Commission des finances
CGes	Commission de gestion
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

1 Résumé

Le 8 décembre 2016, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) a annoncé à l'opinion publique sa décision de mettre fin à la procédure visant à élaborer un projet global pour la protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne et de renoncer ainsi au plan d'aménagement des eaux correspondant, intitulé Aarewasser. Après une dizaine d'années de travaux sur un projet se chiffrant à quelque 140 millions de francs, la TTE avait acquis la conviction que plusieurs projets d'aménagement distincts permettraient de réaliser les mesures de protection requises sur l'Aar avec plus de célérité et de souplesse. A ce stade, le plan d'aménagement des eaux Aarewasser n'était pas encore entré en force.

Après avoir consulté la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) et la Commission des finances (CFin), la CGes a résolu au printemps 2017 d'examiner de près l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser. Ce faisant, elle s'est fixé pour objectif d'évaluer la décision de la TTE des points de vue juridique, financier et politique. Pour obtenir des informations complémentaires, la commission a chargé le Contrôle des finances (CF) en août 2017 de procéder à un contrôle extraordinaire. Se fondant sur le rapport correspondant du CF et des autres documents à sa disposition, la CGes parvient aux conclusions décrites ci-après¹.

Evaluation juridique : Rien ne permet de contester la décision de la TTE. Compte tenu des compétences que la loi sur l'aménagement des eaux confère à cette Direction en matière d'approbation et d'établissement de plans d'aménagement des eaux (art. 20 ss LAE), la CGes estime que la TTE était compétente pour abandonner le plan Aarewasser.

Evaluation financière : Cette évaluation visait en priorité à savoir si le Grand Conseil avait obtenu ce pour quoi il avait accordé des crédits totalisant 10,5 millions de francs. Cette première question va de pair avec celle portant sur la valeur des travaux d'étude effectués, dans la mesure où les projets qui succéderont au projet initial pourront en bénéficier. Sur ce point, la réponse est controversée. D'un côté, aucune valeur comptable ne subsiste, car le Conseil-exécutif a supprimé l'ensemble des dépenses de l'actif. D'un autre côté, les travaux réalisés conservent au moins une partie de leur valeur pour les projets futurs. Selon la CGes, cette contradiction témoigne en réalité des manquements en matière de pilotage opérationnel et financier du projet, manquements relevés par le CF. Dans son rapport, le CF critique par ailleurs le fait que la décision d'abandonner le plan d'aménagement des eaux Aarewasser a été prise en l'absence de bases appropriées. La TTE avait en effet renoncé aussi bien à comparer les chances et les risques de l'ancien et du nouveau mode de planification qu'à mesurer les conséquences financières d'un abandon du projet initial. Pour ce faire, il aurait fallu chiffrer en détail les différents travaux d'étude, car certains résultats, comme ceux des études de base sur l'hydrologique et l'écologie, peuvent servir à l'élaboration des nouveaux projets. Or le contrôle extraordinaire effectué par le CF révèle que les projets nouvellement établis ne font pas état d'une telle réutilisation des données, d'où un risque accru de mener les mêmes travaux d'étude à deux reprises en un laps de temps assez bref. La décision d'abandonner le projet Aarewasser a en outre réduit à néant les négociations que le canton menait, dans certains cas depuis des années, avec les opposants. Dans le cadre de la nouvelle procédure, le canton risque fort de devoir tout reprendre à zéro avec les mêmes opposants, de sorte qu'il aura perdu beaucoup de temps sans se rapprocher d'une solution.

¹ Par lettre du 16 janvier 2019, le Conseil-exécutif a pris position sur le présent rapport. Les remarques concrètes sont rendues dans les chapitres ci-après.

Ce qui préoccupe la CGes, c'est que le CF avait constaté de graves dysfonctionnements dans la gestion du projet Aarewasser en 2013 déjà et que les mêmes observations semblent se répéter. La commission estime donc que la TTE doit absolument instaurer très vite et garantir la transparence requise et soumettre à un contrôle global la gestion des finances et des coûts de tous les projets d'aménagement, actuels et futurs, dans le périmètre couvert par l'ancien projet Aarewasser. Sans cela, la CGes redoute une perte de contrôle des dépenses.

Evaluation politique : La CGes est persuadée que le Grand Conseil n'a pas été suffisamment impliqué dans la décision de la TTE. Celle-ci en a certes informé la CFin le jour précédant l'annonce publique. La CFin n'a toutefois pas pour tâche de représenter l'ensemble du Grand Conseil. Or, c'est ce dernier qui a accordé deux crédits complémentaires au projet, en 2008 et en 2014, après de gros dépassements du cadre financier initial, et qui a ainsi assuré la poursuite des travaux. En lui communiquant en temps utile des informations sur les avantages du nouveau mode de planification ainsi que sur ses risques et ses conséquences financières, la TTE aurait permis au Grand Conseil de tirer un trait, au plan politique, sur l'ancien projet d'aménagement des eaux.

La CGes recommande par conséquent à la TTE de remettre un tel rapport au Grand Conseil au plus tard lors de la session d'été 2020. Selon le calendrier actuel, le premier crédit, issu de l'ancien plan d'aménagement des eaux Aarewasser, devrait alors être soumis au Grand Conseil. D'après les données actuellement disponibles, il devrait s'agir du crédit de réalisation pour les aménagements « Thalgut-Chesselau ». Dans son rapport, la TTE doit fournir des informations sur les éléments suivants : mesures prises pour remédier aux manquements constatés par le CF, travaux d'étude réalisés pour le projet Aarewasser qui recèlent encore de la valeur, économies que les travaux préliminaires du projet Aarewasser permettent de réaliser dans le cadre des nouveaux projets et moyens prévus pour assurer à l'avenir la gestion et le contrôle globaux des finances.

2 Le plan d'aménagement des eaux Aarewasser

2.1 Qu'est-ce qu'un plan d'aménagement des eaux ?

Dans le canton de Berne, la loi exige en principe qu'un plan d'aménagement des eaux soit élaboré pour planifier les projets d'envergure moyenne à grande (cf. les dispositions correspondantes dans l'extrait de la loi sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux [LAE] au chap. 7 – Annexe). Un plan d'aménagement des eaux ne régit pas seulement les travaux à entreprendre sur un cours d'eau, mais aussi leur financement, les expropriations, les éventuelles zones inondables et l'entretien des ouvrages réalisés. Pour que l'élaboration du plan puisse débiter, l'organe compétent en matière financière doit avoir accordé un crédit d'étude. Le plan d'aménagement est ensuite établi, soumis à une procédure de participation, vérifié en détail par l'autorité compétente et fait l'objet, après avoir été adapté aux résultats de la procédure de participation, d'un dépôt public. Durant cette phase, certaines personnes et certains groupements ont le droit de former opposition. La procédure se conclut par l'octroi de l'approbation de la TTE, cette approbation étant la condition pour que les travaux d'aménagement prévus puissent être réalisés.

2.2 Bref historique du projet Aarewasser

Après une crue dévastatrice survenue en 1999, les milieux politiques du canton de Berne ont convenu que diverses interventions s'imposaient pour améliorer la protection contre les crues, notamment sur le tronçon de l'Aar reliant Thoune à Berne. L'obligation d'aménager les eaux sur ce tronçon étant répartie entre 18 communes et corporations de digues, l'élaboration du projet requis n'a pas avancé au rythme souhaité. Il a fallu attendre près de six ans avant que le canton puisse lancer une procédure de participation concernant un projet prévoyant 24 mesures de protection. Peu après, en août 2005, une nouvelle crue exceptionnelle a sensiblement accéléré le projet Aarewasser. Après avoir consulté les communes et les corporations de digues concernées, la TTE a décidé de prendre en charge l'élaboration d'un plan d'aménagement des eaux, bien que l'obligation de mener ces travaux relevât à l'époque des communes.

Des interventions s'imposaient non seulement parce que les digues de l'Aar n'étaient plus en état de contenir les flots d'une crue centennale. Des spécialistes ont également observé que le fond du lit de la rivière baisse chaque année d'un à deux centimètres. Or cette érosion du lit abaisse aussi le niveau de la nappe phréatique alimentée par l'Aar, de sorte que les captages d'eau potable risquent, à plus ou moins long terme, de se tarir. Ce phénomène menace par ailleurs les ouvrages existants destinés à consolider les berges. L'élargissement de l'espace réservé à l'Aar, prévu par le projet Aarewasser, visait donc également à ralentir la vitesse d'écoulement et à prévenir ainsi l'érosion du lit. Dans le cadre de ce projet, le canton poursuivait un autre objectif encore : revaloriser le paysage naturel le long de la rivière, afin de préserver une zone de détente attrayante.

Après la crue de 2005, la TTE a décidé, d'entente avec les communes, de réaliser sans attendre certaines mesures urgentes. A Rubigen, dans la zone de la Hunzigenau, la création de deux bras latéraux a élargi l'espace réservé à l'Aar. La TTE a en outre fait élaborer un plan d'aménagement spécifique pour l'embouchure de la Gürbe, et le Grand Conseil a donné le feu vert à sa réalisation en adoptant le crédit d'exécution de 19,8 millions de francs lors de sa session de septembre 2012. La réfection de la berge à la hauteur de Schützenfahr, en amont de Münsingen, a par ailleurs été achevée récemment. Dans ce dernier cas, le canton a dû intervenir rapidement, car des captages d'eau souterraine étaient menacés. Ce projet étant d'envergure réduite, sa réalisation n'exigeait pas un plan d'aménagement. Un permis d'aménagement des eaux était suffisant et l'Office des ponts et chaussées (OPC) a pu l'accorder au terme d'une procédure bien plus simple que celle qui régit un plan d'aménagement des eaux.

Outre ces mesures isolées réalisées au préalable, la TTE avait d'emblée prévu de concevoir et de mettre en œuvre toutes les autres mesures de protection envisagées entre Thoune et Berne dans le cadre d'un seul plan d'aménagement des eaux visant à assurer une protection durable contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne, le projet Aarewasser. Comme l'indique la chronologie ci-après, ce projet a toutefois tardé à se concrétiser et la TTE y a mis fin avant même qu'une décision d'approbation soit rendue.

17 mai 2006	Le Conseil-exécutif accorde un crédit d'engagement net de 957 000 francs pour l'élaboration du plan d'aménagement des eaux Protection durable contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne.
Mai 2007	Lancement de la procédure de participation concernant le plan cantonal d'aménagement des eaux Aarewasser. Au total, 216 avis sont exprimés. Si 80 % des auteurs de ces avis sont favorables au projet, un avis sur deux demande des adaptations.
18 nov. 2008	Le Grand Conseil approuve un crédit complémentaire de 6,593 millions de francs. Le Conseil-exécutif avait demandé ce crédit en avançant que l'étude de projet exigeait nettement plus de travail que prévu. Une partie de ce crédit (4,193 millions de francs) devait servir à poursuivre et à achever l'étude de projet, une autre partie (2,4 millions de francs) devant permettre d'acheter des terrains. Le Grand Conseil a approuvé le crédit par 130 voix contre une et 13 abstentions.
Nov. 2009	Le projet Aarewasser fait l'objet d'un dépôt public. Au total, 76 oppositions sont formées. La plupart d'entre elles concernent la propriété foncière : certains propriétaires de terrains demandent une compensation réelle, soit une indemnisation plus élevée pour leur bien-fonds.
24 mars 2011	Dans un communiqué, la TTE déclare qu'elle est parvenue à un accord avec de nombreux opposants. Dans le même temps, elle annonce que certaines négociations, en particulier avec les titulaires de concessions d'eau potable concernés par le projet, exigeraient plus de temps. Le projet ne pourrait donc pas être soumis à la TTE pour approbation avant début 2012.
13 sept. 2013	Le crédit de 6,593 millions de francs approuvé en novembre 2008 par le Grand Conseil ayant à nouveau été dépassé, la TTE charge le Contrôle des finances de procéder à un contrôle extraordinaire. Dans son rapport du 13 décembre 2013, le CF constate que le dépassement de crédit avoisinait 2,6 millions de francs au 30 septembre. Il dénonce des insuffisances au niveau du contrôle des finances et de la gestion du projet. Selon le CF, le système de contrôle interne, les acquisitions et la comptabilité financière présentent également des faiblesses. La contestation étant de « grande » importance, elle est incluse dans le rapport trimestriel <u>établi</u> à l'intention du Conseil-exécutif, de la CFin et de la Commission de haute surveillance.
4 juin 2014	Se fondant sur les résultats présentés par le CF, le Conseil-exécutif soumet un deuxième crédit additionnel de 2,496 millions de francs au Grand Conseil. Dans son rapport, le gouvernement mentionne l'ampleur des pourparlers de conciliation et le travail d'enquête qu'elles exigent pour justifier sa demande. Le législatif approuve le crédit par 86 oui, 37 non et neuf abstentions.
28 oct. 2014	Sur mandat de la TTE, le CF vérifie une convention d'indemnisation que l'Office des ponts et chaussées avait conclue en décembre 2013 avec la titulaire d'une concession d'eau potable qui se disait touchée par le projet Aarewasser. Lors de cet examen, le CF identifie de nombreux manquements. A son avis, rien ne justifie un droit à indemnisation, car le captage d'eau potable peut être exploité

	sans restriction jusqu'en 2030, date d'échéance de la concession. Ce constat revêtant une « grande » importance, il figure dans le rapport trimestriel à l'intention du Conseil-exécutif, de la CFin et de la CGes.
1 ^{er} janv. 2015	L'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'aménagement des eaux transfère des communes au canton l'obligation d'aménager les eaux de l'Aar à partir de Räterichsboden, près du Grimsel. La loi établit donc formellement une situation existante, puisque le canton remplissait déjà volontairement cette obligation avec l'accord des communes. Selon la nouvelle version de la loi, les coûts induits par l'obligation d'aménager les eaux de l'Aar sont, comme jusqu'alors, répartis entre la Confédération, le canton et les communes riveraines. Il incombe aux communes d'assumer les coûts restants après déduction des parts cantonale et fédérale.
8 déc. 2016	Lors d'une conférence de presse, la TTE annonce publiquement l'abandon du projet Aarewasser, alors que ce plan d'aménagement des eaux n'a pas encore été approuvé. Selon la Direction, la révision de la loi sur l'aménagement des eaux avait rendu superflue l'élaboration d'un plan cantonal d'aménagement des eaux pour coordonner les travaux. Au lieu d'appliquer un plan rigide, le canton préfère atteindre les objectifs définis en recourant à une solution plus souple, prévoyant l'application de mesures isolées, mais harmonisées et plusieurs plans d'aménagement des eaux.
21 juin 2017	Par son arrêté 634/2017, le Conseil-exécutif prend la décision de principe selon laquelle les objectifs supérieurs à atteindre dans le cadre du plan d'aménagement des eaux abandonné restent valables pour les projets subséquents. Au nombre de ceux-ci figurent la protection contre les crues, la sauvegarde des réserves d'eau potable, la mise en valeur du paysage naturel et le maintien d'une zone de détente attrayante.

3 Démarche de la Commission de gestion

Peu après que la TTE a annoncé, en décembre 2016, l'abandon du plan d'aménagement des eaux, la CGes a résolu de se pencher sur cette décision. Au cours d'une séance réunissant les présidences de la CIAT, de la CFin et la CGes, les commissions ont convenu que la CGes allait examiner de manière approfondie les questions ayant trait à l'abandon du projet.

Pour commencer, la commission a défini les questions auxquelles elle entendait apporter des réponses au terme de ses investigations. Ses membres se sont accordés sur la nécessité d'évaluer l'abandon du plan d'aménagement des eaux de trois points de vue : juridique, financier et politique. Après analyse de divers documents accessibles au public et un échange de courrier avec la TTE, la commission a décidé de charger le CF de procéder à un contrôle extraordinaire, principalement en raison de l'incertitude qui subsistait quant à la valeur des crédits approuvés par le Grand Conseil.

Avant même l'établissement du rapport de contrôle, il est apparu que la TTE avait des réserves concernant la démarche et l'orientation des travaux du CF. D'une part, elle a adressé en décembre 2017 un courrier à la CGes, dans lequel elle protestait contre la volonté du CF de consulter certains documents, regrettant qu'il intervienne ainsi dans un processus de réflexion non encore achevé et qu'il puisse même l'influencer. D'autre part, la TTE s'est tout d'abord opposée à ce que la CGes reçoive, outre le rapport de contrôle extraordinaire dont elle avait confié le mandat au CF, deux autres rapports de contrôle concernant le projet Aarewasser que la TTE avait elle-même initié auparavant. La TTE a justifié son refus en arguant que les deux rapports précédents ne présentaient aucun lien avec les points que le CF cherchait à éclaircir. Une fois en possession du rapport du contrôle extraordinaire, fin décembre, la CGes a réitéré sa demande à la TTE. Celle-ci lui a alors tout de même remis les deux autres rapports.

Lors d'auditions menées en février 2018, au cours desquelles la CGes a entendu la TTE et le CF séparément, il est apparu que ceux-ci divergeaient largement quant aux actions à entreprendre. La TTE a clairement fait savoir qu'elle ne parvenait pas à comprendre la majorité des constats et des critiques du CF. En conséquence, la CGes a pris le temps nécessaire pour se pencher elle-même sur les éléments contestés et examiner de près d'autres documents. Selon la CGes, la divergence d'opinion entre la TTE et le CF résultait du fait que la première considérait avant tout le contenu du plan d'aménagement des eaux Aarewasser, tandis que le second mettait davantage l'accent sur la gestion du projet.

Enfin, la CGes a également eu de multiples échanges avec la CFin, qui s'était intéressée depuis 2014 au cas d'une convention d'indemnisation injustifiée conclue avec la titulaire d'une concession d'eau potable. Sachant que la CGes prévoyait de présenter un rapport au Grand Conseil, la CFin a toutefois mis un terme à ses travaux sur cette question en septembre 2018. Dans un courrier adressé à la CGes, elle a remis divers documents à cette dernière et salué son intention d'établir un rapport à l'intention du législatif.

La CGes a adopté le présent rapport le 13 décembre 2018 en vue de le soumettre à l'autorité concernée, le Conseil-exécutif, et de lui permettre de prendre position. Le Conseil-exécutif a donné suite à cette invitation dans son avis du 16 janvier 2019.

L'article 55, alinéa 3 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) dispose que les rapports des commissions du Grand Conseil qui contiennent des recommandations doivent également présenter l'avis de l'autorité concernée. La CGes satisfait à cette exigence en faisant figurer le contenu des prises de position du Conseil exécutif qu'elle n'a pas repris tacitement (p. ex. pour corriger des erreurs manifestes) en note de bas de page.

Pour évaluer l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser, la CGes s'est fondée sur les documents et informations ci-après :

- Arrêté du Conseil-exécutif (ACE) 1489/2008 : Protection durable contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne – Planification du projet d'ensemble – Crédit complémentaire au crédit d'engagement pluriannuel et crédit d'engagement pluriannuel pour l'acquisition de terrains (3 septembre 2008)
- Journal du Grand Conseil, 18 novembre 2008, p. 984-987.
- CF : Bericht über die Sonderprüfung «Aarewasser» (13 décembre 2013)
- Journal du Grand Conseil, session de janvier 2014, annexe 3/3
- ACE 317/2014 : Protection durable contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne, étude du projet « aarewasser » ; 2^e crédit complémentaire au crédit d'engagement pluriannuel (5 mars 2014)
- Journal du Grand Conseil, 4 juin 2014, p. 484-485
- CF : Prüfbericht : Entschädigung Konzession ‚Kiesen‘ (14 novembre 2014)
- Communiqué de presse du 8 décembre 2018 de la TTE (en allemand)
- Décision de la TTE de retirer et d'abandonner le plan cantonal d'aménagement des eaux intitulé « Nachhaltiger Hochwasserschutz Aare Thun-Bern („Aarewasser“), Thun Auslaufbauwerk Stollen bis Bern Elfenau, Aare ca. km 1,325 bis ca. km 26,200 », étude de l'impact sur l'environnement comprise (6 avril 2017 ; en allemand)
- Opposition de la titulaire X d'une concession d'eau potable à l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser (10 mai 2017 ; en allemand)
- ACE 634/2017 : Grundsatzbeschluss zu den Zielsetzungen für die Nachfolgeprojekte zum abgezeichneten Verfahren betr. Kantonaler Wasserbauplan nachhaltiger Hochwasserschutz Aare Thun – Bern («Aarewasser») (21 juin 2017)
- Demande de la titulaire X d'une concession d'eau potable visant l'obtention d'une subvention du Fonds pour l'alimentation en eau (10 juillet 2017 ; en allemand)
- Demande de la titulaire X d'une concession d'eau potable visant à suspendre la procédure d'opposition à l'abandon du plan cantonal d'aménagement des eaux Aarewasser (16 août 2017 ; en allemand)
- Demande de subvention « Nachhaltiger Hochwasserschutz Aare Thun-Bern « Aarewasser » » adressée par l'Office des ponts et chaussées du canton de Berne à l'Office fédéral de l'environnement (7 septembre 2017 ; en allemand)
- Décision d'octroi d'une subvention de l'Office fédéral de l'environnement en faveur du plan d'aménagement des eaux Aarewasser (13 novembre 2017 ; en allemand)
- Avis de droit d'Isabelle Häner commandé par la TTE concernant le délai mentionné à l'article 5 de la loi sur l'alimentation en eau (15 décembre 2017 ; en allemand)
- CF : Bericht Sonderprüfung 2017 : Abschreibung des Wasserbauplans «Aarewasser» (20 décembre 2017)
- Audition d'une délégation de la TTE (15 février 2018)
- Audition d'une délégation du CF (15 février 2018 et 26 avril 2018)
- Lettre du 3 mai 2018 de la TTE : Zwischeninformation zur Weiterbearbeitung der Einzelprojekte Hochwasserschutz Aare Thun-Bern
- Corapport du 14 mai 2018 de la Direction des finances à l'intention de la TTE (en allemand)
- Lettre du 30 mai 2018 de la TTE : Hochwasserschutz Aare Thun-Bern : 1. Reporting
- Lettre de la titulaire d'une concession d'eau potable : Rückzug in der Beschwerdesache betreffend Wasserbauplan «Aarewasser» (13 août 2018)
- Décision du 16 août 2018 de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques ordonnant la radiation du rôle à la suite du retrait de l'opposition de la titulaire X d'une concession d'eau potable (en allemand).
- Diverses lettres échangées avec la TTE et la CFin

4 Evaluation de l'abandon du projet par la CGes²

Comme mentionné, la CGes a décidé, au début de ses investigations, d'examiner l'abandon du projet de plan d'aménagement des eaux Aarewasser des points de vue juridique, financier et politique. Sur le plan financier, la commission entendait principalement cerner la valeur des crédits octroyés par le Grand Conseil pour les travaux d'étude.

Ce faisant, la commission a d'emblée implicitement défini les éléments qui ne feraient pas l'objet de son analyse. Ces éléments comprennent le contenu des bases de planification élaborées. La CGes n'a donc pas évalué si les mesures prévues sont à même d'atteindre les objectifs fixés en matière d'aménagement des eaux. Pour la même raison, la commission ne s'est pas non plus attachée à déterminer si la manière de procéder désormais choisie par la TTE, à savoir élaborer plusieurs projets d'aménagement distincts en lieu et place d'un seul, est plus appropriée que la procédure initiale. L'examen décrit ci-après ne porte donc pas sur le contenu technique du projet Aarewasser, mais sur les aspects juridiques, financiers et politiques de son abandon.

4.1 Aspects juridiques

L'examen de la légalité vise à déterminer si les dispositions légales conféraient à la TTE la compétence de renoncer au plan d'aménagement des eaux « Aarewasser ».

De la loi sur l'aménagement des eaux (LAE), il ressort clairement que la TTE est le pivot et l'organe stratégique pour ce qui est de traiter et d'approuver les plans d'aménagement des eaux (cf. à ce sujet le chap. 7 – Annexe). La TTE est compétente pour édicter un plan cantonal d'aménagement des eaux afin de sauvegarder des intérêts régionaux ou cantonaux menacés (art. 21, al. 2 LAE). Le service compétent de la TTE approuve les plans d'aménagement des eaux s'ils sont opportuns, conformes à la loi et à l'intérêt public (art. 25, al. 4 LAE). Ce service peut également retirer l'approbation d'un plan d'aménagement des eaux, si ce plan doit être adapté par suite de modifications considérables des caractéristiques des eaux ou que, par suite de découvertes nouvelles, une autre solution semble plus propre à régler les problèmes de l'aménagement des eaux (art. 29, al. 1 LAE).

Dans le rapport sur son contrôle extraordinaire, le CF estime que ces bases légales autorisaient sans équivoque la TTE à prendre la décision d'abandonner le plan d'aménagement des eaux Aarewasser.

Ni la loi ni une quelconque directive ne régit cependant la procédure à suivre lorsque la TTE doit abandonner un plan d'aménagement des eaux avant son approbation. Interrogée à ce sujet par le CF, la TTE a relevé que cette situation est très rare et qu'il serait dès lors disproportionné d'élaborer une procédure spécifique. Selon la CGes, la décision de réaliser plusieurs plans d'aménagement des eaux, et non pas un seul, a toutefois accru le risque pour la TTE de devoir à nouveau abandonner un plan d'aménagement des eaux à l'avenir. La CGes estime donc que la TTE devrait malgré tout définir une procédure minimale, en particulier pour garantir la consultation de l'organe compétent en matière financière.

² Dans sa prise de position du 16 janvier 2019, le Conseil-exécutif constate que les conclusions auxquelles la CGes est parvenue à l'issue de ses clarifications reposent en partie sur des suppositions erronées concernant les faits, raison pour laquelle il se permet de faire la lumière de la manière la plus synthétique possible sur certains des points essentiels. La nouvelle méthode permet en effet de disposer d'une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de la protection contre les crues de l'Aare entre Thoune et Berne en poursuivant la planification et la réalisation de projets distincts. Pour les projets à venir de protection contre les crues, l'objectif est de viser des coûts résiduels acceptables pour les communes et de maintenir le coût global au niveau le plus bas possible, les différents projets ne devant pas être au final plus onéreux que le projet Aarewasser (cf. également les notes de bas de page 5, 7 et 10).

4.2 Aspects financiers

L'examen de l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser du point de vue financier doit surtout évaluer si le canton est parvenu, grâce au crédit total de 10,5 millions de francs accordé en plusieurs tranches, à réaliser les objectifs naguère définis par le Conseil-exécutif et le Grand-Conseil. Cet examen vise à apprécier dans quelle mesure les travaux d'étude entrepris avec l'argent octroyé recèlent de la valeur et restent utilisables ou si le canton a dépensé de l'argent pour des travaux qui ne sont plus d'aucune utilité. Cette question repose sur le principe constitutionnel selon lequel la gestion des finances doit être économe et efficace (art. 101, al. 1 ConstC).

4.2.1 Valeur comptable³

Comme l'indique le bref historique, les organes cantonaux compétents en matière financière ont alloué au total 10,5 millions de francs au projet Aarewasser. Le crédit destiné à l'achat de terrains n'ayant pas été épuisé, les dépenses effectives se montent à 10,1 millions de francs.

Dans le cadre du passage de la comptabilité cantonale au modèle MCH2 et de l'approbation du « retraitement du bilan », le Conseil-exécutif a formellement décidé en octobre 2017 de sortir des comptes tous les investissements consentis pour le plan d'aménagement des eaux Aarewasser. Se fondant sur les explications du CF, la CGes rejette toutefois l'argument de la TTE, selon lequel les investissements ne peuvent être portés à l'actif que s'ils peuvent être attribués à un projet concret. Même en admettant cette justification, il aurait été possible, une fois la décision de la TTE prise, d'attribuer les coûts des études de projet non pas à un seul mais à une série de projets distincts.

Selon le CF la non-inscription à l'actif des montants consacrés aux études de projet a d'autres conséquences :

- Bien que le plan d'aménagement des eaux Aarewasser ne figurait formellement plus dans les comptes au 1^{er} janvier 2017, le canton a adressé en septembre 2017 à l'Office fédéral de l'environnement une demande de subvention pour les travaux réalisés dans le cadre du projet Aarewasser. La Confédération a admis cette demande en novembre 2017 et accordé une subvention de 5,4 millions de francs au canton. Grâce à cette subvention fédérale, le canton a pu engranger des revenus extraordinaires une année après avoir amorti tous les coûts liés à l'étude du projet.
- La décision de 2008 du Grand Conseil portant ouverture du premier crédit complémentaire précisait, en se fondant sur la base légale alors en vigueur, qu'outre la Confédération, les communes assujetties à l'obligation d'aménager les eaux participeraient à raison de 20 à 40 % aux coûts d'étude du projet. Les investigations du CF révèlent que le canton a par la suite omis de réclamer cette participation. Rien ne justifie cette omission, pas même la révision de la loi sur l'aménagement des eaux, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, car le principe de la participation financière des communes a été maintenu. Le rapport concernant la révision de la LAE souligne que la nouvelle loi allègerait certes quelque peu la tâche des communes, puisque le canton allait assumer le rôle de maître d'ouvrage. Le texte souligne toutefois aussi : « Les communes concernées versent leur

³ Dans sa prise de position concernant le rapport, le Conseil-exécutif regrette que la valeur des travaux déjà réalisés continue de faire l'objet d'une remise en question. « Quant à savoir s'il était vraiment impératif d'amortir les dépenses effectuées, la question peut se poser. Le point crucial en l'occurrence est que le travail gigantesque qui a été réalisé jusqu'à présent dans l'intérêt d'une protection durable contre les crues de l'Aare entre Thoune et Berne ne l'a certainement pas été en vain » (trad.). Le changement de méthode n'a jamais eu pour objectif de tout reprendre à zéro, mais de garantir que les travaux pourraient se poursuivre rapidement afin que les nombreux travaux de valeur effectués préalablement ne deviennent pas un jour sans utilité.

part, y compris pour l'Aar [...]. »⁴ Si la TTE a renoncé à faire passer les communes à la caisse, c'est probablement parce qu'il aurait été difficile d'obtenir leur participation alors qu'aucun montant ne figurait plus à l'actif. Quoi qu'il en soit cette manière de procéder ne correspond pas à la décision du Grand Conseil portant ouverture du crédit⁵.

Du point de vue comptable, le canton a donc dépensé, après déduction de la subvention fédérale, un total de 2,7 millions de francs, qui a entièrement disparu des comptes après retraitement du bilan. Ce montant n'inclut pas les frais de personnel dépensés à l'interne. Il ne comprend pas non plus les 2 millions de francs consacrés à l'achat de terrains, somme qui a entretemps été comptabilisée de manière correcte.

4.2.2 Valeur matérielle

Contrairement à ce qui apparaît dans les comptes, la TTE suppose à juste titre qu'une partie des études de projet pourront tout à fait être réutilisées lors de l'élaboration de nouveaux plans d'aménagement des eaux. Ainsi, il ne devrait par exemple plus être nécessaire d'effectuer à nouveau toutes les études de base, comme celles consacrées à l'espace à réserver aux eaux, à l'écologie, à l'hydrologie ou au charriage, au fur et à mesure de la réalisation de chaque projet d'aménagement des eaux pour les différents tronçons de l'Aar. L'élaboration des nouveaux projets devrait par conséquent s'avérer moins coûteuse que si le projet Aarewasser n'avait jamais existé. La TTE estime que la part réutilisable des travaux et des documents issus des projets actuellement prévus ou réalisés se situe entre 80 et 90 %, cette proportion devant inévitablement diminuer au fil des ans, car les données réunies perdront peu à peu de leur actualité.

La CGes considère d'un œil critique le fait que la TTE n'ait pas, lorsqu'elle a décidé d'abandonner le projet initial, établi un état des lieux pour distinguer les éléments du crédit Aarewasser qui sont définitivement passés à la trappe et ceux qui pourront être repris dans la nouvelle procédure. Ce n'est que dans le cadre du contrôle extraordinaire entrepris par le CF et, plus tard, en répondant à la CGes, que la TTE a mentionné, mais de manière non exhaustive, des postes ayant encore de la valeur. La CGes se demande par exemple dans quelle mesure il est possible de se servir des travaux de communication, qui ont tout de même coûté 500 000 francs au projet Aarewasser.

Il est de toute évidence impossible de déterminer tous les montants au franc près et des estimations devront être faites dans certains cas. Ce n'est toutefois pas une raison suffisante pour renoncer d'emblée à la transparence des coûts.

Le manque de transparence pourrait par ailleurs expliquer en partie le fait que l'amortissement de ces travaux équivaut à zéro dans les comptes. Dans un premier temps, la TTE avait même attribué la valeur zéro aux terrains acquis à titre de réserve. Le CF ayant relevé ce fait lors de son contrôle extraordinaire à l'intention de la CGes, la TTE a fini par porter à nouveau leur valeur à l'actif. En l'absence d'une distinction claire entre les dépenses consacrées au projet initial et celles qui financeront la procédure comprenant plusieurs projets d'aménagement, la CGes se demande également comment il sera possible de garantir que la Confédération ne sera pas amenée à subventionner une nouvelle fois les mêmes travaux d'étude.

⁴ Journal du Grand Conseil, session de janvier 2014, annexe 3, p. 3.

⁵ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif écrit que conformément à la pratique en vigueur, ni le canton ni les communes ne facturaient les intérêts et les prestations propres dans le cadre de projets d'aménagement des eaux. C'est la raison pour laquelle ces prestations n'auraient pas été comptabilisées non plus en cas de poursuite du projet général. L'Office fédéral de l'environnement rejette lui aussi un cofinancement de prestations propres de la part de la Confédération. De plus, le plan d'aménagement des eaux Aarewasser avait au moment de l'abandon de la procédure le caractère de ce qu'on appelle aujourd'hui un plan directeur des eaux. Les communes ne participeraient pas à ces coûts.

De plus, bien que l'on puisse supposer que les données de base disponibles faciliteront et accéléreront l'élaboration de nouveaux plans d'aménagement des eaux, et permettront ainsi de réaliser des économies, aucun avantage de ce genre n'a été observé dans le cadre des projets déjà lancés. Dans son rapport concernant le contrôle extraordinaire requis par la CGes, le CF conclut que les documents correspondants ne chiffrent pas le coût de l'élaboration en l'absence des documents issus du projet Aarewasser ni, dès lors, l'économie réalisée grâce aux travaux préliminaires destinés à ce projet.

Selon le rapport du CF, la TTE n'a pas, avant d'abandonner le projet Aarewasser, comparé en détail l'ancienne et la nouvelle manière de procéder. Elle a motivé le choix de sa nouvelle stratégie en arguant que si des oppositions ralentissent les travaux sur un tronçon donné, elles n'entraveront pas l'ensemble du projet de protection contre les crues. Il est vrai que les retards coûtent cher, surtout s'ils menacent la réalisation du projet dans sa forme initiale. La nouvelle procédure recèle cependant aussi un risque : si les négociations menées dans le cadre du projet Aarewasser tombent à l'eau, il faudra les reprendre à zéro pour les projets contestés. Dans le cadre de la nouvelle procédure, le canton risque fort de devoir négocier avec les mêmes opposants. Il aura ainsi perdu beaucoup de temps sans se rapprocher d'une solution. De l'avis de la CGes, la TTE aurait absolument dû, avant de prendre sa décision, comparer les deux procédures, afin de considérer les chances et les risques, notamment du point de vue financier, des deux options. Dans cette comparaison, elle aurait par exemple dû présenter également l'impact du changement de stratégie sur le montant des subventions fédérales et sur la part précise de la participation communale aux coûts.

Une telle comparaison eût été d'autant plus indiquée que le coût total du projet était estimé à 140 millions de francs et aurait même atteint 160 millions compte tenu des mesures déjà appliquées. Vu l'importance de cette somme et la longue période de mise en œuvre (vingt années au moins), la CGes se demande comment la TTE sera en mesure – en l'absence du cadre fourni par un plan d'aménagement unique – de maîtriser les coûts sur le long terme. Si les projets sont menés l'un après l'autre jusqu'au décompte final, qui sera établi dans une vingtaine d'années, l'ensemble des aménagements risque fort de coûter nettement plus cher. Ce risque est d'autant plus réel qu'il n'existe désormais plus de crédit pour le projet global Aarewasser, de sorte que le Conseil-exécutif et, le cas échéant, le Grand Conseil devront accorder des crédits séparés pour chaque projet. La CGes pense qu'il eût été d'autant plus important de garder une vue d'ensemble que le coût estimatif du projet initial n'a pas cessé de prendre l'ascenseur au fil du temps. Selon le CF⁶, l'Office des ponts et chaussées admettait en 2005, sur la base d'une approximation grossière, que le coût total se situerait entre 30 et 40 millions de francs. En 2009, ce montant a été corrigé à la hausse pour se situer à 103 millions de francs. Depuis 2012, la TTE parle d'un coût total, y compris les aménagements déjà réalisés, de 160 millions de francs.

Voilà pourquoi la CGes estime que la mise en place d'un contrôle global des coûts s'impose. Il importe d'une part de fixer clairement le coût total ; d'autre part, un système de contrôle efficace doit permettre d'intervenir au cours des vingt années à venir dès que les coûts de l'un des projets viendraient à dépasser considérablement le montant prévu. Il faudrait alors que ce coût supplémentaire soit compensé par des économies sur les projets encore à réaliser⁷.

Sans demande explicite de la CGes, la TTE a remis fin mai 2018 un rapport à la commission, dont elle a adressé une copie à la CIAT. Ce rapport contient une partie des informations concernant la valeur réelle que la CGes cherchait à se procurer après avoir pris connaissance des ob-

⁶ Rapport de 2013 du CF, p. 5

⁷ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif écrit qu'un controlling global des coûts est en place et qu'il permet d'avoir la vue d'ensemble nécessaire pour connaître avec précision les dépenses réelles consacrées à la protection contre les crues de l'Aare entre Thoune et Berne. « De manière générale, la TTE va renforcer les effectifs dans les offices chargés des constructions dans le domaine de la comptabilité financière. » (trad.)

servations du CF. Un récapitulatif présente par exemple les coûts que la TTE escomptait fin 2017 pour chacun des projets concernés ainsi qu'une prévision des coûts finaux. Selon cet aperçu, 3 millions de francs sont prévus pour le projet d'aménagement des eaux Kiesen-Jaberg. Dans un texte qui accompagne les documents de la participation, on peut toutefois lire que le coût atteindra 3 à 6 millions de francs selon les mesures qui seront appliquées. Le cas échéant, le coût effectif pourrait donc doubler. En partant de cet exemple, la CGes juge que les craintes d'assister à une explosion des coûts sont loin d'être infondées. Elles sont justifiées, même si la TTE a déclaré lors de son audition par la CGes que le coût total de la mise en œuvre des différents projets d'aménagement devrait plutôt demeurer inférieur aux 160 millions de francs prévus jusqu'alors. Ainsi que l'a écrit le Conseil-exécutif dans sa prise de position concernant le présent rapport, cela s'est confirmé avec le premier projet qui a été lancé comme projet autonome après l'abandon. Selon le Conseil-exécutif, le projet Schützenfahr a pu être réalisé pour un coût de 365 000 francs inférieur à celui de l'offre, soit 27 % de moins.

Le rapport de la TTE comprend également un récapitulatif des crédits alloués aux différents projets d'aménagement des eaux en cours. Il ne comprend toutefois pas d'indication sur les économies réalisées grâce aux données de bases issues du projet Aarewasser.

Dans son rapport de décembre 2017 à l'intention de la CGes concernant un contrôle extraordinaire, le CF relève que le pilotage des finances présente des « défauts et des risques graves ». Ce constat est d'autant plus inquiétant que le CF avait, au vu et au su de tous, déjà constaté d'importants dysfonctionnement dans la gestion financière du projet quatre années plus tôt. Le CF avait alors conclu qu'il lui était impossible de confirmer⁸ le bon déroulement du projet et des contrôles de gestion correspondants.

La TTE doit donc impérativement rendre compte au Grand Conseil des mesures prises pour remédier à cette situation.

4.2.3 Réflexions sur le rôle du canton dans le cadre d'une demande d'indemnisation de la titulaire d'une concession d'eau potable

Pour évaluer l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser du point de vue financier, la CGes se doit d'examiner aussi le rôle que le canton a joué dans un différend impliquant la titulaire d'un captage d'eau potable prétendument concernée par le projet Aarewasser.

Durant l'élaboration du plan d'aménagement Aarewasser, le canton a convenu en décembre 2013 d'une indemnisation avec la titulaire de concessions sur des captages d'eau potable. Conclue sous réserve d'approbation par l'organe compétent en matière financière, la convention a été négociée, car il était admis que le projet Aarewasser obligerait la concessionnaire à mettre des captages hors service de manière précoce pour les reconstruire à un autre emplacement.

En 2014, la TTE a chargé le CF de vérifier si la concessionnaire avait effectivement droit à cette indemnisation. Dans son rapport, rendu fin 2014, le CF parvient à la conclusion que la concession peut être exploitée sans restriction jusqu'à son échéance, fin 2030, de sorte que la TTE n'a pas à verser d'indemnisation ni de dédommagement. Le CF a rappelé que diverses expertises commandées par le canton ont déjà conclu par le passé qu'une autorité peut refuser entièrement ou partiellement l'octroi d'une nouvelle concession lorsqu'un intérêt public prépondérant plaide pour renoncer à la poursuite de l'utilisation antérieure.

⁸ Rapport de 2013 du CF, p. 1

Le CF comprenait d'autant moins cette convention d'indemnisation qu'il avait déjà constaté au printemps 2013 – soit six mois *avant* la conclusion de la convention considérée avec la titulaire d'une concession d'eau potable –, lors d'un contrôle effectué dans le cadre du projet de contournement routier de Thoune par le nord, qu'une indemnisation promise à une concessionnaire n'était pas conforme à la loi. Le CF affirme que la TTE ne l'avait pas informé, au moment où il vérifiait la convention d'indemnisation liée au contournement de Thoune⁹, qu'elle était face à un problème similaire dans un autre cas.

La CGes ne s'explique pas que la TTE ait, malgré les doutes émis par le CF quant à l'indemnisation dans le cas du contournement de Thoune, accordé presque au même moment une autre indemnisation dans le cadre du projet Aarewasser, cette dernière s'étant par la suite révélée tout aussi injustifiée sur le plan légal.

La TTE ayant décidé en décembre 2016 d'abandonner le plan d'aménagement des eaux Aarewasser, le crédit global destiné à la réalisation de ce projet et au versement des indemnisations initialement prévues n'a jamais été soumis au Grand Conseil. La concessionnaire concernée a dès lors été obligée de former opposition contre cette décision, chose qui fut faite en mai 2017. La procédure a été suspendue lorsque la concessionnaire a présenté en juillet 2017 une demande de subvention auprès du Fonds cantonal pour l'alimentation en eau. Alors que des questions de la CFin, de la CGes et du CF étaient en suspens, le Conseil-exécutif a admis cette demande en mai 2018, à l'occasion de son avant-dernière séance de la dernière législature. L'abandon du projet Aarewasser a pris effet peu après.

Le déroulement de cette affaire et la manière de procéder de la TTE donnent l'impression à la CGes que l'octroi par le Conseil-exécutif d'une subvention prélevée dans le Fonds pour l'alimentation en eau a constitué une sorte de compensation¹⁰.

- La TTE n'a pas fourni d'informations claires sur le fond du litige avec la concessionnaire. Lors du contrôle du CF, elle a refusé de remettre à celui-ci les documents concernant la subvention du Fonds pour l'alimentation en eau. Interrogée à ce sujet en février 2018 par la CGes, elle a par ailleurs nié l'existence d'un lien entre l'opposition de la concessionnaire à l'abandon du projet Aarewasser et la demande de subvention auprès de ce fonds. Ce démenti a été apporté alors que les documents que la CGes a par la suite obtenus auprès de la concessionnaire ont révélé que cette dernière a explicitement lié le retrait de son opposition à l'octroi par le Conseil-exécutif d'une subvention provenant du Fonds pour l'alimentation en eau.
- Pour ce qui est de savoir si le simple *remplacement* d'un captage d'eau potable donne droit à une subvention du Fonds pour l'alimentation en eau, le Contrôle des finances juge que la question prête à controverse.
- L'échéance du délai pour déposer une demande de subvention auprès du Fonds pour l'alimentation en eau constituait aussi un point litigieux. La TTE a en tout cas considéré que le passage de l'ordonnance sur l'alimentation en eau, où il est spécifié que ces demandes doivent être remises « en temps utile, avant le début des travaux de construction » (art. 3, al. 2 OAEE), offrait une marge d'interprétation. En décembre 2017, alors que le projet d'un arrêté du Conseil-exécutif portant octroi d'une subvention du Fonds

⁹ Après avoir fait établir plusieurs expertises concernant l'indemnisation en lien avec le projet de contournement routier de Thoune par le nord, la TTE avait constaté que les avis juridiques présentaient des divergences. Le différend a finalement été porté devant le Tribunal administratif. Celui-ci a donné raison au canton en mai 2017, rejeté la demande de la titulaire d'une concession d'eau potable et constaté dans son jugement que le canton n'était tenu par aucune obligation d'indemniser (jugement du 10 mai 2015 du Tribunal administratif [100.2015.43U]).

¹⁰ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif écrit que la contribution à la titulaire d'une concession d'eau potable n'a « rien à voir avec une compensation » (trad.). La question du droit à une contribution du Fonds pour l'alimentation en eau conformément à la loi sur l'alimentation en eau n'a pu être examinée qu'à partir du moment où il ne faisait plus de doute qu'aucune indemnité n'avait été versée préalablement.

pour l'alimentation en eau faisait déjà l'objet d'une procédure de corapport auprès de la Direction des finances, la TTE a en effet commandé un avis de droit externe pour déterminer si le délai mentionné dans l'ordonnance est un délai d'ordre (le droit demeurant acquis même après son échéance) ou un délai de péremption (extinction du droit). Selon les explications du CF dans le rapport sur son contrôle extraordinaire, l'analyse juridique a par ailleurs été entreprise seulement après que le CF a exigé, au cours de son contrôle, de consulter les documents. Si l'avis de droit commandé par la TTE n'a pas clarifié la situation, il a néanmoins conclu que rien n'empêche de considérer le délai concerné comme un délai d'ordre.

- Selon la CGes, le CF s'étonne à juste titre, dans son rapport concernant le contrôle extraordinaire, qu'aucun des offices cantonaux impliqués n'ait jamais, tout au long de la phase d'étude du projet, suggéré qu'une contribution du Fonds pour l'alimentation en eau offrirait une autre possibilité de financer les travaux d'infrastructure dans le domaine de l'eau potable. Tant que la réalisation du plan d'aménagement des eaux Aarewasser restait d'actualité, les négociations de la TTE n'ont porté que sur l'indemnisation ou le dédommagement de la mise hors service de captages d'eau potable. Ce n'est qu'après l'abandon du projet Aarewasser que la TTE a envisagé d'accorder des subventions provenant du Fonds pour l'alimentation en eau.
- L'approbation de la subvention prélevée dans le Fonds pour l'alimentation en eau doit aussi être remise en question, parce qu'elle n'a fait qu'aggraver la situation de ce fonds, qui affichait déjà un découvert considérable. Remarquant certes qu'une intervention s'imposait, la TTE a mis en consultation en novembre 2017 une révision partielle de la loi sur l'alimentation en eau. Selon la CGes et le CF, les modifications proposées dans ce projet ne suffisent cependant pas pour remédier aux défauts que la demande examinée a mis au jour ni pour assainir le Fonds pour l'alimentation en eau dans un avenir proche. Il importe avant tout de définir des critères clairs pour régir l'octroi de subventions et l'échéance du délai pour le dépôt des demandes. Enfin, le découvert substantiel du Fonds pour l'alimentation en eau a incité la CGes à se pencher dans un avenir proche sur la thématique des fonds et de leur gestion en général.

Conclusion

Pour diverses raisons, la CGes n'est pas en mesure de porter un jugement définitif sur l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser du point de vue financier. La difficulté réside dans le fait que la valeur des travaux d'étude réalisés, dont certains devraient être encore disponibles, et la valeur comptable risquent de varier fortement. Sur le plan comptable, le Conseil-exécutif a complètement amorti les travaux d'étude d'un montant de 8,1 millions de francs au moment du passage au modèle MCH2, soit au 1^{er} janvier 2017. De plus, la Confédération a largement contribué à couvrir les coûts. Or, seuls les achats de terrains opérés, pour un montant de 2 millions de francs, figurent à l'actif. Dans le même temps, la TTE estime à juste titre que les études menées à bien pourront encore servir à élaborer de nouveaux plans d'aménagement des eaux. Il est difficile de savoir s'il n'aurait tout de même pas fallu inscrire ces travaux à l'actif. En l'absence d'un récapitulatif complet et transparent des conséquences financières induites par l'abandon du projet Aarewasser, il est en effet difficile de dire quelle proportion des travaux d'étude restent utilisables et dans quelle mesure le canton en profitera pour élaborer des plans d'aménagement distincts.

Enfin, le CGes émet des critiques sur l'attitude du canton quant à la convention d'indemnisation conclue avec la titulaire d'une concession d'eau potable. Les membres de la commission peinent à croire que l'octroi d'une subvention provenant du Fonds pour l'alimentation en eau ne constitue pas une compensation.

4.3 Aspects politiques

La CGes entreprend ici d'évaluer l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser du point de vue politique. Cet examen porte en priorité sur l'interrogation suivante : dans quelle mesure aurait-il fallu impliquer le Grand Conseil – qui a tout de même dû approuver deux crédits complémentaires pour l'étude du projet Aarewasser – dans la décision d'abandonner ce plan d'aménagement global.

Depuis l'existence du rapport du CF de 2014, la CFin suivait de près l'objet Aarewasser en raison de l'indemnisation promise à la titulaire d'une concession d'eau potable. Le 7 décembre 2016, la TTE lui a adressé une lettre pour l'informer par avance de l'abandon du projet. Le jour suivant, soit le 8 décembre 2016, la TTE a annoncé publiquement sa décision au cours d'une conférence de presse. L'objet en question ne figurait plus à l'ordre du jour du Grand Conseil depuis 2014 et n'y sera à nouveau porté que lorsque le législatif sera appelé à se prononcer sur les premiers crédits nécessaires à la réalisation des différents plans d'aménagement des eaux. Selon le programme actuel, le premier de ces crédits sera examiné lors de la session d'été 2020 et il concernera le plan d'aménagement Thalgut-Chesselau.

Même si la TTE était compétente pour décider de son propre chef d'abandonner le projet Aarewasser (cf. chapitre 5.1), la CGes est persuadée que le Grand Conseil n'a pas reçu suffisamment d'informations sur cette décision de la TTE.

La GCes estime qu'il ne suffisait pas de porter la décision à la connaissance de la CFin, car celle-ci n'est qu'un organe du Grand Conseil. Certes, la CFin était sans conteste proche du dossier, puisqu'elle avait procédé à l'examen préalable des crédits complémentaires et qu'elle suivait le projet de près en raison de l'indemnisation promise à la titulaire d'une concession d'eau potable. C'est toutefois le Grand Conseil qui avait approuvé les crédits en question. En toute logique, la TTE aurait dès lors dû adresser au Grand Conseil un rapport expliquant pourquoi elle avait décidé d'abandonner le projet Aarewasser. Après tout, en approuvant les différents crédits destinés à ce projet, le Grand Conseil avait confié à la TTE une mission très claire : élaborer le plan d'aménagement des eaux Aarewasser. Au cours de l'examen du deuxième crédit complémentaire en 2014, le rapporteur de la CFin avait déclaré qu'il importait d'approuver ce crédit, car il s'agissait d'un projet important : « Nous ne devrions donc pas nous arrêter en si bon chemin. Ne pas approuver le crédit reviendrait à stopper tous les travaux entrepris jusqu'ici. »¹¹ Or, c'est en fin de compte la TTE qui a mis un terme à la réalisation du projet, du moins sous la forme choisie par le Grand Conseil, sans en informer ce dernier.

Le Grand Conseil aurait dû être impliqué dans cette décision pour une autre raison : le projet Aarewasser a déclenché ou déclenchera des investissements de 140 millions de francs au moins. Ce n'est donc pas un quelconque petit projet de construction qui n'a pas été réalisé conformément à la décision du Grand Conseil. Il s'agit bien au contraire d'un vaste projet d'investissement, prévu sur plusieurs années et qui revêt une importance stratégique pour le canton.

Selon la CGes, le Grand Conseil aurait par ailleurs dû être saisi de l'affaire, car certains manquements étaient apparus durant l'étude du projet. Dans son rapport de 2013, le CF avait ainsi constaté que la TTE avait dépensé de l'argent alors que le crédit alloué aux travaux d'étude était épuisé depuis longtemps. Ces problèmes ont certes été abordés au cours des délibérations portant sur le deuxième crédit complémentaire. Rappelant les manquements relevés par le CF dans le contrôle de gestion du projet, le porte-parole de l'UDC s'est déclaré surpris que certains mi-

¹¹ Journal du Grand Conseil, session de juin 2014, p. 484 [traduction].

lieux fussent prêts à accepter la situation sans broncher. Dans son intervention, il a donc exigé que la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) « suive le projet de près, de sa conception à sa réalisation ».¹² Il entendait de plus recevoir des informations sur l'avancement des travaux et l'évolution des coûts. Bien que sa demande n'ait pas fait l'objet d'une proposition concrète et que le Grand Conseil n'ait donc pas formellement décidé qu'il souhaitait recevoir des rapports sur ce projet, cette intervention a montré que le parlement faisait preuve d'une sensibilité accrue dans cette affaire.

Un rapport dans lequel le Conseil-exécutif aurait rendu compte au Grand Conseil des motifs et des conséquences du changement de stratégie décidé par la TTE aurait offert l'occasion de mettre un terme à l'ancien projet Aarewasser sur le plan politique. Une telle démarche eût été d'autant plus cruciale que l'approbation des nouveaux crédits d'étude devrait relever exclusivement de la compétence du Conseil-exécutif. Seuls quelques projets devraient donner lieu à des crédits relevant encore de la compétence du Grand Conseil, et il s'agira vraisemblablement de crédits d'exécution uniquement. Compte tenu de cette réalité, l'absence d'implication du Grand Conseil doit être regardée d'un œil critique. Dans le débat politique, on risque surtout de voir les discussions sur les projets concrets se mélanger à celles portant sur l'approche globale.

¹² Journal du Grand Conseil, session de juin 2014, p. 484 [traduction].

5 Recommandations

Dans son rapport de contrôle à l'intention de la CGes, le CF a constaté qu'il est nécessaire de faire le point sur cette affaire et de remédier aux dysfonctionnements identifiés dans le pilotage opérationnel et financier avant de poursuivre le projet.

Selon la CGes, il est en fin de compte déterminant que la TTE parvienne à instaurer la transparence financière, en particulier concernant la valeur des crédits accordés, et que cette transparence vaille non seulement pour le CF et la CGes, mais aussi pour le Grand Conseil.

C'est la raison pour laquelle la CGes recommande à la TTE d'entreprendre ce qui suit¹³ :

- 1) Remettre au Grand Conseil, à la session d'été 2020 au plus tard, lorsque le premier crédit à attribuer à un projet de l'ancien plan d'aménagement des eaux Aarewasser sera vraisemblablement soumis au Grand Conseil, un rapport comportant des informations complètes sur les éléments suivants :
 - a) présentation de la mise en œuvre des améliorations exigées par le CF au niveau du contrôle des coûts et de la gestion financière au sein de l'Office des ponts et chaussées ;
 - b) présentation des compétences en matière de pilotage financier des différentes mesures de protection contre les crues dans la région couverte par l'ancien plan d'aménagement des eaux Aarewasser ;
 - c) comparaison, en termes de rentabilité, de la procédure prévoyant *un seul* plan d'aménagement des eaux et de l'option comprenant *plusieurs* projets d'aménagement des eaux, et présentation détaillée des répercussions financières pour le canton et les communes, ainsi que des répercussions sur les subventions de la Confédération¹⁴ ;
 - d) aperçu des coûts des différents projets d'aménagement des eaux et de leur part dans la somme totale de 160 millions de francs ;
 - e) récapitulatif des travaux d'étude réalisés dans le cadre du plan d'aménagement des eaux Aarewasser et possibilité de les réutiliser (quels travaux, avec indication de leur coût, peuvent être réutilisés et lesquels ne le peuvent pas ?)¹⁵ ;
 - f) présentation des économies que les travaux préliminaires entrepris dans le cadre du plan d'aménagement des eaux Aarewasser permettent de réaliser dans chaque projet d'aménagement des eaux¹⁶ ;
 - g) projet de procédure que la TTE devra suivre à l'avenir si elle devait abandonner un plan d'aménagement des eaux et manière d'impliquer l'organe compétent en matière financière dans cette procédure¹⁷ ;
- 2) Après que le Grand Conseil aura pris connaissance du rapport demandé (cf. point 1)., remettre chaque année un rapport à la CGes présentant l'avancement des travaux de chacun des projets d'aménagement des eaux et l'évolution des indicateurs figurant dans

¹³ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif écrit qu'il peut comprendre les recommandations de la CGes et qu'il est disposé, dans l'intérêt de la transparence requise, à faire élaborer le rapport en question dans la perspective de la première demande de crédit à soumettre au Grand Conseil vraisemblablement au cours de la session d'été 2020.

¹⁴ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif fait observer qu'il ne faudrait pas placer de trop grands espoirs dans la comparaison de rentabilité réclamée : « une analyse SWOT bien faite serait certainement pertinente (...). Par contre, une étude globale de comparaison de rentabilité serait essentiellement d'ordre spéculatif, puisqu'il n'est pas possible de savoir comment le projet aurait évolué avec les années si la méthode originale (et antérieurement contraignante) avait été conservée » (trad.).

¹⁵ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif écrit à ce sujet que seules des indications plus approximatives seraient possibles, « vu qu'une liste détaillée de tous les travaux de projet pouvant être réutilisés et de toutes les économies impliquerait un investissement disproportionné et onéreux » (trad.).

¹⁶ cf. note précédente.

¹⁷ Le Conseil-exécutif écrit à ce sujet qu'il estime qu'il n'est pas nécessaire de mettre au point une procédure pour l'abandon d'autres plans d'aménagement des eaux puisque les prescriptions légales sont claires. Il n'en fait pas moins preuve d'une réelle compréhension vis-à-vis de la demande selon laquelle le Grand Conseil devrait être informé dans les meilleurs délais en cas de changements de cap importants lors de la planification et/ou de la réalisation de projets majeurs et ces changements devraient être mieux documentés.

le rapport adressé au Grand Conseil, en particulier l'état actuel des coûts et le coût global prévisible.

6 Proposition de la Commission de gestion

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 7 février 2019

Au nom de la Commission de gestion :

Le président : P. Siegenthaler

Le secrétaire : M. Ehrler

7 Annexe

Extrait de la loi du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (loi sur l'aménagement des eaux, LAE ; RSB 751.11)

3.3 Plan d'aménagement des eaux et permis d'aménagement des eaux

3.3.1 Conditions

Art. 20 – Régime du plan et du permis

- ¹ Toute mesure allant au-delà du simple entretien nécessite un plan d'aménagement des eaux. Les 2^e, 3^e et 4^e alinéas sont réservés.
- ² Un permis d'aménagement des eaux suffit
 - a pour les mesures sans grandes conséquences pour les eaux sur le plan de leur aménagement, mais non pour la délimitation d'une zone inondable ;
 - b * lorsque le service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, d'entente avec les services compétents de la Direction de l'économie publique, lève dans un cas particulier l'obligation d'édicter un plan d'aménagement des eaux du fait qu'elle serait disproportionnée au vu des conditions topographiques. La décision du service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie ne peut pas être contestée en tant que telle ;
 - c lorsque le plan directeur des eaux prononce, pour un tronçon de cours d'eau déterminé, la levée générale de l'obligation d'édicter un plan d'aménagement des eaux ;
 - d pour les projets des riverains des lacs devant être exécutés sur les rives des lacs.
- ³ Les travaux d'urgence destinés à écarter un risque de dommage imminent ou grandissant ne nécessitent pas de plan ni de permis.
- ⁴ Les concessions donnent droit à l'exécution immédiate des travaux d'aménagement des eaux qu'elles décrivent.
- ⁵ Les mesures autorisées en vertu des 1^{er} à 4^e alinéas ne nécessitent pas de permis de construire au sens de la loi sur les constructions.

3.3.2 Plan d'aménagement des eaux

Art. 21 – Droit d'édicter le plan

- ¹ Le plan d'aménagement des eaux est édicté par la commune, le syndicat de communes ou la corporation de digues.
- ² La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie édicte le plan cantonal d'aménagement des eaux afin de sauvegarder des intérêts régionaux ou cantonaux menacés, afin de permettre au canton d'exécuter l'obligation d'aménager les eaux, ou, à titre de substitution, si une commune ou son assujetti à l'exécution omet d'édicter son plan. Le Conseil-exécutif réglemente la procédure. *

Art. 22 – Objet

- ¹ Les éléments suivants peuvent notamment faire l'objet du plan d'aménagement des eaux :
 - a les zones inondables et les restrictions à la construction indispensables ;
 - b le projet général ou le projet détaillé ;
 - c l'entretien des eaux ;
 - d les droits devant être expropriés ;
 - e le financement.

Art. 23 – Procédure

1 Information et participation de la population ; examen préalable

- ¹ Les autorités et les organes requièrent suffisamment tôt les conseils du service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie pour élaborer les projets. *
- ² Ils informent la population sur les mesures d'aménagement des eaux prévues et lui donnent la possibilité de participer. Ils peuvent y renoncer si le projet fait l'objet du plan directeur des eaux.
- ³ Ils remettent le projet accompagné du rapport sur la procédure de participation au service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. Une copie est adressée à la préfecture. *

Art. 24

2 Dépôt public et opposition

- ¹ Le projet doit faire l'objet d'une publication et d'un dépôt public pendant au moins 30 jours dans toute commune sur le territoire de laquelle le plan prévoit une mesure. Le droit de former opposition doit être mentionné.

² Ont qualité pour former opposition

- a * les personnes particulièrement atteintes par le projet et qui peuvent faire valoir un intérêt digne de protection ;
- b * les organisations privées visées aux articles 35a et 35c, alinéa 3 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC) ;
- c * les autorités de la commune et les organes des syndicats de communes, des corporations de digues, du canton et de la Confédération, afin de défendre les intérêts publics qui leur sont confiés.

³ Les oppositions, motivées, doivent être déposées par écrit auprès de la commune, avant la fin du dépôt public.

⁴ Le préfet mène les pourparlers de conciliation. Il peut à cet égard avoir recours au service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. Il transmet le projet accompagné de son rapport à l'organe compétent pour décider. *

Art. 25

3 Décision et approbation

¹ Dans la commune, les électeurs arrêtent le plan d'aménagement des eaux. Le règlement communal peut attribuer cette compétence au conseil général ou au conseil de ville.

² Dans le syndicat de communes et dans la corporation de digues, la compétence appartient à l'organe désigné par le règlement.

³ Une fois arrêté, le plan d'aménagement des eaux est adressé au préfet qui le transmet, accompagné de son rapport et de sa proposition, au service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. *

⁴ Le service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie approuve le plan d'aménagement des eaux s'il est opportun, conforme à la loi et à l'intérêt public. Il peut modifier un plan contraire à la loi ou inopportun, après avoir entendu les intéressés. *

⁵ Si le plan d'aménagement des eaux est en contradiction avec le plan directeur des eaux, mais qu'il permet de mieux concrétiser les objectifs de la présente loi, il est néanmoins réputé opportun.

⁶ Le service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie étudie simultanément les oppositions. Il notifie en général la décision d'approbation en même temps que la décision sur les autorisations et permis spéciaux. Dans la mesure où ces derniers relèvent également de la compétence de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie ou d'un de ses offices, ils sont réputés accordés dès que le plan est approuvé. *

Art. 26 – Effets

¹ Le plan d'aménagement des eaux qui a pour objet un projet détaillé donne le droit d'exécuter les mesures prévues et qui sont désignées dans la décision d'approbation.

² Si le plan d'aménagement des eaux a pour objet un projet général, l'octroi du permis d'aménagement des eaux est réservé en ce qui concerne le projet détaillé.

³ Le plan d'aménagement des eaux peut être assorti d'une décision autorisant des dépenses lorsque celles-ci sont exposées avec suffisamment de précision et qu'elles ont été arrêtées par l'organe compétent en matière financière.

⁴ La commune, le syndicat de communes ou la corporation de digues acquièrent avec le plan le droit d'exproprier les droits désignés par lui. La procédure d'expropriation est régie par la loi cantonale sur l'expropriation.

⁵ Le plan de quartier au sens de la loi sur les constructions ou le plan de route produisent les mêmes effets que le plan d'aménagement des eaux s'ils réglementent des aménagements hydrauliques.

Art. 27 – Procédure accélérée

¹ S'il y a péril en la demeure, le service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie peut renoncer à l'information et à la participation de la population, à l'examen préalable et à la tenue de pourparlers de conciliation. *

² Dans ce cas, la durée du dépôt public, le délai d'opposition et le délai de recours sont de dix jours.

³ La décision du service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie de mener la procédure accélérée ne peut pas être contestée en tant que telle. *

Art. 28 – Modifications mineures du plan d'aménagement des eaux

¹ Le conseil communal peut arrêter des modifications mineures du plan d'aménagement des eaux sans information et sans participation de la population au sens de l'article 23, 2^e alinéa, sans examen préalable et sans dépôt public.

² Avant la décision, les personnes concernées doivent être informées par lettre recommandée ; le droit de former opposition dans les 30 jours doit leur être signalé.

³ L'article 25, 3^e à 6^e alinéas est applicable à l'approbation par le service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. *

⁴ En ce qui concerne le syndicat de communes et la corporation de digues, la compétence d'arrêter les modifications mineures est régie par le règlement.

Art. 29 – Retrait de l'approbation

¹ Si le plan d'aménagement des eaux doit être adapté par suite de modifications considérables des caractéristiques des eaux ou que, par suite de découvertes nouvelles, une autre solution semble plus propre à régler les problèmes de l'aménagement des eaux, le service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie peut retirer l'approbation du plan d'aménagement des eaux, pour autant que les mesures prévues n'aient pas encore été réalisées. *

² Il peut alors enjoindre à la commune ou à l'assujetti à l'exécution d'édicter un nouveau plan dans un délai raisonnable. La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie peut au besoin édicter un plan cantonal d'aménagement des eaux. *