

Rapport

Date de la séance du CE: 5 mars 2014
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 427283
Classification: Non classifié

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

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Nécessité et brève description du projet	3
4	Origine des frais supplémentaires	3
5	Mandat de contrôle extraordinaire donné au Contrôle des finances	4
6	Subvention fédérale	4
7	Coûts, nouvelles dépenses	5
7.1	Type de dépenses	5
7.2	Nature du crédit / plan financier	5
7.3	Coûts induits	5
8	Proposition	6



1 Synthèse

Le projet « Protection durable contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne » (« *aarewasser* ») s'inscrit sur plusieurs générations et est à la fois très complexe, ambitieux et novateur. Etant donné qu'il revêt en outre une importance régionale, le canton a pris la décision, en accord et en collaboration avec les communes concernées, de réaliser un plan cantonal d'aménagement des eaux. Pour la planification, le Conseil-exécutif a accordé en mai 2006 un premier crédit (ACE 1069/2006), lequel a ensuite été sensiblement augmenté grâce à l'octroi par le Grand Conseil en novembre 2008 (AGC 1489/2008) d'un crédit complémentaire pour l'étude de projet et l'acquisition de terrains. L'étude progresse selon le calendrier, dans la mesure où les travaux extrêmement divers requis dans ce cadre ont permis une planification fiable.

Lors de l'étude de projet, et en particulier durant l'élaboration du plan d'aménagement des eaux, des frais supplémentaires inévitables ont été générés. Pendant longtemps, les coûts globaux n'ont pas ou n'ont que de peu dépassé le crédit total alloué à l'étude de projet et à l'acquisition de terrains. Lorsqu'elle a appris en septembre 2013 les coûts supplémentaires induits, la Directrice des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) a immédiatement suspendu la planification. Elle a par ailleurs donné un mandat de contrôle extraordinaire au du Contrôle des finances pour savoir au plus vite pourquoi les montants autorisés avaient été excédés et de combien. La très grande qualité des travaux réalisés n'était pas contestée.

Le rapport du Contrôle des finances, daté du 13 décembre 2013, présente les raisons des dépenses non autorisées. Bien qu'il soit confidentiel, la Commission des finances est autorisée à le consulter. Les mesures organisationnelles qui y sont recommandées afin d'améliorer le contrôle de gestion du projet sont actuellement mises en œuvre à la TTE et à l'Office cantonal des ponts et chaussées. Le Contrôle des finances a en outre préconisé de demander au Grand Conseil un crédit complémentaire pour les frais supplémentaires bruts liés à l'étude de projet. Sachant qu'il faut s'attendre à 400 000 francs de nouvelles dépenses en plus des surcoûts antérieurs à fin septembre 2013, le crédit complémentaire sollicité auprès du Grand Conseil s'élève au montant arrondi de **2,65 millions de francs bruts**. Lorsque le plan aura été approuvé, la subvention fédérale escomptée de 40 à 60 pour cent pourra être déduite du total des coûts d'étude de projet et d'acquisition de terrains.

2 Bases légales

- Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE ; RS 721.100), articles 1, 3 et 6 ss
- Loi du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (LAE ; RSB 751.11), articles 2, 15, 36, 37 et 40
- Ordonnance du 15 novembre 1989 sur l'aménagement des eaux (OAE ; RSB 751.111.1), article 29
- Ordonnance du 24 octobre 2007 portant introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière d'aménagement des eaux (OI RPT AmEaux ; RSB 631.123), articles 2 et 3
- Directive du 13 janvier 2012 de l'Office des ponts et chaussées du canton de Berne intitulée « Subventions pour les ouvrages de protection et les revitalisations dans le canton de Berne »
- Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), article 11

- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss
- AGC n° 1489 du 18 novembre 2008

3 Nécessité et brève description du projet

Du fait de crues majeures répétées, en particulier en 1999 et 2005, il est urgent de corriger les erreurs des générations antérieures et de prendre de nombreuses mesures sur l'Aar, actuellement canalisée par des digues entre Thoune et Berne. Il faut également mettre un terme à l'érosion du fond de la rivière, qui risque en effet d'entraîner à terme des difficultés d'alimentation en eau potable et la dégradation des ouvrages d'aménagement des rives. Le lit de l'Aar se creuse chaque année plus profondément et chaque centimètre d'érosion du fond fait baisser le niveau des eaux souterraines. C'est pour améliorer la protection contre les crues et maintenir à long terme les capacités de captage d'eau potable actuelles que le projet « *aarewasser* » a été lancé en 2005.

Ce projet global pionnier bénéficiant d'un large soutien comprend 24 mesures, qui ne touchent pas seulement à l'aménagement des eaux, mais aussi à la protection de la nature et aux loisirs de proximité. Le principe fondamental est de laisser davantage d'espace à l'Aar. Mais seule une partie des mesures préconisées, parmi lesquelles la création de bras secondaires, donneront lieu à des aménagements artificiels. La majeure partie des élargissements planifiés seront creusés par la rivière elle-même, après création d'un point d'attaque permettant à l'érosion latérale de faire son œuvre. La première phase du projet comprend la plupart des aménagements artificiels et s'étend sur une durée de 10 à 15 ans. Lorsque l'Aar aura, après un certain laps de temps, atteint une limite définie dans le projet, la seconde phase pourra débuter, celle de la sécurisation.

Le projet permet par ailleurs une optimisation des zones alluviales de l'Aar et augmente encore la valeur récréative de ses rives, qui constituent un espace de loisirs important de l'agglomération bernoise.

Actuellement, 18 communes, pour certaines regroupées au sein d'une corporation de digues, se partagent la responsabilité de l'aménagement des eaux entre Thoune et Berne. Le canton a pris la direction de l'élaboration du plan cantonal en accord avec ces organisations.

4 Origine des frais supplémentaires

Les frais supplémentaires répertoriés ci-après incluent les dépenses hors budget déjà réalisées d'après le rapport du Contrôle des finances. Ils ont de plus été légèrement extrapolés à titre préventif, afin que l'approbation du présent crédit complémentaire permette de couvrir la totalité des frais en sus. Les chiffres indiqués correspondent aux dépenses brutes du canton.

- La durée de l'étude de projet a dû être allongée de près de deux ans, principalement en raison des pourparlers de conciliation devenus indispensables et des clarifications afférentes. Le très important éclaircissement des détails concernant les captages d'eau du service des eaux de la région de Berne (*Wasserverbund Region Bern*) s'est avéré exceptionnellement long et coûteux. Il a cependant abouti, puisqu'en décembre 2013, une convention a été signée avec ce dernier et l'opposition levée. Les dépenses supplémentaires liées à la procédure d'aménagement des eaux se montent à **1,49 million de francs**.

- Des frais supplémentaires ont également résulté du fait que le périmètre du projet englobe de larges espaces forestiers et diverses zones de protection d'intérêt national. Il a ainsi fallu effectuer des relevés beaucoup plus détaillés que prévu de la flore et de la faune. Le concept d'information et de guidage des visiteurs à mettre en place a également exigé beaucoup plus de travail qu'escompté.
Les frais supplémentaires pour l'étude de l'impact sur l'environnement, l'évaluation de la durabilité, le concept d'information et de guidage des visiteurs, ainsi que le contrôle des résultats s'élèvent à **450 000 francs**.
- En ce qui concerne les opérations de communication, des manifestations de participation coûteuses ainsi que la prolongation de l'étude de projet ont contribué elles aussi à des frais supplémentaires, à hauteur de **290 000 francs**.
- Enfin, des dépenses supplémentaires sont à imputer à différents postes budgétaires non prévus initialement, tels que des mandats d'assistance juridique, des émoluments et des expertises en lien avec la procédure de conciliation et l'étude de l'impact sur l'environnement.
Ces dépenses ont été évaluées à **820 000 francs**.

Aucune autre procédure n'aurait permis d'éviter ces surcoûts non prévisibles, mais fondés et justifiés. Les frais ont été contenus autant que possible.

5 Mandat de contrôle extraordinaire donné au Contrôle des finances

Le Contrôle des finances a attesté la complexité exceptionnelle du projet. Lorsque le canton s'attelle à de telles tâches, les procédures de contrôle requises dépassent nettement les dispositions habituelles. Le système de contrôle interne était insuffisant pour des études aussi ambitieuses. La TTE et l'OPC travaillent actuellement, en collaboration avec le Contrôle des finances, à mettre en œuvre aussi rapidement que possible toutes les mesures nécessaires et concrètement recommandées.

6 Subvention fédérale

Habituellement, la subvention de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ne peut être obtenue qu'au moment de la mise en œuvre des premières mesures. L'OFEV a cependant suivi de près l'étude de ce projet pionnier et est prêt à la subventionner de manière anticipée. La demande auprès de la Confédération a été lancée parallèlement à la présente demande de crédit. Vu la pratique actuelle en la matière (période de programme 2012–2015), un montant substantiel peut être attendu pour la planification et l'acquisition de terrains. La TTE table sur une subvention fédérale allant de 40 à 60 pour cent, c'est-à-dire de 4,2 à 6,3 millions de francs.

7 Coûts, nouvelles dépenses

(Niveau des prix au 1^{er} trimestre 2013 ; indice des coûts de production de la SSE pour l'aménagement de cours d'eau)

Aperçu global

– Coûts de l'étude de projet selon les arrêtés de crédit	CHF	5 150 000.–
– Frais supplémentaires pour l'étude de projet	CHF	3 050 000.–
– Frais d'acquisition de terrains selon l'AGC n° 1489/2008	CHF	2 400 000.–

Coûts à la charge du canton (brut)	CHF	10 600 000.–
---	------------	---------------------

Moins les dépenses déjà autorisées et le renchérissement

./. Crédit du 17 février 2006 pour les études préliminaires (net*)	– CHF	49 500.–
./. Crédit d'étude approuvé par l'ACE n° 1069 du 17 mai 2006 (net*)	– CHF	957 000.–
./. 1 ^{er} crédit complémentaire approuvé par l'AGC n° 1489 du 18 novembre 2008 pour l'étude de projet et l'acquisition de terrains (brut)	– CHF	6 593 000.–
./. Renchérissement 2006 – 2013	– CHF	350 500.–

2^e crédit complémentaire à autoriser (brut)	CHF	2 650 000.–
---	------------	--------------------

* Conformément à la pratique alors en vigueur, seules les dépenses nettes ont été autorisées.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement.

7.1 Type de dépenses

Il s'agit de dépenses uniques et nouvelles au sens de l'article 46 et de l'article 48, alinéa 2, lettre a LFP.

7.2 Nature du crédit / plan financier

Il s'agit d'un crédit d'engagement et complémentaire pluriannuel selon les articles 50, alinéa 3 et 54 LFP qui doit être relayé par les paiements prévisionnels mentionnés au chiffre 4 du projet d'arrêté et inscrits au budget ainsi que dans le plan intégré mission-financement.

7.3 Coûts induits

Il n'y a pas de coûts induits.

8 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons l'approbation du projet d'arrêté ci-joint.

Annexes

- Projet d'arrêté
- Brochure d'information, édition 2009 (en allemand)

Pour tout renseignement complémentaire, s'adresser à :

Monsieur Ueli Weber, OPC, ingénieur en chef de l'arrondissement II	Tél. 031 634 23 42
Monsieur Adrian Fahrni, OPC, ingénieur hydraulicien	Tél. 031 634 23 70

Annexes au dossier de la Commission des finances du Grand Conseil

- Rapport confidentiel du Contrôle des finances du 13 décembre 2013 sur le mandat de contrôle extraordinaire « aarewasser » à l'intention de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie