



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion populaire Perrin Nicolas / Bieler Lukas /
Maillefer Chrystel / Fivian Lorenz / Esseiva Catherine

2022-GC-106

Revitalisation des cours d'eau et protection contre les crues – AVANCER MAINTENANT

I. Résumé de la motion populaire

Par motion déposée et développée le 25 mai 2022, un groupe de citoyens et citoyennes demandent une modification de l'article 47 al. 2 de la loi cantonale sur les eaux (LCEaux, RFS 812.1) afin que les mesures de revitalisation des cours d'eau et de protection contre les crues puissent être subventionnées à hauteur de 95 % par la Confédération et le canton. L'objectif est de pouvoir soulager la charge financière des communes dans ces projets. Il est par ailleurs demandé la suppression de la règle d'exemption concernant les compétences financières, inscrite dans le même article à l'alinéa 4, ceci dans l'optique d'accélérer les procédures. La motion a été déposée sous forme rédigée, c'est-à-dire qu'une proposition précisément rédigée de modification de l'article 47 LCEaux a été transmise.

Les motionnaires justifient leur demande par la situation prévalant actuellement en matière de subventionnement. A savoir que les communes fribourgeoises sont responsables des projets de revitalisation et de protection contre les crues, projets pour lesquels la Confédération peut financer jusqu'à 80 % du coût des travaux. Or, étant donné que le Canton de Fribourg (contrairement aux cantons voisins) limite ses subventions à 80 %, il ne contribue souvent pas au financement des revitalisations. Les communes doivent de ce fait assumer une part relativement importante des coûts, ce qui peut avoir un effet dissuasif.

Les motionnaires signalent également que même des fonds spécifiquement attribués aux revitalisations (ils citent en exemple la mesure B.5.3 du Plan Climat cantonal) ne peuvent pas facilement être utilisés étant donné la limite de 80 %.

Avec l'augmentation proposée du taux de subventionnement, il est considéré que la mise en œuvre de la revitalisation pourra avancer plus rapidement et l'objectif cantonal (220 km de cours d'eau revitalisés en 80 ans) être plus facilement atteint. De plus, la suppression supplémentaire de la restriction de la compétence du Conseil d'Etat permettra l'accélération de la mise en œuvre des projets, puisque seuls ceux pour lesquels la subvention dépasse le montant d'environ 5 millions de francs seront soumis au Grand Conseil.

Les motionnaires explicitent encore l'importance des revitalisations avec des éléments se rattachant aux trois dimensions du développement durable, à savoir la dimension sociale, la dimension économique et la dimension environnementale. Ils mentionnent notamment que les cours d'eau revitalisés offrent des espaces de détente et de loisirs, que les projets et travaux de revitalisation

permettent des commandes régulières auprès des entreprises de construction et bureau d'études et que les cours d'eau naturels contribuent à la protection des crues et du climat.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Contexte

Par le passé, l'aménagement des cours d'eau était orienté presque exclusivement vers la protection contre les crues. Les travaux d'aménagement réalisés ont fortement contribué au développement économique du territoire mais ont déprécié de nombreux cours d'eau, tant du point de vue écologique que social.

Avec l'introduction de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100), la politique d'aménagement des cours d'eau a changé d'orientation et il a été décidé de prendre en compte tous les aspects du développement durable, de sorte que la protection contre les crues vise à se protéger des dangers, mais aussi à restaurer les fonctions naturelles et sociales des cours d'eau. L'encouragement aux revitalisations des eaux et la délimitation d'un espace réservé aux eaux suffisant, introduits dans les modifications de 2011 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20), sont venus renforcer le maintien et le rétablissement des cours d'eau dans un état proche de l'état naturel.

Au niveau cantonal, les principes de l'aménagement des cours d'eau et des lacs sont ancrés dans l'article 22 de la loi sur les eaux du 18 décembre 2009, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 (LCEaux). L'aménagement des eaux a pour but la protection contre les crues et la revitalisation.

La sécurité contre les crues est assurée prioritairement par des mesures d'entretien et de planification en matière d'aménagement du territoire. Les mesures constructives ne sont réalisées que subsidiairement lorsque la planification le prévoit. Lors des interventions, le tracé naturel ou proche de l'état naturel doit être respecté, ou à défaut être reconstitué.

Les mesures de revitalisation sont explicitées à l'article 23 LCEaux, notamment afin de protéger les eaux et reconstituer les conditions permettant aux eaux de s'écouler dans un tracé naturel et de retrouver des biotopes proches de l'état naturel. De plus, les eaux proches de leur état naturel sont plus résilientes et les animaux et les plantes peuvent mieux s'adapter aux conséquences des changements climatiques.

Rôles et responsabilités

Il importe de rappeler que la Constitution cantonale, par son article 73, prévoit qu'il appartient à l'Etat et aux communes de préserver la nature et le patrimoine culturel, de protéger la diversité de la faune et de la flore ainsi que leurs milieux vitaux et d'aménager le territoire de manière à sauvegarder les sites naturels ou construits. Il est donc question de tâches conjointes, auxquelles aussi bien l'Etat que les communes doivent contribuer, en veillant à un certain équilibre des efforts respectifs, y-compris sous un angle financier.

En vertu de l'article 27 LCEaux, les travaux d'aménagement et d'entretien sont exécutés par les communes. Les communes sont également responsables de la sécurité des personnes et des biens importants face aux dangers de l'eau (en analogie à l'art. 26 LCEaux).

Les communes sont dès lors maître d'ouvrages des projets d'aménagement des eaux, que ce soit pour la protection contre les crues et la revitalisation, et mènent les procédures d'approbation et de financement. Les communes peuvent bénéficier du soutien et de l'appui du service spécialisé en la matière, le Service de l'environnement et plus particulièrement sa section lacs et cours d'eau.

Déficits et objectifs de l'aménagement des cours et des lacs

Les nombreux ouvrages de protection réalisés dans le canton par le passé et la prise en compte des dangers naturels dans l'utilisation du territoire depuis plus de 20 ans ont permis d'améliorer considérablement la protection de la population contre les crues. Malgré cela, un peu moins de 15 000 bâtiments sont exposés aux dangers liés aux crues et laves torrentielles (environ 12 % du parc immobilier). De plus, environ 78 000 bâtiments sont susceptibles d'être exposés à du ruissellement de surface. Les dommages potentiels qui en découlent sont importants et la tendance est à l'augmentation en raison de l'évolution démographique – et donc du bâti – et de la recrudescence annoncée des événements météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques.

Comme le prévoit le chapitre 7, relatif à l'aménagement des cours d'eau, du Plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE) adopté par le Conseil d'Etat en novembre 2021, des mesures de protection contre les crues doivent être réalisées par les communes dans les secteurs où il réside des déficits de sécurité afin de garantir la sécurité des personnes et des biens. Pour ce faire, l'Etat doit soutenir et appuyer les communes dans leur tâche de planification et de réalisation des projets de protection contre les crues.

Selon l'état écomorphologique des eaux du canton de Fribourg, environ un tiers des cours d'eau (env. 800 km se situant principalement en plaine) sont considérés comme fortement aménagés ou ils sont mis sous terre. Il en résulte un appauvrissement structurel des eaux, une importante réduction des fonctions naturelles et du pouvoir d'autoépuration des eaux, une interruption de la migration des poissons et une banalisation du paysage. De plus, cette situation a des effets négatifs sur la sécurité contre les crues car l'espace nécessaire au cours d'eau fait souvent défaut.

La planification stratégique cantonale des revitalisations des cours d'eau, de 2014 et mise à jour en 2019 dans le cadre de l'élaboration du PSGE, prévoit de revitaliser environ 220 km de cours d'eau à long terme (80 ans). Cela représente la revitalisation d'environ 2 à 3 km de cours d'eau par année. Entre 2011 et 2021, 14.3 km de cours d'eau ont été revitalisés. Cela représente en moyenne 1.3 km/an. Même si la moyenne est en augmentation depuis 2011 (2,1 km/an entre 2017 et 2021), l'objectif annuel de la planification cantonale n'est pas encore atteint.

Les principaux freins à la revitalisation sont la résistance des propriétaires riverains, la crainte des exploitants agricoles de perdre des surfaces cultivables, les charges résiduelles après subventions pour les communes et le manque de motivation des communes quant à leur participation aux projets de revitalisation. En effet, les communes sont souvent réticentes à initier des projets de revitalisation pour des raisons de coûts. L'Etat ne peut pas contraindre les communes à revitaliser leurs cours d'eau même si les tronçons prioritaires à revitaliser sont reportées au plan directeur cantonal. Il veille cependant à les motiver et les soutenir dans leurs démarches que ce soit au niveau administratif, financier ou technique lors des différentes phases de projet.

Mécanismes de financement

Le coût des travaux d'aménagement de cours d'eau (protection contre les crues et revitalisation) est à la charge de la commune concernée (art. 45 LCEaux). Les travaux d'aménagement ou consécutifs aux forces de la nature peuvent être subventionnés (art. 47 al. 1 LCEaux). La subvention comprend la part de l'Etat et les montants qu'il reçoit en vertu des conventions-programmes conclues avec la Confédération. Le Conseil d'Etat règle les conditions de l'octroi et fixe les taux minimaux et maximaux de subvention et ceux-ci sont indiqués dans le règlement sur les eaux (RCEaux, RSF 812.11).

La part de l'Etat pour l'aménagement des cours d'eau varie entre 22 et 32 % (art. 61 al. 2 RCEaux). A ce montant peut s'ajouter une subvention complémentaire pour la revitalisation qui varie entre 10 % et 20 % (art. 63 al. 3 RCEaux). Le taux de la subvention complémentaire pour les travaux d'aménagement de cours d'eau en région de montagne est de 5 % (art. 63 al.1 LCEaux). De plus, si le projet est développé dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières, il peut bénéficier d'une subvention complémentaire de 5 % (art. 63 al. 2 RCEaux).

La part fédérale est réglée selon les dispositions publiées dans le manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement (« Ouvrages de protection – Eaux » et « Revitalisation des eaux »). Pour les projets de revitalisation, la contribution fédérale varie entre 35 % et 80 %. Pour les projets de protection contre les crues, la part fédérale s'élève à 35 %. En cas de projets dits « combinés », intégrant des mesures de protection contre les crues et des mesures de revitalisation, la contribution fédérale varie entre 35 % et 80 %.

A noter que, selon l'article 47 al. 2 LCEaux, le montant total des aides financières et indemnités octroyées par des collectivités publiques ne peut pas dépasser 80 % des dépenses subventionnables, sous réserve de la législation spéciale. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions à ce pourcentage maximal (art. 23 al.2 de la loi sur les subventions LSub, RSF 616.1).

La contribution moyenne fédérale se situe environ à 65 %, mais peut atteindre pour les projets de revitalisation ou les projets protection contre les crues avec bonus revitalisation un pourcentage de subventions de 80 %. Dans ce dernier cas, afin de respecter la limite maximale des 80 %, la contribution cantonale est nulle.

Ainsi, dans le cas le plus défavorable, les communes doivent prendre en charge 23 % du coût des travaux, cela est le cas pour les projets de protection contre les crues avec un subventionnement minimal de la Confédération (35 %) et du canton (22 %). Dans le meilleur des cas, 20 % minimum du coût des travaux reste à la charge des communes concernées.

Contributions	Fédérales	Cantoniales
Base	35 %	22–32 %
Compléments revitalisation	0–45 %	10–20 %
Complément région de montagne	–	5 %
Complément remaniement	–	5 %
Total pour revitalisation	35–80 %	32–62 %

Tableau 1 : Contributions fédérales et cantonales aux coûts des projets de revitalisation

Contributions	Fédérales	Cantoniales
Base	35 %	22–32 %
Complément région de montagne	–	5 %
Total pour la protection contre les crues	35 %	22–37 %

Tableau 2 : Contributions fédérales et cantonales aux coûts des projets de protection contre les crues

L'article 46 LCEaux prévoit la participation de tiers lorsque les travaux lui procurent un avantage particulier, de même qu'il laisse la faculté aux communes de reporter des frais lui incombant sur les tiers intéressés. D'autre part lorsque les budgets communaux ne sont pas suffisants, un « sponsoring » des travaux est possible (via des fonds écologiques liées par ex. à des installations hydroélectriques, via des associations d'intérêts pour la protection de l'environnement, des eaux, de la nature et du paysage, via des sponsors locaux, régionaux ou nationaux, etc.).

Etant donné les sensibilités et les impacts des changements climatiques sur les cours d'eau et les zones humides, le Plan climat cantonal (PCC) intègre une mesure de soutien et de renforcement des projets de revitalisation de cours d'eau (mesure B.5.3, budget de 700 000 francs). Le soutien doit se faire dans le respect de la loi sur les subventions (pourcentage maximal de 80 % sous réserve des exceptions).

Réponse du Conseil d'Etat à la motion populaire

Le Conseil d'Etat adhère à la proposition des motionnaires de supprimer la règle d'exemption concernant les compétences financières et d'élever le niveau de compétence financière du Conseil d'Etat. Dans ce sens, le Conseil d'Etat informe les motionnaires que le projet de modification de la loi sur les eaux ([Message 2022-DAEC-186 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les eaux](#)) prévoyant une élévation des compétences financières du Conseil d'Etat et d'harmonisation des compétences d'octroi des subventions en matière d'aménagement des cours d'eau a été adopté par le Grand Conseil lors de sa session d'octobre 2022.

En ce qui concerne la proposition de modification des motionnaires de l'article 47 al.2 LCEaux afin que les mesures de revitalisation des cours d'eau et de protection contre les crues puissent être subventionnés à hauteur de 95 % par la Confédération et le Canton, le Conseil d'Etat ne soutient pas la proposition, en raison notamment des obligations et de l'Etat et des communes dans le domaine. Il est attendu un effort partagé des deux niveaux institutionnels

Néanmoins, et au vu de l'intérêt public des travaux de protection contre les crues et de revitalisation, notamment afin de soutenir l'adaptation aux effets des changements climatiques, de contribuer à l'augmentation de la biodiversité et d'assurer une utilisation durable des eaux, le Conseil d'Etat s'engage toutefois à entamer des travaux afin de proposer au Grand Conseil de modifier l'article 47 LCEaux et fixer un taux de subventions à hauteur de 90 % au maximum. Ce taux pourrait s'appliquer aux projets de revitalisation et de protection contre les crues qui contribuent de manière renforcée à la biodiversité et qui intègrent particulièrement l'adaptation aux changements climatiques. Les taux minimaux et maximaux des subventions ainsi que les critères d'octroi des subventions fixés dans le RCEaux devraient être vérifiés et au besoin révisés.

Le Conseil d'Etat relève que la stratégie cantonale biodiversité, mise en consultation publique en juin 2022, prévoit également une mesure (M4-13) qui propose, dans le cadre d'un régime d'exceptions, d'augmenter la part subventionnable pour les projets de revitalisation des eaux de 80 à 90 % au maximum par une modification de l'article 47 LCEaux. Cela permettrait d'octroyer un « bonus écologique et climatique » selon les apports particuliers des projets en faveur de la biodiversité et de la protection contre les effets des changements climatiques. Le Conseil d'Etat s'engage ainsi à inscrire les travaux nécessaires de révision de la LCEaux dans le cadre cette mesure de la stratégie cantonale biodiversité. Ces efforts financiers additionnels de la part de l'Etat contribueront ainsi à réduire jusqu'à 50% la contribution des communes pour ces tâches pour les projets les plus porteurs. Les dépenses additionnelles de la part de l'Etat ne sont pour l'heure pas prévues dans son plan financier et devront l'être dans les budgets futurs.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate donc, qu'une partie de la motion populaire (suppression de l'article 47 al. 4 LCEaux – suppression de la limitation de compétence financière du Conseil d'Etat) est devenue sans objet avec l'adoption d'une modification de la LCEaux par le Grand Conseil le 14 octobre 2022. Concernant l'objectif général de la partie de la motion populaire qui vise une augmentation du taux de subvention maximale, le Conseil d'Etat y est favorable sur le principe. Néanmoins il estime que le taux maximal peut être fixé à 90 % des coûts imputables au lieu des 95 % demandés par la motion ; ceci en tenant compte des obligations constitutionnelles partagées entre l'Etat et les communes pour le domaine en question, ainsi qu'au vu des efforts financiers additionnels que la proposition du Conseil d'Etat implique d'ores et déjà.

Ainsi, au vu des éléments évoqués dans sa réponse et dans la mesure où les souhaits des auteurs de la motion populaire ont été (modification adoptée par le Grand Conseil de l'article 47 al. 4 LCEaux), respectivement seront pris en considération sous d'autres formes (mesure M4-13 de la stratégie cantonale biodiversité pour modifier l'article 47 al. 2 LCEaux avec une augmentation du taux maximal à 90 % lorsque les conditions sont réunies), le Conseil d'Etat propose formellement le rejet de la motion populaire.

20 décembre 2022