

Modifications de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau

Rapport explicatif pour la procédure de consultation 14 avril 2021

Condensé

Déjà importants à l'heure actuelle, les risques de crues continueront d'augmenter fortement sous l'effet de l'urbanisation et des changements climatiques. Afin de les limiter, il convient d'évaluer la situation de manière exhaustive et de prendre toute une série de mesures en plus de la construction d'ouvrages de protection. Pour que la protection contre les crues puisse être garantie à l'avenir, la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, qui date de près de 30 ans, doit être adaptée ponctuellement aux nouveaux développements.

Contexte

La loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau avait jeté les bases d'une approche moderne de la protection contre les crues en Suisse en accordant une plus grande importance aux aspects écologiques de l'aménagement des cours d'eau et aux mesures d'aménagement du territoire. Près de trois décennies se sont écoulées, et la gestion des dangers naturels a évolué vers une gestion intégrée des risques : une procédure systématique d'analyse et d'évaluation des dangers et des risques qui permet de combiner de manière optimale les mesures de protection. Le rapport « Gestion des dangers naturels en Suisse » en réponse au postulat 12.4271, déposé par l'ancien conseiller national Christophe Darbellay, a révélé que les bases légales régissant la mise en œuvre de la gestion intégrée des risques présentaient des lacunes. En outre, il devient de plus en plus évident que la probabilité d'occurrence des dommages causés par les crues (risque de crues) – autrement dit lorsqu'il y a coïncidence entre dangers et utilisations du territoire – s'accroîtra fortement sous l'effet conjugué des changements climatiques, de la croissance urbaine et du développement des infrastructures. En 2040, le risque de crues sera deux fois supérieur au niveau de protection visé si aucune contre-mesure n'est adoptée.

Contenu du projet

Dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, cette dernière est renommée loi fédérale sur la protection contre les crues (loi sur la protection contre les crues, LPCr). Par ailleurs, la révision introduit notamment le terme « risque » et la notion d'« approche intégrée fondée sur les risques ». L'appréciation du risque permet d'évaluer le rapport coût/utilité des mesures et d'affecter efficacement les ressources disponibles. Une vision fondée sur les risques contribue de plus à pérenniser le niveau de sécurité atteint, en ce qu'elle empêche une augmentation incontrôlée du potentiel de dommages sous couvert d'un danger apparemment maîtrisé. À l'avenir, toutes les mesures de réduction des risques devront par ailleurs être prises en raison des différents effets qu'elles produisent : alors que les ouvrages de protection et l'entretien des cours d'eau diminuent le danger, les mesures d'aménagement du territoire réduisent le potentiel de dommages et les mesures d'organisation prises avant et pendant un événement contribuent à juguler l'ampleur de ce dernier. Enfin, les études de base existantes sur les dangers doivent être complétées par des vues d'ensemble des risques et des planifications globales de la protection contre les dangers naturels.

Pour contrer l'évolution attendue des risques par une combinaison de mesures optimale, il y a lieu d'éliminer les incitations inopportunes. La Confédération ne saurait indemniser uniquement les mesures structurelles destinées à la protection contre les crues. Elle se devra également de promouvoir les mesures portant sur la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire, la définition d'espaces libres ou l'utilisation conjointe des lacs de retenue. De même, le soutien financier aujourd'hui accordé à l'entretien périodique des cours d'eau devra être étendu à des mesures systématiques contribuant à la protection contre les crues. Concrètement, il s'agit d'interventions de faible envergure qui, par leur régularité, prolongent la durée de vie des ouvrages de protection et favorisent un aménagement des cours d'eau proche de l'état naturel. En outre, l'introduction des éléments constitutifs des aides financières permettra à la Confédération de participer à la formation continue des spécialistes et aux projets de recherche.

La répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons, qui a fait ses preuves, sera maintenue.

Enfin, lorsqu'une harmonisation avec la LPCr sera indiquée, la loi fédérale sur la protection des eaux et la loi sur les forêts seront également adaptées.

Objectifs du projet

Le présent projet de révision partielle vise à adapter la loi sur l'aménagement des cours d'eau, qui date de près de 30 ans, aux développements actuels et à ancrer l'approche fondée sur les risques dans la gestion des dangers naturels. Il a pour but de garantir durablement la sécurité – gage de la réussite économique de la Suisse – et son financement, malgré le durcissement des conditions socio-économiques et l'évolution des conditions climatiques.

Conséquences attendues

Les modifications proposées enrayent l'aggravation du risque au moyen de mesures appropriées et maintiennent à moyen terme le niveau de sécurité sans augmenter les fonds fédéraux. Si le scénario d'émissions sans mesure de protection du climat se réalise durant la seconde moitié du XXI^e siècle, des événements climatiques encore plus extrêmes seront à attendre. Il sera alors indispensable d'augmenter durablement les fonds alloués.

Les frais d'exécution à la charge de la Confédération et des cantons sont respectivement estimés à 14,4 millions de francs pour les investissements à caractère unique (essentiellement destinés à l'élaboration des études de base et à l'adaptation de l'entretien des cours d'eau) et à près de 2,5 millions de francs pour les charges annuelles (p. ex. mise à jour des vues d'ensemble des risques). Moyennant un redéploiement des fonds et une redéfinition temporaire des priorités concernant les tâches, ces coûts supplémentaires seront imputés au crédit de protection contre les crues sans incidence sur le budget de la Confédération, jusqu'à ce que la combinaison des mesures, plus économique, réduise les dépenses engagées dans les ouvrages de protection. Pour les cantons, la présente révision se traduit par une légère augmentation des charges financières et de personnel, qui sont en partie subventionnées par la Confédération. Soutenant déjà la remise en état périodique des ouvrages de protection, la Confédération participera aussi aux travaux d'entretien réguliers de protection contre les crues, lesquels étaient jusqu'à présent entièrement aux frais des cantons. En revanche, la

Confédération ne financera plus le débroussaillage périodique des sections d'écoulement. La solution visée, qui consiste à combiner plusieurs mesures, sera moins coûteuse et réduira à moyen terme les dépenses que la Confédération comme les cantons engagent dans les ouvrages de protection. Par conséquent, les mesures de protection contre les crues se révéleront moins onéreuses qu'aujourd'hui pour les cantons. Cependant, du fait de l'augmentation attendue des risques, que les efforts déployés ne sauraient enrayer, ces économies sont appelées à s'amenuiser au fil du temps.

La protection de la population contre les crues sera maintenue à un niveau constant. Du point de vue économique cependant, l'actualisation du droit présente un bon rapport entre les coûts et l'utilité. Malgré l'accroissement des risques, le niveau de protection actuel pourra en effet être préservé grâce à un redéploiement des moyens financiers à disposition. Sans actualisation de la législation et sans réforme des mesures en vigueur, le maintien du niveau de protection actuel se traduirait par des coûts nettement plus élevés. Selon les estimations, l'actualisation du droit devrait permettre aux assurés et aux propriétaires fonciers de réaliser des économies de l'ordre de 12 francs par an et par personne sur les dommages. De même, les contribuables n'auront pas à déboursier plus de 6 francs supplémentaires par an et par personne pour financer la construction de nouveaux ouvrages de protection.

Projet en consultation en vue de modifier la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

À l'époque, la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau¹ avait posé les bases d'une approche moderne de la protection contre les crues en Suisse en accordant une plus grande importance aux aspects écologiques de l'aménagement des cours d'eau et aux mesures d'aménagement du territoire. Depuis, près de trois décennies se sont écoulées, et la gestion des dangers naturels a évolué. Les crues de 1999, 2000 et 2005 ont causé des pertes en vies humaines et des dégâts matériels importants et donné l'impulsion nécessaire à l'analyse et à l'adaptation de la stratégie appliquée en matière de protection. Force fut de reconnaître que la sécurité contre les dangers naturels ne saurait être absolue et qu'il importait par conséquent de ne pas mettre uniquement l'accent sur la défense contre le danger à proprement parler, mais de porter davantage attention à la gestion des risques liés aux dangers naturels.

Soucieuse de limiter les préjudices causés par les dangers naturels, la Suisse applique actuellement la stratégie de gestion intégrée des risques, que la commission extraparlamentaire Plate-forme nationale « Dangers naturels » (PLANAT) a inscrite en 2003 dans la stratégie « Sécurité contre les dangers naturels »² et qu'elle a confirmée en 2018. Mode global de gestion des dangers naturels, la gestion intégrée des risques combine l'ensemble des mesures et méthodes permettant d'atteindre et de maintenir durablement le niveau de sécurité visé. Fondée sur une évaluation exhaustive des dangers et de leurs conséquences sur les individus et les utilisations qu'ils font du territoire, la gestion intégrée des risques coordonne des mesures de prévention et de maîtrise d'un événement ainsi que des mesures de rétablissement dans le but de limiter les risques. Au-delà du danger en lui-même, il est donc indispensable de considérer le potentiel de dommages, à savoir les personnes et les biens matériels potentiellement menacés dans une zone dangereuse.

Près de 20 % de la population suisse vit actuellement dans des périmètres susceptibles d'être inondés. C'est là également que se trouvent environ 30 % des places de travail et un quart des biens matériels (840 milliards de francs)³. Selon les estimations, la probabilité d'occurrence des dommages causés par les crues (risque de crues) – autrement dit lorsqu'il y a coïncidence entre dangers et utilisations du territoire – devrait s'accroître considérablement⁴ : sous l'effet conjugué de la croissance urbaine et du développement des infrastructures, les événements naturels occasionneront davantage de dommages. Les scénarios de développement durable de l'urbanisation et des infrastructures anticipent une concentration accrue des valeurs dans certaines vallées alpines, dans les zones urbaines et les grandes vallées fluviales⁵. Il en résulte une exposition plus importante aux crues alors même que la vulnérabilité de la société s'accroît du fait de l'interconnexion croissante de l'économie et de la technologie. Par ailleurs, tout porte à croire que le potentiel de dangers augmente sous l'effet des changements climatiques. On s'attend en effet à une augmentation des conditions climatiques extrêmes et des événements dommageables qui y sont associés : les fortes précipitations seront à la fois plus fréquentes et plus intenses, ce qui entraînera une recrudescence des inondations et des glissements de terrain⁶.

Le rapport « Gestion des dangers naturels en Suisse » en réponse au postulat 12.4271, déposé par l'ancien conseiller national Christophe Darbellay⁷, a dressé un bilan de la gestion intégrée des risques et identifié des champs d'action pour aujourd'hui et demain. Il relève notamment les lacunes des bases légales nécessaires à la mise en œuvre de la gestion intégrée des risques. Le Conseil fédéral a adopté le rapport le 24 août 2016 et chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de lui soumettre une note de discussion analysant de manière approfondie les adaptations législatives requises. C'est sur la base de ce document que le Conseil fédéral a demandé au DETEC, le 16 juin 2017, d'élaborer le présent projet de consultation avec le concours des parties prenantes concernées, et en particulier des cantons.

La protection des personnes et des biens matériels importants contre les crues et les événements naturels, comme les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierres, est régie par la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFO)⁸. Il en ressort que la gestion des dangers naturels relève de la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons. Les cantons ont la possibilité de déléguer cette tâche aux communes. Pour leur part, les services spécialisés de la Confédération définissent les stratégies et les standards, conseillent les cantons dans l'exécution et accordent des subventions. Aux côtés de la Confédération, des cantons et des communes, d'autres protagonistes – parmi lesquels les milieux scientifiques, les assurances, le secteur privé et la population – jouent aussi un rôle de premier plan.

Les lacunes de la législation actuelle se résument comme suit :

- Restriction aux seuls processus dangereux résultant des eaux superficielles : les autres dangers liés aux eaux pouvant causer des dommages ne sont pas mentionnés explicitement.

¹ RS 721.00

² PLANAT (2004) : Sécurité contre les dangers naturels. Concept et stratégie, Bienne.

La stratégie a été actualisée et développée : PLANAT (2018) : Gestion des risques liés aux dangers naturels. Stratégie 2018, Berne.

³ Rapport disponible sous : www.parlament.ch/fr/12.4271 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

⁴ Ecoplan (2019) : Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU). Rechtsanpassung im Bereich Naturgefahren. Wirkungsanalyse, Berne.

⁵ Perlik, Manfred ; Wissen, Ulrike ; Schuler, Martin ; Hofschreuder, Jolanda ; Jame, Alain ; Keiner, Marco ; Cavens, Duncan ; Schmid Willy A.

(2008) : Szenarien für die nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in der Schweiz (2005–2030). Programme national de recherche PNR 54 « Développement durable de l'environnement construit », Zurich.

⁶ NCCS (éd.) (2018) : CH2018 – Scénarios climatiques pour la Suisse. National Centre for Climate Services, Zurich.

⁷ Rapport disponible sous : www.parlament.ch/fr/12.4271 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

⁸ RS 921.0

- Accent sur le danger : sous couvert d'un danger apparemment maîtrisé, le potentiel de dommages peut augmenter sous l'effet de la construction de nouveaux bâtiments et de nouvelles infrastructures, de la densification de l'utilisation du territoire ou de la croissance démographique. Le risque, autrement dit la possibilité que des événements occasionnent des dommages, continue de progresser, ce qui entraîne une hausse du coût des mesures subséquentes. Les évolutions observées à Berne, plus précisément dans le quartier de la Matte, à Zurich de même que dans les vallées du Rhin et du Rhône en sont autant d'exemples tangibles.
- Incitation financière à ériger des ouvrages de protection : la Confédération ne subventionne pas de mesures proportionnellement moins dispendieuses qui contribuent pourtant aussi à limiter les risques.
- Absence d'obligation pour les cantons d'élaborer des vues d'ensemble stratégiques : des instruments permettant aux cantons d'identifier la nécessité d'intervenir et de définir des priorités font défaut.
- Absence de mandat légal pour la Confédération quant à la promotion de la formation continue des spécialistes et du développement de méthodes axées sur la pratique.

La présente révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, désormais intitulée loi sur la protection contre les crues vise en premier lieu à inscrire dans la législation l'approche fondée sur les risques. Malgré le durcissement des conditions socio-économiques et l'évolution des conditions climatiques, elle a pour but de garantir sur le long terme la sécurité – gage de la réussite économique de la Suisse – et son financement. La répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons ayant fait ses preuves dans cette perspective, elle sera maintenue.

1.2 Options envisagées et solution retenue

Dans le cadre d'une évaluation économique⁹, plusieurs options ont été étudiées pour répondre à la nécessité d'intervenir résultant de la forte augmentation des risques.

- Option « Business as usual »
Le budget actuellement dévolu aux investissements dans les ouvrages de protection n'est pas revu à la hausse. Aucune mesure complémentaire n'est financée. Le risque, et avec lui la probabilité d'occurrence des dommages causés par les crues, s'accroît fortement. La hausse de tels dommages se traduira par une augmentation des prestations d'assurance et, en fin de compte, par une majoration des primes.
- Option « Renforcement des investissements dans les ouvrages de protection »
Face à l'augmentation du risque, les investissements sont renforcés, notamment en ce qui concerne la construction de nouveaux ouvrages de protection ou le développement de ceux existants. Toutefois, les ouvrages de protection étant généralement conçus pour une crue centennale, ils n'offrent qu'une protection limitée contre des événements de crue qui, pour être extrêmement rares, n'en sont que plus dévastateurs. Or il est estimé que la probabilité d'occurrence de ce type d'événement augmentera fortement sous l'effet conjugué de la croissance urbaine et des changements climatiques.
- Option « Promotion de la gestion intégrée des risques avec combinaison optimale de mesures »
En plus des ouvrages de protection, toutes les mesures de limitation du risque doivent être soutenues de manière équivalente afin de prévenir les incitations inopportunes. Il convient de promouvoir en priorité les mesures qui limitent la hausse du potentiel de dommages dans les zones dangereuses et réduisent la vulnérabilité.

Les adaptations législatives requises pourraient, en principe, être consignées dans une nouvelle loi sur les dangers naturels, ce qui nécessiterait l'octroi d'un mandat constitutionnel. En rejetant l'initiative parlementaire concernant un article constitutionnel pour une protection contre les dangers naturels¹⁰ en 2003, le Parlement a toutefois exprimé son refus de transférer des compétences à la Confédération dans le domaine de la protection parasismique : la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons doit être maintenue en matière de protection contre les dangers naturels.

Aucune nouvelle loi relative aux dangers naturels gravitaires (p. ex. crues, glissements de terrain ou avalanches) n'est requise pour atteindre les objectifs définis. Les modifications sont donc principalement apportées dans la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et dans l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE)¹¹. La législation sur la protection des eaux et des forêts est adaptée ponctuellement en conséquence.

La systématique actuelle de la loi est maintenue, raison pour laquelle une révision partielle suffit. Une révision globale n'est pas nécessaire, car les réflexions fondées sur le risque sont déjà intégrées sous une forme élémentaire dans la législation sur l'aménagement des cours d'eau. Les modifications ouvriront la voie à une prise en compte accrue et plus systématique du risque dans la planification, le financement et la mise en œuvre des mesures de protection.

1.3 Rapport existant vis-à-vis du programme de législation et des stratégies du Conseil fédéral

Le présent projet est annoncé dans le message du 29 janvier 2020¹² sur le programme de législation 2019 à 2023 et dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de législation 2019 à 2023. Le 16 juin 2017, le Conseil fédéral a pris

⁹ Ecoplan (2019) : Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU). Rechtsanpassung im Bereich Naturgefahren. Wirkungsanalyse, Berne.

¹⁰ Initiative parlementaire concernant un article constitutionnel pour une protection contre les dangers naturels (02.401), refusée en 2003.

¹¹ RS 721.100.1

¹² FF 2012 1830

connaissance de la note de discussion analysant les adaptations requises dans la législation sur les dangers naturels et demandé au DETEC d'élaborer un projet de consultation pour fin 2019.

Il s'appuie sur la stratégie « Sécurité contre les dangers naturels » de la PLANAT, dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 20 août 2004¹³. Elle détaille les modalités concernant les objectifs, acteurs et tâches d'une gestion intégrée des risques. Le Conseil fédéral a également pris connaissance de la stratégie actualisée en 2018¹⁴. La stratégie « Adaptation aux changements climatiques en Suisse »¹⁵ fait référence aux objectifs de la stratégie initiale contre les dangers naturels sous le point « Gestion des dangers naturels ».

Il est également conforme à la « Stratégie pour le développement durable »¹⁶, en particulier avec les objectifs définis dans les champs d'action 2 (Développement urbain, mobilité et infrastructures), 3 (Énergie et climat) et 4 (Ressources naturelles). L'objectif 2.9 (Les zones urbaines et les infrastructures sont protégées de manière adéquate contre les dangers naturels) se réfère explicitement à la stratégie contre les dangers naturels de 2003. L'objectif 3.6 correspond à l'objectif de la stratégie d'adaptation aux changements climatiques : « La Suisse exploite les opportunités offertes par les changements climatiques. Elle minimise les risques des changements climatiques, protège la population, les biens et les ressources naturelles vitales et augmente la capacité d'adaptation de la société, de l'économie et de l'environnement »

Enfin, ce projet contribue aux objectifs de la « Stratégie Biodiversité Suisse »¹⁷ dans la mesure où les fonctions écologiques doivent être préservées ou restaurées en cas d'interventions au niveau des eaux de surface.

1.4 Traitement des initiatives parlementaires

Aucune initiative parlementaire n'est en suspens.

La mise en œuvre des mesures prévues dans le rapport « Gestion des dangers naturels en Suisse » en réponse au postulat 12.4271, déposé par l'ancien conseiller national Christophe Darbellay, nécessite les présentes modifications législatives.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Le projet s'appuie sur le rapport « Gestion des dangers naturels en Suisse »¹⁸, fruit d'une collaboration entre l'administration fédérale, les services cantonaux, les entreprises nationales d'infrastructure, l'Association suisse des propriétaires fonciers, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses, les assurances et les milieux scientifiques et des commissions spéciales.

Dans la perspective de l'actualisation du droit prévue, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a rédigé une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral. Les experts cantonaux ont ainsi eu l'opportunité de prendre connaissance des grandes orientations et des thèmes prioritaires. Ils ont été consultés oralement et par écrit dans le cadre des Conférences sur les dangers naturels qui se sont tenues en 2017 et en 2018. Certains thèmes – notamment l'élaboration de vues d'ensemble des risques et la planification globales dans le cadre de la protection contre les dangers naturels ou les questions relatives à l'entretien des eaux – ont été approfondis dans le cadre d'ateliers et de groupes de travail réunissant des représentants des cantons.

La gestion intégrée des risques est largement acceptée comme une stratégie appropriée de gestion des dangers naturels, ce que reflète le fait que l'approche fondée sur les risques soit inscrite dans la législation de certains cantons. Citons, à titre d'exemple, la loi bernoise sur l'aménagement des cours d'eau, l'ordonnance glaronnaise sur la gestion des dangers naturels ou encore la loi tessinoise concernant les terrains exposés aux dangers naturels.

L'avant-projet a été élaboré au sein de l'OFEV avec le concours des experts de la division Prévention des dangers et du Service juridique. Il a été présenté lors de la Conférence des inspecteurs et inspectrices cantonaux des forêts, de la Conférence pour la forêt, la faune et le paysage, la Conférence des chefs de services de la protection de l'environnement, la Conférence suisse des aménagistes cantonaux, la Conférence des ingénieurs cantonaux, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement ainsi qu'à la PLANAT et au comité de direction Intervention dangers naturels (LAINAT) entre août 2018 et novembre 2019. L'Association suisse d'assurances et l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie ont elles aussi été informées du projet d'actualisation du droit. Ces différents organes n'ont formulé aucune objection. Enfin, certaines questions spécifiques ont été discutées et réglées avec plusieurs offices fédéraux (notamment l'Administration fédérale des finances, l'Office fédéral de l'énergie, l'Office fédéral des transports, l'Office fédéral du développement territorial, l'Office fédéral de la protection de la population).

¹³ PLANAT (2004) : Sécurité contre les dangers naturels. Concept et stratégie, Bienne.

¹⁴ PLANAT (2018) : Gestion des risques liés aux dangers naturels. Stratégie 2018, Berne.

¹⁵ OFEV (éd.) (2012) : Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Objectifs, défis et champs d'action, Berne.

¹⁶ Conseil fédéral suisse (éd.) (2016) : Stratégie pour le développement durable 2016–2019, Berne.

¹⁷ OFEV (éd.) (2012) : Stratégie Biodiversité Suisse, 2012.

¹⁸ Rapport disponible sous : www.parlament.ch/fr > 12.4271 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Au sein de l'Union européenne, la Directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (Directive 2007/60/CE) est entrée en vigueur le 26 novembre 2007. Elle poursuit l'objectif de réduire les risques des conséquences négatives associées aux inondations, en particulier sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique. L'approche suisse de gestion intégrée des risques a alors fait figure d'exemple.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Aussi concis que la version actuellement en vigueur, le présent avant-projet de la LPCr comporte toujours 17 articles. Les mesures concrètes ne seront proposées que dans l'ordonnance. Afin de présenter de manière transparente les modifications visées, le rapport explicatif renvoie aussi aux réglementations concernant l'ordonnance.

L'approche fondée sur les risques dans le cadre de la protection contre les crues est inscrite dans le projet à plusieurs niveaux : introduction du terme « risque », élargissement de l'éventail des mesures de protection possibles et obligation de mise en place d'une planification intégrée.

La répartition actuelle des compétences demeure inchangée. La protection contre les crues continuera donc de relever des cantons, tâche qu'ils ont en partie déléguée aux communes, aux particuliers et à des tiers. Les modifications proposées visent à éliminer les incitations inappropriées qui prévalent actuellement. À ce jour, la Confédération finance en effet des mesures techniques onéreuses qui requièrent une remise en état périodique. Les modifications proposées permettront à la Confédération de soutenir d'autres mesures qui se révèlent d'une plus grande efficacité dans une perspective globale tout en représentant un moindre coût. Des mesures comme la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire, la définition d'espaces libres ou l'utilisation conjointe des lacs de retenue seront encouragées. En outre, le soutien financier alloué aujourd'hui à l'entretien périodique des cours d'eau sera étendu à des mesures régulières contribuant à la protection contre les crues.

L'expérience montre que si l'encouragement ciblé de la formation continue des spécialistes et des projets de recherche s'inscrit dans le cadre d'une tâche commune, il peut se révéler plus efficace que si la Confédération en assume seule la responsabilité. Néanmoins, les bases de subventions requises font jusqu'alors défaut. L'introduction des éléments constitutifs des aides financières permettra d'instaurer des bases similaires à celles applicables dans le cadre d'autres lois relatives à l'environnement.

À moyen terme, les ajustements prévus seront financés par les fonds fédéraux à disposition, sans qu'il en résulte de coûts supplémentaires pour la Confédération. Si le scénario d'émissions sans mesure de protection du climat envisagé dans les Scénarios climatiques pour la Suisse CH2018¹⁹ se réalise durant la seconde moitié du XXI^e siècle des événements climatiques encore plus extrêmes seront à attendre. Il sera alors indispensable d'augmenter durablement les fonds alloués.

Dotée d'une formulation plus ouverte, la loi permettra de gérer les changements à venir. La loi fixe le cadre, l'ordonnance précise les dispositions de mise en œuvre.

L'approche fondée sur les risques est également introduite dans la LFo. Par ailleurs, la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)²⁰ définit nouvellement l'entretien des cours d'eau et le principe de participation des utilisateurs aux coûts des mesures de protection. Sur ces différents thèmes, la LFo et la LEaux sont conformes à la législation sur l'aménagement des cours d'eau – gage d'une harmonisation des pratiques.

4.2 Adéquation des moyens requis

Le présent projet ne confie pas de tâche entièrement nouvelle à la Confédération. Les éléments constitutifs de l'indemnisation et de l'aide financière sont légèrement renforcés, ce qui devrait permettre une affectation plus efficiente des fonds à disposition.

4.3 Mise en œuvre

En vertu des art. 11 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et 49, al. 3, LFo, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. La mise en œuvre de la présente révision partielle nécessite d'adapter les dispositions d'exécution de l'OACE et de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo)²¹, en particulier sur les points suivants : élaboration de vues d'ensemble des risques et de planifications globales pour la protection contre les dangers naturels, planification des mesures fondée sur les risques et utilisation du territoire basée sur les risques, obligation d'appliquer des mesures de protection et participation aux coûts. Les dispositions des ordonnances doivent être révisées au plus tard à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Conformément à l'art. 12 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et l'art. 50, al. 1, LFo, les cantons exécutent la loi et édictent les prescriptions nécessaires.

¹⁹ NCCS (éd.) (2018) : CH2018 – Scénarios climatiques pour la Suisse. National Centre for Climate Services, Zurich.

²⁰ RS 814.20

²¹ RS 921.01

5 Commentaires des dispositions

Préambule

Le préambule renvoie encore aux articles 24 et 24^{bis} de la Constitution du 29 mai 1874 (aCst.). Il renverra dorénavant aux articles correspondants de la Constitution (Cst.)²² actuellement en vigueur.

Titre

Le titre de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau est modifié en loi fédérale sur la protection contre les cours d'eau (loi sur la protection contre les crues ; LPCr). Ce nouveau titre reflète davantage le but de la loi.

Section 1 : But

Art. 1

La loi vise à protéger les personnes et les biens matériels importants contre l'action dommageable des eaux. La formulation « contre l'action dommageable des eaux » demeure inchangée dans la version française, celle-ci étant conforme à l'art. 76 Cst. Le but de la loi est énoncé à l'art. 1. La restriction aux eaux superficielles mentionnée à l'al. 2 est supprimée.

La notion d'« action dommageable » renvoie à tous les dangers hydrologiques, y compris ceux sans lien direct avec une étendue ou un cours d'eau qui peuvent toutefois causer des dommages importants à la surface terrestre (p. ex. sous l'effet du ruissellement superficiel ou de la remontée des eaux souterraines). Les précipitations qui ne s'infiltrent pas dans le sol mais s'écoulent en terrain ouvert provoquent un ruissellement superficiel. L'eau s'accumule en fonction des caractéristiques topographiques, puis gagne les rez-de-chaussée et les sous-sols par les ouvertures des bâtiments au point de mettre en danger des vies humaines et de causer des dommages. En cas de précipitations exceptionnelles notamment, le niveau des eaux souterraines peut monter rapidement jusqu'en surface et provoquer des inondations.

Art. 3 Mesures à prendre

L'objectif consiste à combiner de façon optimale des mesures d'aménagement du territoire avec des mesures relevant de l'organisation, du génie biologique ainsi que de la technique afin de maintenir durablement le risque à un niveau acceptable et économiquement supportable. Les mesures concernent des projets tant locaux que régionaux ou nationaux.

L'al. 1 introduit le terme « risque » et sa définition. La gestion des crues fondée sur les risques est dorénavant inscrite dans la législation, sachant qu'elle avait déjà été formulée en 2003 dans la stratégie « Sécurité contre les dangers naturels » en prônant un changement de paradigme de la « défense contre les dangers » à une « culture de gestion du risque »²³. L'accent n'est plus tant mis sur le danger en lui-même mais sur les conséquences qu'il exerce sur les personnes et les biens matériels potentiellement concernés.

Le risque est défini, au sens large, comme la possibilité de survenance d'un dommage²⁴ et, au sens restreint, comme le produit d'un dommage possible en cas de survenance d'un événement et de la probabilité d'occurrence de ce dernier. Le dommage prévisible est évalué au moyen de la grandeur « nombre de victimes mortelles par année » ou « francs par an ». À l'al. 1, le verbe « limitent » souligne qu'il existe plusieurs possibilités pour gérer les risques de crues. Il s'agit ainsi, d'une part, de prévenir l'émergence de nouveaux risques en évitant les zones menacées et, d'autre part, de réduire les risques existants. La formulation reflète également le fait que, les risques ne pouvant être entièrement éliminés, les risques résiduels doivent être supportés.

Comme auparavant, l'al. 1 accorde la priorité absolue à l'entretien des eaux et aux mesures d'aménagement du territoire. L'entretien des eaux permet de s'assurer que le fonctionnement des structures de protection existantes sera maintenu aussi longtemps que possible et garantit la capacité d'écoulement. Il contribue également à la préservation et à la valorisation des habitats dans les étendues et les cours d'eau ainsi qu'à leurs abords. L'al. 1 se réfère nouvellement à la définition mentionnée à l'art. 4, let. n, LEaux, soulignant ainsi le postulat d'une compréhension cohérente de l'entretien. Les mesures d'aménagement du territoire garantissent que les nouvelles utilisations du territoire intervenant dans les zones dangereuses n'entraînent pas une augmentation inacceptable des risques. Pour définir des zones de danger, les cantons devront à l'avenir considérer non seulement les niveaux de danger mais aussi les risques²⁵ auxquels sont exposés tous les territoires dangereux. Les mesures d'aménagement du territoire peuvent, en outre, contribuer à réduire les risques en présence en adaptant l'affectation du territoire à la situation de danger (p. ex. méthode de construction appropriée ou protection des objets).

À l'al. 2, la restriction aux seules mesures techniques est supprimée. En lieu et place, d'autres mesures de réduction du risque de crues sont citées. Le législateur souligne ainsi la nécessité de prendre en compte un éventail de mesures aussi vaste que possible, chacune d'elles produisant des effets différents : alors que les ouvrages de protection et l'entretien des cours d'eau diminuent le danger, les mesures d'aménagement du territoire réduisent le potentiel de dommages. À titre d'exemple, les espaces libres définis à proximité des étendues ou cours d'eau et des ouvrages de protection visent à faciliter autant que possible l'écoulement des eaux de crues et à limiter les dommages occasionnés en demeurant exempts

²² RS 101

²³ PLANAT (2004) : Sécurité contre les dangers naturels. Concept et Stratégie, Bienne.

²⁴ Loat, Roberto ; Meier, Elmar (éd.) (2003) : Wörterbuch Hochwasserschutz. Dictionnaire de la protection contre les crues. Dizionario della protezione contro le piene. Dictionary of Flood Protection, Berne.

²⁵ ARE, OFEG, OFEFP (2005) : Recommandation. Aménagement du territoire et dangers naturels.

de constructions et d'installations. Les mesures d'organisation consistent en des activités préparées et rodées en amont qui sont réalisées avant et pendant un événement afin de juguler son ampleur. Les alertes, les alarmes, l'aménagement de systèmes mobiles de protection contre les crues ou encore l'évacuation des personnes résidant dans des zones menacées en constituent quelques exemples.

L'exploitation des lacs de retenue compte également parmi les mesures envisageables pour autant que la sécurité des barrages exigée dans la législation sur les ouvrages de retenue ne soit pas compromise. Une partie du volume étant utilisé pour retenir les crues, le débit de pointe peut être modéré en aval. L'analyse de la crue du mois d'août 2005 et l'étude menée sur les 55 lacs de retenue les plus importants ont démontré l'utilité de cette pratique dans la protection contre les crues. L'utilisation conjointe d'un lac de retenue peut parfois se révéler une mesure de protection économique. Toutefois, si l'événement attendu ne se produit pas, un abaissement préalable du niveau d'eau peut entraîner un manque à gagner dans la production énergétique et donner lieu à des demandes d'indemnisation. Rapportées à la production hydraulique d'une année entière, les conséquences d'une telle utilisation sont néanmoins considérées comme mineures.

Là où il est possible de travailler avec des matériaux de construction comme les végétaux et le bois mort, des mesures relevant du génie biologique sont mises en œuvre notamment pour sécuriser des berges ou contrôler l'érosion. Ces mesures complètent ainsi les ouvrages de protection techniques tout en privilégiant un mode de construction proche de l'état naturel.

L'al. 3 introduit deux composantes essentielles de la gestion intégrée des risques : la planification des mesures selon une approche intégrée et fondée sur les risques.

L'« approche fondée sur les risques » est une procédure systématique consistant en l'analyse et l'évaluation des risques afin de proposer les mesures les mieux adaptées. Si la planification devait jusqu'à présent être « rationnelle », elle se doit maintenant d'être « intégrée », ce qui implique explicitement la prise en compte de mesures relevant de l'aménagement du territoire, de l'organisation, du génie biologique et de la technique et leur coordination au sein des différentes phases de la sphère du risque²⁶. Par ailleurs, le comportement des ouvrages de protection doit être vérifié en cas de surcharge – autrement dit, en cas de survenue d'un événement de plus grande ampleur que l'événement de dimensionnement – et d'autres mesures doivent être adoptées en complément. Les ouvrages de protection sont conçus en fonction d'un événement de référence donné. Des événements de plus grande ampleur ne pouvant toutefois être exclus, il importe de préciser comment gérer le risque résiduel. Par « planifier », l'on entend l'ensemble du processus, de la conception au contrôle et à l'entretien des mesures en passant par leur exécution et leur actualisation.

L'al. 3 souligne, comme jusqu'à présent, que les mesures de protection contre les crues doivent être coordonnées avec d'autres activités d'aménagement du territoire, notamment la protection des eaux, l'utilisation de l'eau, la protection de la nature et du paysage ou encore la protection des terres agricoles.

Art. 4 Exigences

À l'al. 1, le terme « rives » est supprimé, le terme « eaux » intégrant déjà la notion correspondante.

Les al. 2 à 4, dont le libellé est pratiquement identique aux dispositions prévues à l'art. 37 LEaux, sont supprimés. Les exigences relatives aux interventions dans les eaux de surface ne sont dorénavant plus formulées que dans la LEaux. Le renvoi mentionné à l'al. 2 rappelle toutefois que les exigences relatives à la protection des eaux s'appliquent à l'ensemble des mesures d'aménagement des cours d'eau.

Art. 6 Indemnités pour les études de base et les mesures de protection contre les crues

Le titre est complété par le terme « études de base ». Il s'agit d'une modification formelle : en vertu de l'art. 2 OACE, la Confédération finance d'ores et déjà l'élaboration de documents de base comme des cartes des dangers.

Les art. 6 et 8 sont dorénavant synthétisés dans le seul art. 6, dont l'al. 1 est reformulé. Celui-ci définit les éléments constitutifs des subventions et précise la forme des indemnités. Il décrit le modèle de subventionnement prévu dans les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons. Repris de l'art. 8, al. 1, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau en vigueur, le nouvel art. 6 est conforme à l'art. 36, al. 1, LFo. La formulation « mesures visant à protéger la population et les valeurs matérielles considérables contre les risques inhérents à l'eau » est remplacée par « mesures nécessaires à la protection contre les crues au regard de la planification, de l'organisation, du génie biologique ou de la technique ». Ainsi le risque ne saurait être réduit efficacement sans une combinaison optimale de l'ensemble des mesures. Le fait que toutes les mesures soient éligibles aux indemnités supprime les incitations inappropriées.

L'al. 2 énumère les activités donnant droit à subvention. Les let. a à e présentent un florilège des bases et mesures concernées.

Let. a : la compétence des cantons dans l'élaboration de bases est définie à l'art. 14. Les études de base incluent notamment des cadastres des ouvrages de protection, des cadastres des événements, des cartes des dangers et des analyses des événements après la survenue d'événements météorologiques de grande ampleur. Les nouvelles bases – parmi lesquelles des vues d'ensemble des risques et des planifications globales cantonales pour la protection contre les dangers naturels – bénéficient elles aussi d'indemnités. Tenu à une représentation comparable non seulement des dangers mais aussi des risques du fait de l'introduction du terme « risque » (cf. art. 3, al. 1, de l'avant-projet de la LPCr), les cantons doivent disposer – comme pour les cartes des dangers – de vues d'ensemble des risques comparables à l'échelle du territoire. La compilation des études de base sur les dangers et des informations relatives à l'utilisation du territoire livre une vue d'ensemble des personnes et des biens matériels concernés. Les cantons s'appuient sur les « planifications globales relatives aux dangers naturels », qui intègrent l'évolution des risques, l'état des mesures de protection et

²⁶ OFPP (2014) : Gestion intégrale des risques. Importance pour la protection de la population et des bases d'existence.

l'éventail des options envisageables, pour identifier les actions à entreprendre, élaborer des stratégies de mesures et fixer des priorités pour la suite. La Confédération soutient les cantons en cofinçant ou en fournissant les documents de base sur les risques, les études spécialisées ou les guides nécessaires.

Let. b : la Confédération a dorénavant la possibilité d'indemniser les travaux nécessaires à la réalisation de mesures d'aménagement du territoire. Citons, à titre d'exemple, les analyses spécifiques des dangers, les études visant l'optimisation des variantes et les bases de décision nécessaires à la répartition des affectations ou aux plans d'occupation des sols, comme la délimitation d'espaces libres. En font également partie les planifications relatives aux bassins versants ou les concepts de mesures. Les indemnités concédées au titre du déplacement d'ouvrages et d'installations menacés vers des lieux sûrs font toujours partie intégrante de la législation sur l'aménagement des cours d'eau : elles sont désormais inscrites dans la loi.

Let. c : la compétence des mesures d'organisation relève en principe de la protection civile. Dans le cadre de la protection contre les crues, la Confédération continue toutefois de financer la mise en place et l'exploitation de systèmes de mesure et d'alerte précoce (dispositifs d'alerte ; à ce jour, art. 6, al. 2, let. b, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau) ainsi que l'élaboration de plans d'intervention. Le terme « plan d'urgence » était employé jusqu'à présent à cet effet. Aujourd'hui, il s'agit de planifier globalement des activités des organes de conduite et des forces d'intervention dans le cadre d'un scénario donné – par exemple un événement de crue²⁷. La Confédération a par ailleurs la possibilité de cofinancer des dispositifs techniques destinés aux interventions d'urgence, notamment des batardeaux ou des dispositifs de levage mobiles pour les ponts, dans le cadre du concept de protection contre les crues.

Let. d : cette lettre récapitule les mesures de génie biologique et de technique, qui étaient détaillées dans l'art. 6, al. 2, let. a. L'entretien des eaux y est nouvellement mentionné. Il fait référence aux mesures nécessaires à la protection contre les crues définies à l'art. 4, al. 1. A ce jour, seuls les travaux de maintenance périodiques réalisés tous les cinq à dix ans²⁸ bénéficiaient d'un soutien financier. Dorénavant, l'entretien régulier des eaux doit être encouragé financièrement dans le cadre de la protection contre les crues. Les interventions régulières ont pour but de prolonger la durée de vie des ouvrages de protection tout en favorisant un aménagement des cours d'eau qui soit proche de l'état naturel. En voici quelques exemples : le remplacement ponctuel des matériaux rigides par des mesures proches de l'état naturel pour l'aménagement des rives ou l'élimination de certains seuils au profit de rampes permettant le passage des poissons. Le champ d'action de l'avant-projet de la LPCr prévoit un financement uniquement pour les mesures contribuant directement à la protection contre les crues, à l'exclusion de toute autre mesure non déterminante pour la sécurité telle que les mesures d'entretien visant à restaurer ou à préserver les fonctions naturelles (p. ex. faucher les berges ou reboiser) ou encore les mesures de promotion de la diversité des espèces. Le financement de ces mesures relève d'autres dispositions légales, en particulier celles de la LEaux, de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)²⁹, de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)³⁰ ainsi que de la législation agricole, notamment l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs (OPD)³¹ et de la LFo. Le débroussaillage périodique des sections d'écoulement, de même que toutes les autres mesures de soin et d'entretien, ne seront plus indemnisés.

Lettre e : si, dans le cadre des projets de protection contre les crues, des surfaces sont spécifiquement définies pour la retenue ou l'évacuation de l'eau dans des espaces de délestage et qu'un événement de crue se produit, la Confédération participe à la compensation des dommages qui en résultent. Un abaissement préventif des lacs de retenue s'inscrivant dans le cadre de la gestion des crues peut induire un manque à gagner dans la production énergétique. Le fait que la Confédération puisse allouer des indemnités pour la réparation des dommages ou la compensation d'un manque à gagner consécutif à une utilisation conjointe dans une optique de protection contre les crues constitue une disposition nouvelle. La Confédération s'engage dans ce domaine afin de prévenir toute incitation inappropriée et de contrecarrer les exigences excessives sous forme d'indemnités uniques capitalisées dans le cadre de projets.

Les dispositions d'exécution concrètes applicables à l'allocation d'indemnités pour les études de base et les mesures seront définies dans l'OACE et précisées dans les aides à l'exécution.

L'al. 3 définit la disposition applicable aux projets particulièrement onéreux. Il reprend à l'identique l'art. 8, al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau actuellement en vigueur.

L'affectation des fonds fédéraux est nouvellement définie dans la loi, aux al. 4 à 6. Les principes la régissant demeurent inchangés. Dans le cadre de la révision, la disposition relative à l'indemnisation des études de base est dorénavant inscrite dans la législation, alors que celle relative aux mesures fait déjà partie intégrante de l'OACE (l'al. 5, let. a et b, correspond à l'art. 2, al. 3, OACE, et la let. c correspond à l'art. 2, al. 4, OACE).

Les taux d'indemnités demeurent inchangés. Les études de base consistant notamment en l'élaboration de cartes des dangers ou de vues d'ensemble des risques jouent un rôle essentiel dans la planification économique des mesures de

²⁷ OFEV, OFPP (2019) : Planification des interventions en cas de danger naturel gravitaire. Guide pour les communes. (Projet)

²⁸ OFEV (éd.) (2018) : Manuel sur les conventions-programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution, Berne.

²⁹ RS 451

³⁰ RS 923.0

³¹ RS 910.13

protection, raison pour laquelle elles sont financées à hauteur de 50 %. En vertu du principe selon lequel la Confédération, les cantons et les communes supportent respectivement un tiers des coûts inhérents à une tâche commune, la Confédération finance les mesures à hauteur de 35 % de la prestation de base. Le système de prestations complémentaires échelonnées encourage une mise en œuvre rapide des mesures relevant de la gestion intégrée des risques et soutient des projets de qualité faisant l'objet d'un large consensus. Si les cantons doivent assumer des charges considérables pour mettre en œuvre des mesures de protection exceptionnelles, telles que celles nécessaires après la survenue de crues violentes, la Confédération peut augmenter sa contribution de 20 % au maximum.

Là encore, les dispositions d'exécution concrètes sur les prestations supplémentaires ainsi que les critères d'octroi du supplément sont précisées dans les aides à l'exécution. (Manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement).

Art. 7 *Aides financières pour la formation continue et la recherche*

La protection des personnes et des biens matériels importants contre les crues constitue une tâche commune : les mesures relèvent de la compétence des services spécialisés dans les dangers naturels et l'aménagement du territoire ou des services d'intervention. Cela étant, les propriétaires fonciers et les exploitants d'infrastructures peuvent eux aussi contribuer de manière déterminante à réduire les risques en appliquant des mesures de protection d'objets et en optant pour un mode de construction adapté au danger. L'expérience montre que les protagonistes cités considèrent souvent les dangers naturels comme une question secondaire qui, sans l'impulsion et l'accompagnement des services spécialisés dans les dangers naturels, tend à être négligée. Dans le cadre de projets communs réunissant plusieurs acteurs, il importe que chacun participe financièrement à hauteur de l'intérêt qu'il en retire. À ce jour, la Confédération ne pouvait apporter qu'une contribution limitée aux offres de formation continue et aux projets de recherche émanant de tiers. Du point de vue fédéral, si l'encouragement ciblé de la formation continue des spécialistes et des projets de recherche s'inscrit dans le cadre d'une tâche commune, il peut se révéler plus efficace que si la Confédération en assume seule la responsabilité. Les principes de base régissant les subventions correspondantes faisaient défaut jusqu'à présent. L'introduction d'éléments constitutifs des aides financières à l'image de ceux prévalant dans d'autres lois sur l'environnement palliera cette lacune.

L'al. 1 énumère les activités ouvrant droit à une subvention. L'al. 2 dresse la liste des entités qui y sont éligibles.

Dans le but d'harmoniser la pratique en matière d'exécution, il est indispensable d'instaurer une formation continue des spécialistes qui respecte des standards uniformes en matière d'application méthodologique et réglementaire. Aucune formation spécifique à proprement parler n'est proposée aux personnes officiant dans les domaines de la protection contre les crues ou la gestion intégrée des risques. Par conséquent, les formations continues axées sur ces domaines de spécialité, telles que celles proposées par les associations professionnelles et les fédérations (p. ex. la Commission pour la protection contre les crues de l'Association suisse pour l'aménagement des eaux ou l'association Spécialistes des dangers naturels Suisse), les hautes écoles spécialisées ou les cantons (p. ex. formation qualifiante de conseillers locaux en dangers naturels), jouent un rôle essentiel. Seuls des spécialistes dûment formés sont en mesure de planifier des mesures appropriées s'inscrivant dans le cadre de la gestion intégrée des risques. Ces offres s'adressent à tous les spécialistes amenés à prendre en compte les dangers hydrologiques pour mettre en œuvre les activités de prévention ou de gestion des événements qui leur incombent. Le groupe cible est, par exemple, constitué de personnes impliquées dans le génie civil, l'architecture ou l'aménagement du territoire, mais aussi les maîtres d'ouvrage du secteur public et de responsables de la sécurité. Par sa contribution financière aux offres de formation continue, la Confédération favorise la tenue effective des cours et à un coût supportable pour les professionnels du secteur privé. Les éléments constitutifs de l'encouragement de la formation continue des spécialistes sont nouvellement inscrits dans la loi – et non plus seulement dans l'ordonnance comme c'était le cas jusqu'alors (art. 19 OACE). Les éléments constitutifs des aides financières sont à présent dotés de la base formelle nécessaire.

Aucune norme spécifique ne régit la protection contre les crues. Dans un souci d'harmonisation, le recours à des méthodes et à des pratiques données est explicitement imposé dans le cadre des projets de protection concrets. Des recommandations et des directives, relatives par exemple à l'évaluation des dangers d'érosion des berges³², sont élaborées en étroite collaboration avec des tiers (p. ex. avec la Commission pour la protection contre les crues de l'Association suisse pour l'aménagement des eaux ou l'association Spécialistes des dangers naturels Suisse). Des instituts de recherche (p. ex. les hautes écoles spécialisées, le Laboratoire de recherches hydrauliques, hydrologiques et glaciologiques [VAW] de l'EPF Zurich, l'Institut de recherche de l'eau du domaine des EPF [Eawag] et l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage [WSL]) ou des bureaux d'études ou d'ingénieurs privés (entreprises de recherche) mettent aussi au point des instruments pratiques comme des modélisations du risque d'inondation, des instructions pour évaluer l'ampleur des crues ou l'efficacité des mesures de protection relevant de la construction. Par ailleurs, les projets (p. ex. concepts d'alarme) initiés par des exploitants d'installations, notamment les entreprises de chemin de fer, pour améliorer la protection de leurs propres installations peuvent présenter un intérêt à l'échelle du pays. De par sa faible participation financière et le droit de regard, dont elle dispose à ce titre, la Confédération a la possibilité de faire valoir une approche résolument axée sur la pratique dans les projets de recherche.

L'al. 3 plafonne le montant des aides financières au maximum à 45 % des coûts imputables. Le pourcentage retenu témoigne de l'intérêt de la Confédération et de la possibilité pour le bénéficiaire d'obtenir des fonds de tiers par ses propres moyens.

L'al. 4 précise que la contribution fédérale peut aussi être versée sous forme de forfait, sur la base d'une évaluation provisoire des coûts.

³² Hunzinger, Lukas ; Bachmann, Annette ; Brändle, Ralph ; Dändliker, Paul ; Jud, David ; Kokschi, Mario (2015) : Recommandations pour l'évaluation des dangers d'érosion des berges des cours d'eau, Berne.

Art. 8

Cet article est déplacé à l'art. 6, al. 2, et donc abrogé.

Art. 9 *Conditions d'allocation des contributions*

L'article est composé de deux parties : les indemnités et les aides financières. Les conditions d'allocation sont nouvellement énoncées au moyen de lettres.

L'al. 1 se réfère aux indemnités visées à l'art. 6. À la let. a, l'adjectif « rationnel » est remplacé par « intégré ». La notion de « planification intégrée » est conforme à l'utilisation qui en est faite à l'art. 3, al. 3.

La let. d, al. 1 constitue une nouvelle disposition, qui impose aux tiers, qu'ils soient usufruitiers ou responsables de dommages, de participer au financement. Les usufruitiers et les responsables de dommages peuvent être des institutions ou des entités publiques (entreprises liées à la Confédération, cantons ou communes) de même que des entreprises du secteur privé ou des particuliers.

Les usufruitiers jouissent des mesures de protection contre les crues, dès lors qu'ils en retirent une protection ou une valeur ajoutée. On parle de valeur ajoutée si la mesure de protection contre les crues permet de lever un ou plusieurs défauts de l'ouvrage, ou d'exploiter des synergies avec d'autres projets. Une telle plus-value n'étant pas imputable, elle doit être retranchée du coût global. Les usufruitiers qui entrent en jouissance de la protection contre les crues représentent une autre catégorie. Il incombe aux cantons de définir la nature et les modalités de leur participation. À cette fin, ceux-ci tiennent compte des réglementations en vigueur régissant le cofinancement par les propriétaires d'infrastructures de la Confédération (p. ex. routes nationales) et par les exploitants d'infrastructures subventionnés par la Confédération (p. ex. entreprises de chemin de fer). La part des coûts à la charge des différentes parties prenantes est reconnue comme coûts imputables.

Les responsables de dommages participent au financement des mesures de protection, lorsqu'ils ont compromis, par leur intervention, la protection contre les crues. Lorsqu'un démantèlement est impossible ou disproportionné, les responsables de dommages doivent supporter une partie des coûts nécessaires au rétablissement de la protection.

L'al. 2 énumère les conditions régissant l'allocation des aides financières.

Selon la let. a, la formation continue ou le projet de recherche doit être d'intérêt national pour bénéficier d'une aide financière. La let. b, selon laquelle les projets de formation continue et de recherche doivent répondre aux exigences légales, est identique à l'al. 1, let. b. Pour être applicables, les contributions fédérales doivent alimenter des projets de recherche déjà actés. Enfin, la let. c impose que les offres de formation continue ou les projets de recherche soient professionnels, axés sur la pratique et réalisés à moindre coût.

L'al. 3 reprend l'al. 2 du droit en vigueur.

Les actes suivants sont modifiés comme suit.

5.1 Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux*Art. 4, let. n* *Entretien des eaux*

Contrairement à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, la LEaux contient des définitions légales. La let. n introduit la définition de l'entretien des eaux qui s'applique également à la protection contre les crues. Par entretien des eaux, on entend les mesures régulières nécessaires à la sauvegarde et au rétablissement des fonctions naturelles des eaux ainsi qu'au maintien de la protection contre les crues. L'entretien vise à préserver des valeurs écologiques ou à maintenir des ouvrages de protection en état de fonctionnement tout en contribuant à la valorisation écologique d'un cours d'eau ou d'un tronçon. Par mesures régulières nécessaires, on entend les travaux à effectuer selon une périodicité donnée, par exemple tous les 1 à 5 ans, pour atteindre l'efficacité visée.

Art. 37 *Interventions dans les eaux superficielles*

Le titre est adapté. Jugé trop restrictif, le libellé initial « Endiguements et corrections de cours d'eau » est remplacé par la notion d'« interventions », qui inclut toutes les mesures modifiant l'aspect ou les fonctions écologiques des eaux. Les « interventions » ont généralement pour but la revitalisation, la protection contre les crues ou l'utilisation des eaux, à moins qu'elles ne s'inscrivent dans le cadre de mesures de remplacement prescrites dans la LPN. Le terme renvoie aussi aux interventions en rapport avec des installations de tiers, notamment l'aménagement de conduites industrielles. Le remplacement du terme technique « cours d'eau » par « eaux superficielles » augmente la portée de l'article, qui concerne aussi bien les cours que les étendues d'eau (p. ex. les lacs) et exclut les eaux souterraines (cf. art. 4, let. a).

Le terme « cours d'eau » est également remplacé par « eaux superficielles » aux al. 1 et 3. L'al. 1 comporte dorénavant une énumération continue des lettres (de a. à d., la let. b^{bis} étant remplacée). À la let. a, le renvoi à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (désormais « loi sur la protection contre les crues ») est modifié. Ainsi, le terme « aménagement des cours d'eau » est remplacé par « protection contre les crues ». Un « ou » est inséré après la let. c. Autre modification formelle : l'emploi du terme « protection contre les crues », qui est substitué à « protéger des personnes ou des biens importants ».

L'al. 2 actuel est subdivisé en deux alinéas (2 et 3) afin de distinguer explicitement les conditions prévalant à l'intervention des exigences relatives à l'aménagement en lui-même. L'al. 3 est, par ailleurs, enrichi du terme « entretenus ». L'entretien des eaux est défini à l'art. 4, let. n.

La réalisation de mesures de remplacement prévues dans la LPN au sein de l'espace réservé aux eaux superficielles relève de l'art. 37, al. 2 et 3, qui s'applique en substance dans le périmètre de la mesure de remplacement. L'obligation de réparer le dommage est définie selon la LPN et l'ampleur de l'atteinte, constatée sur le lieu d'intervention. Le périmètre d'une mesure de remplacement au sens de la LPN n'inclut pas nécessairement l'ensemble de l'espace réservé aux eaux, mais ce dernier doit être pris en compte au moment de la planification. Une mesure de remplacement ne saurait toutefois empêcher les revitalisations dont l'utilité est moyenne à grande pour la nature et le paysage d'après la planification des revitalisations (prévue à l'art. 41d) de l'ordonnance sur la protection des eaux³³. Si nécessaire, une mesure de remplacement au sens de la LPN peut être coordonnée avec un projet de revitalisation ou réalisée dans son sillage (moyennant une délimitation rigoureuse de la part correspondante et l'application d'une clé de répartition appropriée).

À l'al. 3, let. b, l'adjectif « weitgehend » est remplacé par « so weit als möglich », de manière à être conforme avec la version française « autant que possible ».

L'al. 5 est complété par la mention « remise en état d'ouvrages de protection endommagés lors d'événements », reprenant ainsi l'art. 4, al. 4, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. En conséquence, cet alinéa est abrogé.

Art. 62b Revitalisation des eaux

À l'instar de l'art. 9, al. 1, let. d, de l'avant-projet de la LPCr, le nouvel al. 3^{bis} introduit le principe d'usufruitier. Dans le cadre de la LEaux, l'implication de tiers se limite toutefois aux usufruitiers potentiels, les responsables de dommages n'étant pas mentionnés. En cas de revitalisation, l'usufruit se trouve limité à l'utilité spécifique et à l'indemnisation de l'avantage. Pour expliciter ce principe, citons l'exemple suivant : dans le sillage d'une revitalisation, le pont permettant le franchissement de la rivière est remplacé en raison d'une adaptation du profil d'écoulement. Le propriétaire du pont réalise une plus-value par rapport à la valeur actuelle de l'ancien pont. Il doit donc compenser ce bénéfice. La Confédération participe uniquement aux coûts correspondant à la valeur actuelle de l'ancien pont et aux adaptations requises.

5.2 Loi du 4 octobre 1991 sur les forêts

Art. 19

Par analogie à la modification apportée à l'art. 3, al. 3, de l'avant-projet de la LPCr, l'art. 19 LFo est complété par la mention suivante : « les mesures sont planifiées selon une approche intégrée fondée sur les risques ». Dans le cadre d'une planification intégrale, les mesures sont coordonnées avec celles engagées dans d'autres domaines. L'art. 17, al. 3, OFo mentionne les intérêts pris en compte, à savoir ceux de la gestion forestière, de la protection de la nature et du paysage, de la construction hydraulique, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire. En outre, l'introduction de la notion d'« approche intégrée » dans la loi corrobore le fait que les mesures de protection possibles doivent être coordonnées et dûment planifiées dans la sphère du risque. En plus des mesures d'aménagement du territoire (p. ex. l'évitement des zones dangereuses), il est également possible de recourir à des mesures techniques, notamment à des aménagements dans les zones de glissement, au drainage des versants ou à l'installation de filets de protection contre les chutes de pierres. Des mesures biologiques, comme le reboisement et l'entretien de la forêt protectrice, ou des mesures d'organisation, telles que la fermeture d'une route, peuvent aussi entrer en ligne de compte. La notion d'« approche fondée sur les risques » souligne que la planification des mesures doit s'appuyer sur des documents de base sur les risques (en particulier les analyses et évaluations des risques).

Art. 36 Protection contre les catastrophes naturelles

L'art. 36 est reformulé conformément à l'art. 6 de l'avant-projet de la LPCr. En vertu de l'al. 1, la Confédération a dorénavant la possibilité d'allouer aussi des indemnités pour les études de base. À l'instar de l'art. 6 de l'avant-projet de la LPCr, il s'agit d'une simple modification formelle. La Confédération finance d'ores et déjà l'élaboration de documents de base (p. ex. cartes des dangers). Dans le but de renforcer l'idée de gestion intégrée des risques, il est précisé que les mesures concernées sont celles nécessaires au regard de la planification, de l'organisation, de la biologie ou de la technique. La protection « de la population et des valeurs notables » est réduite à la « protection contre les catastrophes naturelles ». L'importance qui lui est dévolue reste la même (cf. art. 1, al. 2, LFo).

La LFo dresse déjà le catalogue des mesures éligibles à une indemnisation. L'al. 2 comporte deux nouvelles lettres, en plus des let. a à c. Le libellé des let. a à c. est identique aux termes de l'avant-projet de la LPCr et les mesures applicables sont les mêmes (transposées aux dangers que représentent les avalanches, les glissements de terrain, l'érosion et les chutes de pierres). À la let. d. (anciennement let. b.), la notion de « mesures biologiques » constitue le seul complément apporté. À la let. e., la notion d'« entretien » est ajoutée à l'instar de l'avant-projet de la LPCr. Néanmoins, il s'agit simplement d'une mention explicite, et non d'une nouvelle base de subventionnement. L'entretien des ouvrages de protection s'entend

³³ RS 814.201

comme une tâche permanente³⁴. La disposition mentionnée à la let. f permet à la Confédération de participer à la compensation des dommages survenus dans les espaces libres (p. ex. zones de dépôt d'avalanches). L'énumération détaillée ne modifie aucunement les éléments constitutifs des indemnités. Il est toujours possible d'apporter un soutien financier aux mêmes mesures qu'aujourd'hui.

5.3 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 aérien³⁵

Art. 32, al. 1

Le renvoi à la « législation fédérale sur la police des eaux » est modifié et fait désormais référence à la « loi sur la protection contre les crues ». Par ailleurs, les dates d'entrée en vigueur de la LFo et de la LPCr ont été ajoutées.

5.1 Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage³⁶

Art. 22, al. 2

Le renvoi à la législation en matière de police des eaux est remplacé par un renvoi à la LPCr.

5.2 Loi du 22 décembre 1916 sur les forces hydrauliques³⁷

Art. 17, al. 2

Les « prescriptions sur la police des eaux » sont précisées et, partant, remplacées par « les prescriptions [...] sur la protection contre les crues et la police des eaux ». Il est également spécifié qu'il s'agit de prescriptions fédérales et cantonales.

Art. 21, Titre, et al. 1

Les titres précédant l'art. 21 sont complétés par « protection contre les crues ». Ils se présentent dorénavant comme suit : A. Droit de surveillance des autorités / I. Protection contre les crues et police des eaux.

Les « prescriptions sur la police des eaux » sont précisées et, partant, remplacées par « les prescriptions [...] sur la protection contre les crues et la police des eaux ». Il est également spécifié qu'il s'agit de prescriptions fédérales et cantonales.

Art. 30

L'énumération des activités est complétée par la « protection contre les crues ».

³⁴ OFEV (2016) : Protection contre les dangers dus aux mouvements de terrain. Aide à l'exécution concernant la gestion des dangers dus aux glissements de terrain, aux chutes de pierre et aux coulées de boue.

³⁵ RS 725.116.2

³⁶ RS 451

³⁷ RS 814.20

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Indemnités aux cantons

Chaque année, la Confédération et les cantons investissent environ 380 millions de francs dans des ouvrages de protection (entretien, construction, remise en état ou remplacement), la Confédération contribuant à hauteur d'environ 120 millions de francs par an. Deux tiers du montant brut sont destinés à maintenir les ouvrages de protection en état de fonctionnement. Le tiers restant est investi dans la construction de nouveaux ouvrages afin de réduire les risques connus. Toutefois, le risque de crues augmente plus vite et plus fortement qu'il ne peut être réduit par la construction de nouveaux ouvrages. Afin d'atteindre le niveau de sécurité visé, et de le garantir durablement, il est indispensable de déployer des efforts supplémentaires.

L'actualisation du droit donne à la Confédération la possibilité de financer l'ensemble des mesures et des études de base. Il en résulte que les incitations inopportunes quant au choix des mesures adaptées sont supprimées et la combinaison optimale des mesures est favorisée. La Confédération participe dorénavant aussi à l'entretien régulier des ouvrages de protection afin de prolonger leur durée de vie. Cette démarche permet de réduire d'environ 10 % les dépenses consacrées à la remise en état et au renouvellement desdits ouvrages.

Cette solution de financement n'entraîne aucune majoration des coûts pour la Confédération : la participation étendue à toutes les mesures est compensée par des économies d'un montant équivalent. Les mesures d'organisation et d'aménagement du territoire, relativement abordables, se substituent parfois à des investissements plus coûteux dans la construction d'ouvrages de protection supplémentaires.

La Confédération soutiendra également les cantons dans l'élaboration de nouveaux instruments et études de base, notamment de vues d'ensemble des risques et de planifications globales dans le cadre de la protection contre les dangers naturels. Les dépenses supplémentaires non récurrentes s'élèveront à 3,6 millions de francs, auxquels s'ajouteront par la suite des frais de l'ordre de 0,3 million de francs par an. Ces coûts modérés seront compensés par une redéfinition des priorités budgétaires. Par conséquent, aucune augmentation du crédit de protection contre les crues n'est nécessaire.

La Confédération augmentera ses investissements dans la protection contre les crues sur la période 2020-2039. Essentiellement destinée à financer des projets de grande envergure, comme la correction du Rhône³⁸ ou le projet de protection contre les crues dans le Rhin alpin, cette hausse n'est pas imputable à la présente actualisation du droit.

Aides financières

La Confédération a dorénavant la possibilité d'allouer des aides financières à la formation continue et aux projets de recherche. Les cours de formation continue d'un montant annuel de 0,05 million de francs seront financés à partir des fonds actuellement consacrés à la protection contre les crues et n'auront, par conséquent, aucune incidence sur le budget fédéral. Concernant les projets de recherche, on assistera à un transfert des coûts des mandats vers les aides financières.

Dépenses de l'OFEV

Les coûts supplémentaires non récurrents pour les biens et services sont estimés à près d'un million de francs dans le domaine propre de l'OFEV. Cette somme est indispensable à l'élaboration d'études de base et d'aides à l'exécution ainsi qu'à la compilation des vues d'ensemble des risques et des planifications globales établies par les cantons pour en faire des instruments de portée nationale. Relativement modestes, ces coûts supplémentaires seront compensés par une redéfinition des priorités en matière d'engagements au sein du budget actuel et par un échelonnement des dépenses. Ils n'ont par conséquent aucune incidence sur le budget fédéral.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

À compter de l'entrée en vigueur de la loi, la mise en œuvre de l'avant-projet de la LPCr entraînera au sein de l'OFEV une augmentation durable des ressources en personnel équivalant à un taux d'occupation de 80 %. Ces ressources seront affectées, d'une part, à des thèmes tels que les planifications globales relatives à la protection contre les dangers naturels et l'entretien des cours d'eau et, d'autre part, à l'accompagnement des projets de recherche et à la coordination des offres de formation continue. Pour faire face à ce surplus de travail, l'OFEV dispose de 32 équivalents plein temps qui sont actuellement affectés à la prévention des dangers. Les charges supplémentaires seront compensées par une redéfinition des priorités dans le cadre du crédit de personnel actuel.

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

Le présent projet de loi a des conséquences financières, administratives et législatives pour les cantons.

³⁸ 18.097, Message du 14 décembre 2018 relatif au crédit d'ensemble pour la réalisation de la 2^e étape de la 3^e correction du Rhône (R3).

La Confédération accorde des subventions en vertu de l'art. 7, let. c et d, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)³⁹, à la condition exclusive que les cantons fournissent eux aussi une contribution financière équitable.

Conséquences financières

Du fait de l'actualisation du droit, les cantons doivent prévoir un investissement unique d'un montant total de 8,8 millions de francs, auquel s'ajouteront par la suite des frais d'environ 0,5 million de francs par an, pour l'élaboration de vues d'ensemble des risques et de planifications globales ainsi que pour la mise en conformité des prescriptions cantonales en vigueur avec les nouvelles dispositions fédérales. La Confédération participera respectivement à ces coûts à hauteur de 50 % pour l'élaboration des études de base et de 35 % pour les mesures, de sorte que les coûts supplémentaires à la charge des cantons s'élèveront finalement à un investissement unique de 5,1 millions de francs et à des frais de 0,3 million de francs par an.

Les mesures d'entretien des eaux mises en œuvre à la faveur de la protection contre les crues permettront d'économiser 40 millions de francs nets par an sur le long terme. En effet, un entretien régulier prolonge la durée de vie des ouvrages de protection, en les maintenant plus longtemps en état de fonctionnement, et réduit les dépenses de remise en état et de renouvellement. Le coût du cycle de vie des ouvrages de protection diminuera ainsi approximativement de 10 %, passant d'environ 380 millions de francs par an actuellement (montant total à la charge de la Confédération et des cantons) à quelque 340 millions de francs par an.

Surcharge administrative

Pour les cantons, l'actualisation du droit se traduit également par une surcharge administrative. Il est, par exemple, estimé que l'aménagement du territoire tenant compte des risques impliquera pour un quart des cantons un surcroît d'occupation de 90 jours pour les travaux non récurrents et un équivalent plein temps pour les travaux récurrents. Dans certains cantons, les nouvelles mesures d'entretien des eaux nécessiteront de réorganiser la coordination avec les communes et de repenser la planification financière et le système d'imputation. À cet égard, les charges de personnel non récurrentes sont estimées à 110 jours de travail ainsi qu'à un taux d'occupation de 10 % en moyenne par canton. Pour l'élaboration des vues d'ensemble des risques et des planifications globales destinées à la protection contre les dangers naturels, les charges de personnel non récurrentes sont évaluées à près de 10 équivalents temps plein, tous cantons confondus. Les charges récurrentes sont, quant à elles, estimées à 0,26 million de francs par an.

Conséquences sur la législation cantonale

Les bases légales cantonales doivent être adaptées s'il y a lieu.

Autres conséquences pour les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le présent projet n'a aucune conséquence particulière pour les communes, centres urbains, agglomérations et régions de montagne. Il est supposé que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne ne seront ni favorisés ni défavorisés par les ajustements proposés. Dans les zones habitées et aménagées, le risque augmente principalement sous l'effet d'une utilisation accrue du territoire. Dans les régions de montagne, la hausse du potentiel de danger représentera à l'avenir aussi une part importante du risque global. Les fonds fédéraux alloués aux mesures de protection et aux études de base continueront d'être attribués en fonction des critères ayant fait leurs preuves et ne seront pas investis dans des domaines jugés critiques à la lumière d'une évaluation nationale des risques.

6.3 Conséquences économiques

Les principales nouveautés du présent projet ont été soumises à une évaluation économique⁴⁰. Il en ressort que le risque de crues augmentera fortement à l'avenir. Compte tenu de l'émergence constante de nouveaux risques, les efforts déployés à ce jour pour réaliser des ouvrages de protection ne suffisent pas à remédier aux principales lacunes observées en matière de protection. En 2040, le risque de crues devrait être deux fois supérieur au niveau de protection visé. Selon le scénario climatique qui se réalisera, cette évolution risque de s'aggraver encore durant la seconde moitié du siècle. Il apparaît clairement que les conséquences se révèlent particulièrement lourdes dans les zones où les événements de crue sont rares, mais d'autant plus dévastateurs. Ces zones se situent en dehors du rayon d'action des ouvrages de protection, dont l'efficacité est limitée.

En complément des ouvrages de protection, il est donc indispensable d'appliquer d'autres mesures afin de réduire aussi le risque dans les zones concernées. L'augmentation attendue du risque procède de plusieurs causes et, notamment de la croissance urbaine, du développement des infrastructures et des changements climatiques. Une seule mesure, comme la construction d'ouvrages de protection supplémentaires, ne saurait par suite y remédier. Pour autant qu'elles soient combinées de manière optimale, le recours à plusieurs mesures produira des effets nettement plus tangibles sur la réduction des risques.

³⁹ RS 616.1

⁴⁰ Ecoplan (2019) : Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU). Rechtsanpassung im Bereich Naturgefahren. Wirkungsanalyse, Berne.

Une mise en œuvre efficace de la gestion intégrée des risques doit permettre de prévenir ou, au moins, de limiter la hausse du risque par rapport à aujourd'hui, sans augmenter les fonds publics alloués à la protection contre les crues, qui s'élèvent à environ 380 millions de francs par an. Cette démarche doit également modérer l'augmentation du risque en cas de survenue d'événements rares. Les statistiques des dommages⁴¹ montrent que pratiquement la moitié des dommages est imputable aux cinq événements majeurs qui se sont produits depuis 1972. Les trois crues les plus importantes (1977, 1987 et 2005) ont même causé, à elles seules, plus de 30 % de l'ensemble des dommages enregistrés au cours des 45 dernières années. En conséquence, la survenue d'un événement peut provoquer des dommages nettement plus élevés et plus dramatiques à l'échelle d'un individu que les valeurs moyennes ne le suggèrent.

Par rapport aux autres options envisagées, l'utilité de l'actualisation de la législation pour les acteurs concernés peut être évaluée globalement comme suit :

- les assurés et les propriétaires fonciers réaliseront des économies de l'ordre de 12 francs par an et par personne sur les dommages (en comparaison de l'option « Business as usual ») ;
- les contribuables n'auront pas à débours plus de 6 francs supplémentaires par an et par personne pour financer la construction ou l'optimisation d'ouvrages de protection (en comparaison de l'option « Augmentation du nombre d'ouvrages de protection »).

En contrepartie, il faut prévoir une légère hausse des frais d'exécution (Confédération, cantons, communes) d'environ 30 centimes par an et par personne (2,6 millions de francs par an) et des coûts initiaux non récurrents de 14,4 millions de francs. D'un point de vue économique, le projet de loi présente donc un bon rapport entre les coûts et l'utilité. Ces chiffres tiennent compte des événements affichant une période de retour élevée ou moyenne. Le bénéfice est encore plus grand pour ce qui est des événements rares à très rares.

6.4 Conséquences sanitaires et sociales

Les conséquences sanitaires et sociales n'ont pas fait l'objet d'une étude distincte. Il ressort néanmoins de précédentes enquêtes que la population suisse accorde généralement une grande confiance aux pouvoirs publics quant aux efforts entrepris en matière de protection contre les dangers naturels. Elle accepte également que ces mesures de protection aient un coût et se montre fondamentalement positive vis-à-vis de la gestion intégrée des risques et des mesures y afférentes. Par conséquent, une majorité de la population accueille favorablement des mesures de renforcement de la culture du risque, bien que la disposition à agir personnellement en ce sens ne soit guère marquée à ce jour⁴². La sécurité contre les dangers naturels peut être assurée à la faveur d'une combinaison optimale des mesures, ce qui contribue en retour à accroître le sentiment de sécurité de la population et prévient la hausse des primes d'assurance des dommages dus à des événements naturels.

6.5 Conséquences environnementales

Les conséquences environnementales n'ont pas fait l'objet d'une étude distincte. Néanmoins, la protection des biens matériels importants visée à l'art. 1 porte aussi sur les bases naturelles de l'existence, comme le sol ou l'eau. Par ailleurs, les processus à l'œuvre lors de la survenue d'événements s'inscrivent dans une dynamique naturelle des habitats et font partie intégrante de la biodiversité. Le projet favorise un aménagement des eaux qui soit proche de l'état naturel et contribue ainsi à préserver ou à restaurer les fonctions naturelles de celles-ci. À l'avenir, les mesures d'organisation et d'aménagement du territoire, qui nécessitent moins de surface, devraient prendre le pas sur les mesures techniques.

6.6 Autres conséquences

Aucune autre conséquence n'a été étudiée.

⁴¹ Internet : www.wsl.ch/fr > Dangers naturels > Comprendre et prévoir les crues > Banque de données sur les dommages dus aux intempéries.

⁴² Maidl, Elisabeth (2017) : Risk awareness and preparedness as social capacities in Swiss natural hazard risk management. Thèse de doctorat Université de Bâle.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur l'art. 76, al. 3, Cst., selon lequel la Confédération légifère sur la protection des eaux, sur le maintien de débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations. La Confédération dispose donc d'une compétence législative globale en matière d'aménagement des eaux.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La présente révision de la loi est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Elle est également conforme à l'orientation stratégique des développements engagés dans la gestion des dangers naturels à l'échelle mondiale, notamment l'Agenda 2030 et le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe.

L'Agenda 2030 pour le développement durable a été adopté le 25 septembre 2015 par la communauté internationale à New York. Le Conseil fédéral accorde une grande importance à l'Agenda 2030 : s'il n'est pas contraignant au niveau mondial, le Conseil fédéral n'en est pas moins déterminé à le mettre en œuvre tant à l'échelle nationale qu'internationale. Pas moins de 10 des 17 objectifs de développement durable ont un lien direct ou indirect avec l'objectif de réduction des risques. L'Agenda 2030 est mis en œuvre au moyen des politiques et instruments disponibles à ce jour, en particulier la « Stratégie nationale pour le développement durable » (2016-2019).

Le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 a été approuvé à l'unanimité par 187 états en 2015 lors de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe. Ces lignes directrices visent à prévenir l'émergence de nouveaux risques et à réduire ceux existants au cours des 15 prochaines années. La Suisse s'y associe, et le met en œuvre sur le territoire national mais aussi dans le cadre de la collaboration au développement. Les compétences de la Suisse en matière de gestion des dangers naturels sont également reconnues au plan international.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 164 Cst. et l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁴³, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes, comme les présentes, qui fixent les règles de droit.

7.4 Frein aux dépenses

Les dispositions de l'art. 6 élargissent l'objet du subventionnement. En vertu de la nouvelle formulation, la Confédération peut ainsi financer la construction, la remise en état et le remplacement des mesures techniques, comme cela était jusqu'à présent le cas, mais aussi l'ensemble des mesures décrites à l'art. 3. Cette disposition n'entraîne aucune dépense supplémentaire, les fonds étant simplement réalloués dans le cadre du crédit de protection contre les crues. Consistant en une combinaison de mesures de moindre coût, la solution visée réduira à moyen terme les dépenses engagées dans les ouvrages de protection. Les dispositions d'indemnisation ne sont donc pas assujetties au frein aux dépenses. Des événements de crues de grande envergure peuvent occasionner des dépenses supplémentaires dans des mesures de protection. Celles-ci seront en revanche assujetties au frein aux dépenses.

L'art. 7 instaure une nouvelle disposition en matière de subvention. Les dépenses prévues (0,05 million de francs par an) sont nettement inférieures au seuil des 2 millions de francs, à partir duquel les nouvelles dispositions relatives aux subventions applicables aux dépenses récurrentes sont assujetties au frein aux dépenses. La nouvelle base de subventions ne doit par conséquent pas être assujettie au frein aux dépenses.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La révision de la loi n'apporte aucun changement à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La protection contre les crues demeure une tâche des cantons. La Confédération alloue des subventions aux cantons et surveille les mesures mises en œuvre par leurs soins. Il s'agit donc aussi d'une tâche commune, ce qui garantit le respect du principe de subsidiarité.

En leur qualité de principal usufruitier des mesures de protection, les cantons supportent également la majorité des coûts y afférents. Le principe d'équivalence fiscale est respecté du fait que la Confédération dispose, de par les subventions qu'elle alloue, de la marge de manœuvre nécessaire pour influencer et contrôler les mesures de protection.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Les dispositions relatives aux indemnités et aux aides financières s'appuient sur les conditions et principes énoncés aux art. 6 à 10 LSu.

⁴³ RS 171.10

Dans l'avant-projet de la LPCr, l'art. 6 sur les indemnités et l'art. 7 sur les aides financières respectent les principes prescrits dans la LSU. L'art. 9 précise les conditions d'allocation des indemnités et des aides financières. Celles-ci sont conformes à la LSU. La Confédération pilote les activités en définissant les montants des indemnités allouées aux études de base et aux mesures. Les études de base comme les cartes des dangers ou les analyses des risques sont ainsi mieux indemnisées, car elles permettent l'acquisition des connaissances nécessaires à la planification de mesures de protection économiques et appropriées. Les prestations supplémentaires sont conçues comme un système d'incitation pour promouvoir une gestion intégrée des risques. Le but est de freiner l'augmentation des risques et de limiter les investissements dans les mesures de protection.

7.7 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 11 LPCr, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution et, en vertu de l'art. 13, al. 3, LPCr, il règle l'exécution des relevés et l'exploitation des données recueillies.

7.8 Protection des données

La mise en œuvre du présent projet de loi ne nécessite ni traitement de données personnelles ni aucune autre mesure en matière de protection des données.

Liste des abréviations utilisées

ARE	Office fédéral du développement territorial
Cst.	Constitution
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EPF	École polytechnique fédérale
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux
LFSP	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche
LFo	Loi du 4 octobre 1991 sur les forêts
LPCr	Loi du ... sur la protection contre les crues
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage
LSu	Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions
NCCS	National Centre for Climate Services
OACE	Ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (ancienne désignation)
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie (ancienne désignation)
OFEV	Office fédéral de l'environnement
Ofo	Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OPD	Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs
PLANAT	Plate-forme nationale « Dangers naturels »