



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-37

Pour une gestion intégrée intercantonale des eaux

Auteurs :	Hayoz Helfer Regula / Raetzo Tina
Nombre de cosignataires :	12
Dépôt :	10.02.2023
Développement :	10.02.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	10.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	29.08.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 10 février 2023, les députées Hayoz Helfer et Raetzo invitent le Conseil d'Etat à instaurer une gestion intercantonale, globale et intersectorielle à grande échelle des bassins versants hydrologiques intercantonaux entre les cantons voisins de Berne, Neuchâtel et Vaud afin de mieux coordonner entre elles les diverses mesures à prendre en vertu de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201) de même qu'avec les mesures à prendre dans d'autres domaines (selon art. 46 OEaux). Elles demandent ainsi au Conseil d'Etat d'intégrer cette dimension intercantonale dans sa mise en œuvre de la gestion des eaux, en particulier pour la région des Trois-Lacs, afin de favoriser une bonne mise en œuvre de la gestion globale des eaux en harmonisant les bases légales avec les cantons voisins.

Les motionnaires basent leur demande sur le constat de l'augmentation et l'intensification des événements météorologiques extrêmes, consubstantielles aux effets des changements climatiques et qui entraînent une raréfaction de la ressource en eau ainsi que l'exacerbation des conflits liés à ses usages. En la matière, une gestion intégrée est donc un outil primordial pour gérer infrastructures et ressources à grande échelle et sur le temps long. Elles appuient également leur demande sur les chapitres T401 « Gestion globale des eaux » et T402 « Eaux superficielles » du Plan directeur cantonal (PDCant) et du Plan sectoriel de la gestion globale des eaux (PSGE) qui mentionnent tous deux la nécessité d'une collaboration intercantonale, dans le but d'ancrer plus fortement encore cette collaboration.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le canton de Fribourg dispose déjà d'une politique de gestion globale des eaux par bassins versants, concrétisée principalement au travers du Plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE). Il existe depuis toujours des bonnes collaborations avec les cantons voisins (des exemples sont explicités plus bas). Le Conseil d'Etat concède qu'il serait plus efficient encore si tous les thèmes de l'eau pouvaient être coordonnés au sein d'une même région indépendamment des frontières communales – c'est particulièrement vrai pour la région de la Broye. Une gestion globale des eaux intercantonale pourrait simplifier la planification et l'organisation des projets.

1. Contexte et bases légales

Lorsque le 18 décembre 2009, le Grand Conseil adoptait la nouvelle loi cantonale sur les eaux (LCEaux, RSF 812.1) à l'unanimité, ce fut un signe politique fort en faveur d'une nouvelle gestion des eaux. Au lieu d'être essentiellement communale, la gestion des eaux se devait d'être aussi régionale ; au lieu d'être sectorielle, elle devenait globale, intégrant en particulier protection qualitative et quantitative des eaux, protection contre les crues et revitalisation des eaux.

L'objectif de cette nouvelle politique consiste à gérer les eaux de manière globale et intersectorielle en prenant en compte toutes les dimensions de l'eau : ressource vitale, facteur de biodiversité, agent énergétique, source de bien-être et de loisirs, mais aussi élément naturel à maîtriser. Elle permet également d'anticiper et de tenir compte des thématiques qui émergent telles que les micropolluants, les liens avec la biodiversité et les effets des changements climatiques ces dernières années.

Sa mise en œuvre se fait par bassins versants, c'est-à-dire en entités hydrographiques cohérentes qui permettent de gérer à la bonne échelle l'ensemble des eaux d'une région.

La loi sur les eaux (LCEaux) et son règlement (RCEaux, RSF 812.11) sont entrés en vigueur en 2011. On peut citer en particulier les articles suivants :

> Art. 2 al. 2 LCEaux :

Elle [la gestion des eaux] doit être effectuée de manière globale, économique et efficace ; elle doit assurer la protection des eaux à long terme.

> Art.3 al. 1 LCEaux :

Pour assurer une gestion coordonnée des eaux, l'Etat établit, conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), les études de base et plans sectoriels de la gestion des eaux, portant sur :

- a) l'évacuation et l'épuration des eaux ;*
- b) la protection des eaux superficielles ;*
- c) la protection des eaux souterraines et la protection des ressources en eau ;*
- d) les prélèvements d'eaux publiques et les autres utilisations de l'eau ;*
- e) l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et des lacs.*

> Art. 2 al. 3 LCEaux :

Elle [la gestion des eaux] s'opère en fonction de bassins versants. Les périmètres des bassins versants sont fixés par le Conseil d'Etat après discussion avec les autorités concernées, notamment celles des cantons voisins lorsque le bassin versant s'étend au-delà du territoire cantonal.

2. Evaluation de la situation actuelle

Les extraits de bases légales et l'introduction ci-dessus montrent que le Conseil d'Etat a déjà instauré une gestion globale et intersectorielle à grande échelle. Les cantons voisins cités dans la motion ne font pas, à notre connaissance, une gestion des eaux aussi large.

Il est évident qu'une harmonisation des bases légales cantonales faciliterait la collaboration intercantonale. Les cantons voisins pourraient, comme l'a fait l'Etat de Fribourg, ancrer dans leur législation le principe de la gestion globale des eaux à l'échelle des bassins versants. Les cantons ont le devoir de se coordonner pour la mise en œuvre des mesures prévues par l'OEaux :

> Art. 46 OEaux – Coordination

¹ Au besoin, les cantons coordonnent entre elles les diverses mesures à prendre en vertu de la présente ordonnance de même qu'avec les mesures à prendre dans d'autres domaines. Ils veillent par ailleurs à coordonner ces mesures avec les cantons voisins.

A défaut de coordination entre les cantons la Confédération peut se substituer. Avant d'en arriver là, la Confédération pourrait tenir aussi un rôle de coordinateur :

> Art. 56 LEaux – Eaux intercantionales

¹ Lorsqu'une eau superficielle ou une eau souterraine est commune à plusieurs cantons, chaque canton prendra les mesures qu'imposent la protection de cette eau et les intérêts des autres cantons.

² À défaut d'accord entre les cantons sur les mesures à prendre, le Conseil fédéral tranche.

En l'état actuel, la collaboration intercantonale formalisée est pratiquée au travers d'associations de communes ou d'ententes intercommunales, éventuellement complétée par un accord de collaboration pour convenir des règles applicables, en particulier quel droit cantonal s'applique. Il est également possible dans certains cas de convenir du droit applicable directement dans les statuts de l'association ou dans les clauses de l'entente. Les accords de collaboration intercantonale sont soumis à l'approbation des Conseils d'Etat des cantons concernés.

La loi fribourgeoise sur les communes (LCo, RSF 140.1) permet ainsi aux communes fribourgeoises de collaborer avec des communes d'autres cantons, comme le permettent également les législations des cantons de Berne (art. 5 ss LCo, RSB 170.11) et Vaud (art. 128 LC, BLV 175.11). La collaboration intercommunale avec des communes d'autres cantons est d'ailleurs encouragée au travers de l'article 132 de la loi fribourgeoise sur les communes. Dans la pratique et tous domaines confondus, il est constaté que, sous l'angle de la forme de collaboration, la collaboration fonctionne bien et que la loi fribourgeoise sur les communes telle qu'elle est rédigée n'est pas un frein.

Actuellement, la collaboration intercantonale est régulièrement pratiquée à satisfaction dans le domaine de l'eau. On peut notamment citer les exemples de collaboration intercantonale suivants :

- > Gestion des prélèvements dans les eaux superficielles en cas de sécheresse (avertissement de la situation d'étiage et interdictions de prélèvement avec coordination intercantonale FR/BE/VD)
- > Commission intercantonale de surveillance de la 2^e correction des eaux du Jura
- > Développement d'une irrigation efficiente et durable dans la Broye qui se concrétise par des projets régionaux coordonnés et intégrés : ArroBroye, Irrigation Basse-Broye, Faoug, Missy-Grandcour et Delley-Portalban (déjà réalisé)
- > Stratégie d'irrigation du Grosses Moos établie par Pro Agricultura Seeland en collaboration avec les services cantonaux bernois et fribourgeois concernés

- > Stratégie d'irrigation cantonale interdirectionnelle (Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement DIME / Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF) en cours d'élaboration, soutenue par le Plan Climat cantonal fribourgeois, dont un axe est justement la coordination avec les cantons voisins de Berne et Vaud
- > Régionalisation de l'épuration afin d'optimiser le traitement des eaux dans des régions intercantionales (dans la Broye, pour 3 STEP à construire : pôles Payerne, Avenches et Lucens ; pour les STEP existantes d'Ecublens (FR), de Zumholz (FR), de Morat (FR) et de Laupen (BE)).
- > Collaboration et coordination dans le domaine de la revitalisation des eaux et de la protection contre les crues, avec comme exemples l'Association intercommunale pour la revitalisation de la Petite Glâne (VD-FR), la planification intercantonale de la revitalisation de la Broye ainsi que le GEK (Gewässerentwicklungskonzept) Sense21.

Ces exemples de démarches intercantionales sont repris dans la liste des actions prioritaires du plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE) qui est l'instrument du Canton de Fribourg afin de mettre en œuvre sa politique de gestion régionale, globale et intersectorielle.

Pour mémoire et en application de l'application de l'article 3 LCEaux, le PSGE a été élaboré par la DIME (Service de l'environnement) et adopté par le Conseil d'Etat en novembre 2021. Il est notamment destiné à mettre en place des mesures pour protéger les ressources en eau potable, améliorer la qualité des cours d'eau et des lacs et éviter les risques liés aux crues.

3. Conclusion

Les collaborations intercantionales actuelles fonctionnent bien ; cette collaboration est toutefois relativement complexe dans le domaine de l'eau (voir liste ci-dessus). Il serait intéressant ainsi d'étendre la gestion globale des eaux, telle que prévue dans la loi fribourgeoise, au-delà des frontières cantonales. Cela permettrait certainement de simplifier l'organisation et la planification de la gestion des eaux.

Au vu des éléments évoqués dans sa réponse et dans la mesure où une majeure partie du souhait des auteurs de la motion est déjà pris en considération sous d'autres formes – le canton de Fribourg disposant d'une politique de gestion globale des eaux par bassins versants, instaurée par la LCEaux – le Conseil d'Etat propose pour cette raison le rejet formel de la motion. Il s'engage toutefois à poursuivre et renforcer la collaboration avec les cantons voisins afin d'étendre la gestion globale des eaux au-delà des frontières cantonales.