



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-25

Conséquence de la délimitation de l'espace réservé aux Eaux pour l'agriculture

Auteur :	Glauser Fritz
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	07.02.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	08.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	13.06.2023

I. Question

La délimitation de l'espace réservé aux eaux (ci-après : ERE) est publiée depuis le 14 décembre 2022 pour le canton de Fribourg. Résultant de la législation fédérale, cette délimitation a des incidences importantes sur l'ensemble de l'agriculture en général, avec une perte de surface productive et certaines exploitations agricoles en particulier.

Avec l'application des mesures contraignantes d'exploitation extensive dès 2028, des exploitations seront menacées dans leur pérennité. Que ce soit en cas d'emprise sur leurs bâtiments d'exploitation ou en raison des restrictions de production imposées ayant des effets entre autres sur leur rotation et planification actuelle des cultures, leur potentiel de production de fourrage produit sur l'exploitation et leur bilan de fumure, leurs systèmes d'exploitation actuels seront impactés.

Parmi les délimitations imposées concernant l'ensemble de l'agriculture fribourgeoise, les cas particuliers touchant à la substance et même à l'existence et à l'avenir de certaines exploitations familiales, se doivent d'être prises en compte dans les modalités de mise en œuvre des espaces réservés aux cours d'eau. Pour les exploitations familiales caractéristiques de notre canton, les restrictions d'activités professionnelles sur plusieurs exploitations seront fortement concernées par les restrictions de production. Certaines seront même très fortement impactées jusqu'à être menacées dans leur fonctionnement, sans parler de leur valeur commerciale. Elles seront parfois touchées dans leur substance et leur équilibre sans possibilité de compensation.

1. Pour le Canton de Fribourg, quelles sont les surfaces agricoles utiles (ci-après : SAU) concernées par la délimitation selon leur affectation agricole, soit selon les hectares de surface d'assolements, types de culture, surface de promotions biodiversité et autres destinations de la SAU ?
2. Combien d'exploitations sont touchées par une délimitation de l'ERE incluant tout ou une partie de leurs bâtiments d'exploitation ou de leur centre d'exploitation ?
3. L'estimation de la diminution de production de nourriture locale a-t-elle été calculée et, si oui, que représente-elle en termes de couverture des besoins indigènes et, si non, quelle est-elle ?

4. Les conséquences agronomiques et financières des restrictions et diminutions de production imposées pour les exploitations agricoles ont-elles été prises en compte dans les délimitations de l'ERE, que ce soit à l'échelle cantonale ou des exploitations individuelles, et la valeur de rendement des terres et des bâtiments varie-t-elle avec une inclusion dans l'ERE ?
5. Des mesures de compensation financières, de corrections ou de dérogation de l'ERE sont-elles prévues et possibles à l'échelle d'une région ou d'une exploitation et sont-elles plus particulièrement planifiées pour les exploitations qui sont fortement touchées par les restrictions de production et menacées dans leur existence ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'espace réservé aux eaux (ERE) est un corridor bordant les eaux superficielles qui sert à garantir la protection contre les crues, à prévenir les atteintes nuisibles aux eaux, à créer des espaces naturels propres à préserver la biodiversité et à offrir des lieux de détente. Il permet aussi aux eaux d'être plus résilientes et de mieux s'adapter aux changements climatiques. Les données de délimitation actualisées, actées par la Confédération, sont disponibles depuis le 14 décembre 2022 sur le portail cartographique de l'Etat à l'adresse suivante <https://map.geo.fr.ch> (Thème : Environnement), ainsi que sur le système d'information agricole GELAN.

C'est en 1999 qu'est apparue pour la première fois au niveau national la notion d'espace dédié aux cours d'eau. Celle-ci avait pour but d'éloigner les constructions afin de conserver une bande riveraine pour garantir la dynamique naturelle des cours d'eau. Le canton de Fribourg a petit à petit intégré la délimitation de ces espaces dans les plans d'aménagement local (PAL) des communes. Les termes d'« espace réservé aux eaux » n'ont été inscrits dans la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) que plus tard, en 2011, avec comme objectif supplémentaire de garantir la qualité des eaux grâce à l'aménagement et à l'exploitation extensive de la zone riveraine. Vu l'impact colossal de cette nouvelle exigence pour les surfaces agricoles du canton (en particulier celles ayant déjà un ERE légalisé au PAL), l'ancienne méthodologie a dû être adaptée. Dans le canton de Fribourg, les principes actualisés de délimitation de l'ERE, imposés par les dispositions fédérales, sont entrés en vigueur en 2018 via une Directive mise en consultation et adoptée avec le Plan directeur cantonal (Directive cantonale – Délimitation de l'espace réservé aux eaux et des limites de construction). La délimitation actualisée représente une diminution moyenne de 68% de l'ERE en zone agricole (71 communes ont un ERE plus petit et 17 communes un ERE plus grand, en raison de la présence de grands cours d'eau). Globalement, la surface agricole utile dans l'ERE était de 3,4 % selon l'ancienne méthodologie, alors qu'elle est de 1.5 avec la nouvelle. Pour les SDA, 1 % se retrouvait dans l'ERE selon l'ancienne méthode, contre 0.5 % selon la nouvelle (détails ci-dessous).

L'ERE doit être délimité pour toutes les eaux superficielles, qu'il s'agisse de cours d'eau ou d'étendues d'eau. Pour les rivières et les ruisseaux, l'espace réservé aux eaux comprend le lit du cours d'eau, ainsi que les zones riveraines (corridor). Pour les étendues d'eau, l'espace réservé est délimité depuis la ligne de rive ou depuis une cote définie.

A l'intérieur de l'espace réservé, aucune nouvelle construction ou infrastructure n'est autorisée, sauf celles qui répondent à un intérêt public et qui sont imposées par leur destination (par exemple, les chemins pour piétons et de randonnée pédestre, les ponts, les centrales en rivière, les parties des infrastructures servant au déversement ou au prélèvement d'eau, cf. art. 41c al. 1 OEaux), ainsi que, dans certains cas, des constructions sur des parcelles partiellement construites. Le canton de Fribourg a introduit une distance supplémentaire en fixant une limite de construction à la limite de l'espace réservé de 4 mètres au minimum permettant un accès au cours d'eau à des fins d'entretien

ou de travaux (art. 25 al 3 LCEaux). Les constructions et infrastructures existantes, situées en tout ou en partie dans l'espace réservé aux eaux et la limite de construction bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise, c'est-à-dire qu'elles peuvent rester dans l'espace réservé aux eaux si les procédures légales ont été respectées lors de la construction (OEaux, art. 41c, al. 2), et certaines rénovations et transformations sont admissibles. D'autre part, et pour autant que la protection contre les crues soit garantie, la largeur de l'ERE est adaptée à la configuration des bâtiments dans les zones densément bâties (art. 41 a al. 4 et art. 41b al. 3 OEaux).

Du point de vue agricole, à l'intérieur de l'espace réservé, seule une exploitation agricole extensive est admise (pas d'engrais, pas de lisier et fumier, pas de produits phytosanitaires, pas de labour), excepté pour les cours d'eau enterrés. Les agriculteurs peuvent percevoir des paiements directs en annonçant les surfaces ainsi traitées directement dans GELAN en application de certains types de cultures. Cela étant, les modalités du passage à l'exploitation extensive et le contrôle de son respect ne sont pas encore réglés et font l'objet de nombreuses questions, aussi bien au niveau cantonal que fédéral. Tant qu'un système de contrôle uniforme n'est pas mis en place pour l'ensemble du territoire cantonal et d'ici à 2028, aucune modification de l'exploitation des terrains ne sera exigée des agriculteurs concernés. Le canton de Fribourg défend par ailleurs l'idée que ces surfaces doivent pouvoir être comptabilisées, selon des conditions à déterminer dans le droit fédéral, dans les 3.5 % biodiversité terres ouvertes.

1. *Pour le Canton de Fribourg, quelles sont les surfaces agricoles utiles (ci-après : SAU) concernées par la délimitation selon leur affectation agricole, soit selon les hectares de surface d'assolements, types de culture, surface de promotions biodiversité et autres destinations de la SAU ?*

L'espace réservé aux eaux dans son ensemble représente une surface totale de 4'457 ha, cette surface est répartie de la manière suivante :

	Surface (ha)	Surface agricole (ha)
• ERE grands cours d'eau ¹	1'665	232
• ERE petits et moyens cours d'eau	1'720	927
• ERE tracés alternatifs ²	110	89
• ERE cours d'eau sous tuyau	135	101
• ERE étendues d'eau	827	105
Total	4'457	1'454

Les surfaces agricoles qui se trouvent dans l'espace réservé ne sont pas toutes annoncées par les agriculteurs, soit parce que ce sont les communes qui entretiennent ces surfaces, soit parce que ce sont des exploitants bernois et vaudois qui les exploitent. Les exploitants fribourgeois ont annoncé, en 2022, 1'143 ha de SAU dans l'ERE. Ces surfaces se répartissent de la manière suivante :

¹ Les grands cours d'eau sont les cours d'eau dont la largeur naturelle est de 15 mètres ou plus.

² Espace réservé pour les cours d'eau à remettre à ciel ouvert avec délimitation d'un tracé alternatif, pour autant que celui-ci soit nécessaire.

	SAU (ha) dans l'ERE
• ERE grands cours d'eau	180
• ERE petits et moyens cours d'eau	727
• ERE tracés alternatifs	83
• ERE cours d'eau sous-tuyau	89
• ERE étendues d'eau	64
Total	1'143

Les 1'143 ha de SAU situés dans l'ERE représentent 1,5 % des quelque 75'000 ha de SAU du canton.

Selon les données 2022 du recensement agricole, les cultures suivantes ont été annoncées :

- 405 ha sont déjà exploités de manière extensive (SPB)
- 553 ha sont des prairies et des pâturages
- 143 ha sont des terres assolées
- 42 ha de surfaces d'estivage³

Surfaces d'assolement (SDA) : 195 ha de SDA sont situés dans l'ERE. Ces surfaces pourront toujours faire partie de l'inventaire des SDA, elles seront cependant identifiables avec un attribut spécifique. Les SDA qui seront concernées par les projets de revitalisation des cours d'eau seront en revanche retirées de l'inventaire. Les 195 ha de SDA situés dans l'ERE représentent 0,5 % des SDA du canton.

2. *Combien d'exploitations sont touchées par une délimitation de l'ERE incluant tout ou une partie de leurs bâtiments d'exploitation ou de leur centre d'exploitation ?*

Bâtiments : Les données de la mensuration officielle (sélection « bâtiments » de la couverture du sol) ont été intersectées avec les ERE. Sur la base de la catégorie d'utilisation, 148 bâtiments ont une utilité agricole (69 ruraux, 32 hangars, 4 chalets, 28 écuries et 15 poulaillers). Certains de ces bâtiments ne sont qu'en partie dans l'ERE et, de ce fait, disposent encore de potentiel hors de l'ERE en vue de futurs agrandissements. D'autre part, les bâtiments situés dans l'ERE bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise et peuvent, dans certains cas de figure, faire l'objet d'agrandissements. Dans la limite de construction de 4 mètres, les contraintes d'exploitation ne sont pas applicables et des travaux d'entretien et des rénovations peuvent être acceptés.

Surfaces : 1'807 exploitations avec paiements directs⁴ ont des surfaces d'exploitation dans l'ERE, dont :

- 304 exploitations avec moins de 1'000 m² dans l'ERE
- 1'191 exploitations avec entre 1'000 et 10'000 m² dans l'ERE
- 312 exploitations avec plus d'1 ha dans l'ERE

³ Il n'y a en principe pas d'ERE définie dans la zone d'estivage, des exceptions existent cependant, notamment dans les zones se situant dans un site protégé.

⁴ Le canton de Fribourg compte 2'282 exploitations avec paiements directs (chiffre 2022), ce sont donc presque 80% des exploitations fribourgeoises qui sont concernées par les ERE.

3. *L'estimation de la diminution de production de nourriture locale a-t-elle été calculée et, si oui, que représente-t-elle en termes de couverture des besoins indigènes et, si non, quelle est-elle ?*

Le long des petits cours d'eau, les surfaces situées dans l'ERE étaient déjà concernées par les prestations écologiques requises (PER), les bandes tampons herbacées (3 m sans fumure et 6 m sans produits phytosanitaires) ne devraient donc pas être sensiblement moins productives que jusqu'à présent. Les surfaces situées dans l'ERE, mais au-delà de 6 m du cours d'eau, représentent 406 ha (sans prendre en considération les ERE des cours d'eau sous tuyau ni les tracés alternatifs, qui ne comprennent pas de restrictions sur l'exploitation). Ces surfaces pourront représenter une diminution de la production qui n'a pas été quantifiée précisément.

Afin de présenter les restrictions liées aux ERE, le tableau suivant montre les surfaces concernées par type de cours d'eau.

Type ERE	Surface SAU (ha)	Surface au-delà de 6 m (ha)	%
Grand cours d'eau	180	166	92
Petits et moyens cours d'eau	727	188	26
Etendues d'eau	64	52	80
Total	971	406	42

Les 406 hectares pour lesquels de nouvelles restrictions sont imposées par l'ERE actualisé représentent 0,58 % de la SAU du canton. La production de denrées alimentaires ne sera plus possible sur ces surfaces. Cet impact aurait été bien plus grand avec l'ERE délimité selon l'ancienne méthodologie. Il a été estimé que les restrictions supplémentaires en lien avec l'ERE auraient touché environ 2.65 % de la SAU.

4. *Les conséquences agronomiques et financières des restrictions et diminutions de production imposées pour les exploitations agricoles ont-elles été prises en compte dans les délimitations de l'ERE, que ce soit à l'échelle cantonale ou des exploitations individuelles, et la valeur de rendement des terres et des bâtiments varie-t-elle avec une inclusion dans l'ERE ?*

La législation fédérale sur la protection des eaux ne prévoit pas de critères économiques dans le cadre de la délimitation de l'ERE. Les conséquences n'ont ainsi pas été prises en compte ni à l'échelle cantonale ni à l'échelle de l'exploitation. Les conséquences pour les exploitations fortement touchées par la mise en œuvre de l'ERE seront analysées de manière plus fine dans le cadre d'un groupe de travail.

Du point de vue de la valeur de rendement, à l'instar de la question précédente, la valeur des surfaces qui étaient déjà situées dans les bandes tampons n'est pas modifiée. Pour les 406 ha situés à plus de 6 m, la valeur licite, comme la valeur de rendement, devraient être revues à la baisse.

Selon le guide d'estimation de la valeur de rendement⁵ : « Les déductions pour les surfaces situées dans l'espace réservé aux eaux (aussi appelées « cordons riverains ») se situent entre 15 % (surfaces adaptées à la production herbagère extensive et à la pâture) et 25 % (surfaces adaptées à la production herbagère intensive et aux cultures arables). »

⁵ Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole du 31 janvier 2018. Annexe à l'ordonnance sur le droit foncier rural (ODFR) du 4 octobre 1993 (version du 31 janvier 2018).

La valeur de rendement des bâtiments agricoles situés dans l'espace réservé ne sera pas estimée différemment, puisque ce sont avant tout ses fonctionnalités qui sont déterminantes et que ces bâtiments bénéficient du droit acquis.

5. Des mesures de compensation financières, de corrections ou de dérogation de l'ERE sont-elles prévues et possibles à l'échelle d'une région ou d'une exploitation et sont-elles plus particulièrement planifiées pour les exploitations qui sont fortement touchées par les restrictions de production et menacées dans leur existence ?

Des compensations financières, autres que les contributions SPB (qualité 1, qualité 2 et réseau) ne sont pas prévues ni par la Confédération ni par le canton. Dans ce sens, et afin de compenser le manque à gagner dû au passage à l'exploitation extensive, la Confédération a décidé d'augmenter le budget des paiements directs de 20 millions de francs par an.

Les modalités précises de la mise en œuvre de l'exploitation extensive de l'ERE doivent encore être analysées et formulées par un groupe de travail. Les cas particuliers, par exemple le long des grands cours d'eau (les secteurs potentiellement problématiques ont été identifiés le long de la Sarine dans l'Intyamon, le long de la Jogne, ainsi que quelques cas ponctuels le long de la Trême, de la Singine et de la Broye) seront analysés au cas par cas par les autorités cantonales et des solutions recherchées. En collaboration avec les conférences des directeurs cantonaux, le Canton a entrepris des démarches supplémentaires auprès de la Confédération pour atténuer les conséquences pour l'agriculture, notamment dans le cadre de la consultation sur le train d'ordonnances agricoles 2023.