

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Audit de la surveillance exercée sur les achats de terrain dans le projet de correction du Rhône

Office fédéral de l'environnement

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	810.21532
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve .....	9
Key facts.....	11
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>14</b>
1.1 Contexte .....	14
1.2 Objectif et questions d'audit .....	15
1.3 Etendue de l'audit et principe .....	16
1.4 Documentation et entretiens .....	16
1.5 Discussion finale .....	16
<b>2 La surveillance de l'acquisition de terrain comporte des lacunes .....</b>	<b>17</b>
2.1 La nécessité d'achat doit être systématiquement contrôlée .....	17
2.2 L'expertise neutre ne devrait pas se limiter au prix d'achat .....	18
2.3 L'imputabilité des coûts d'assainissement doit être clarifiée .....	19
2.4 Des bâtiments ont fait l'objet d'un financement prématuré .....	19
2.5 La conformité du contrat de vente avec la convention doit être garantie .....	20
2.6 L'inscription au registre foncier d'une restriction au bénéfice de la Confédération doit être systématique.....	20
<b>3 Un suivi des parcelles achetées doit être mis en place.....</b>	<b>22</b>
3.1 Un inventaire existe, mais il n'est actuellement pas utilisé par l'OFEV.....	22
3.2 Le subventionnement multiple doit être empêché.....	22
3.3 Le processus de rétrocession des loyers peut être amélioré .....	23
<b>4 L'organisation de la surveillance de l'acquisition de terrain doit être améliorée.....</b>	<b>24</b>
4.1 Les compétences spécialisées manquent.....	24
4.2 Le concept de surveillance pour l'acquisition de terrains doit être précisé et complété.....	24
<b>5 Le projet R3 dans son ensemble mérite une attention accrue .....</b>	<b>26</b>
5.1 Des échanges avec l'OFROU doivent être instaurés.....	26
5.2 Une analyse des risques et des contrôles complémentaires doivent être mis en place.....	26

**Annexe 1 : Bases légales .....29**

**Annexe 2 : Abréviations .....30**

# Audit de la surveillance exercée sur les achats de terrain dans le projet de correction du Rhône

## Office fédéral de l'environnement

### L'essentiel en bref

---

La troisième correction du Rhône (R3) est un projet de construction visant à aménager le fleuve afin de réduire les risques de dégâts en cas de crues et le rendre plus naturel. Il s'agit, de loin, du plus grand projet de ce type en Suisse. Sa réalisation durera plusieurs décennies et son coût total est estimé à 3,6 milliards de francs, dont 2,1 milliards devraient à terme être pris en charge par la Confédération.

Grâce à des rapports périodiques standardisés et des échanges réguliers avec les cantons, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) dispose globalement des informations nécessaires pour évaluer la qualité et l'avancée du projet. Ce dernier fait l'objet de contrôles au même titre que les quelque 200 autres projets de protection contre les crues. De par sa dimension, sa durée et sa complexité, une attention particulière devrait lui être accordée. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) recommande à l'OFEV de développer une analyse des risques spécifique à R3, puis de mettre en place des contrôles basés sur les risques identifiés en tant qu'autorité d'octroi de subventions.

#### **Le projet de concept de surveillance pour l'acquisition de terrain doit être retravaillé**

L'audit du CDF portait essentiellement sur la surveillance de l'acquisition de terrain. Quelque 350 millions de francs, soit environ 10 % des coûts totaux, doivent servir à acquérir de parcelles nécessaires à la réalisation des travaux du projet R3. Un système de préfinancement pour ces achats a été mis sur pied avant que les travaux ne débutent. Jusqu'en février 2021, l'OFEV avait délégué la surveillance à l'Office fédéral des routes (OFROU). Le mandat ne contenait pas de cahier des charges, ce qui a provoqué une confusion dans les rôles et la responsabilité de chacun des offices. Résultat : la nécessité d'acquérir les parcelles n'a pas été systématiquement contrôlée.

L'OFEV a repris l'entier de la surveillance en mars 2021, mais ne dispose actuellement pas des compétences spécifiques dans le domaine de l'acquisition de terrain qui lui permettraient de remplir efficacement cette tâche. L'Office a développé un projet de concept de surveillance pour l'acquisition de terrain, mais celui-ci doit être précisé et complété. Du point de vue du CDF, le contrôle ciblé de dossiers, basé uniquement sur l'aspect financier, tel qu'il est prévu, n'est pas suffisant. D'autres risques peuvent aussi être pertinents et devraient être pris en compte, comme les pollutions, la fixation d'un loyer, les indemnités versées ou un droit de rétrocession.

En ce qui concerne les pollutions, le CDF recommande à l'OFEV de renoncer à préfinancer les parcelles nécessitant un assainissement et d'octroyer une subvention au moment de l'entrée en force du projet de détail.

### **Des subventions à vérifier et, au besoin, à rétrocéder**

En effet, une analyse détaillée d'une vingtaine de dossiers d'achat réalisée par le CDF a mis en évidence plusieurs cas où des subventions ont été attribuées trop tôt ou pour des montants trop élevés : des parcelles sur lesquelles se trouvent des immeubles ont fait l'objet d'un préfinancement contraire aux règles de l'OFEV, des terrains dont la nécessité pour le projet n'est pas démontrée ont été subventionnés, des loyers à percevoir sont significativement inférieurs à la valeur du bien, des paiements directs ont été versés en sus d'indemnités pour pertes de cultures. Enfin, le salaire, les allocations familiales et les cotisations sociales pour au moins un employé du canton, ainsi que des frais administratifs ont été trop généreusement subventionnés.

Le montant en jeu uniquement pour les cas problématiques identifiés par le CDF peut être grossièrement estimé entre 500 000 et 1 million de francs au total. Dans la mesure où cet échantillon n'est pas représentatif, il n'est pas possible d'extrapoler ces chiffres pour en tirer des conclusions pour l'ensemble des acquisitions de terrain. Le CDF recommande à l'OFEV d'analyser ces cas en détail et de prendre les mesures correctives nécessaires (rétrocession de subventions ou autre).

# Prüfung der Aufsicht des Bundes über die Landkäufe im Projekt Rhonekorrektio

## Bundesamt für Umwelt

### Das Wesentliche in Kürze

---

Bei der dritten Rhonekorrektio (R3) handelt es sich um ein Bauprojekt, das darauf abzielt, den Fluss, so zu gestalten, dass das Risiko von Hochwasserschäden verringert und der Verlauf des Gewässers naturnaher wird. Es ist das bislang grösste Projekt dieser Art in der Schweiz. Seine Realisierung wird mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen; die Gesamtkosten werden auf 3,6 Milliarden Franken veranschlagt, davon dürften längerfristig 2,1 Milliarden vom Bund übernommen werden.

Dank standardisierter periodischer Berichte und dem regelmässigen Austausch mit den Kantonen verfügt das Bundesamt für Umwelt (BAFU) im Grossen und Ganzen über die nötigen Informationen, um die Qualität und den Fortschritt des Projekts zu evaluieren. Letzteres wird ebenso kontrolliert wie die rund 200 anderen Hochwasserschutzprojekte. Aufgrund seiner Grösse, Dauer und Komplexität sollte dem Projekt besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) empfiehlt dem BAFU, für das Projekt R3 eine spezifische Risikoanalyse zu entwickeln und anschliessend als Subventionsbehörde risikobasierte Kontrollen einzuführen.

#### **Der Entwurf des Aufsichtskonzepts für den Landerwerb muss überarbeitet werden**

Die Prüfung der EFK betraf im Wesentlichen die Aufsicht über den Landerwerb. Rund 350 Millionen Franken, d. h. ca. 10 % der Gesamtkosten, sollen für den Erwerb der Parzellen eingesetzt werden, die für die Realisierung der Arbeiten des Projekts R3 erforderlich sind. Vor Beginn der Arbeiten wurde ein System zur Vorfinanzierung dieses Grunderwerbs eingerichtet. Das BAFU hatte die Aufsicht bis Februar 2021 an das Bundesamt für Strassen (ASTRA) delegiert. Im Auftrag fehlte ein Pflichtenheft, was zu Verwirrung hinsichtlich der Rollen und Zuständigkeiten der jeweiligen Ämter führte. Ergebnis: Die Notwendigkeit des Parzellenerwerbs wurde nicht systematisch kontrolliert.

Das BAFU übernahm im März 2021 die ganze Aufsicht, verfügt derzeit jedoch nicht über die spezifischen Kompetenzen im Bereich des Landerwerbs, die es ihm ermöglichen würden, diese Aufgabe effizient zu erfüllen. Das Amt hat zwar einen Entwurf für ein Aufsichtskonzept für den Landerwerb entwickelt, das aber noch präzisiert und ergänzt werden muss. Aus Sicht der EFK genügt eine gezielte und wie vorgesehen rein finanzbasierte Kontrolle einzelner Dossiers nicht. Es gibt weitere relevante Risiken, die berücksichtigt werden sollten, u. a. die Verschmutzungen, die Festlegung einer Miete, die Entschädigungen oder ein Rückübertragungsrecht.

Hinsichtlich der Verschmutzungen empfiehlt die EFK dem BAFU, auf die Vorfinanzierung von sanierungsbedürftigen Parzellen zu verzichten und die Subvention zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Detailprojekts zu gewähren.

### **Subventionen sind zu überprüfen und gegebenenfalls rückzuübertragen**

Die detaillierte Analyse von etwa zwanzig Kaufunterlagen durch die EFK hat mehrere Fälle von zu früh gewährten oder zu hohen Subventionen ans Licht gebracht: Parzellen, auf denen sich Gebäude befinden, wurden entgegen den Vorschriften des BAFU vorfinanziert, Grundstücke wurden ohne nachweisliche Notwendigkeit für das Projekt subventioniert, Mieten waren signifikant tiefer als der Grundstückwert, Direktzahlungen wurden zusätzlich zu Entschädigungen für Ertragsverluste geleistet. Schliesslich wurden der Lohn, die Familienzulagen und die Sozialversicherungsbeiträge für mindestens einen Kantonsangestellten sowie Verwaltungskosten zu grosszügig subventioniert.

Allein der Betrag der von der EFK aufgedeckten problematischen Fälle beläuft sich nach einer groben Schätzung auf insgesamt 500 000 bis 1 Million Franken. Da die Stichprobe nicht repräsentativ ist, können diese Zahlen nicht extrapoliert werden, um für den gesamten Landerwerb Schlüsse zu ziehen. Die EFK empfiehlt dem BAFU, diese Fälle detailliert zu analysieren und die nötigen Korrekturmassnahmen zu ergreifen (Rückübertragung von Subventionen oder andere Massnahmen).

**Originaltext auf Französisch**



# Verifica della vigilanza sull'acquisto di terreni nel quadro del progetto di correzione del Rodano

## Ufficio federale dell'ambiente

### L'essenziale in breve

---

La terza correzione del Rodano è un progetto di costruzione volto ad attuare un piano di sistemazione del fiume per ridurre i rischi legati ai danni in caso di piene nonché a rendere il corso del fiume più naturale. Senza dubbio si tratta del più grande progetto di questo genere in Svizzera. La sua realizzazione durerà decenni e i costi totali stimati ammontano a 3,6 miliardi di franchi, di cui 2,1 miliardi dovrebbero essere assunti a lungo termine dalla Confederazione.

Tramite rapporti periodici e standardizzati e contatti regolari con i Cantoni, l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) dispone in genere delle informazioni necessarie per valutare la qualità e lo stato di avanzamento del progetto. Quest'ultimo è oggetto di controlli al pari degli altri 200 progetti di protezione contro le piene. Tenuto conto delle dimensioni, della durata e della complessità, a questo progetto occorre riservare un'attenzione particolare. Il Controllo federale delle finanze (CDF) raccomanda all'UFAM di sviluppare un'analisi dei rischi specifica e poi, quale autorità responsabile della concessione di sussidi, di eseguire controlli basati sui rischi individuati.

#### **Il progetto relativo al piano di vigilanza sull'acquisto di terreni deve essere rielaborato**

La verifica del CDF era incentrata sulla vigilanza relativa all'acquisto di terreni. Circa 350 milioni di franchi, ovvero il 10 per cento circa dei costi totali, sono destinati all'acquisto di parcelle necessarie alla realizzazione dei lavori del progetto. Prima dell'inizio dei lavori è stato predisposto un sistema di prefinanziamento per questi acquisti. Fino al mese di febbraio del 2021, l'UFAM aveva delegato la vigilanza all'Ufficio federale delle strade (USTRA). Il mandato non conteneva alcun capitolato d'oneri, il che ha generato confusione nei ruoli e nelle competenze di ciascun ufficio. Di conseguenza, la necessità di acquistare parcelle non è stata verificata in modo sistematico.

L'UFAM ha ripreso totalmente la vigilanza a marzo 2021, ma al momento non dispone delle competenze specifiche in materia di acquisto di terreni che gli consentirebbero di svolgere tale compito in modo efficace. L'UFAM ha concepito un progetto relativo a un piano di vigilanza sull'acquisto di terreni, che però deve essere precisato e completato. Secondo il CDF, il previsto controllo mirato dei dossier, che si basa unicamente sull'aspetto finanziario, non è sufficiente. Vi sono altri rischi altrettanto pertinenti che dovrebbero essere considerati, come le differenti tipologie di inquinamento, la determinazione delle pigioni, le indennità versate o il diritto di retrocessione.

Per quanto riguarda le differenti tipologie di inquinamento, il CDF raccomanda all'UFAM di rinunciare a prefinanziare le parcelle che richiedono un risanamento e di concedere un sussidio al momento dell'approvazione del progetto di dettaglio.

### **Sussidi da verificare e all'occorrenza da restituire**

Un'analisi dettagliata condotta dal CDF riguardante circa 20 dossier di acquisto ha evidenziato vari casi in cui i sussidi sono stati concessi troppo in anticipo o per importi eccessivi. Nello specifico, per alcune parcelle dove sorgono immobili è stato approvato un prefinanziamento contrario alle regole dell'UFAM; sono stati sovvenzionati terreni la cui necessità per il progetto non è comprovata; alcune pigioni da riscuotere sono nettamente inferiori al valore dell'oggetto immobiliare; sono stati versati pagamenti diretti oltre alle indennità per la perdita di colture. Infine, lo stipendio, gli assegni familiari e i contributi sociali per almeno un funzionario del Cantone nonché alcune spese amministrative sono stati sovvenzionati troppo generosamente.

L'importo complessivo stimato, soltanto nei casi problematici ravvisati dal CDF, oscillerebbe grosso modo fra 500 000 e 1 milione di franchi. Poiché questo esempio non è rappresentativo, non è possibile estrapolare tali cifre per trarne conclusioni riferite alla totalità degli acquisti di terreni. Il CDF raccomanda all'UFAM di esaminare in dettaglio questi casi e di adottare opportune misure correttive (restituzione di sussidi o misure analoghe).

**Testo originale in francese**

# Audit of the monitoring of land purchases as part of the Rhone correction project

## Federal Office for the Environment

### Key facts

---

The third Rhone correction (R3) is a construction project aimed at remodelling the river in order to reduce the risk of flood damage and making its course more natural. It is by far the largest project of its kind in Switzerland. It will take several decades to complete and the total cost is estimated at CHF 3.6 billion, of which CHF 2.1 billion will be covered by the Confederation.

Thanks to periodic standardised reports and regular exchanges with the cantons, the Federal Office for the Environment (FOEN) has an overview of the information required to assess the quality and progress of the project. This last aspect is subject to the same monitoring as the roughly 200 other flood protection projects. Owing to its scale, duration and complexity, it should be a particular focus of attention. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) recommends that the FOEN draw up a specific R3 risk assessment and introduce monitoring based on the risks it has identified as the subsidy-granting authority.

#### **The draft concept for monitoring land purchases must be reworked**

The SFAO's audit focused mainly on the monitoring of land purchases. Some CHF 350 million, or around 10% of total costs, must be put towards the purchase of the plots of land needed to carry out the work on R3. Before work started, a system of prefunding was set up for these purchases. The FOEN had delegated the monitoring tasks to the Federal Roads Office (FEDRO) up to February 2021. The mandate did not include the specifications, which led to confusion regarding the roles and responsibilities of each office. As a result, the need to purchase plots of land was not systematically monitored.

The FOEN once again assumed full responsibility for monitoring in March 2021, but does not currently have the specific skills in the area of land purchases that would allow it to perform this task effectively. The office has drawn up a draft concept for monitoring land purchases, but it needs to be made more detailed and comprehensive. In the view of the SFAO, the targeted monitoring of dossiers based solely on financial aspects, as currently planned, is not enough. Other risks, such as pollution, fixing of rents, compensation payments or rights of retrocession, may also be relevant and should be taken into account.

As regards pollution, the SFAO recommends that the FOEN stop prefunding plots of land in need of cleanup, and grant subsidies when the detailed project is activated.

#### **Subsidies to be checked and repaid where necessary**

A detailed analysis by the SFAO of around twenty purchasing files revealed a number of cases where the subsidies were paid too early, or where the amounts were too high: land containing buildings was prefunded in contravention of FOEN rules, land for which there was no demonstrable need under the project was subsidised, rents receivable were significantly below the value of the asset, direct payments were made in addition to

compensation for the loss of agricultural land. Finally, the salary, family allowances and social security contributions for at least one cantonal employee were too generously subsidised, as were the administrative costs.

The total amount involved can be roughly estimated at between CHF 500,000 and CHF 1 million, solely for those cases identified by the SFAO as problematic. Given that this sample is not representative, it is not possible to draw any conclusion about the land purchases as a whole based on these figures. The SFAO recommends that the FOEN examine these cases in detail and take the necessary corrective measures (return of subsidies, etc.).

**Original text in French**

## Prise de position générale de l'OFEV

Pour pouvoir réaliser la 3ème correction du Rhône, environ 680 hectares devraient être acquis dans l'ensemble du périmètre, selon le plan d'aménagement (PA-R3). A ce jour environ 180 hectares ont déjà été achetés. Les acquisitions de terrain sont budgétisées à quelque 350 millions de francs, soit près de 10 % des coûts totaux du projet.

Jusqu'à fin février 2021, l'OFROU était responsable de la surveillance de l'acquisition de terrain effectués par les cantons de Vaud et du Valais dans le cadre du projet de 3ème correction du Rhône.

Dans le cadre de son audit, le CDF a mis en lumière certaines inexactitudes et lacunes. Elles seront comblées par l'OFEV par l'intermédiaire de l'analyse de risque du projet et du concept de surveillance de l'acquisition de terrain. Par ailleurs, l'OFEV est en train d'analyser l'ensemble de ces situations.

Enfin l'OFEV remercie le CDF la qualité des échanges et les remarques constructives durant l'audit.

## Prise de position générale de l'OFROU

Das ASTRA verzichtet auf eine generelle Stellungnahme.

## Prise de position générale du SPCR

Le rapport d'audit porte sur la surveillance des processus financiers de l'activité d'acquisition de terrain. Cette activité est en partie préfinancée par l'OFEV.

La surveillance du processus a été opérée par l'OFROU en grande partie, jusqu'à reprise totale par l'OFEV en 2021.

Le rapport conclut que le concept de surveillance financière de l'OFEV sur l'activité doit encore être étayé.

Le SPCR comprend l'ensemble des remarques formulées et est tout à fait disposé à contribuer au renforcement de ce concept de surveillance par le biais :

- D'expertises neutres pour évaluer le prix des terrains et des immeubles acquis (déjà en place), mais aussi les montants de locations : à mettre en place, les indemnités : à mettre en place et les coûts d'assainissement
- De la justification systématique des décisions d'achats
- D'une meilleure traçabilité des échanges avec l'OFEV (déterminer ensemble les moyens à disposition)

L'activité d'acquisition de terrains est indispensable et préalable à la réalisation du PA-R3. A ce titre, c'est une activité fondamentale et essentielle pour le SPCR.

Ainsi, le service est disposé à contribuer le plus efficacement possible à la mise en place des recommandations émises par le CDF.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

La troisième correction du Rhône (R3) est un projet de construction visant à aménager le fleuve, par exemple en l'élargissant ou en le creusant, de sorte à réduire les risques de dégâts en cas de crues. Il s'agit, de loin, du plus grand projet de ce type en Suisse. Il s'étend sur 162 kilomètres de Gletsch dans le Haut Valais à son embouchure dans le Lac Léman à Villeneuve. En plus d'accroître la sécurité, le projet R3 a pour objectif de rendre le Rhône plus naturel. Sa réalisation durera plusieurs décennies et son coût total est estimé à 3,6 milliards de francs, dont 2,1 milliards seront pris en charge par la Confédération. Le maître d'œuvre est le canton du Valais – et pour une portion congrue, le canton de Vaud.

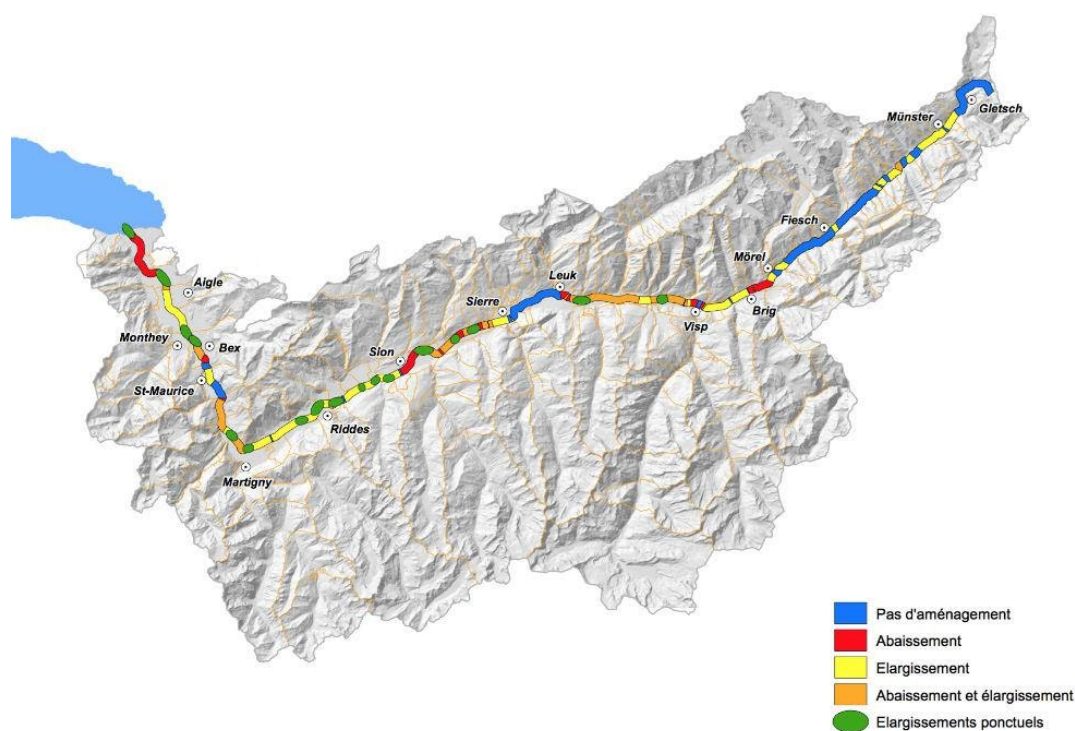


Illustration 1 : Aménagements prévus le long du Rhône. (source : SPCR)

Pour réaliser ce projet, le Service de protection contre les crues du Rhône (SPCR), anciennement Office cantonal de la construction du Rhône (OCCR3), qui dépend du Département valaisan de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE), a besoin d'acquérir des terrains. Ces achats se réalisent dans l'emprise du projet, c'est-à-dire aux abords directs du Rhône, mais aussi ailleurs dans la plaine en vue de réaliser des échanges de gré à gré avec des propriétaires de terrains jouxtant le fleuve. Ces échanges de gré à gré doivent permettre d'éviter autant que possible de longues et coûteuses procédures d'expropriation.

Au total, ce sont environ 680 hectares qui devraient être acquis dans l'ensemble du périmètre, selon le projet général validé par le Conseil d'Etat valaisan en 2016. D'après les chiffres du SPCR, quelque 180 hectares avaient été achetés au moment de la réalisation de cet audit. Environ 70 hectares se trouvaient dans l'emprise et 110 en-dehors (en prévision

d'échanges ou de mesures de compensation). Les 180 hectares représentent, toujours selon le SPCR, 863 parcelles qui ont nécessité 350 procédures d'achats pour un montant total avoisinant les 40 millions de francs. Sur l'ensemble du projet, les acquisitions de terrain sont budgétisées à quelque 350 millions de francs, soit près de 10 % des coûts totaux.

### Rôle de la Confédération

La Confédération subventionne ce projet par deux canaux. Premièrement, elle prend en charge 2 % des coûts au titre de la Loi fédérale sur les routes nationales (LRN). Deuxièmement, elle prend en charge environ deux tiers des coûts restants au titre de la Loi sur l'aménagement des cours d'eau (LACE). En 2019, le Parlement a accepté un nouveau crédit d'ensemble portant le total des contributions fédérales à quelque 2,1 milliards de francs au titre de la LACE.

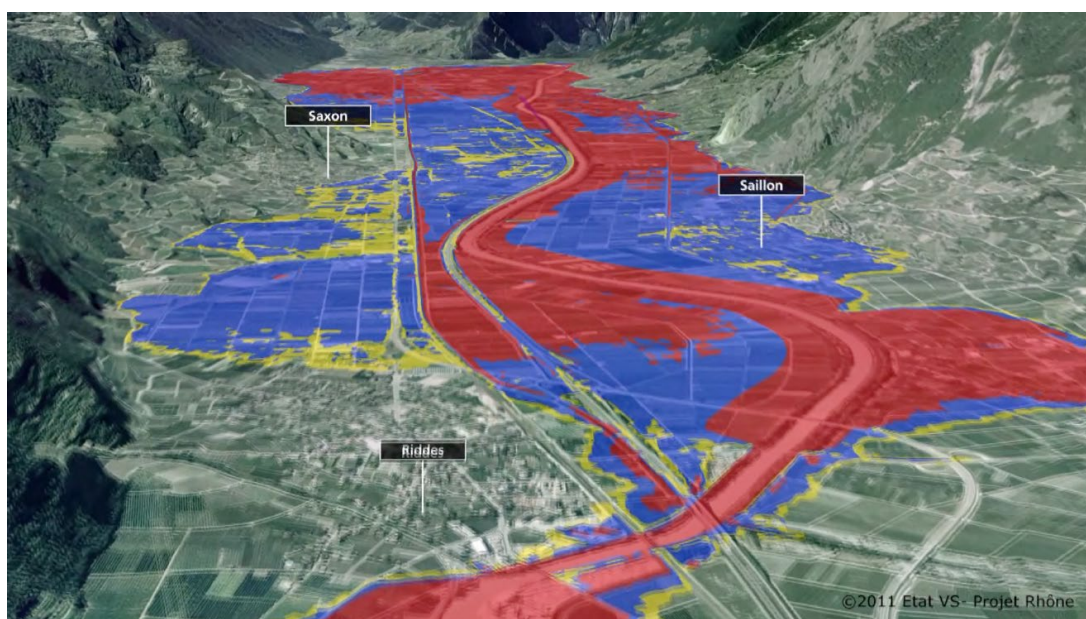


Illustration 2 : Visualisation des risques d'inondation en cas de crue du Rhône. Le danger élevé est délimité en rouge, le moyen en bleu et le faible en jaune. (source : SPCR)

Les acquisitions de terrain sont effectuées par le canton puis elles font l'objet d'une demande de subvention auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Il s'agit d'un préfinancement qui peut intervenir avant que le projet n'ait débuté dans la région concernée. Ce mécanisme a été mis en place afin de favoriser l'acquisition anticipée de surface. Entre 2011 et fin 2019, six demandes d'octroi pour des achats de terrains ont été acceptées par l'OFEV pour un montant total de 19,4 millions de francs.

## 1.2 Objectif et questions d'audit

Le but de l'audit est de vérifier si les achats de terrain effectués pour la correction du Rhône sont basés sur des prix coïncidant à des évaluations pertinentes et adéquates. Les questions d'audits sont les suivantes :

1. D'un point de vue général, l'OFEV, en tant qu'autorité de haute surveillance du projet de 3e correction du Rhône, dispose-t-il de tous les éléments et outils nécessaires lui permettant de juger de la qualité et de l'avancement du projet ?

2. Du point de vue des acquisitions de terrain, l'OFEV dispose-t-il de tous les éléments et outils nécessaires lui permettant de juger de la qualité et de la fiabilité des prix pratiqués lors de l'achat des terrains effectués tout au long du tracé ?
3. Du point de vue des acquisitions de terrain, la coordination entre l'OFEV et l'Office cantonal de la construction du Rhône est-elle assurée de manière adéquate et défend-elle suffisamment les intérêts de la Confédération ?

### 1.3 Etendue de l'audit et principe

Le CDF a mené différents entretiens avec l'OFEV et le SPCR, ainsi qu'avec l'Office fédéral des routes et le Service cantonal valaisan de l'agriculture. Il a en outre analysé dans le détail une vingtaine de dossiers d'acquisition de terrain sélectionnés selon différents critères de risque. Cet échantillon n'est donc pas représentatif.

L'audit a été mené du 26 avril au 21 juin 2021 par Alexandre Haederli (responsable de révision) et Christine Loward. Il a été conduit sous la responsabilité de Mischa Waber. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

### 1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le SPCR, l'OFEV et l'OFROU. Les documents (ainsi que l'infrastructure) requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

### 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 9 septembre 2021. Les participants étaient:

Pour l'OFEV : la directrice, le chef de la division Prévention des dangers, le chef ainsi que deux collaborateurs de la section Protection contre les crues

Pour l'OFROU : le responsable du centre de compétence Acquisition de terrain

Pour le SPCR : l'adjoint du chef de service, la cheffe de la section Finances et administration

Pour l'Inspection cantonale des finances : le chef de service

Pour le CDF : le directeur, le responsable de mandat, le responsable de centre de compétence et l'équipe d'audit.

Le CDF remercie les personnes interrogées pour leur attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES



## 2 La surveillance de l'acquisition de terrain comporte des lacunes

Ce chapitre présente les principaux résultats concrets des études de cas menées par le CDF. Les conclusions du CDF devront être considérées dans les améliorations à apporter à l'organisation de la surveillance de terrain qui se trouvent au chapitre 4.

### 2.1 La nécessité d'achat doit être systématiquement contrôlée

Lorsque le SPCR envisage d'acquérir une parcelle, il signe dans un premier temps une convention avec le propriétaire. Ce document, qui fixe notamment le prix d'achat, servira par la suite de base au contrat d'achat rédigé par un notaire. Mais avant d'en arriver là, cette convention est approuvée par une autorité fédérale. Jusqu'en février 2021, l'OFEV déléguait cette approbation à l'OFROU. Cette délégation de compétence s'est faite en 2004 par un simple échange de lettre entre responsables des deux offices fédéraux sans qu'un cahier des charges soit établi.

Cette absence de mandat clair, combinée à des changements de collaborateurs, a conduit à un malentendu : l'OFEV partait du principe que l'OFROU contrôlait le prix d'achat, mais aussi la nécessité de l'acquisition de la parcelle dans le cadre du projet R3. L'OFROU avait compris que son rôle se limitait à l'approbation du prix. Ainsi, le bien-fondé de l'achat des parcelles n'a pas été systématiquement contrôlé.

Dans ses études de cas, le CDF a constaté qu'au moins trois parcelles hors du périmètre du projet dans la région de Sion ont été subventionnées, alors que la nécessité n'était pas démontrée. Un futur échange ou une revente de ces parcelles semble compliqué par la nature et l'emplacement de ces terrains. Dans le cadre de cette acquisition, le canton a appliqué un principe qu'il a lui-même fixé : il a accédé à la demande d'un propriétaire qui souhaitait vendre en bloc plusieurs parcelles situées dans le périmètre du projet R3 et d'autres parcelles situées en-dehors de ce périmètre. L'OFEV a accepté de subventionner l'ensemble de l'achat, sans que l'utilité des parcelles hors périmètre soit démontrée.

Depuis mars 2021, l'OFEV a repris la tâche de surveillance et prévoit d'analyser la nécessité d'achat dans les dossiers qu'elle contrôlera.

#### Appréciation

Le CDF déplore le quiproquo qui a persisté durant plusieurs années entre l'OFEV et l'OFROU. Les critères de nécessité d'achat d'une parcelle devraient être clairement spécifiés dans le nouveau concept de surveillance de l'OFEV (voir chapitre 4) puis appliqués avant d'octroyer une subvention.

En tant que maître d'ouvrage, le canton est libre de fixer ses propres règles quant à l'acquisition de terrain. Le CDF estime que l'OFEV, en tant qu'autorité accordant les subventions, devrait être attentive à ne pas automatiquement faire siennes les règles du canton. Dans le cas de Sion, l'OFEV n'aurait dû subventionner que les parcelles situées dans le périmètre du projet. Il devrait désormais envisager une rétrocession de la subvention (voir chapitre 5.2).

### **Un redimensionnement du projet remettrait en question la subvention fédérale**

Le plan d'aménagement de la troisième correction du Rhône (PA-R3) a été adopté en mars 2016 par le Conseil d'Etat valaisan. C'est actuellement le document de référence pour déterminer quelles parcelles se situent dans l'emprise du projet. Ce dernier vise, selon l'OFEV, à protéger une surface de plus de 12 400 hectares et quelque 100 000 personnes en empêchant d'importants dégâts lors de crues centennales et en rendant le Rhône plus naturel.

L'ampleur du PA-R3 fait actuellement l'objet de discussions politiques en Valais. Certains élus jugent le projet disproportionné, notamment suite à une nouvelle analyse diffusée en 2020 par l'Observatoire cantonal du risque. Le risque lié à une crue majeure du Rhône y est estimé comme moins important que dans la précédente analyse datant de 2010, comparé à d'autres dangers auxquels est exposé le Valais.

Dans l'hypothèse où le Valais devait décider d'un redimensionnement à la baisse du projet R3, l'OFEV devrait examiner si la nouvelle mouture répond toujours aux exigences fédérales pour l'octroi de subvention. En effet, dans une prise de position de 2014 sur le PA-R3, l'OFEV a notamment posé comme condition qu'« aucune réduction des surfaces (tant quantitative que qualitative) permettant de garantir la fonction naturelle du cours d'eau ne [soit] prévue ». D'une manière générale, un éventuel redimensionnement du projet doit conduire à une réduction voire à une suppression des subventions fédérales.

## **2.2 L'expertise neutre ne devrait pas se limiter au prix d'achat**

Pour estimer le prix d'une parcelle, le SPCR se base sur une expertise neutre. Dans le cas d'un terrain en zone agricole, cette tâche est confiée au Service cantonal de l'agriculture. Pour les zones à bâtir, le SPCR mandate un membre de la commission cantonale d'expropriation.

D'autres éléments ne font pas l'objet d'une expertise neutre et sont simplement négociés entre le SPCR et le vendeur. Par exemple, le montant d'un éventuel loyer si la parcelle continue d'être occupée en attendant le début des travaux (il s'agit parfois d'une dizaine d'années). Ou encore des dédommagements et indemnités versées au vendeur pour des installations présentes sur la parcelle ou les frais de déménagements.

Dans chacune des trois études de cas réalisées par le CDF concernant des bâtiments acquis puis mis en location, les loyers fixés sont extrêmement bas en regard de la valeur d'achat. Ils sont inférieurs aux montants indiqués dans les estimations neutres, ou qui peuvent être déduits de ces estimations, et ces écarts ne sont pas justifiés de manière transparente. De plus, dans l'un des trois cas, le CDF a constaté que toutes les moins-values n'ont pas été prises en compte pour cette parcelle.

### **Appréciation**

Le CDF estime que les expertises neutres sont nécessaires. Mais à la lumière des cas analysés, la question du montant du loyer semble être un problème récurrent. Le mandat des experts devrait être élargi pour inclure une estimation sur le montant des loyers, des dédommagements, des indemnités ou d'éventuelles moins-values.

Ces coûts annexes au prix de vente devraient être pris en compte dans le cadre du concept de surveillance de l'acquisition de terrain (voir chapitre 4). Au moment de la subvention, l'OFEV devrait se tenir aux montants figurant dans les expertises, sauf exception dûment documentée.

## 2.3 L'imputabilité des coûts d'assainissement doit être clarifiée

Certaines parcelles dans le périmètre du projet R3 nécessiteront un assainissement. Il peut s'agir d'amiante présente dans un bâtiment qui devra être détruit ou de pollution dans les sols. La prise en charge de ces coûts n'est pas toujours réglée de manière claire d'un point de vue juridique. Dans le cas de sites contaminés nécessitant un assainissement, le principe du pollueur-payeur s'applique, conformément à l'Ordonnance sur les sites pollués (OSites). Pour les parcelles qui ne nécessiteraient pas d'assainissement sans les travaux du projet R3 ainsi que pour les cas de pollutions diffuses (comme la benzidine, la dioxine ou le mercure), la situation est floue.

Dans certains cas étudiés par le CDF, un devis a été établi pour évaluer les coûts d'assainissement et ce montant a été porté en déduction du prix d'achat. Dans d'autres cas, notamment celui de la pollution au mercure dans la région de Brigue et de Viège, il a été convenu que l'entreprise responsable de la pollution prendrait en charge la quasi-totalité des coûts d'assainissement des parcelles aux abords du Rhône.

### Appréciation

Le CDF n'a pas constaté d'erreur dans l'échantillon de cas qu'il a analysé. Toutefois, il estime qu'il existe un flou juridique dans la prise en charge des coûts d'assainissement dans certaines situations. Il existe dès lors un risque que l'OFEV subventionne, soit au moment de l'acquisition de terrain, soit au moment de la réalisation des travaux, des coûts d'assainissement qui ne seraient pas imputables à la Confédération.

### Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFEV de clarifier la question de l'imputabilité des coûts d'assainissement en fonction des différents types de pollution (locale ou diffuse), puis de s'assurer qu'une subvention pour des coûts d'assainissement soit octroyée uniquement lorsque cela est nécessaire.

### Prise de position de l'OFEV

L'imputabilité des coûts d'assainissement des sites pollués est réglé par la Loi sur la protection de l'environnement (LPE) et l'Ordonnance sur les sites contaminés (OSites). Le concept de surveillance pour l'acquisition de terrain reprendra les bases légales en vigueur pour la prise en compte et l'imputabilité des coûts d'assainissement des sols pollués dans le cadre de l'acquisition de terrain.

Dans le cadre des processus d'octroi de subvention l'imputabilité des coûts en lien avec l'assainissement des sols pollués est vérifiée.

## 2.4 Des bâtiments ont fait l'objet d'un financement prématuré

Dans un courrier de 2017, l'OFEV saisit l'opportunité d'une réponse au canton concernant une parcelle à Sion pour prendre une décision de principe sur le préfinancement d'immeubles. Il déclare qu'en raison des montants conséquents en jeu et du risque de modification de l'emprise exacte du projet, il ne souhaite pas préfinancer les bâtiments. Ceux-ci pourront être subventionnés par la suite, au-moment où le projet de détail entrera en force. Cette position est rappelée dans un e-mail de l'OFEV au canton daté d'avril 2018, à propos cette fois d'un terrain situé dans une zone à bâtir dans le Chablais.

Pourtant, le CDF a constaté dans ses études de cas que dans les années qui suivent, l'OFEV a préfinancé au moins quatre immeubles ou zones à bâtir, dont la parcelle à Sion qui a provoqué sa prise de position en 2017, ainsi que la zone à bâtir dans le Chablais dont il était question en 2018. Au moment de l'audit, les projets de détails concernant ces parcelles n'ont pas été mis à l'enquête.

#### **Appréciation**

Dans le cadre de son concept de surveillance des acquisitions de terrain (voir chapitre 4), l'OFEV doit s'assurer que la règle prévoyant que les bâtiments ne fassent pas l'objet de préfinancement soit connue de tous et appliquée.

Ce même concept de surveillance doit servir à regrouper et offrir une vue d'ensemble des décisions de ce type qui ont été prises depuis le début du projet pour qu'elles ne tombent pas dans l'oubli.

## 2.5 La conformité du contrat de vente avec la convention doit être garantie

Le contrat de vente d'une parcelle prévoit un droit de rétrocession (droit de réméré) en faveur du vendeur, aux mêmes conditions, si les travaux n'ont pas commencé dix ans après le date de la vente. La convention, approuvée à l'époque par l'OFROU et qui sert de base au contrat de vente, prévoit un droit de rétrocession, mais sans mention du délai de dix ans.

#### **Appréciation**

Le CDF estime que l'inscription d'un droit de rétrocession après dix ans constitue un risque. En effet, la rapidité d'avancement du projet dépend de nombreux facteurs et elle est extrêmement difficile à estimer. Il existe un risque que la parcelle doive être rétrocédée puis rachetée.

Mais surtout, ce cas montre qu'il est possible qu'une clause de la convention approuvée par une autorité fédérale puisse être modifiée au moment de l'établissement du contrat de vente signé par le SPCR et le vendeur – sans que l'autorité fédérale soit consultée ou même informée. Dans le cadre de son concept de surveillance de l'acquisition de terrain (voir chapitre 4), l'OFEV devrait mener une réflexion sur l'opportunité de contrôler également, au moins par sondage, le contrat de vente.

## 2.6 L'inscription au registre foncier d'une restriction au bénéfice de la Confédération doit être systématique

Lorsqu'une parcelle fait l'objet d'une subvention fédérale, il est prévu qu'une restriction en faveur de la Confédération soit inscrite au registre foncier. Cette inscription doit garantir que la parcelle ne peut être vendue sans l'accord de la Confédération et donc, indirectement, que cette dernière récupère une part du produit de la vente proportionnelle à la subvention. Les vérifications dans la vingtaine d'études de cas réalisées pour cet audit ont mis en évidence que pour plusieurs parcelles, cette inscription n'avait pas été effectuée.

**Appréciation**

Une vérification de l'inscription devrait être incluse dans le concept de surveillance de l'acquisition de terrain (voir chapitre 4) ou déléguée au canton. Lorsque l'inscription manque, l'OFEV doit exiger son ajout.

## 3 Un suivi des parcelles achetées doit être mis en place

Ce chapitre présente les principaux résultats concrets des études de cas menées par le CDF. Les conclusions du CDF devront être considérées dans les améliorations à apporter à l'organisation de la surveillance de terrain qui se trouvent au chapitre 4.

### 3.1 Un inventaire existe, mais il n'est actuellement pas utilisé par l'OFEV

Une convention signée en 2004 entre la Confédération et le canton du Valais prévoit que ce dernier doit tenir à jour un inventaire des parcelles acquises dans le cadre du projet R3. Le SPCR a développé spécialement dans ce but une application informatique (« R3 Terrains »). Un récapitulatif, extrait de cette application, est envoyé une fois par an à l'OFEV sous la forme d'un fichier Excel, mais il n'est actuellement pas utilisé par l'OFEV. Le CDF a constaté que cet inventaire comportait quelques inexactitudes ou n'était pas toujours à jour.

#### Appréciation

Le fait que le SPCR tienne un inventaire est justifié et important. Il devrait être utilisé par l'OFEV pour assurer un suivi longitudinal des parcelles acquises dans le cadre du projet R3. Cela permettrait par exemple de pouvoir retracer celles qui ont été échangées ou vendues, celles pour lesquelles un loyer doit être encaissé ou des indemnités pour perte de culture versées. Enfin, l'OFEV pourrait s'assurer qu'une même parcelle ne soit pas subventionnée à plusieurs reprises.

En recoupant les informations figurant sur les demandes de subventions et le fichier récapitulatif, comme l'a fait le CDF, l'OFEV pourrait aussi s'assurer de la qualité de la tenue de l'inventaire et détecter d'éventuelles erreurs.

Pour que cet inventaire puisse à l'avenir être utilisé par l'OFEV, ce dernier devrait spécifier quelles informations lui sont nécessaires ainsi que le format le plus adapté à ses besoins. La définition des attentes de l'OFEV en matière de contenu et de format pourrait se faire dans le cadre de son concept de surveillance de l'acquisition de terrain (voir chapitre 4).

### 3.2 Le subventionnement multiple doit être empêché

Une série de parcelles utilisées dans la région de Brigue et Viège perçoivent depuis plusieurs années des indemnités pour pertes de culture. Il s'agit de terrains qui devraient être acquis dans le cadre d'améliorations foncières intégrales. Mais ces procédures sont actuellement bloquées en raisons de recours devant les tribunaux. Comme les travaux ont déjà eu lieu sur certaines parcelles, les propriétaires ne peuvent plus les exploiter (ou plus en entier) et perçoivent ces dédommagements.

Fin 2015, le canton a fait une demande de subvention à l'OFEV pour ces indemnités. Entre 2009 et 2015, le montant total des indemnités versées dépasse 600 000 francs. Dans sa réponse, l'OFEV estime que le surcoût total dû aux indemnités pour pertes de culture pourrait atteindre 1,3 millions de francs au total si toutes les voies de recours étaient utilisées.

pour bloquer les améliorations foncières intégrales. Il souligne que cela pourrait conduire le projet à payer « plusieurs fois la valeur effective du terrain » et cela avant même leur acquisition. L'OFEV a octroyé la subvention, tout en demandant au canton de proposer des solutions pour réduire la durée des paiements des pertes de culture. Cette demande datée de novembre 2016 est restée lettre morte. Pour l'heure, le canton n'a pas fait d'autres demandes de subventions pour des pertes de culture.

Le CDF a découvert qu'au moins une parcelle faisant partie de ses études de cas et percevant des indemnités pour pertes de culture a continué à toucher des paiements directs financés par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Or, les paiements directs ne doivent pas être versés dans ce cas.

#### **Appréciation**

Le versement d'indemnités pour pertes de culture sur le long terme est problématique parce qu'il pourrait conduire, comme l'a identifié l'OFEV, à payer un montant correspondant à plusieurs fois la valeur effective d'un terrain. Le canton a indiqué qu'une nouvelle demande de subventionnement pour pertes de culture serait prochainement soumise à l'OFEV. Le CDF encourage l'OFEV à éviter un subventionnement « à double », par le biais d'indemnités pour pertes de culture durant plusieurs années, puis au moment de l'acquisition de la parcelle. Ce point pourrait être inclus dans le cadre de son concept de surveillance de l'acquisition de terrain (voir chapitre 4).

Une réflexion devrait par ailleurs être menée avec l'OFAG pour éviter que des parcelles de ce type fassent en plus l'objet d'un subventionnement fédéral sous la forme de paiements directs.

### **3.3 Le processus de rétrocession des loyers peut être amélioré**

Lorsque le canton du Valais perçoit un loyer sur une parcelle acquise pour le projet R3 en attendant le début des travaux, il doit reverser une part de ces recettes à la Confédération, proportionnellement au montant de la subvention. Un décompte est effectué par le canton une fois par année. Il est envoyé à l'OFEV qui transmet au SPCR un numéro de compte sur lequel effectuer le versement. Actuellement, le décompte de loyers ne fait l'objet d'aucun contrôle par l'OFEV.

#### **Appréciation**

Le CDF estime que l'OFEV devrait effectuer des contrôles par sondage sur le décompte des loyers, par exemple dans le cadre de son concept de surveillance de l'acquisition de terrain (voir chapitre 4).

Par ailleurs, en transmettant un numéro de compte au canton pour le versement, il existe un risque que personne ne vérifie ensuite si l'argent a bien été versé ou si le versement correspond au montant annoncé. L'OFEV devrait faire établir une facture par son service des finances afin de couvrir ce risque.

## 4 L'organisation de la surveillance de l'acquisition de terrain doit être améliorée

### 4.1 Les compétences spécialisées manquent

Jusqu'en février 2021, les conventions entre le SPCR et les propriétaires de parcelles étaient approuvées par un spécialiste en acquisition de terrains de l'OFROU au bénéfice d'un diplôme fédéral dans le domaine de l'immobilier. La personne de l'OFEV chargée de reprendre ce rôle ne dispose en revanche d'aucune formation spécifique dans ce domaine.

Le transfert d'information entre les offices fédéraux s'est faite de manière très succincte. Cela est en partie dû au processus d'approbation : les différents dossiers d'achats en cours de négociation ainsi que ceux prêts pour l'approbation sont périodiquement présentés par les spécialistes cantonaux en acquisition de terrain à un collaborateur de l'OFEV (anciennement à l'OFROU). Lors de ces séances, ce dernier approuve les conventions pour l'achat de parcelles. Hormis un visa sur les conventions, les discussions et les décisions prises ne font pas l'objet d'un procès-verbal.

#### Appréciation

Le CDF estime qu'en l'état, l'OFEV ne dispose pas des compétences spécifiques au domaine de l'immobilier pour exercer efficacement la surveillance. L'OFEV a déclaré qu'il envisageait de faire appel de manière ponctuelle, par exemple lorsque des dossiers complexes lui sont soumis, à des experts externes. Le CDF soutient cette démarche.

A des fins de traçabilité, les sujets de discussion et les prises de position de l'OFEV lors des séances avec les spécialistes cantonaux en acquisition de terrain devraient être documentés. Lorsqu'un prix d'achat ou un loyer s'écarte du montant mentionné dans une estimation, la réflexion et les calculs devraient aussi être traçables. L'objectif devrait être que les informations et les décisions concernant chaque dossier soient rapidement accessibles en tout temps.

Les collaborateurs de l'OFEV sont conscients qu'ils reprennent une tâche qui n'est pas dans leur cœur de métier. En janvier 2020, ils ont entamé des premières démarches visant à améliorer la surveillance des acquisitions de terrain. Pour cette raison, le CDF renonce à formuler une recommandation.

### 4.2 Le concept de surveillance pour l'acquisition de terrains doit être précisé et complété

L'OFEV a développé un concept pour la surveillance de l'acquisition de terrain. Ce document était en phase de validation au moment de cet audit. L'un des éléments centraux consiste à remplacer l'approbation systématique des dossiers d'acquisition – comme le faisait l'OFROU jusqu'en février 2021 – par un contrôle ciblé sur les dossiers dont les enjeux financiers sont les plus importants.

#### Appréciation

Le CDF estime que la rédaction d'un concept de surveillance pour l'acquisition de terrains est bienvenue. Le document en l'état actuel doit toutefois être sensiblement précisé et



complété. De nombreuses thématiques évoquées plus haut dans ce rapport en sont complètement absentes : l'expertise neutre sur les loyers et d'autres éléments complémentaires au prix de vente (chapitre 2.2), le choix des documents à approuver (2.5), la vérification de l'inscription au registre foncier (2.6), le besoin d'information concernant l'inventaire (3.1) ou encore le risque de subventionnement multiple (3.2). D'autres éléments mériteraient d'être précisés, comme la nécessité d'achat (2.1) et les coûts d'assainissement (2.3). Le concept devrait aussi décrire les contrôles actuellement réalisés lorsque l'OFEV reçoit une demande de subvention. La mise en œuvre de ces contrôles doit par la suite être documentée.

Le contrôle ciblé de dossiers basé uniquement sur l'aspect financier n'est pas suffisant. Il existe de nombreux autres risques qui sont également pertinents, comme les pollutions, les loyers, les indemnités ou un droit de rétrocession par exemple. Le concept doit prendre en compte ce type de risque. En outre, l'OFEV devrait faire appel à un expert externe du domaine afin qu'il « challenge » le concept.

Une fois retravaillé, le concept devrait être ratifié par le canton du Valais afin de servir de base contractuelle pour la collaboration.

#### **Recommandation 2 (Priorité 1)**

Le CDF recommande à l'OFEV de préciser et de compléter le concept de surveillance pour l'acquisition de terrains. Il s'agit d'assurer un octroi correct des subventions et leur surveillance. Pour ce faire, il faudra notamment élargir les critères de sélection des dossiers à contrôler, afin de prendre en compte d'autres risques que le risque financier, et finalement faire de ce document la base contractuelle pour la collaboration avec le canton du Valais.

#### **Prise de position de l'OFEV**

Le concept de surveillance pour l'acquisition de terrain est en cours de révision suite aux discussions avec le CDF durant l'audit et aux remarques du rapport d'audit. Les remarques et proposition du CDF seront implémentées dans le document.

La portée juridique de ce document sera précisée avec la division droit de l'OFEV puis discutée avec le canton.

## 5 Le projet R3 dans son ensemble mérite une attention accrue

### 5.1 Des échanges avec l'OFROU doivent être instaurés

Le projet R3 cohabite avec un autre projet d'envergure en Valais : celui de l'autoroute A9, financé à 96 % par l'OFROU. Il existe des liens à plusieurs niveaux entre les deux projets. Le CDF a identifié deux exemples en lien avec l'acquisition de terrain.

Le premier concerne le financement du salaire, des allocations familiales et des cotisations sociales d'un collaborateur. Ce dernier travaille environ la moitié de son temps pour le projet de l'A9, l'autre moitié pour R3. Une partie de ses heures de travail sont subventionnées par l'OFROU, une autre par l'OFEV. En cumulant les montants versés au canton par les deux autorités fédérales pour 2019, le CDF constate que la somme dépasse d'environ 10 % le salaire annuel de cette personne, ainsi que son droit aux allocations familiales et les cotisations sociales. Par ailleurs, un taux de 25 % a été appliqué pour les frais administratifs sur les salaires de 2019, alors que le taux convenu est de 22 %.

Deuxième exemple : il est possible qu'une parcelle acquise pour le projet de l'A9, mais qui n'a finalement pas été utilisée, soit transférée au projet R3. Le CDF constate que dans les deux cas analysés, les parcelles ont été initialement subventionnées par l'OFROU, puis une seconde fois par l'OFEV au moment de leur transfert au projet R3. Le montant de la première subvention a correctement été remboursé à l'OFROU.

#### Appréciation

Sur la question des salaires, le CDF estime qu'il n'est pas correct que le cumul des subventions versées par les autorités fédérales dépasse le droit au salaire, aux allocations familiales et aux cotisations sociales.

Le CDF est d'avis qu'une communication régulière entre les deux autorités est nécessaire pour coordonner de manière optimale ces deux projets du point de vue de la Confédération, afin d'éviter les paiements « à double ».

### 5.2 Une analyse des risques et des contrôles complémentaires doivent être mis en place

L'OFEV déclare ne pas disposer de concept de surveillance spécifique pour les projets de protection contre les crues. Celui-ci n'est actuellement pas obligatoire, mais il le deviendra lorsque la révision de la Loi fédérale sur les subventions entrera en vigueur en 2022. Des contrôles thématiques réguliers sont effectués par sondage, de manière transversale aux différents projets de protection contre les crues. Le projet R3 figure parmi les quelque 200 projets qui font l'objet de ces contrôles.

Pour le projet R3 en particulier, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) dispose depuis fin 2019 d'une directive sur le controlling dont la mise en œuvre est presque terminée. Cette directive règle différents aspects importants comme le pilotage, la surveillance, la mise à disposition des subventions, la gestion des finances et les comptes rendus périodiques. Les rapports du SPCR à

l'OFEV sont standardisés. Ils incluent notamment des fiches descriptives pour chacune des principales mesures en cours avec une évaluation des risques ainsi que des tableaux de bords. Par ailleurs, des séances ont régulièrement lieu entre les collaborateurs du SPCR et ceux de l'OFEV.

Au chapitre 13 de cette directive, il est prévu que des contrôles spécifiques de surveillance du projet puissent être effectués, sur la base d'une analyse des risques de l'OFEV. A ce jour, cette possibilité n'a pas été exploitée et l'OFEV n'a pas établi d'analyse des risques de son point de vue, en tant qu'autorité de surveillance. Les risques spécifiques au projet sont quant à eux inclus dans les comptes rendus.

Il ressort de la vingtaine d'études de cas réalisées par le CDF que certains dossiers d'acquisition sont problématiques sur les points suivants :

- Le préfinancement de bâtiments
- Des parcelles dont la nécessité ou l'utilité pour le projet n'est pas démontrée
- Des loyers à percevoir qui sont significativement inférieurs à ce qui pouvait être attendu
- Le salaire, les allocations familiales et les cotisations sociales pour au moins un employé du canton, ainsi que des frais administratifs trop élevés
- Des paiements directs ont été versés en sus d'indemnités pour pertes de cultures.

Le montant en jeu (subventions potentiellement indues et manque à gagner sur les loyers trop bas) uniquement pour les cas problématiques identifiés par le CDF peut être grossièrement estimé entre 500'000 et 1 million de francs au total. Dans la mesure où cet échantillon n'est pas représentatif, il n'est pas possible d'extrapoler ces chiffres pour en tirer des conclusions pour l'ensemble des acquisitions de terrain.

### **Appréciation**

Le CDF estime qu'un concept de surveillance commun à tous les projets de protection contre les crues serait bienvenu, mais comme il s'agira sous peu d'une exigence légale, il renonce à émettre une recommandation.

Au niveau du projet R3, grâce aux rapports périodiques et aux échanges réguliers avec le SPCR, l'OFEV dispose globalement des informations nécessaires pour évaluer la qualité et l'avancée du projet.

Le CDF considère qu'au vu de la dimension, la durée et la complexité du projet R3, celui-ci nécessite une analyse spécifique des risques et la mise en place de contrôles spécifiques supplémentaires.

Cet avis est renforcé par les inexactitudes et lacunes présentées dans ce rapport et qui concernent uniquement le domaine des acquisitions de terrain. A ce sujet, le CDF estime que l'OFEV doit systématiquement analyser les cas problématiques et prendre les mesures correctives nécessaires (rétrocession de subventions ou autre).

### **Recommandation 3 (Priorité 1)**

Le CDF recommande à l'OFEV de développer une analyse des risques spécifique à R3, puis de mettre en place des contrôles basés sur les risques identifiés en tant qu'autorité d'octroi de subventions pour pouvoir assurer une conduite optimale du projet et prendre les mesures nécessaires suffisamment tôt.

#### **Recommandation 4 (Priorité 1)**

Le CDF recommande à l'OFEV d'analyser en détail les situations problématiques identifiées par le CDF et, le cas échéant, de prendre les mesures correctives nécessaires, comme la rétrocession de subventions.

#### **Prise de position de l'OFEV**

La protection contre les crues incombe aux cantons (Loi sur l'aménagement des cours d'eau LACE art. 2) qui sont les maîtres d'ouvrage de R3. L'OFEV va développer une analyse de risque propre à R3 pour piloter la surveillance du projet et les contrôles par sondages du projet.

L'OFEV a demandé au canton de lui fournir des informations complémentaires sur toutes les situations problématiques identifiées par le CDF. L'OFEV va analyser chaque cas en détail, au besoin à l'aide d'expert externe, et si nécessaire prendre les mesures correctives nécessaires en fonction notamment des risques pour la confédération.

## Annexe 1 : Bases légales

---

### Textes législatifs

---

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu), RS 616.1

---

Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE), RS 721.100

---

Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR), RS 211.412.11

---

Loi fédérale sur les routes nationales (LRN), RS 725.11

---

Loi fédérale sur l'expropriation (LEx), RS 711

---

Ordonnance fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (OACE), RS 721.100.1

---

Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (Ordonnance sur les sites contaminés, OSites), RS 814.680

---

Ordonnance sur les routes nationales (ORN), RS 725.111

---

### Messages

---

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

---

## Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DMTE	Département valaisan de la mobilité, du territoire et de l'environnement
OCCR3	Office cantonal de la construction du Rhône
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
R3	Projet de troisième correction du Rhône
SPCR	Service valaisan de protection contre les crues du Rhône

### Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).