



Grand Conseil
Commission de gestion

Grosser Rat
Geschäftsprüfungskommission

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL



Rapport d'analyse sur la construction et l'entretien du réseau routier cantonal par le Service des routes, transports et cours d'eau (SRTCE)

Session d'avril-mai 2015



Commission de gestion
Geschäftsprüfungskommission

SOMMAIRE

	Page
1. INTRODUCTION	4
1.1 Généralités	4
1.2 Méthodologie	4
1.3 Déroulement	5
2. ETAT DES LIEUX CONCERNANT LA CONSTRUCTION ET L'ENTRETIEN DES ROUTES CANTONALES	6
2.1 Faits	7
2.2 Constats	8
3. COLLABORATION ENTRE LES INTERVENANTS EN CHARGE DES DANGERS NATURELS RELATIFS AU RÉSEAU ROUTIER CANTONAL	10
3.1 Faits	10
3.2 Constats	10
4. ANALYSE DE LA GESTION DU PROJET DE CORRECTION ROUTIÈRE À ZEN HOHEN FLÜHEN	12
4.1 Faits	12
4.2 Constats	13
5. ANALYSE DE LA RÉALISATION DE LA NOUVELLE ROUTE H144 VILLENEUVE – BOUVERET (SECTION RENNAZ – LES EVOUETTES)	15
6. DÉGÂTS PROVOQUÉS PAR LA REMONTÉE DE LA NAPPE PHRÉATIQUE À PRAMONT ET À DORÉNAZ	16
6.1 Pramont	16
6.2 Dorénaz	16
7. RECOMMANDATIONS	17
8. CONCLUSIONS	19

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les Députés,

La Commission de gestion formée de Mesdames et Messieurs,

Narcisse Crettenand, président,

Philipp Matthias Bregy, vice-président,

Ludovic Cipolla

Didier Fournier

Stéphane Ganzer

Marcel Gaspoz

Eric Jacquod

Sidney Kamerzin

Urs Kuonen

Marianne Maret

Jean-Pierre Penon

Georges Schnydrig

Sonia Z'graggen

vous remet ci-après son rapport qu'elle a établi au sens de l'art. 44 du règlement du Grand Conseil, de la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) ainsi que de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF).

1. Introduction

1.1 Généralités

Le Service des routes, transports et cours d'eau (SRTCE) occupe plus de 420 employés. En 2013, ses charges de fonctionnement dépassaient Fr. 180 millions alors que les dépenses d'investissements se sont élevées à Fr. 113 millions. Une réorganisation a été menée suite à l'intégration du Service des transports en 2013.

Considérant le volume de ce service, la COGEST a retenu de l'analyser, notamment son fonctionnement général en se limitant toutefois à la construction et à l'entretien du réseau routier cantonal.

Dans ce cadre, la COGEST a décidé d'examiner plus en profondeur le projet de correction routière Zen Hohen Flühen. En fait, le Grand Conseil a accordé pour ce projet un crédit de Fr. 13.9 millions en décembre 2005 et un crédit complémentaire de Fr. 7.4 millions en mai 2013. Lors du débat sur le crédit complémentaire, plusieurs députés ont demandé que la COGEST analyse ce dossier.

L'analyse de la COGEST porte également sur le projet de la réalisation de la nouvelle route H144. Ce projet, initialement devisé en 2002 à Fr. 10.5 millions, a fait l'objet de deux crédits complémentaires accordés par le Grand Conseil, soit Fr. 7.37 millions en 2008 et Fr. 6.6 millions en 2013.

En parallèle, la COGEST a examiné les dégâts provoqués par la remontée de la nappe phréatique à Pramont et à Dorénaz.

1.2 Méthodologie

Dans un premier temps, la COGEST a défini une fiche méthodologique fixant le déroulement de son analyse. Elle a donc esquissé les démarches à suivre pour aboutir aux objectifs suivants :

- faire un état des lieux général concernant la construction et l'entretien des routes cantonales
- apprécier les collaborations entre les intervenants en charge des dangers naturels relatifs au réseau routier cantonal
- mettre en évidence les principaux enjeux et difficultés rencontrées
- analyser la gestion du projet de correction routière à Zen Hohen Flühen
- analyser la gestion du projet de la réalisation de la nouvelle route H144
- analyser le dossier concernant les dégâts provoqués par la remontée de la nappe à Pramont et à Dorénaz
- proposer quelques pistes d'améliorations dans les domaines analysés.

La COGEST a pris connaissance des débats tenus au Parlement et elle a consulté les rapports de l'Inspection cantonale des finances. Elle s'est entretenue avec le chef du Département, le chef du Service des routes, transports et cours d'eau (SRTCE), les chefs des trois arrondissements, le géologue cantonal, le chef de la section des dangers naturels du Service des forêts et du paysage (SFP).

La COGEST a désigné en son sein une délégation chargée spécifiquement de cette mission. Les constatations, analyses et propositions de ladite délégation ont été discutées en séance plénière de la COGEST et ont servi à l'élaboration du présent rapport.

1.3 Déroulement

La COGEST souligne le bon déroulement de ses investigations et de ses discussions. Elle salue la grande disponibilité de tous les intervenants et l'accès rapide à tous les documents demandés. Elle remercie toutes les personnes rencontrées pour leur collaboration et pour les informations communiquées en toute transparence. Grâce à ces échanges de qualité, le travail d'analyse et de propositions de recommandations a été facilité ; la COGEST peut affirmer que les sept objectifs susmentionnés sont atteints.

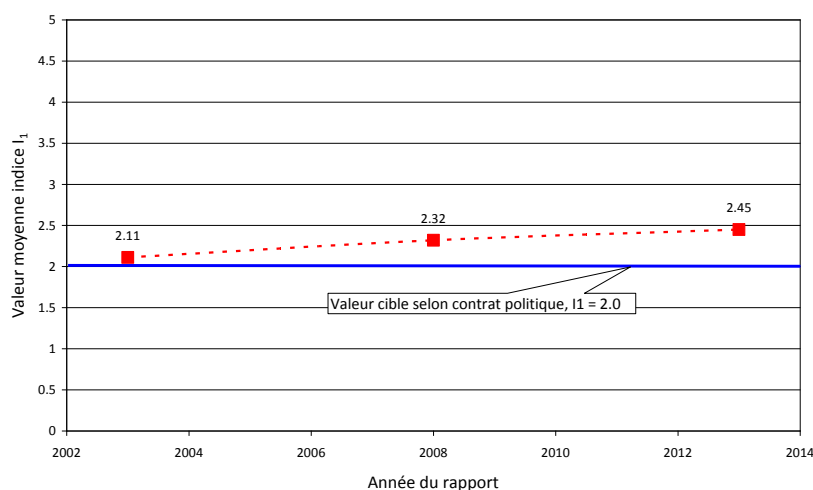
2. Etat des lieux concernant la construction et l'entretien des routes cantonales

Selon son contrat de prestations, le premier objectif du SRTCE est de compléter, améliorer, adapter, sécuriser et maintenir le réseau routier cantonal. Pour l'exercice 2013, sur les Fr. 64 millions budgétisés à cette fin, Fr. 62.3 millions ont été effectivement utilisés.

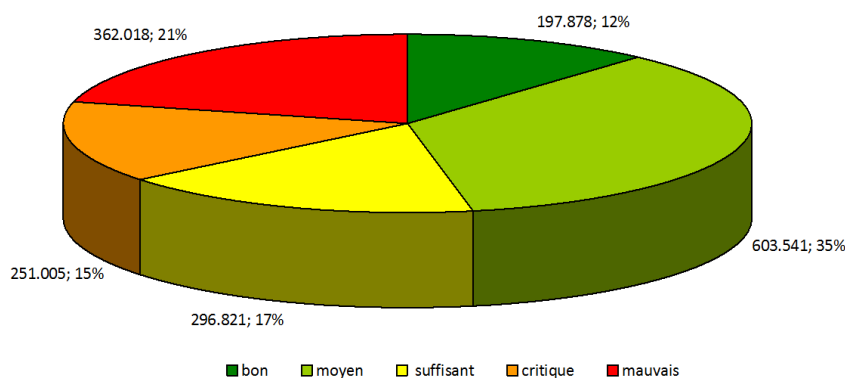
Le réseau des routes cantonales s'étend sur 1'806 km, dont des routes principales suisses de 225 km, des routes cantonales de plaine de 305 km et des routes cantonales de montagne de 1'276 km.

Parmi les indicateurs publiés, il peut être relevé une lente détérioration des ouvrages d'art du fait des disponibilités budgétaires limitées. Le niveau de qualité de l'état de la chaussée présente un indice visuel moyen de 2,45 en 2013 pour atteindre 2,81 à mi-février 2014 (0 = bon ; 5 = mauvais). L'indice est plus mauvais que celui de 2,32 de l'année 2008 servant de comparaison, ce qui signifie que l'objectif fixé n'est pas atteint.

Cet indice a évolué comme suit :



Les campagnes de relevés conduites par le SRTCE résument l'état 2013 de la chaussée comme suit avec 36% du réseau dans un état insuffisant :



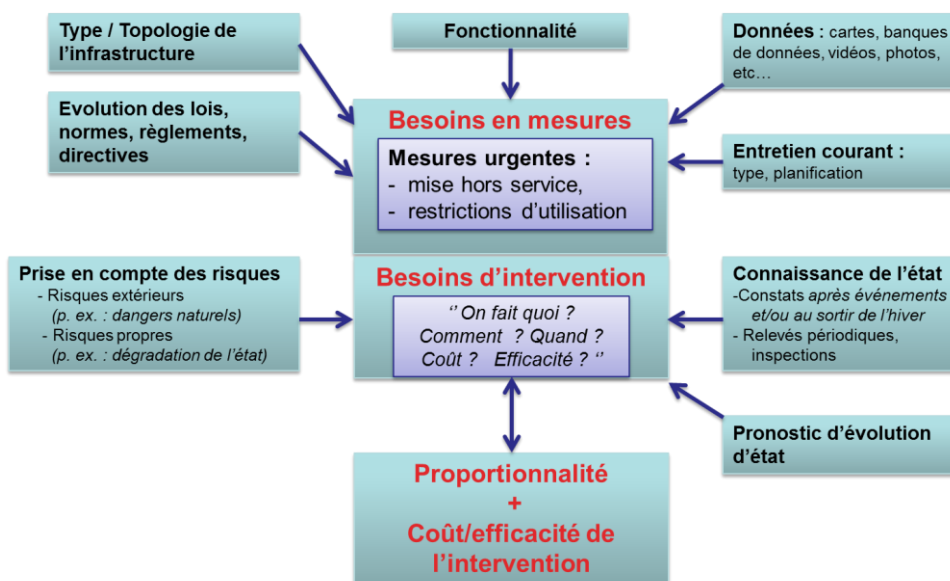
2.1 Faits

Par décision du 29 septembre 1993, le Parlement a défini les critères d'établissement des priorités pour la construction, la correction et la réfection des routes cantonales. Les critères fondamentaux de nature politico-économique sont le raccordement du canton au réseau routier intercantonal suisse et européen, l'accessibilité sûre et rapide entre les réseaux principaux et secondaires du territoire cantonal, la desserte complète du territoire, la sécurité des voies de communication exposées aux dangers naturels. Les critères pour l'élaboration des projets et l'exécution des travaux sont l'élimination des causes d'accidents; l'aménagement d'ouvrages de protection, la fluidité du trafic; la rationalité économique; l'environnement naturel et urbanisé; la coordination avec les transports publics.

En application de cette décision, par rapport à la limitation des moyens budgétaires, le SRTCE a pris l'initiative de repréciser en avril 2012 les priorités suivantes :

1. Sécurité des infrastructures, des usagers et des riverains
2. Respect d'autres obligations légales comme par exemple la protection contre le bruit ou l'électromécanique des tunnels
3. Coordination avec des investissements de tiers, notamment les communes
4. Complément, adaptation, amélioration du réseau routier cantonal.

Une méthodologie de gestion et de maintien du réseau routier cantonal a été précisée et peut être schématisée comme suit :



Cette méthodologie peut être détaillée selon les procédures ou étapes ci-après :

1. Connaissance des infrastructures routières : inventaires / données / cartographies

De multiples supports sont répertoriés au SRTCE pour inventorier la classification des routes, leurs données techniques (longueur, largeur, etc.), les limitations de tonnages, les ouvrages d'art existants, les signalisations verticales et horizontales.

2. Etat des chaussées

La qualité du revêtement routier est vérifiée et documentée par des campagnes de relevés (effectuées tous les 4 ans par des mandataires) ainsi que des reportages photographiques (par les voyers). Les résultats sont consolidés dans une banque de données. Le suivi des indices de référence permet de vérifier l'évolution de l'état de la chaussée. Il contribue à la validation des choix des chantiers d'entretien et à leur planification.

3. Inspections périodiques des ouvrages d'art (ponts) :

Le SRTCE assure en interne une inspection périodique des ouvrages (tous les 5 ans) selon une procédure fixée et en utilisant une fiche standard de relevés qui permet de classifier les ouvrages en 5 catégories d'état. L'état de la structure et l'état des équipements sont évalués séparément. Les résultats sont consignés dans une banque de données.

4. Inspections périodiques des murs de soutènement

Ces inspections sont également effectuées en interne.

5. Constats/relevés

Après la survenance d'évènements (accidents, intempéries...) ainsi qu'au sortir de l'hiver, les voyers en constatent les effets sur les routes (p.ex. état des chaussées).

6. Pronostics sur l'évolution de l'état

En fonction de l'évolution (*lente, rapide*) de l'état de dégradation de la chaussée et des ouvrages d'art (*ponts, murs, etc.*), un suivi « in situ » de la progression de la situation est mis en place lorsque les circonstances l'exigent (*suivi visuel, monitoring*).

7. Evaluation de la fonctionnalité de l'infrastructure

La fonctionnalité de l'infrastructure est également appréciée en fonction de la capacité portante de la chaussée ou celle des ouvrages d'art (*ponts, murs ...*).

Si nécessaire, des travaux urgents, des interdictions ou des restrictions d'utilisation temporaires ou de longue durée peuvent être ordonnés à court terme. À moyen terme, de telles situations nécessitent un concept de renforcement, puis la présentation d'un projet et l'exécution des travaux.

2.2 **Constats**

Le SRTCE estime à Fr. 2 milliards la valeur des infrastructures routières cantonales. Avec une valeur cible moyenne de 2%, le SRTCE considère qu'il faudrait idéalement un montant annuel de l'ordre de Fr. 120 millions pour maintenir ces infrastructures. Avec un budget de Fr. 64 millions en 2013, les moyens mis à disposition ne se situent pas à ce niveau et le SRTCE doit s'en accommoder.

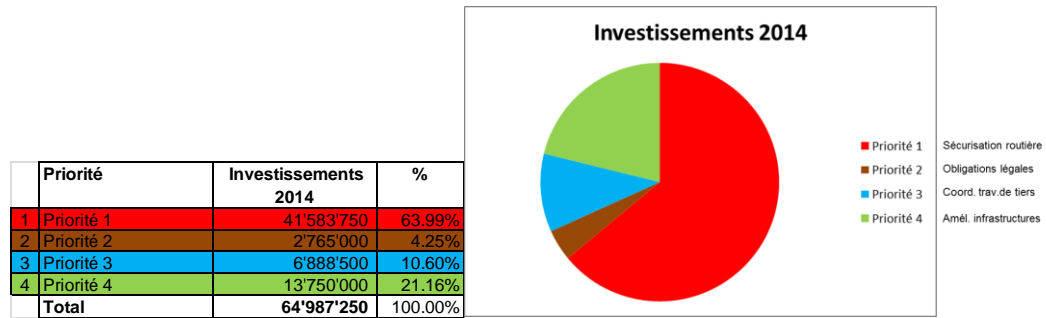
Les priorités définies par le Grand Conseil et mises en application par le SRTCE au travers de la méthodologie retenue illustrent que les choix d'intervention ne se font pas par hasard et évitent le recours à l'arbitraire.

Ils découlent d'un processus déterminé qui peut être influencé par la survenance de dangers naturels (avalanches, crues, laves torrentielles, chutes de pierres, glissements, séismes, etc.), par la prise en compte de risques d'accidents majeurs (explosion, fuite et déversement de polluants, émission de matières ou de gaz toxiques), par la réalisation de travaux communaux.

Toutefois, le manque de moyens financiers ne permet pas de réaliser une planification rationnelle des travaux d'entretien. Ainsi, pour parer aux interventions les plus pressantes, les travaux se réalisent souvent par saucissonnage voire par saupoudrage sur les différentes communes.

La COGEST rend attentif le Parlement aux conséquences potentielles de ce manque de moyens sur la qualité du réseau routier cantonal.

Pour 2014, l'application par les arrondissements de ces priorités précisées par le SRTCE a occasionné les volumes d'investissements suivants :



L'arrondissement peut être considéré comme une entreprise. Le personnel doit pouvoir parler de manière très directe et très proactive. Les compétences internes équivalent à celles d'un bureau technique. Les collaborateurs sont polyvalents. Une confiance réciproque est encouragée.

Comme indiqué ci-devant, les travaux de réfection ou d'entretien sur le réseau routier cantonal sont souvent coordonnés avec des travaux communaux. Cette coordination est importante et peut être anticipée au mieux par des échanges réguliers. Elle est d'autant plus efficace dans les arrondissements organisant des séances annuelles durant lesquelles le responsable d'arrondissement, avec le voyer et l'ingénieur cours d'eau, rencontrent les autorités communales. Dans tous les arrondissements, des contacts bilatéraux au niveau opérationnel se font au courant de l'année entre le voyer ou l'ingénieur cours d'eau et le technicien communal ou le conseiller responsable du dicastère. Les communes doivent disposer des informations sur l'indice de qualité des routes cantonales qui les concernent.

La COGEST demande d'officialiser et de systématiser les rencontres entre les arrondissements et les autorités communales au minimum une fois par année.

Les coûts pour le service hivernal varient sensiblement d'une année à l'autre. Comme ces coûts sont compris dans le budget global d'entretien, l'insuffisance de budget dans le service hivernal doit être compensée par d'autres travaux qui ne pourront pas être conduits. Et vice-versa : les moyens finalement non utilisés pour le service hivernal auraient pu être engagés en cours d'année écoulée pour des projets d'entretien et de réfection.

A ce titre, la COGEST comprend le souci des responsables des trois arrondissements de planifier l'entretien en cours d'année avec l'exactitude souhaitée vu la difficulté d'estimer les montants à préserver pour le service hivernal.

La COGEST invite le département à porter une réflexion sur la manière de budgétiser les coûts pour le service hivernal, par exemple par une enveloppe cantonale séparée calculée sur une moyenne des 10 dernières années.

3. Collaboration entre les intervenants en charge des dangers naturels relatifs au réseau routier cantonal

Selon leur contrat de prestations respectif, le SRTCE contribue à la protection des personnes et des biens contre les dangers géologiques et hydrologiques et le SFP doit réduire les risques dus aux dangers naturels (avalanches, glissements de terrains, érosions, chutes de pierres, glaciers, laves torrentielles, torrents forestiers).

3.1 Faits

Organisation cantonale

Les dangers naturels sont réglés au niveau fédéral par 2 lois distinctes : la Loi sur l'aménagement des cours d'eau (LACE) et la Loi sur les forêts (LFo). Pour les cantons, les interlocuteurs diffèrent d'ailleurs au sein de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Au niveau cantonal, il y a actuellement un « chevauchement » dans l'application de ces 2 lois, avec l'intervention de 2 sections de 2 services différents :

- la section des dangers naturels du Service des forêts et du paysage (SFP)
- le géologue cantonal qui est également le chef de section « hydrologie – hydrogéologie – géologie » (H2G) du SRTCE.

Comme la géologie est traitée au niveau fédéral par la LFo, cela implique que le SFP est également en charge du financement des aspects géologiques et qu'il a directement le contact avec l'OFEV à ce sujet. Or, pour la géologie, c'est le géologue cantonal qui est en charge de l'aspect stratégique, des préavis et de la validation des cartes de danger, mais pour le financement, il doit passer par le SFP, d'où un besoin de coordination important.

L'arrivée d'un ancien collaborateur de la section des dangers naturels du SFP comme géologue cantonal devrait permettre de faciliter les collaborations.

Collaboration avec les communes

Des contacts étroits existent entre le SFP voire le SRTCE et les services de sécurité régionaux, surtout par rapport aux risques d'avalanches. Ces chargés de sécurité régionaux sont des observateurs locaux qui conseillent le président de commune et les voyers.

3.2 Constats

Les collaborations doivent être étroites et nombreuses entre les services de l'Etat pour satisfaire au mieux la prise en considération des dangers naturels, notamment sur les risques occasionnés sur le réseau routier cantonal. Sur le front, les ingénieurs forestiers du SFP et les ingénieurs cours d'eau du SRTCE agissent de manière concertée et en bonne collaboration pour répondre aux différents types de dangers potentiels. Au niveau des services centraux, cette collaboration peut s'améliorer. Des mesures de simplification organisationnelle pourraient conduire à davantage d'efficacité et d'efficience. Par son ancienne activité au sein de la section des dangers naturels du SFP, le nouveau géologue cantonal y contribuera. Un nouveau schéma de fonctionnement a d'ailleurs été élaboré pour définir qui fait quoi et à quel moment. Un audit sur le fonctionnement de l'organisation des dangers naturels pourrait au besoin proposer des mesures allant dans ce sens de recherche d'efficacité.

Dans la mesure du possible, ces collaborations ne devraient pas être parasitées par des tâches annexes (p.ex. les projets de sentiers pédestres) attribuées aux deux services respectivement concernés.

La Commission cantonale des dangers naturels, mise en place lors de l'adoption de la loi sur les forêts et les dangers naturels (mi-2013), est un organisme qui regroupe le SRTCE et le SFP et où le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) est généralement invité. Sa mission est d'assurer la coordination administrative et technique des services concernés par les dangers naturels. Cette commission est importante. En peu de temps, on peut recadrer la collaboration. Elle ne siège toutefois que 3-4 fois par année. Tous les membres de la commission souhaitent dynamiser cet organisme.

Au front, les séances de coordination entre les ingénieurs cours d'eau et les ingénieurs forestiers sont organisées et doivent être encouragées dans les trois régions constitutionnelles.

Au sein du SRTCE, le géologue cantonal est impliqué dès le début dans les projets routiers. Le service tient une check-list détaillée qui formalise tout ce qui doit être fait en cas de nouveau projet. Il y a un chapitre particulier qui concerne les dangers naturels indiquant quand le géologue cantonal doit être consulté. Celui-ci participe en outre aux séances mensuelles des chefs de section du SRTCE et des chefs d'arrondissement. Cela permet de régler rapidement les petits problèmes. Avec les voyers, il y a 3-4 séances par année pour discuter de cas particuliers. Des séances sur le terrain sont organisées à la demande : il s'agit essentiellement d'interventions lors d'évènements d'instabilité de terrain. L'une des missions du SRTCE est de sécuriser le réseau routier. Il y a un projet général intitulé « Korridorplanung » qui a inventorié pour plusieurs vallées latérales tous les dangers potentiels, distinguant notamment les types de dangers et les mesures de protection prises ou à prendre. Ce document à usage interne va être mis à jour.

Actuellement, la collaboration avec les services de sécurité régionaux vaut pour les communes de montagne confrontées aux risques d'avalanches. Elle assure une proximité très importante pour la planification, l'anticipation et la réaction face aux dangers. Cette collaboration effective pour la période hivernale mérite d'être étendue aux risques pouvant survenir l'été. En outre, il s'avérerait utile de bien définir les procédures pour savoir qui fait quoi et clairement dire aux communes à qui s'adresser face à tels ou tels problèmes.

La COGEST recommande de disposer d'un vrai centre de compétences en matière de dangers naturels et invite le Conseil d'Etat à analyser si les structures actuelles sont les plus à même à remplir les missions. Il s'agit au minimum d'exiger des séances plus fréquentes de la Commission cantonale des dangers naturels.

4. Analyse de la gestion du projet de correction routière à Zen Hohen Flühen

Par sa décision du 15 décembre 2005, le Grand Conseil a autorisé le Conseil d'Etat à entreprendre le déplacement de la route principale suisse H19 Brig-Furkapass sur le tronçon dit Zen Hohen Flühen. Le déplacement inclut celui des voies du chemin de fer Matterhorn Gotthard Bahn (MGB).

Les importantes difficultés géologiques (modification du concept des fondations, prolongement de la galerie et des digues de protection, adaptation des murs de soutènement, encorbellement) et la volonté de maintenir le caractère original de la chapelle ont conduit le Parlement à approuver le 16 mai 2013 un complément de Fr. 7.4 millions au crédit initial de Fr. 13.9 millions adopté en 2005.

4.1 Faits

Chronologie des évènements principaux :

- 01.10.2000 : éboulements => fermeture de la route et du rail durant 10 jours
- 11.02.2005 : enquête publique du projet de déplacement de la route, des rails et du fleuve
- 15.12.2005 : décision du Grand Conseil pour accepter le projet et allouer un crédit d'engagement de Fr. 13.9 millions
- 18.10.2006 : homologation des plans de déplacement de la route et des voies de chemin de fer dans le secteur de Zen Hohen Flühen
- 10.12.2008 : adjudication du mandat principal d'ingénieurs : phase d'exécution jusqu'à la mise en service (Fr. 0.9 million dont part du canton de Fr. 0.4 million)
- 27.01.2009 : éboulement vers la chapelle de Zen Hohen Flühen ; jusqu'à cette date, aucun évènement similaire n'était connu à proximité immédiate de la chapelle et seules de modestes mesures de sécurisation avaient été prévues au moment de l'élaboration du projet de mise à l'enquête => adaptation du projet (notamment prolongement de la galerie couverte)
- 18.02.2009 : adjudication à Swissgas pour le déplacement du gazoduc (Fr. 0.4 million dont part du canton de Fr. 0.2 million)
- 24.10.2009 : adjudication pour le déplacement du fleuve (Fr. 1.1 million dont part du canton de Fr. 0.5 million)
- 23.06.2010 : adjudication des travaux de génie civil (Fr. 24.9 millions dont part du canton de Fr. 12.3 millions)
- 01.07.2010 : séance d'optimisation du projet dans le but de réduire les coûts
- 27.09.2010 : début des travaux de génie civil
- 11.11.2010 : apparition d'infiltrations d'eau sur le chantier
- 16.02.2011 : revendications déposées par le consortium d'entreprises de génie civil (demande d'avenant)
- 14.10.2011 : conclusion d'un contrat d'arbitrage concernant le litige opposant le consortium d'entreprises de génie civil et les maîtres de l'ouvrage
- 21.12.2011 : adjudication des équipements de caténaires (Fr. 0.8 million dont part du canton de Fr. 0.4 million)
- 15.02.2012 : adjudication complémentaire pour le mandat principal d'ingénieurs (Fr. 0.3 million dont part du canton de Fr. 0.15 million)
- 20.06.2012 : adjudication des travaux d'ingénieur (Baumeisterarbeiten) (Fr. 0.9 million dont part du canton de Fr. 0.4 million)
- 22.08.2012 : adjudication du démontage et montage des voies (Fr. 0.8 million dont part du canton de Fr. 0.4 million)
- 16.05.2013 : décision du Grand Conseil pour accepter la modification de projet et allouer un crédit complémentaire de Fr. 7.4 millions
- 03.07.2013 : décision du tribunal arbitral (le consortium d'entreprises reçoit une plus-value de près de Fr. 1 million, dont plus de la moitié a déjà été versée)
- 23.10.2013 : mise en service de la nouvelle route
- 18.12.2013 : adjudication complémentaire des travaux de génie civil (Fr. 3.4 millions dont part du canton de Fr. 1.7 million)
- 17.11.2014 : inauguration de l'ouvrage

4.2 Constats

Par convention, le SRTCE et la MGI (Matterhorn Gotthard Infrastruktur) se sont accordés sur les modalités liées au projet de déplacement de la route et du rail à Zen Hohen Flühen, en particulier sur la part de chacun aux coûts de construction qui est répartie à raison de 49.72% à charge du SRTCE et de 50.28% à charge de MGB, sur la direction locale des travaux sous l'égide de SRTCE et sur la direction générale assumée par les deux partenaires.

La part des routes est prise en charge à hauteur de 74% par la Confédération et 26% par le Canton dont 25% sont refacturés aux communes intéressées.

La part du rail est répartie entre la Confédération (57.7%) et les trois cantons concernés (Valais 35%, Uri 4.64% et Grisons 2.66%).

Ces clefs de répartition ont été appliquées sur l'ensemble du projet, soit sur les travaux initialement prévus et sur les travaux complémentaires.

Les coûts totaux du projet, initialement devisés à Fr. 26.9 millions ont finalement atteint Fr. 41.2 millions. Selon les confirmations des responsables, il n'y aura plus de frais à assumer et tout sera réglé avec le crédit complémentaire.

La direction d'un tel chantier est d'autant plus délicate par son ampleur que par les multiples intervenants.

Les procès-verbaux de chantiers font état de nombreux avenants et de l'état d'avancement de leur traitement. Il n'y a malheureusement aucune indication des montants en jeu. Les premiers signes d'avenants remontent au 7 novembre 2010. Comme il n'a pas été possible de s'entendre sur les propositions d'avenants, un tribunal arbitral a été instauré en octobre 2011. Les deux parties se sont préalablement mises d'accord d'en accepter la décision sans y faire recours. Sur un montant demandé par l'entreprise de l'ordre de Fr. 2.4 millions et celui accepté par l'Etat de l'ordre de Fr. 511'000, le tribunal arbitral a reconnu un montant d'un peu moins de Fr. 1 million (soit env. 41% de la valeur litigieuse) dans son jugement du 3 juillet 2013. La première projection de solution a été émise à la mi-décembre 2012. C'est sur cette base que les coûts finaux ont pu être estimés et portés dans le message du Conseil d'Etat sollicitant le crédit complémentaire.

Alors que les responsables du projet s'attendaient rapidement à une décision du tribunal arbitral, ce dernier a rendu sa décision près de deux ans après sa constitution. Les responsables du projet mettent en avant leur attente de la décision du tribunal arbitral pour connaître ainsi plus précisément les coûts « reconnus » et pour expliquer de n'avoir soumis la demande de crédit complémentaire au Conseil d'Etat qu'en mai 2013. Pourtant, les coûts complémentaires étaient connus depuis bien longtemps (au moins depuis février 2011) voire déjà engagés. Par ailleurs, la COGEST relève que la valeur litigieuse ne représente qu'une moindre partie de l'ensemble des coûts complémentaires et elle est d'avis que ce seul fait ne justifie pas d'attendre deux ans pour soumettre au Grand Conseil une demande de crédit complémentaire.

Les modifications du projet ont principalement fait suite aux investigations géologiques conduites durant les travaux de déplacement du Rhône (novembre 2009 à mai 2010) et aux chutes de pierres de janvier 2009. Le rapport géologique initial a été remis le 3 février 2005 et la modification de projet a été décidée par les représentants du maître de l'ouvrage et des ingénieurs de projets en séance de coordination du 12 août 2009 sur la base du rapport du 13 juillet 2009 remis par l'ingénieur de contrôle. La soumission des travaux a été publiée le 12 mars 2010 sur la base du projet adapté.

Il sied de relever que, avec l'adjudication des travaux au consortium d'entreprises le 21 juin 2010, les engagements pris jusqu'alors ont atteint le plafond du crédit d'engagement de Fr. 13.9 millions adopté en 2005 alors que le financement des caténaires et du montage/démontage des voies n'y est par exemple pas encore retenu (pour plus de Fr. 700'000).

La modification du concept pour la fondation de la galerie a engendré des coûts de Fr. 6.6 millions, ce qui explique le 48% des coûts totaux complémentaires de Fr. 13.7 millions (sans TVA). Dans le message du Conseil d'Etat au Grand Conseil, la modification du concept pour la fondation est justifiée par des problèmes géologiques découverts lors des investigations effectuées durant les travaux de déplacement du Rhône. Ainsi, il a été constaté, selon le message, que l'on était en présence d'un terrain sensible au tassement et que l'on devait compter avec une part importante de blocs. La COGEST relève que les bureaux spécialisés en géologie qui ont été mandatés par le canton n'arrivent à ces conclusions qu'au courant des travaux. Face au constat que la connaissance de ces problèmes géologiques ne survient que durant les travaux de déplacement du Rhône, la COGEST reste dubitative sur le sérieux du travail des spécialistes pendant la planification du projet. Le département et les responsables du SRTCE sont invités à en tirer les leçons pour l'attribution de mandats de futurs projets.

D'autre part, la COGEST a constaté qu'en date du 1^{er} juillet 2010, soit seulement une semaine après l'adjudication du lot principal, une séance de coordination a eu lieu dans le but de trouver des mesures d'optimisation du projet et des possibilités d'économies. Les propositions du SRTCE de modifier les dimensions des puits (Schächte) dans le but de réaliser une économie de près de Fr. 400'000.00, éléments confirmés par l'ingénieur mandaté et non contestés par l'entreprise, ont finalement conduit à des coûts supplémentaires puisque la réduction des puits a impliqué une augmentation des aciers d'armature afin d'assurer la statique.

Finalement, le SRTCE a porté à la connaissance de la COGEST que divers enseignements tirés du projet Zen Hohen Flühen ont été mis en œuvre dans de nouveaux projets en cours ou en planification. Dans ce sens, un ingénieur de contrôle (Prüfingenieur) a été mandaté dès le départ du projet de déviation de Stalden et un audit de sécurité est périodiquement réalisé.

Au vu de la complexité de ce dossier et considérant la volonté de l'analyser en profondeur, la COGEST mandate l'Inspection des finances pour analyser la gestion du chantier Zen Hohen Flühen par le SRTCE et vérifier le décompte final. Conformément à l'art. 49 al. 4 LGCAF, la COGEST laisse le soin à l'Inspection des finances de faire appel à un expert externe si ce mandat nécessite des compétences techniques spécifiques.

De manière générale, au vu des problèmes qui surgissent régulièrement avec les grands projets confiés aux arrondissements et pour anticiper les prochains grands chantiers qui se profilent (par exemple le contournement de Stalden), le Conseil d'Etat doit étudier la possibilité d'un regroupement des forces inter-arrondissements pour la réalisation de grands projets.

5. Analyse de la réalisation de la nouvelle route H144 Villeneuve – Bouveret (section Rennaz – Les Evouettes)

Le pilotage de la réalisation du projet de la nouvelle route H144 Villeneuve – Bouveret a été assumé par le canton de Vaud conformément à la décision de l'OFROU et selon la décision Conseil d'Etat valaisan du 23 janvier 2008. Une convention entre Valais et Vaud précise les modalités de règlement des contrats et de paiement des factures. Le canton de Vaud a financé le 80% du coût alors que la part valaisanne s'est élevée à 20%.

La première évaluation du coût du projet date de 1997, ce qui a été la base pour la demande de crédit initial en 2002 de Fr. 10.5 millions. En 2008, un crédit complémentaire de Fr. 7.37 millions et en 2013 un deuxième crédit complémentaire de Fr. 6.6 millions ont été sollicités auprès du Grand Conseil, ce qui porte le total du crédit octroyé à Fr. 24.47 millions. Selon les informations portées à la connaissance de la COGEST au cours de son analyse, le décompte final s'élèvera à Fr. 22 millions, soit Fr. 2.47 millions inférieurs aux estimations soumises au Grand Conseil en 2013.

Il convient de préciser que le pont suspendu a été devisé en 2002 à Fr. 7 millions alors que finalement il coûtera Fr. 18 millions. Une des raisons selon le SRTCE est que le projet retenu pour le coffrage du pont est relativement particulier et a demandé un investissement plus important que prévu. De plus, le SRTCE justifie les surcoûts avec les problèmes géologiques et de coffrages lié aux potentielles crues du Rhône. En outre, le concours d'architecture pour ouvrages d'art devait aboutir à un meilleur compromis entre les qualités techniques, la durabilité et l'intégration paysagère mais a contribué à augmenter le coût du projet.

La COGEST déplore un tel dépassement à hauteur de Fr. 14 millions pour un crédit initial de Fr. 10.5 millions. Bien que le pilotage ait été assumé par le canton de Vaud, la COGEST demande au Conseil d'Etat et au département concerné de fixer avec davantage de précisions les modalités financières et décisionnelles dans la réalisation de projets intercantonaux, notamment en ce qui concerne le traitement des modifications de projet et des avenants, afin d'éviter de se retrouver devant le fait accompli où il ne reste qu'à payer les dépassements de coûts.

6. Dégâts provoqués par la remontée de la nappe phréatique à Pramont et à Dorénaz

Dans le cadre de son analyse sur la construction et l'entretien du réseau routier cantonal par le SRTCE, la COGEST a pris connaissance de deux évènements en lien avec des dégâts à Pramont et Dorénaz. Comme les arrondissements des routes cantonales sont impliqués dans ces dossiers, la COGEST les traite également dans sa présente analyse.

6.1 Pramont

Le Conseil d'Etat a autorisé une entreprise à extraire le gravier du Rhône à Pramont. Avant le début des travaux, le SRTCE, par son arrondissement du Valais central des routes cantonales, a délimité la surface nécessaire et la profondeur d'extraction. En juin 2014, un riverain a annoncé des problèmes d'eau dans sa cave. D'autres problèmes potentiellement liés à l'extraction de gravier et à la remontée de la nappe ont été constatés. Selon les inspections sur place par les instances cantonales, la profondeur théorique avait été dépassée et des mesures ont dû être prises par la mise en place de pompes et de puits filtrants. Le riverain a ouvert action en responsabilité à l'encontre de l'Etat du Valais pour perte d'exploitation.

6.2 Dorénaz

À Dorénaz, il y a eu un souci de remontée d'eau mais pas de nappe phréatique. Comme le fond du Rhône est remonté depuis des années, le niveau d'eau remonte également. La section de protection contre les Crues du Rhône (R3) a préparé des projets d'extraction de gravier, en plusieurs étapes. La première était vers le pont de Dorénaz. Une rétro a creusé un peu trop profond, ce qui a déstabilisé la berge du Rhône et des travaux de confortement ont dû être entrepris. L'Etat est actuellement en procès avec l'entreprise par rapport aux quantités qui pouvaient être extraites.

La COGEST charge l'Inspection des finances d'analyser la gestion interne de ces dossiers.
--

7. Recommandations

L'objectif premier du SRTCE est de compléter, améliorer, adapter, sécuriser et maintenir le réseau routier cantonal.

Les priorités définies par le Grand Conseil et mises en application par le SRTCE au travers de la méthodologie retenue illustrent que les choix d'intervention visent à satisfaire cet objectif et qu'ils ne relèvent pas de l'arbitraire. Tous les efforts allant dans ce sens doivent être salués et encouragés.

Les intervenants au sein de l'Etat (non seulement au sein du SRTCE mais également d'autres services) sont multiples. La collaboration avec les communes est indispensable et primordiale. Les nécessités d'anticipation, de planification, de coordination sont dès lors plus importantes. D'autant que les aléas de la nature peuvent totalement remettre en question les interventions projetées.

La COGEST rend attentif le Parlement aux conséquences potentielles du manque de moyens sur la qualité du réseau routier cantonal (selon la campagne de relevés, plus du tiers des chaussées cantonales présente un état insuffisant au 31.12.2013).

La COGEST demande au Conseil d'Etat :

- de veiller à une planification plus rationnelle des travaux d'entretien compte tenu du budget annuel significativement inférieur aux besoins pour maintenir le réseau routier cantonal ;
- d'officialiser dans les trois arrondissements la poursuite de contacts réguliers (au moins 1 fois par année) entre les arrondissements et les communes de manière à anticiper au mieux la réalisation/coordination des travaux sur les voies publiques cantonales et les infrastructures communales ;
- de proposer des mesures allant dans le sens de recherche d'efficacité au niveau de l'organisation des dangers naturels, respectivement de la collaboration entre les services concernés de l'Etat, soit le SFP et le SRTCE voire dans une phase ultérieure le SSCM ;
- de bien définir les procédures et compétences lors d'intempéries et de clairement informer les communes confrontées à tels ou tels événements ;
- de porter une réflexion sur la manière de budgétiser les coûts pour le service hivernal afin de préteriter au minimum les ressources pour les projets d'entretien courant et de revêtement ;
- d'assumer un rôle proactif lors des projets intercantonaux en en fixant les modalités dans le cadre des conventions.

Tout en relevant la complexité du projet de correction routière à Zen Hohen Flühen, la COGEST demande au Conseil d'Etat :

- d'analyser les conséquences à tirer pour l'attribution de futurs mandats à des tiers et d'apprécier la manière de mettre ces experts face à leur responsabilité en cas de problèmes ;
- de poursuivre la mise en œuvre des améliorations dans de nouveaux projets en cours ou en planification suite aux expériences faites dans le projet Zen Hohen Flühen ;
- d'analyser notamment l'opportunité d'un regroupement des forces inter-arrondissements pour la réalisation de grands projets ;
- de soumettre au Grand Conseil les éventuelles demandes de crédit complémentaire dès que le crédit initial s'avère insuffisant et de ne plus attendre que tous les travaux soient déjà quasiment réalisés.

Au vu de la complexité du projet Zen Hohen Flühen et considérant la volonté de l'analyser en profondeur, la COGEST mandate l'Inspection des finances pour analyser la gestion du chantier Zen Hohen Flühen et vérifier le décompte final. Conformément à l'art. 49 al. 4 LGCAF, la COGEST laisse le soin à l'Inspection des finances de faire appel à un expert externe si ce mandat nécessite des compétences techniques spécifiques.

En lien avec les dégâts provoqués par la remontée de la nappe phréatique à Pramont et Dorénaz, la COGEST charge l'Inspection des finances d'analyser la gestion interne de ces dossiers.

8. Conclusions

Le présent rapport de la COGEST fait état de l'analyse de la construction et de l'entretien du réseau routier cantonal par le Service des routes, transports et cours d'eau (SRTCE).

Tout en ayant constaté une gestion adéquate en fonction des moyens mis à disposition, la COGEST a émis une série de recommandations qui s'inscrivent dans la dynamique de poursuivre la recherche d'améliorer continuellement l'efficacité et l'efficience dans la gestion de ce secteur. Il est demandé au Conseil d'Etat et au Département concerné de les mettre en application et d'informer régulièrement la COGEST et le Parlement.

Finalement et au vu de la complexité des dossiers, la COGEST souhaite faire toute la lumière sur le chantier Zen Hohen Flühen et mandate à cet effet l'Inspection des finances, avec l'appui d'un expert technique si nécessaire, pour analyser la gestion de ce chantier par les instances cantonales et vérifier le décompte final. De même, elle charge l'Inspection des finances d'analyser la gestion interne des dossiers liés aux dégâts provoqués par la remontée de la nappe phréatique à Pramont et à Dorénaz.

Ce rapport a été adopté le 3 mars 2015 à l'unanimité des 11 membres présents.

Viège, le 3 mars 2015

Le président :

Le vice-président :

Le rapporteur :

Narcisse Crettenand

Philipp Matthias Bregy

Marianne Maret