

08.037

**Message
concernant les prestations de la Confédération pour
la réparation des dégâts dus aux intempéries de 2005
dans le canton d'Obwald**

du 14 mai 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral concernant les prestations de la Confédération pour la réparation des dégâts dus aux intempéries de 2005 dans le canton d'Obwald.

Par la même occasion nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2006 M 06.3012 Dégâts dus aux intempéries 2005 et prestations de la Confédération (CE 05.10.2006, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CE; CN 19.06.2007)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 mai 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Les fortes précipitations qui se sont abattues sur la Suisse du 19 au 23 août 2005 ont provoqué d'énormes dégâts dans 17 cantons. Le montant des dommages s'élève à 3 milliards de francs, ce qui est exceptionnel. Malheureusement, cette catastrophe a aussi coûté la vie à six personnes.

Berne, Lucerne, Uri, Obwald et Nidwald sont les cantons les plus sinistrés puisqu'ils ont enregistré à eux cinq environ 75 % de l'ensemble des dégâts. Les intempéries d'août 2005 ont endommagé près de 900 communes, soit presque un tiers de toutes les communes du pays.

Le présent message expose les principaux événements, les dégâts qu'ils ont causés ainsi que les conséquences financières.

En automne 2005, les trois cantons fortement touchés – Uri, Obwald et Nidwald – avaient demandé au Conseil fédéral une aide financière extraordinaire destinée à couvrir les coûts restant à leur charge.

Le 21 décembre 2005, le Conseil fédéral a décidé que la Confédération devait participer au financement de la réparation des dégâts dus aux intempéries en épuisant les possibilités légales à sa disposition, mais sans accorder d'aide extraordinaire. La demande des cantons d'Uri, d'Obwald et de Nidwald a ainsi été rejetée.

Après le Conseil des Etats le 5 octobre 2006, le Conseil national a accepté, le 19 juin 2007, par 79 voix contre 68, la motion 06.3012 de la CEATE-CE «Dégâts dus aux intempéries 2005 et prestations de la Confédération». Le Conseil fédéral a ainsi été chargé de soumettre au Parlement un message spécial sur les prestations de la Confédération allouées aux cantons pour réparer les dégâts causés par les intempéries d'août 2005, afin que le solde par habitant à charge des cantons les plus sinistrés reste raisonnable.

En conséquence, le présent message propose au Parlement d'octroyer au canton d'Obwald une aide fédérale extraordinaire unique d'un montant total de 14,4 millions de francs. La motion 06.3012 «Dégâts dus aux intempéries 2005 et prestations de la Confédération» peut ainsi être classée.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Les intempéries

Un système dépressionnaire est à l'origine des précipitations intenses qui se sont abattues en août 2005 sur une vaste zone au nord des Alpes. S'étendant des Alpes bernoises à l'Autriche et à la Bavière en passant par la Suisse centrale et une partie des Grisons, ces fortes pluies ont duré du 18 au 23 août. Elles succédaient aux différents événements pluvieux qui avaient déjà marqué la première moitié du mois d'août 2005.

Ces fortes précipitations ont provoqué une élévation exceptionnelle des niveaux et des débits d'eau dans de vastes zones des bassins versants de l'Aar, de la Reuss et de la Limmat. De nombreuses stations de mesure ont enregistré de nouveaux records. Les crues d'août 2005 peuvent bien être considérées comme l'événement le plus important jamais relevé par le réseau hydrométrique suisse.

Les crues d'août 2005 ont fait s'élever le niveau des grands lacs préalpins de près de 2,50 m. La limite de crue a parfois été dépassée de plus de 1 m. Les débits entrants ont atteint des valeurs de pointe jusqu'à deux fois supérieures à celles relevées en 1999, qui étaient déjà très hautes, ce qui entraîna des niveaux sans précédent et d'importants dégâts le long des rives.

1.2 Les dégâts

Ayant causé pour 3 milliards de francs de dégâts, les crues d'août 2005 représentent le sinistre aux conséquences financières les plus lourdes depuis le commencement du relevé systématique des dégâts dus aux intempéries en 1972 (voir tableau 1 et annexe 1). Grâce surtout à l'efficacité du plan d'urgence mis en place (alarmes et évacuations entre autres), six personnes seulement ont perdu la vie.

En tout, 17 cantons ont subi des dégâts, mais les cantons de Berne, Lucerne, Uri, Obwald et Nidwald en sont les plus gravement frappés, puisqu'ils totalisent à eux cinq près de 75 % des dégâts. Les intempéries d'août 2005 ont endommagé près de 900 communes, soit presque un tiers de toutes les communes du pays. Il n'est pas possible de délimiter une véritable zone de dégâts.

Si l'on considère l'ensemble du territoire suisse, environ 25 % des dommages ont été subis par des infrastructures, la majeure partie dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau.

1.2.1 Classement du sinistre

Bien que les intempéries d'août 2005 n'aient frappé qu'une partie des cantons des régions alpine et préalpine, les crues ont occasionné des coûts sans précédent en Suisse. Ce sont les cantons d'Obwald, de Nidwald et d'Uri qui ont le plus souffert.

Les montants des dommages pour les mesures immédiates ont été relevés jusqu'au printemps 2006. D'après la vérification des données (septembre 2007) dans les domaines de la protection contre les crues, des forêts et des «autres routes»¹, les montants initiaux pour les travaux de remise en état sont toujours valables.

Tableau 1

Montant total des dommages (estimation en millions de francs)

	Dommmages causés au domaine privé	Dommmages causés au domaine public (chemins de fer exclus)	Dommmages causés aux chemins de fer	Total
BE	575,5	169,8	59,5	805
LU	522,9	65,2	2,7	591
UR	323,0	28,7	13,0	365
OW	260,5	64,5	21,8	347
NW	75,0	41,7	2,8	119
GR	43,4	42,2	2,0	88
SZ	60,1	19,1	2,0	81
AG	44,7	3,5	0,0	48
ZG	25,7	8,2	1,3	35
SG	18,8	8,9	5,3	33
GL	12,3	7,9	0,2	20
ZH	15,1	0,5	0,2	16
SO	10,5	0,7	0,0	11
autres cantons	6,6	6,6	0,0	13
canton non précisé*	200,0	100,0	12,9	313
total intermédiaire	2193,9	567,4	123,7	2885
			Fonds	100
Montant total des dommages pour toute la Suisse**				2985

* Les chiffres figurant sous «canton non précisé» se réfèrent à des interruptions d'exploitation et à des routes communales ainsi qu'à une petite partie des dégâts causés aux chemins de fer.

** Cf.: Bezzola G. R., Hegg C. (éd.) 2007 Ereignisanalyse Hochwasser 2005, Teil 1 – Prozesse, Schäden und erste Einordnung. Office fédéral de l'environnement, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL). Connaissance de l'environnement n° 0707. 215 p.

¹ La notion d'«autres routes» englobe les routes publiques qui ne sont ni des routes nationales ni des routes principales.

1.2.2 Les dégâts dans le canton d'Obwald

Dans le canton d'Obwald, le coût total des dégâts a été établi à environ 347 millions de francs, dont 261 de dommages aux bâtiments et biens immobiliers. Plus de 40 % de ces dommages aux particuliers se sont produits dans la commune de Sarnen, où, entre autres, la collection de biens culturels du Couvent des sœurs bénédictines de St-Andreas a été inondée. L'ensemble des communes du canton a subi d'importants dégâts. Tous les torrents moyens et grands, l'Aa et le lac de Sarnen sont entrés en crue. Leurs débits considérables ont provoqué des inondations, des colmatages et des obstructions de lits. Des constructions, des ruisseaux et des voies de communication ont été endommagés à plusieurs endroits. Par exemple, l'Aa d'Engelberg a sapé la route cantonale menant à Engelberg avant de l'emporter en partie, ce qui a causé un dommage de plus de 10 millions de francs. Le Melchtal a également été coupé du monde durant plusieurs jours. Il a fallu construire des routes de remplacement. Le réseau ferroviaire du Zentralbahn a été gravement endommagé à dix endroits, aussi bien dans la vallée d'Engelberg que dans celle de Sarnen, cinq gares se sont trouvées sous l'eau et cinq ponts ont été détruits. Plus d'un millier de coulées de boue se sont produites dans tout le canton, en particulier dans les régions de Kerns, de Grosses Melchtal, d'Alpnach-Kägiswil et d'Engelberg. Elles ont surtout causé des dommages à des routes forestières, alpines et de transport de marchandises, mais ont aussi touché plusieurs maisons d'habitation et bâtiments commerciaux. Plus de 300 personnes ont dû quitter leur maison temporairement en raison du risque d'inondation ou d'instabilité.

Les crues qui se sont produites fin août 2005 dans le canton d'Obwald ont particulièrement touché le domaine public. En plus des dégâts à l'infrastructure et aux bâtiments, six des sept communes du canton déplorent des dommages importants causés à des infrastructures cantonales et communales telles que les routes, les canalisations et l'alimentation en électricité, pour lesquelles la Confédération n'accorde habituellement aucune subvention.

Si l'on rapporte le montant des dégâts subis par les cantons touchés par les crues de 2005 à leur surface et à leur nombre d'habitants, c'est le canton d'Obwald qui obtient les valeurs les plus élevées: plus de 700 000 francs par km² et plus de 10 000 francs par habitant.

1.3 La couverture des dégâts

1.3.1 Domaine privé

Une grande partie des dégâts causés par les intempéries dans le secteur privé est couverte par les prestations des assurances privées et publiques, par le Fonds suisse de secours pour dommages non assurables causés par des forces naturelles (fortune à fin 2004: 220 millions de francs) ainsi que par des dons (Chaîne du bonheur, Fonds pour les dégâts dus aux intempéries en Suisse: 100 millions de francs).

1.3.2 Domaine public

Dans les domaines aménagement des cours d'eau, forêts, routes nationales et principales, agriculture et entreprises de transport (chemins de fer), la Confédération dispose de bases légales qui lui permettent de participer à la réparation des dégâts en accordant des contributions fédérales. Jusqu'à fin 2007, les cantons à forte capacité financière (notamment le canton de Nidwald) étaient exclus des subventions fédérales pour l'aménagement des cours d'eau.

Les crédits d'engagement et de paiement requis ont été imputés au budget 2006 dans le cadre des crédits supplémentaires et portés au budget ordinaire 2007. Une grande partie des travaux de remise en état a pu être achevée avant l'introduction de la RPT.

1.4 Mandat d'examen d'une aide fédérale extraordinaire

1.4.1 Aide fédérale pour la remise en état

Le Conseil fédéral a dégagé près de 250 millions de francs pour la réparation des dommages dans le domaine public (aménagement des cours d'eau, forêts, agriculture et entreprises de transport [chemins de fer]) en utilisant toutes les possibilités légales. Cette somme a tout juste couvert la moitié des coûts de remise en état dans le domaine public (voir aussi tableau 2).

1.4.2 Aide fédérale extraordinaire du point de vue de la Confédération

Pour des raisons aussi bien matérielles que financières, le Conseil fédéral avait décidé de ne pas octroyer d'aide fédérale extraordinaire aux cantons particulièrement touchés d'Obwald, de Nidwald et d'Uri immédiatement après l'événement de 2005 (décision du 21 décembre 2005), estimant que les intempéries comme celles de 2005 risquent de se multiplier et ne peuvent plus guère être qualifiées d'extraordinaires. Il n'a donc d'abord pas non plus soumis de message spécial au Parlement, conformément à sa stratégie après les intempéries de 1999, de 2000 et de 2002.

La motion 06.3012 de la CEATE-CE «Dégâts dus aux intempéries 2005 et prestations de la Confédération» a été acceptée par 79 voix contre 68 au Parlement. Elle charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message spécial sur la participation de la Confédération aux frais des cantons liés aux intempéries d'août 2005. Le texte doit être formulé de telle sorte que le solde des dépenses par habitant dans les cantons les plus touchés par les intempéries soit tolérable.

Par la suite, le Conseil fédéral a examiné plusieurs variantes d'aide fédérale extraordinaire. Sur la base de cette analyse, il a exprimé l'avis que, suivant la pratique en vigueur et par analogie avec l'arrêté fédéral du 17 juin 1994 (RO 1994 1396) garantissant un coût raisonnable par habitant, seule une aide fédérale extraordinaire minimale devait être proposée. Celle-ci devrait surtout tenir compte de la situation du canton d'Obwald: en effet, si aucune aide fédérale extraordinaire ne lui était octroyée, les coûts restant à la charge de ce canton atteindraient des records avec plus de 1000 francs par habitant (voir tableau 2). De plus, la charge par habitant du canton d'Obwald est nettement plus élevée que celle de tous les autres cantons.

Compte tenu de la très forte charge par habitant et du faible potentiel de ressources du canton d'Obwald, ainsi que du risque économique lié qui pèse sur ce canton sinistré, le Conseil fédéral juge raisonnable de demander au Parlement une aide fédérale extraordinaire unique en faveur du canton d'Obwald pour un montant de 14,4 millions de francs. Les cantons d'Uri et de Nidwald ont certes aussi une forte charge par habitant, mais leur capacité financière était supérieure en 2005 à celle d'Obwald. La capacité financière des cantons d'Uri et de Nidwald a ainsi été considérée comme suffisante pour que les deux cantons assument la réparation des dégâts sans aide spéciale. A cela s'ajoute que le canton d'Obwald a été plus touché dans le domaine des « autres routes » que les cantons d'Uri et de Nidwald.

Le 28 septembre 2007, le Conseil fédéral a donc chargé le DETEC de rédiger un message sur les crues de 2005 prévoyant de proposer au Parlement l'octroi au canton d'Obwald d'une aide fédérale extraordinaire d'un montant total de 14,4 millions de francs. Par le même arrêté, le Conseil fédéral a demandé au Parlement une majoration des crédits ordinaires du budget 2008 pour la prévention des dangers naturels et une adaptation en ce sens du plan financier 2009 à 2011. Les Chambres fédérales ont accepté cette requête au cours de la session d'hiver 2007.

1.4.3 Appréciation de l'aide fédérale extraordinaire

Une aide fédérale extraordinaire est une prestation volontaire que la Confédération accorde aux cantons dans le cadre de la solidarité nationale; il n'existe pas de droit légal à l'obtention d'une aide extraordinaire.

Seuls les projets qui visent à rétablir le degré de protection existant avant les crues de 2005 peuvent prétendre à une aide financière extraordinaire et non les projets d'appoint destinés à augmenter le degré de protection en conséquence des crues de 2005.

2 Teneur de l'arrêté financier

2.1 Aide fédérale extraordinaire destinée au canton d'Obwald

Les dommages subis dans le domaine public du canton d'Obwald représentent quelque 64,5 millions de francs. La Confédération a épuisé toutes les possibilités légales et pris à sa charge environ 29,4 millions de francs.

En 2005, Obwald était le canton ayant la plus faible capacité financière de Suisse. De plus, le solde des coûts par habitant résultant des dégâts dus aux intempéries d'août 2005 y atteint des records.

Une aide fédérale extraordinaire est octroyée au canton d'Obwald sous la forme d'une subvention unique couvrant 90 % (soit 14,4 millions de francs) des coûts de la remise en état des « autres routes », domaine qui a été tout particulièrement frappé par les crues de 2005 à Obwald. Les domaines de l'aménagement des cours d'eau et des forêts ne reçoivent aucune aide fédérale extraordinaire. Les pertes de revenus et les coûts d'exploitation supplémentaires ne sont pas compris dans le montant total des coûts restants.

Malgré l'aide fédérale extraordinaire que l'on propose de lui octroyer pour ses «autres routes», il reste 20,7 millions de francs à la charge du canton d'Obwald dans le domaine public.

Le Conseil fédéral propose d'octroyer au canton d'Obwald une aide fédérale extraordinaire de 14,4 millions de francs destinée à réduire les coûts qui lui restent à charge dans le domaine public.

Aide fédérale extraordinaire destinée au canton d'Obwald pour le domaine public

Le solde des coûts comprend le montant des dégâts restant à la charge du canton après utilisation du droit ordinaire (taux de subvention ordinaire et 20 % de supplément en cas de crues).

Canton	Nombre d'habitants	Dommages au domaine public (sans chemins de fer) (millions de fr.)	Prestations fédérales accordées (millions de fr.)	Solde des coûts (millions de fr.)	Indice de capacité financière	Solde des coûts en fr./hab. sans aide fédérale extraordinaire (non indexé)	Solde des coûts en fr./hab. avec aide fédérale extraordinaire (non indexé)	Solde des coûts en (millions de fr.) avec aide fédérale extraordinaire (non indexé)
OW	33 162	64,5	29,4	35,1	30	1058	624	20,7
NW	39 497	41,7	6,7	35,0	128	887		
UR	35 083	28,7	18,2	10,5	40	300		
GR	187 812	42,2	23,3	18,9	58	101		
SZ	135 989	19,1	5,7	13,4	110	99		
GL	38 317	7,9	4,2	3,7	77	95		
LU	345 731	65,2	32,1	33,1	64	93		
BE	955 378	169,8	84,9	84,9	68	89		
ZG	105 244	8,2	2,1	6,1	224	58		

2.2 Participation aux coûts de la remise en état

Domaine d'application:

- L'aide fédérale extraordinaire concerne les travaux de remise en état dans le domaine des «autres routes» liés aux dégâts dus aux intempéries de la période du 19 au 23 août 2005 dans le canton d'Obwald.

Bases légales:

- Une nouvelle base légale sera créée pour octroyer des moyens financiers supplémentaires dans le domaine des «autres routes». La nouvelle loi fédérale s'appuie sur les art. 86, al. 3, let. e (participation générale au financement, par les cantons, des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur), et 103 (Politique structurelle) de la Constitution (Cst.).

Montant de l'aide fédérale extraordinaire:

- Les prestations de la Confédération couvrent au plus 90 % des frais de remise en état dans le domaine des «autres routes».

Versement:

- Le financement de la participation de la Confédération aux coûts de remise en état que doit assumer le canton d'Obwald pour réparer les «autres routes» après les intempéries de la période du 19 au 23 août 2005 est assuré par un arrêté ouvrant crédit d'un montant de 14,4 millions de francs.
- Les prestations fédérales sont versées en une seule fois sur la base des décomptes définitifs.
- Les indemnités sont allouées si les mesures sont prises dans le cadre d'un projet approprié et que les exigences légales sont remplies.
- Si la remise en état aboutit à un état différent de l'état initial, un devis détaillé pour une remise en état fictive de l'état initial est requis en plus des décomptes.
- Le DETEC (OFEV) est compétent pour le processus de paiement.

3 Conséquences sur les finances et le personnel

Les travaux entrepris dans le canton d'Obwald pour réparer les dégâts dans le domaine public occasionnent des coûts avoisinant 64,5 millions de francs. La Confédération a déjà pris à sa charge environ 29,4 millions de francs en utilisant au maximum les possibilités légales à sa disposition. Par l'arrêté fédéral proposé dans le présent message, elle déboursera encore 14,4 millions de francs. Ainsi, le canton d'Obwald et ses communes doivent encore faire face à un total de 20,7 millions de francs.

Les crédits d'engagement et de paiement requis pour les contributions fédérales à la réparation des dégâts dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau, des forêts, des routes nationales et principales, de l'agriculture et des entreprises de transport (chemins de fer) ont été imputés au budget 2006 dans le cadre des crédits supplémentaires et portés au budget ordinaire 2007. Les travaux de remise en état seront vraisemblablement achevés en 2008.

Se fondant sur la loi fédérale de durée limitée proposée avec le présent message et l'arrêté fédéral qui y est lié, la Confédération versera encore 14,4 millions de francs au canton d'Obwald. En vertu de l'art. 86, al. 3, let. e, de la Cst. et des nouvelles bases légales mentionnées, ces moyens supplémentaires seront imputés au financement spécial pour la circulation routière.

L'aide fédérale extraordinaire de 14,4 millions de francs allouée au canton d'Obwald pour la réparation des dégâts dus aux intempéries de 2005 n'est inscrite ni au budget 2008, ni au plan financier 2009 à 2011. Il n'y aura pas compensation des dépenses supplémentaires dans le cadre du budget du DETEC compte tenu du mandat contraignant que le Parlement a confié au Conseil fédéral.

Pour financer cette aide, le DETEC (OFEV) doit être habilité, dans le cadre de cet objet, à inscrire un nouveau crédit de 14,4 millions de francs en prévision du budget 2009. Le plafond de dépenses du DETEC sera adapté en conséquence.

L'arrêté fédéral prévu n'aura de conséquences ni sur le personnel de la Confédération, ni sur celui des cantons.

4 Liens avec le programme de la législature

Les événements à l'origine de ce projet n'étaient pas prévisibles. Ce dossier n'est donc pas contenu dans le programme de la législature.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La loi fédérale de durée limitée concernant les prestations de la Confédération pour la réparation des dégâts dus aux intempéries de 2005 dans le canton d'Obwald se fonde sur les art. 86, al. 3, let. e, et 103 Cst. (RS 101). L'arrêté fédéral concernant les prestations de la Confédération pour la réparation des dégâts dus aux intempéries de 2005 dans le canton d'Obwald se fonde sur l'art. 167 Cst.

L'art. 86, al. 3, let. e, Cst. précise que la Confédération affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales au titre de participation générale au financement, par les cantons, des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur. Cette disposition est la base constitutionnelle permettant d'octroyer au canton d'Obwald, au titre d'une aide spéciale, des moyens supplémentaires provenant du produit de l'impôt sur les huiles minérales.

En vertu de l'art. 103 Cst., la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut au besoin déroger au principe de la liberté économique. L'aide spéciale accordée au canton d'Obwald est l'application concrète de cette disposition constitutionnelle. Elle est une mesure adéquate pour soutenir ce canton particulièrement touché par les intempéries.

Conformément à l'art. 167 Cst., l'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération, établit le budget et approuve le compte d'Etat. Cet article est la base constitutionnelle de l'arrêté fédéral simple autorisant le crédit budgétaire de 14,4 millions de francs.

5.2 Forme de l'acte

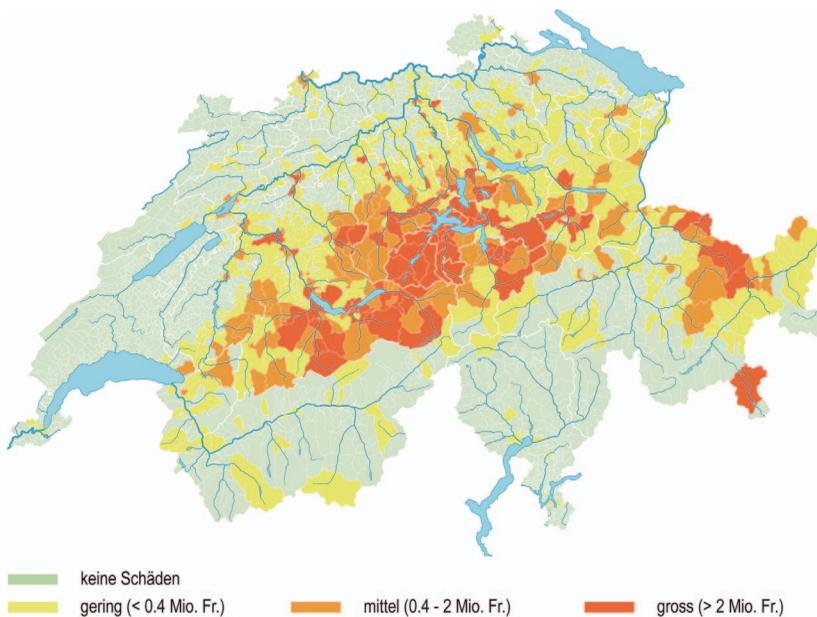
Pour l'aide spéciale accordée au canton d'Obwald, on a créé une nouvelle base légale sous forme d'une loi fédérale de durée limitée. Le financement exige la forme d'un arrêté fédéral simple, qui se fonde sur la nouvelle loi fédérale.

5.3 Assujettissement au frein à l'endettement

Conformément à l'art. 159, al. 3, lettre b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. La présente loi fédérale et l'arrêté fédéral autorisant le versement unique de 14,4 millions de francs constituent de nouvelles dispositions relatives aux subventions au sens de l'art. 159 Cst. Comme le plafond de 20 millions de francs qui détermine les dépenses uniques n'est pas dépassé, ne sont pas soumis au frein à l'endettement.

Carte des dégâts

Base: données communales de 1,83 milliard de francs



Base: Carte synoptique numérique de la Suisse (K606-01 © 2004 swisstopo)

Source: Bezzola G. R., Hegg C. (éd.) 2007 Ereignisanalyse Hochwasser 2005, Teil 1 – Prozesse, Schäden und erste Einordnung. Office fédéral de l'environnement (OFEV), Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL). Connaissance de l'environnement n° 0707. 215 p.

