Détermination de l'espace réservé aux eaux : état et perspectives

Synthèse du rapport d'évaluation « Détermination de l'espace réservé aux eaux dans les cantons : Évaluation de l'enquête menée auprès des cantons fin 2019 » Ecoplan, 2020

Introduction

La loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) oblige les cantons à déterminer l'espace réservé aux eaux. Ces surfaces fixées sur le plan de l'aménagement du territoire et exploitées de façon proche de la nature relient les eaux avec les terres et mettent en réseau les tronçons revitalisés. L'espace réservé aux eaux promeut la **biodiversité**, mais également un paysage attrayant. Il sert ainsi au **tourisme**, mais également aux **loisirs de proximité**, qui ne cessent de gagner en importance. En outre, il atténue les effets des **changements climatiques** sur les eaux et contribue à la **protection** durable **contre les crues**.

L'espace réservé aux eaux constitue la pierre angulaire de l'initiative parlementaire « Protection et utilisation des eaux » (07.492), déposée en novembre 2007 par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « Eaux vivantes ». Il s'agissait d'un **compromis** en matière d'espace réservé aux eaux : l'initiative de la CEATE-E prévoyait la revitalisation d'un quart des cours d'eau endiguées, soit 4000 km au lieu des environ 16 000 km voulus par les auteurs de l'initiative populaire. En contrepartie, les tronçons revitalisés devaient être reliés par l'espace réservé aux eaux. L'initiative populaire a été retirée en raison de ce compromis et de la révision correspondante de la LEaux en 2011.

En vertu de la LEaux, les plans directeurs et les plans d'affectation doivent prendre en compte l'espace réservé aux eaux, lequel doit être exploité sans engrais et sans produits phytosanitaires (art. 36*a*). Pour compenser les pertes de revenu que cette exploitation extensive de l'espace réservé aux eaux engendre pour le secteur agricole, le budget alloué aux paiements directs a été augmenté de 20 millions de francs par an. Les agriculteurs sont indemnisés à hauteur de 1000 à 3000 francs par an par hectare en fonction du type de surface de promotion de la biodiversité choisi (et d'autres facteurs comme l'emplacement dans une vallée ou sur une colline).

L'entrée en vigueur des dispositions correspondantes dans l'ordonnance a soulevé plusieurs questions de mise en œuvre. Depuis 2012, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) s'engage, de concert avec les services fédéraux concernés et la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), en faveur d'une exécution harmonisée à l'échelle du pays, mais néanmoins flexible, des dispositions relatives à l'espace réservé aux eaux. La plateforme Espace réservé aux eaux de la DTAP, composée de représentants de la Confédération et des cantons, a été mise sur pied à cette fin.

Diverses initiatives de cantons et interventions parlementaires ont été déposées en 2012 et 2013. La motion « Prévoir une marge de manœuvre dans l'ordonnance sur la protection des eaux » (15.3001), déposée en janvier 2015 par la CEATE-E, s'est révélée décisive pour le développement des dispositions relatives à l'espace réservé aux eaux (motion CEATE-E 15.3001). Elle demandait la

modification de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux) en vue d'accorder la plus grande marge de manœuvre possible aux cantons.

Afin de mettre en œuvre la motion, l'OEaux a été modifiée une première fois début 2016 et une deuxième fois en mai 2017, en collaboration étroite avec la plateforme Espace réservé aux eaux de la DTAP. Ces deux **modifications** permettent aux cantons de tenir compte de manière différenciée des conditions locales, tout en garantissant une exécution uniformisée. Ainsi, les parties concernées et les riverains sont traités de manière équitable, et les fonctions de l'espace réservé aux eaux sont garanties. Une enquête menée en automne 2016 par la DTAP auprès des cantons a révélé que des questions d'exécution pratique demeuraient non résolues en matière d'exécution, mais qu'aucune nouvelle adaptation législative n'était nécessaire. Il en est ressorti que les cantons souhaitent une stabilité juridique pour pouvoir poursuivre l'exécution.

En vue de clarifier les questions d'exécution spécifiques à l'espace réservé aux eaux, la DTAP, la CDCA, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont élaboré un **guide** pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux (« Guide modulaire pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux en Suisse »), qui a été publié en 2019.

Début 2020, la DTAP a réalisé une enquête auprès des cantons, en collaboration avec l'OFEV, pour connaître l'état de la mise en œuvre. Tous les cantons y ont participé. Le présent document résume les principaux résultats présentés dans le rapport « Détermination de l'espace réservé aux eaux dans les cantons : Évaluation de l'enquête menée auprès des cantons fin 2019 » (Ecoplan, 2020) et en fournit une interprétation. Les cantons ne sont pas nommément cités.

Synthèse

1 La détermination de l'espace réservé aux eaux – plusieurs procédures, un seul objectif

Dans l'enquête, les cantons ont fourni des informations sur les procédures d'aménagement du territoire dans le cadre desquelles ils mettent en œuvre leur obligation de déterminer l'espace réservé aux eaux.

Un tiers des cantons déterminent l'espace réservé aux eaux **en un seul temps**, soit directement avec force obligatoire pour les propriétaires fonciers dans le cadre de plans d'affectation communaux. La détermination de l'espace réservé aux eaux au niveau communal est généralement une tâche assumée par les communes sur la base des données de base fournies par les cantons.
Environ un tiers des cantons appliquent une procédure **en deux temps**, c'est-à-dire en déterminant l'espace réservé aux eaux d'abord de manière contraignante pour les autorités. Une telle procédure permet d'accélérer la détermination de l'espace réservé aux eaux, les communes disposant de données de base très solides (p. ex. inventaire des espaces réservés aux eaux).

Quelle que soit la procédure choisie, les cantons garantissent, au moyen de plusieurs instruments, **l'égalité de traitement des propriétaires fonciers** dans le cadre de la procédure de détermination de l'espace réservé aux eaux. Outre les données de base cantonales et les aides à la planification, ils peuvent se fonder notamment sur l'examen préalable et l'approbation des plans d'affectation communaux par le canton.

2 Où en est actuellement la détermination de l'espace réservé aux eaux ?

Les cantons ont fourni des renseignements sur l'état de la détermination de l'espace réservé aux eaux au 31.12.2019 (cf. Figure 1).

- Un canton a déterminé l'espace réservé aux eaux de manière contraignante pour les propriétaires fonciers.
- Trois cantons ont achevé les travaux de détermination à l'intérieur et à l'extérieur des zones à bâtir de manière contraignante pour les autorités, représentant un total de 24 % de toutes les communes du pays.
- Quelques 13 % de toutes les communes suisses ont déterminé l'espace réservé aux eaux à l'intérieur et à l'extérieur des zones à bâtir de manière contraignante pour les propriétaires fonciers.
- Un grand nombre de communes ont entamé la procédure de détermination.

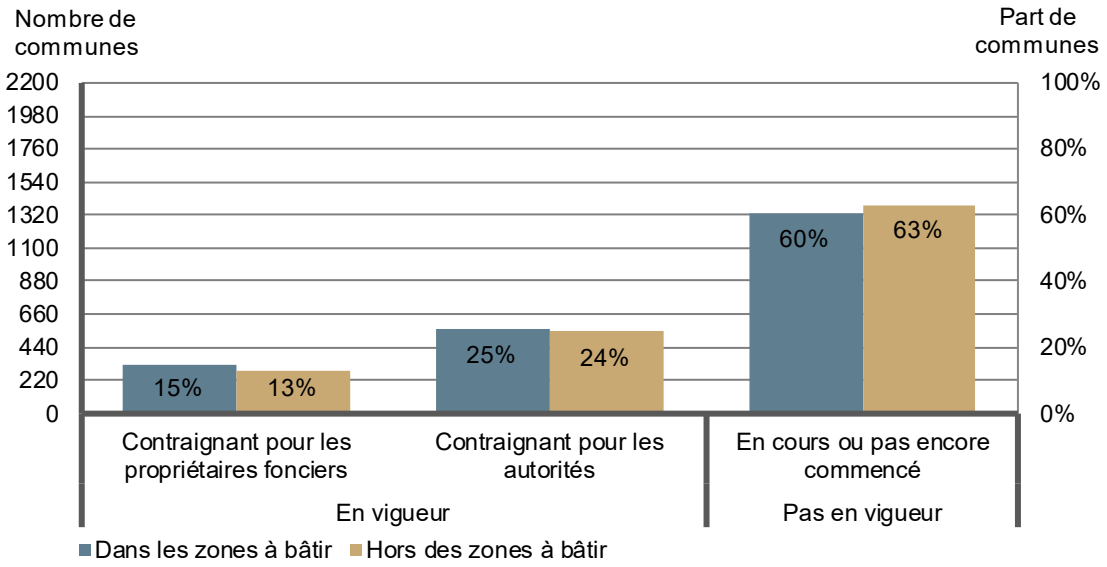

Figure 1 *: État de la détermination de l'espace réservé aux eaux à fin 2019. Source « Détermination de l'espace réservé aux eaux dans les cantons : Évaluation de l'enquête menée auprès des cantons fin 2019 » Ecoplan, 2020*

En vertu de l'OEaux, les dispositions transitoires s'appliquaient jusqu'à fin 2018. L'espace réservé aux eaux aurait ainsi dû avoir été déterminé au moins de manière contraignante pour les autorités. Le démarrage du processus de mise en œuvre s'est révélé lent du fait de la révision de l'OEaux en cours jusqu'en 2017. Le guide souhaité par la DTAP et élaboré par la plateforme Espace réservé aux eaux de la DTAP et la concrétisation de la législation par des arrêts du Tribunal fédéral ont permis de clarifier nombre d'incertitudes. Par conséquent, le **processus** de détermination de l'espace réservé aux eaux s'est **accéléré** ces dernières années.

3 Mise en œuvre en cours

Les cantons ont formulé des prévisions concernant le délai dans lequel leurs communes auront vraisemblablement déterminé l'espace réservé aux eaux de manière contraignante pour les propriétaires fonciers (cf. Figure 2).

- Environ 50 % des communes auront déterminé l'espace réservé aux eaux à l'intérieur et à l'extérieur des zones à bâtir de manière contraignante pour les propriétaires fonciers d'ici à 2025.
- Environ 70 % des communes auront déterminé l'espace réservé aux eaux à l'intérieur et à l'extérieur des zones à bâtir de manière contraignante pour les propriétaires fonciers d'ici à 2027.

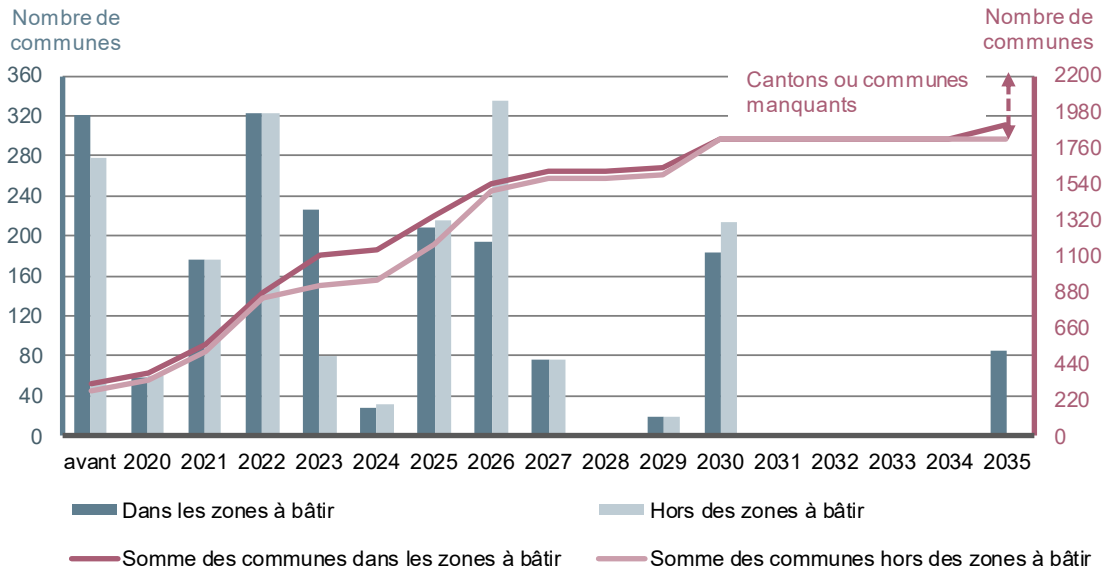

Figure 2 *: Perspectives relatives à la détermination de l'espace réservé aux eaux de manière contraignante pour les propriétaires fonciers (selon estimations des cantons.) Colonnes (bleu, axe vertical à gauche) : nombre de communes par an ; lignes (rouge, axe vertical à droite) : somme cumulée des communes. Source : « Détermination de l'espace réservé aux eaux dans les cantons : Évaluation de l'enquête menée auprès des cantons fin 2019 » Ecoplan, 2020*
Remarque : Il manque les données de deux cantons (pour un total de 306 communes) à l'intérieur des zones à bâtir et de quatre cantons (pour un total de 399 communes) à l'extérieur de celles-ci.

Les prévisions des cantons montrent une **image optimiste**. Une partie des cantons en mesure de formuler des estimations à long terme a aujourd'hui déjà déterminé l'espace réservé aux eaux, au moins de manière contraignante pour les autorités.

Nombre de communes ont déjà entamé le processus en se fondant sur les bases légales existantes. Or, pour pouvoir achever rapidement la procédure, les communes nécessitent une législation durable qui offre une **sécurité de la planification**. Ce n'est que de cette manière qu'il est possible de garantir une exécution uniformisée à l'échelle du pays et une égalité de traitement de tous les propriétaires fonciers, car certaines communes ont déjà clos la procédure ou sont en passe de le faire prochainement.

4 Perspectives

De nombreux cantons s'interrogent sur la manière dont l'aménagement et l'exploitation extensifs de l'espace réservé aux eaux peuvent être mis en œuvre et contrôlés (cf. « Détermination de l'espace réservé aux eaux dans les cantons : Évaluation de l'enquête menée auprès des cantons fin 2019 » Ecoplan, 2020). Le fait que des questions demeurent non résolues tient à la nature même du processus.

La moitié des cantons estiment qu'une adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs rendrait possibles un aménagement et une exploitation adaptés aux eaux. Il conviendra d'examiner l'opportunité d'une telle révision sur la base de questions spécifiques dans le cadre de la suite du processus

La plateforme Espace réservé aux eaux de la DTAP est maintenue. Elle accompagnera la suite du processus de mise en œuvre et clarifiera les questions d'exécution qui se posent dans ce contexte.