

Office fédéral de l'environnement OFEV
Division Hydrologie
3003 Berne

Schaffhouse, 26.6.08

**Initiative parlementaire. Protection et utilisation des eaux
Contre-projet à l'initiative populaire «Eaux vivantes»**

Mesdames, Messieurs,

Nous tenons tout d'abord à vous remercier de nous avoir donné l'opportunité de nous exprimer sur cet objet important pour la nature.

L'initiative parlementaire traduit la volonté politique claire de protéger les eaux, comme cela avait déjà été le cas par l'adoption de l'article constitutionnel en 1975 (aujourd'hui art. 76 Cst.) et de la loi sur la protection des eaux en 1991.

Elle poursuit trois objectifs principaux: le premier vise à réduire les effets nuisibles des éclusées en aval des centrales à accumulation (crue et décrue) et à réactiver le régime de charriage de nos rivières ; le deuxième objectif est de revitaliser à long terme quatre mille kilomètres de cours d'eau et le troisième est d'autoriser des dérogations supplémentaires en matière de débit résiduel au profit d'une utilisation plus intensive de la force hydraulique.

La mise en oeuvre des mesures 1 et 2 devrait coûter environ 60 millions de francs par année et par mesure, à couvrir selon le principe du pollueur-payeur par la société du réseau de transport (50 mio) et par les centrales hydrauliques (10 mio), ainsi que par la Confédération (40 mio) et les cantons (20 mio), respectivement.

A. Appréciation générale

1. Effets d'écluse et charriage

Les dispositions sur les effets d'écluse et le charriage visent à réduire les graves atteintes à nos cours d'eau. Ces atteintes, dont la portée n'a été que récemment reconnue dans sa globalité, s'aggravaient si rien n'était entrepris.

Nous saluons ces prescriptions. En ce qui concerne les effets d'écluse, il ne faudrait pas se limiter dans la loi à la nature des mesures à prendre – actuellement seules des mesures constructives sont prévues. L'objectif écologique est décisif (voir page 6 du rapport). Nous estimons que le délai de 20 ans pour l'assainissement est trop long et que les coûts prévus sont trop bas. En nous basant sur un objectif écologique raisonnable et sur l'étude d'avril 2007 du Laboratoire hydraulique de l'EPF-Z sur la faisabilité et le coût d'une réduction des effets d'écluse en Suisse, nous évaluons les coûts à 2 milliards de francs, soit au double. Ajoutés à la réduction proposée des délais, ces coûts nécessitent un financement annuel deux fois et demi plus élevé que celui prévu par le modèle d'augmentation de la taxe.

2. Encourager les revitalisations

Les prescriptions en matière de renaturation visent à revitaliser environ 4000 km de cours d'eau. Nous saluons cet objectif, en particulier les mesures d'accompagnement qui prévoient de garantir l'espace réservé aux cours d'eau, une exploitation extensive, les remboursements et le financement. Elles améliorent les conditions-cadres actuelles, lacunaires, et créent une base conforme à la loi, qui permettra de concrétiser l'obligation d'assainir d'une manière comparable à l'épuration des eaux usées à partir des années soixante. Les moyens prévus (environ 60 millions par année selon le rapport explicatif) suffiront peut-être au début mais semblent insuffisants à la longue étant donné que les tronçons à revitaliser en priorité (4000 km) ne représentent qu'un quart de la totalité des cours d'eau. Dans son message du 27.06.2007 sur l'initiative populaire «Eaux vivantes», le Conseil fédéral parle de 10'600 km de cours d'eau qui sont très atteints et de 5'200 km qui sont mis sous terre. Nous estimons que les tronçons à renaturer et l'objectif à long terme doivent être réévalués. Nous considérons que la subvention de la Confédération à hauteur des 2/3, réservée pour les revitalisations hautement prioritaires, est adaptée et nécessaire. L'aide financière de moitié moins élevée, accordée jusqu'ici, ne permettait pas de réaliser des renaturations dans la mesure nécessaire.

3. Nouvelles dérogations aux débits résiduels minimaux

Le troisième objectif du projet – extension des dérogations en matière de débit résiduel – est en contradiction totale avec les deux autres objectifs et impliquerait que la moitié des centrales pourraient bénéficier de dérogations voire ne seraient même plus soumises à un débit minimal (page 8 du rapport explicatif). Comme la réglementation actuelle en matière de débit résiduel prévue à l'article 31 de la loi sur la protection des eaux (LEaux) a déjà atteint un seuil alarmant en ce qui concerne le respect des fonctions écologiques des cours d'eau, nous rejetons toute extension des dérogations, en particulier la clause générale d'exception prévue par l'article 32, lettre e, qui engendre dans les faits une suppression des débits résiduels minimaux obligatoires prévus par l'article 31.

La concrétisation pratique des prescriptions sur les débits résiduels montre notamment que les débits résiduels minimaux sont rarement dépassés et qu'ils doivent constituer une valeur seuil absolue, comme l'ont montré les contrôles des résultats. On recourt par ailleurs souvent aux dispositions autorisant des dérogations. Les prescriptions concernant les débits résiduels ne doivent pas être affaiblies mais renforcées, pour que le mandat constitutionnel soit enfin pris au sérieux. L'affaiblissement des prescriptions en matière de débit résiduel violerait deux décisions populaires. L'article constitutionnel de 1975 (art. 76 al. 3 Cst.) exige «le maintien de débits résiduels appropriés». La loi sur la protection des eaux a été adoptée par le peuple en 1992 à la forte majorité de 66.1 pour cent. La loi fixait clairement que les assainissements devaient être terminés au plus tard 15 ans après son entrée en vigueur

(art. 81 al. 2 LEaux). Les assainissements auraient donc dû être terminés le 1.11.2007. Le Parlement a prolongé ce délai – contre la volonté du peuple – jusqu'en 2012 (RO **2004** 1633 1647).

Nous relevons de surcroît que malgré les assainissements réalisés l'utilisation de la force hydraulique a pu être augmentée ces dernières années.

4. Comparaison entre le contre-projet et l'initiative populaire «Eaux vivantes»

Le contre-projet

- reprend les demandes matérielles de l'initiative populaire «Eaux vivantes» concernant les éclusées et le charriage ;
- encourage la revitalisation des cours d'eau par un soutien renforcé de la Confédération et par une amélioration des conditions-cadres ;
- renonce à adapter les conditions-cadres en matière d'assainissement des cours d'eau, et
- accorde des facilités pour l'utilisation plus intensive des cours d'eau.

Le point 1 satisfait la demande de l'initiative.

Le point 2 va dans le sens de l'initiative mais se base sur un autre modèle que l'initiative: en supposant que les ressources financières suivent, l'objectif de l'initiative ne pourra être réalisé qu'à très long terme.

Le point 3 touche une autre exigence de l'initiative qui n'est pas prise en compte, soit la mise en œuvre immédiate de l'assainissement des cours d'eau. Le droit de recours des organisations prévu par l'initiative aurait permis d'exercer la pression nécessaire mais il a été rejeté sans qu'aucune autre mesure ne soit proposée.

Le point 4 est en totale contradiction avec l'initiative car il contribue au démantèlement de la loi sur la protection des eaux, ce que l'initiative voulait justement éviter.

5. Evaluation d'ensemble

Nous soutenons le contre-projet à condition que les deux premières orientations soient renforcées et concrétisées et que l'extension des dérogations aux débits résiduels minimaux soit abandonnée ; si elle devait être conservée, le projet serait contradictoire. On pourrait même se demander si l'unité de la matière est respectée. Nous attendons également de la Confédération qu'elle crée les conditions-cadres qui permettront de terminer l'assainissement des cours d'eau au plus tard en 2012. Une nouvelle prolongation des délais serait injustifiée.

B. Evaluation des dispositions / propositions

Ci-après nous évaluons les principales dispositions et formulons des propositions.

Article 31, alinéa 2, lettre d Loi sur la protection des eaux: Débit résiduel minimal

Contenu: L'exigence d'un débit résiduel suffisant pour la migration des poissons est précisée en ce sens qu'elle est limitée aux endroits où la migration des poissons s'effectue naturellement.

Proposition: Renoncer à adapter la disposition actuelle.

Explications: Selon le rapport explicatif (page 11), cette modification vise à préciser la pratique actuelle. Nous proposons de relever dans le rapport que le mot *naturellement* ne se limite pas uniquement aux cours d'eau où les poissons ont toujours migré. Cette continuité dans le temps ne peut pas être prouvée car, d'une part, l'impact des facteurs naturels tels que les oiseaux d'eau est difficile à évaluer et, d'autre part, certains poissons ont été introduits dans des cours d'eau à des fins d'exploitation depuis des siècles. Suite à la perte dramatique de biotopes piscicoles, il est essentiel que tous les biotopes piscicoles qui existent depuis longtemps soient concernés par la disposition, ce qui correspond à la pratique. Le poisson n'est qu'un indicateur de l'état des eaux, état à même de garantir le développement de nombreux autres animaux aquatiques.

On ne peut pas faire de distinction entre la migration naturelle et la migration artificielle des poissons; la présence de poissons pourrait tout au plus être d'origine artificielle. Le texte proposé n'est pas correct d'un point de vue biologique et n'est pas plus clair que le texte actuel. La réglementation actuelle est plus adéquate car elle admet que le tronçon d'un cours d'eau où les poissons prospèrent représente un potentiel pour leur population, quelle que soit la voie par laquelle ils y sont arrivés. Et puisque, comme le relève le rapport explicatif, aucun changement important n'est attendu, il faut renoncer à modifier cette disposition.

Article 32, lettre a Loi sur la protection des eaux: [Débit résiduel]-Déroptions

Contenu: De nouvelles dérogations sont prévues pour les captages au-dessus de 1500 m d'altitude (actuellement 1700 m d'altitude).

Proposition: Biffer cette disposition.

Explications: Contrairement à ce que dit le rapport explicatif (page 11), il existe entre 1500 et 1700 m d'altitude des petits cours d'eau (débit inférieur à 50l/s) qui ont une importante valeur écologique, notamment comme zone de frai pour les poissons. Il n'est pas correct de fonder cette disposition exclusivement sur le critère de l'altitude. Une telle disposition s'appliquerait par exemple à l'ensemble de l'Engadine. Aucune exception en matière de débit résiduel minimum ne devrait être tolérée pour ces cours d'eau. Nous rejetons catégoriquement toute disposition schématique de dérogation au débit résiduel minimum, car l'expérience montre que de telles dérogations sont accordées automatiquement dans la plupart des cas. Elles deviennent la règle et perdent le caractère exceptionnel que le législateur voulait leur donner.

L'hypothèse selon laquelle la production de courant pourrait encore être augmentée en réduisant les débits résiduels est matériellement fausse (voir motion Speck du 20.03.2003).

Article 32, lettre b^{bis} Loi sur la protection des eaux: [Débit résiduel]-Déroptions

Contenu: Une dérogation générale au débit résiduel minimal sur les cours d'eau à faible potentiel écologique est introduite.

Proposition: Biffer.

Explications: Cette formulation ouverte qui n'est commentée dans le rapport explicatif que par une liste ouverte d'exceptions possibles (page 11) causerait des difficultés d'application et de l'insécurité juridique qu'il faudrait justement éviter. Chaque cours d'eau a son propre potentiel écologique dont le développement dépend fortement des conditions-cadres. Nous pourrions accepter une formulation clairement réservée aux cours d'eau enterrés qui ne peuvent pas être déterrés.

Article 32, lettre e Loi sur la protection des eaux: [Débit résiduel]-Déroptions

Contenu: De nouvelles dérogations au débit résiduel minimal sont possibles pour les cours d'eau où les fonctions requises en matière d'écologie des eaux peuvent être assurées avec un débit résiduel moindre.

Proposition: Biffer.

Explications: Cette formulation ouverte engendrerait également d'importantes difficultés d'application, affaiblirait la sécurité juridique déjà fortement critiquée par les exploitants de centrales et augmenterait le risque de retard dans les procédures. La disposition en cause remettrait aussi en question l'essence même de l'article 31, alinéa 1. L'exécution des dispositions sur le débit résiduel de l'article 25 de l'ancienne loi sur la pêche, en vigueur du 01.01.1976 au 31.12.1993 et remplacées par les dispositions plus précises de la LEaux, a montré à quoi pouvaient mener des formulations vagues. Elles demandaient, sur la base du nouvel article constitutionnel exigeant des débits résiduels appropriés (art. 24bis, al. 2, lettre a ancienne Cst, art. 76 Cst. actuelle), des débits résiduels permettant d'offrir des conditions de vie favorables pour les poissons. Elles n'ont jamais été correctement appliquées: durant la période considérée, la plupart des captages ont été autorisés sans obligation de débit résiduel. La notion de «fonctions requises en matière d'écologie des eaux» est très peu claire. Avec un article aussi souple, une querelle d'experts qui renchérirait les coûts de l'exécution est garantie d'avance; cela ne serait ni dans l'intérêt de l'Etat ni des organisations environnementales.

Compléter l'article 37 LEaux et l'article 4 Loi sur l'aménagement des cours d'eau

Contenu: L'espace réservé au cours d'eau selon l'article 38a LEaux doit être respecté lors de toutes les interventions pour l'aménagement des cours d'eau compte tenu des exceptions définies.

Proposition: Pour toutes les interventions sur les cours d'eau, l'espace réservé au cours d'eau selon l'article 38a doit être pris en considération. L'article 37 LEaux et l'article 4 LACE doivent être complétés dans ce sens. Le terme d'«espace réservé au cours d'eau» doit être défini à l'article 4 LEaux.

Explication: Par cette précision on devrait garantir que **toutes** les interventions sur les cours d'eau respectent l'espace réservé au cours d'eau selon la définition du Conseil fédéral.

Article 38a Loi sur la protection des eaux: Revitalisation de cours d'eau

Contenu: Les cantons doivent entreprendre des revitalisations; les conditions-cadres sont améliorées.

Proposition concernant l'alinéa 2 (adjonctions en italique): «Dans le cadre défini par le Conseil fédéral, ils [les cantons] délimitent l'espace minimal des cours d'eau (espace réservé au cours d'eau) *et déterminent les revitalisations, qui sont* nécessaires à la préservation des fonctions écologiques et à la protection contre les crues. Ils veillent à ce que les plans directeurs et les plans d'affectation prennent en compte l'espace réservé au cours d'eau *et les revitalisations nécessaires* ; ils veillent aussi à ce que l'espace réservé au cours d'eau fasse l'objet d'un aménagement et d'une exploitation aussi naturels que possible. «*Les plans directeurs sont adaptés dans les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi. Les cantons établissent des programmes de revitalisation avec des délais pour les cours d'eau prioritaires et se chargent de leur réalisation.*»

Explications et commentaire: Nous soutenons pleinement ces dispositions, mais nous proposons de prescrire la planification des revitalisations et l'accélération de leur réalisation conformément à notre appréciation générale (voir ci-dessus).

Il faudrait que le rapport explicatif souligne surtout que les cantons devraient déjà agir en fonction du droit en vigueur. Cela permettrait d'éviter que les retards liés à l'aménagement de l'espace réservé au

cours d'eau selon l'alinéa 2 engendrent de nouveaux retards dans les renaturations, ce qui serait contraire à l'esprit de cette disposition.

Article 39a et 43a Loi sur la protection des eaux: Eclusées et charriage

Contenu: Les variations brèves et artificielles du débit d'un cours d'eau (éclusées) doivent être limitées et le régime de charriage réactivé.

Explication: Nous soutenons sans réserve ces dispositions. Voir aussi notre appréciation générale.

Article 62b Loi sur la protection des eaux: [Participation de la Confédération à la] revitalisation des cours d'eau

Contenu: La Confédération alloue aux cantons des indemnités pour les revitalisations

Proposition pour l'alinéa 1 (adjonction en *italique*): « Dans les limites des crédits accordés et sur la base de conventions-programmes, la Confédération alloue aux cantons des indemnités globales pour la planification *dans les délais fixés* et la réalisation de mesures destinées à revitaliser les cours d'eau. »

Explications et commentaire: Nous saluons l'intégration des participations financières dans le système de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et dans la péréquation financière. Nous estimons que la participation de la Confédération à raison des 2/3 selon le rapport est convenable mais sous-estimée en chiffres absolus. Les ressources financières de la Confédération et des cantons pour la renaturation devraient être doublées et des sources de financement à affectation spéciale trouvées.

Le risque que les moyens financiers prévus soient réduits dans le cadre de mesures d'économie existe. Nous estimons que les moyens financiers doivent être garantis sans que d'autres tâches environnementales n'aient à en pâtir. Nous souhaitons par conséquent que les participations financières soient liées à des crédits d'engagement à long terme pour donner une marge de sécurité suffisante aux programmes de renaturation des cantons..

Article 68 Loi sur la protection des eaux, alinéa 4: Expropriation et remembrement [pour les renaturations]

Contenu: Les remembrements doivent faciliter les renaturations.

Commentaire: Nous saluons ces dispositions.

Article 80, alinéa 3 Loi sur la protection des eaux: Assainissement [pesée des intérêts de l'assainissement des eaux et de la protection du patrimoine]

Contenu: Les conflits entre l'assainissement des eaux et la protection du patrimoine sont réglés sur la base d'une pesée des intérêts.

Proposition: Biffer.

Explications: Cette réglementation est superflue. La notion imprécise et extensible de protection du patrimoine doit en tout cas être évitée (!). Dans son essence la protection du patrimoine ne peut pas dépendre du volume des eaux utilisés; elle est plutôt liée à la substance de l'ouvrage. En invoquant pour des motifs économiques l'argument de la protection du patrimoine, on crée une règle spéciale au détriment de la nature.

Commentaire: L'article 76 al. 3 Cst. ne prévoit pas d'exception particulière pour les «petites centrales électriques à protéger». En tenant compte de l'égalité devant le droit constitutionnel, cette formulation qui implique un déclassement de la protection des eaux doit être rejetée. Il n'est pas exclu que dans un cas particulier on attribue la primauté à une disposition plutôt qu'à l'autre.

La réglementation se rapporte exclusivement à l'assainissement. D'anciennes centrales remises en service ne sont pas concernées car elles doivent obtenir une nouvelle concession. C'est aussi le cas pour des installations datant de l'ancien droit sur l'eau, dont l'activité a été interrompue. Nous proposons d'ajouter ces remarques dans le rapport explicatif.

Article 83a Loi sur la protection des eaux: Assainissement des éclusées

Contenu: Les assainissements prévus doivent être mis en oeuvre dans un délai de 20 ans au plus tard.

Proposition (adjonctions en italique):

¹ Lorsqu'un cours d'eau est sensiblement influencé par les effets nuisibles des éclusées, le propriétaire de la centrale hydroélectrique est tenu de l'assainir par des mesures *constructives appropriées*, conformément aux prescriptions de l'autorité et selon les exigences de l'art. 39a.

² Les cantons veillent aux assainissements d'ici 2012. .

Explications et commentaire: La loi doit fixer les objectifs en matière d'assainissement mais en aucun cas les mesures. Il ne faut pas qu'en raison de la fixation de mesures unilatérales, on doive renoncer à réduire les effets d'éclusée si les mesures ne correspondaient pas à la réglementation. Comme les mesures constructives coûtent normalement moins cher, elles vont s'imposer d'office, ce qui ne devrait pas empêcher le recours à plusieurs mesures de différente nature. Par exemple, les bassins doivent être optimisés afin que le remplissage et le vidage se fassent non seulement sur la base de la demande momentanée de courant mais également de la demande à venir. Les mesures constructives liées aux bassins produiront de meilleurs résultats si on en optimise l'exploitation.

Le délai d'assainissement fixé à 20 ans est beaucoup trop long et il est en flagrante contradiction avec la Constitution et les requêtes de l'initiative Eaux vivantes. Bien que sur la base de différents facteurs on ne se soit penché que ces dernières années sur les problèmes posés par les éclusées, le phénomène est connu depuis longtemps et il y a sans aucun doute moyen de les atténuer. Il ne faut pas prolonger de 20 ans le délai pour assainir la situation si l'on veut éviter de donner libre cours à de nouveaux effets nuisibles d'éclusée. Le délai de 2012 vaut tant pour le débit résiduel que pour les éclusées.

Pour l'évaluation des coûts, il faut examiner si la valeur seuil doit être comparée à la diminution des recettes en tant que valeur de référence plutôt qu'au coût de construction, car des mesures d'éclusée coûtant le même prix n'ont pas toujours le même impact sur les installations. Donc, la référence à la diminution des recettes serait plus appropriée et conviendrait mieux à l'institution des droits acquis, qui est controversée mais qui existe bel et bien.

Concernant les coûts totaux, nous vous renvoyons à l'appréciation générale.

Article 83b Loi sur la protection des eaux: Assainissement du régime de charriage

Contenu: Les assainissements du régime de charriage doivent être mis en oeuvre dans un délai de 20 ans au plus tard.

Proposition: Comme pour l'assainissement des éclusées, nous proposons de réglementer la planification et la mise en œuvre, pour les mêmes raisons.

Article 15a^{bis} Loi sur l'énergie: Contributions aux installations hydrauliques

Contenu: Les propriétaires d'installations hydrauliques qui réalisent des mesures d'assainissement dans le domaine des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons reçoivent de la société nationale du réseau de transport une contribution aux coûts des mesures, financée par une taxe sur les coûts de transport des réseaux à haute tension.

Proposition (Adjonction en *italique*):

¹ La société nationale du réseau de transport alloue ... des contributions aux propriétaires d'installations hydrauliques ... *et aux cantons qui réalisent dans les délais fixés les planifications et les mises en œuvre conformément aux articles 80, alinéa 2, 83a, alinéa 3 et 83b, alinéa 2.*

Explications et commentaires: Non seulement les mesures mais également leur planifications doivent donner droit à des contributions ; la charge des cantons en sera allégée.

Article 15b Loi sur l'énergie, alinéas 1 et 4: Contributions aux installations hydrauliques

Contenu: Le supplément perçu sur les coûts de transport des réseaux à haute tension s'élève à 0.1 centime par kilowattheure au maximum.

Proposition: Le supplément doit être porté de 0.1 à 0.3 centime par kilowattheure.

Explication: Nous soutenons l'affectation de ce supplément au financement des contributions aux installations hydrauliques. D'après nos propres évaluations (voir appréciation générale), les coûts annuels s'élèveraient à 125 millions de francs au lieu de 50 millions, compte étant tenu de l'extension à l'article 80, alinéa 2 et de la réduction proposée des délais.

Définition lacunaire de renaturation et revitalisation

Aussi bien le terme renaturation (dans le titre) que le terme revitalisation (art. 38a, 62b) sont utilisés. Nous estimons important de définir ces deux termes à l'article 4 de la LEaux, en particulier en raison des nuances qui existent à propos de ces termes dans les langues nationales. Cette définition devrait garantir que le mandat de revitalisation et de renaturation tel qu'il est formulé couvre également la remise en place d'un réseau permettant la libre migration des poissons.

Proposition: Procéder à la définition souhaitée.