

PONDÉRER LES INTÉRÊTS OFFRE DES AVANTAGES – L'AVIS DES ACTEURS SUR LA GESTION INTÉGRÉE DES EAUX

Comment promouvoir au mieux les approches globales de la gestion des eaux et des milieux aquatiques pour les ancrer dans la pratique ? Dans son état des lieux, l'Office fédéral de l'environnement souhaitait examiner ces questions cruciales sous différents points de vue. Il a dès lors demandé à quelques-uns des principaux acteurs d'évoquer leurs expériences et de formuler des propositions. À lire leurs déclarations, on constate que nul, ou presque, ne conteste les avantages d'une gestion intégrée des eaux et d'une gestion moderne par bassin versant. Si ces acteurs reconnaissent que des obstacles entravent encore la réalisation des objectifs définis, leurs propos illustrent également les moyens de les surmonter.

Ces dernières années, de nombreux acteurs ont contribué par leur engagement aux efforts pratiques, théoriques, stratégiques ou politiques en faveur d'une gestion intégrée des eaux et de la gestion par bassin versant (GIB). Parmi eux, mentionnons par exemple des responsables politiques, mais aussi des experts issus de hautes écoles, de diverses autorités, d'organisations non gouvernementales, d'associations professionnelles et de bureaux spécialisés.

Dans le cadre d'un récent état de lieux (*lire l'article de Patrizia Dazio, p. 16 et suiv. de l'AQUA & GAS 6/17*), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a interrogé plusieurs acteurs sur différents aspects de la gestion intégrée des eaux. Leurs réponses constituent un vaste éventail d'expériences et de points de vue. Comme prévu, ils ne reflètent pas toujours la position du service compétent au niveau fédéral.

STEFAN HASLER

Directeur du VSA

Pour mieux faire connaître aux grands décideurs les fondements et les instruments servant à promouvoir les approches intégrées, il faut leur soumettre des cas d'école qui illustrent l'utilité de solutions globales. C'est aussi le meilleur moyen de toucher les milieux politiques. À mon avis, les décisions visionnaires du Tribunal fédéral constituent également des moyens de pression adéquats pour par-

venir à des compromis équilibrés. Je pense en particulier à l'arrêt dans lequel les juges de Lausanne ont considéré que les intérêts liés à un emplacement précis, telles les revitalisations ou la protection d'une zone alluviale, doivent, en cas de conflit, prévaloir sur d'autres intérêts publics qu'il est possible de garantir sur un site différent. La législation peut également servir à imposer des projets GIB: le canton de Fribourg contraint ainsi les communes à créer des organismes régionaux pour résoudre ensemble les problèmes liés à l'eau.

Si elles veulent promouvoir et ancrer lar-



Stefan Hasler

gement les approches GIB, les associations spécialisées doivent donner l'exemple: accorder une valeur équivalente aux divers intérêts en présence et ne pas considérer les leurs comme « intangibles ». Le VSA souhaite par ailleurs organiser, de préférence avec une autre association profes-

sionnelle, un cours d'une demi-journée sur la gestion par bassin versant destiné aux autorités et aux politiciens communaux, afin de leur transmettre les principales informations sur la gestion des eaux. Nous voulons leur présenter des projets modèles ayant permis de revaloriser un quartier ou un paysage pour les inciter à prendre l'initiative et à agir au niveau de leur commune.

ANDRÉ OLSCHESKI

Chef du secteur Eau, SSIGE

Les projets GIB ont le mérite de pouvoir traiter l'adduction d'eau et la gestion des ressources en eau à grande échelle et de manière globale et équilibrée tout au long du processus, ce dernier allant de la délimitation du système à l'évaluation des mesures en passant par la saisie des données et l'analyse des problèmes. Seul le dialogue peut déboucher sur des solutions optimales et largement acceptées.



André Olschewski

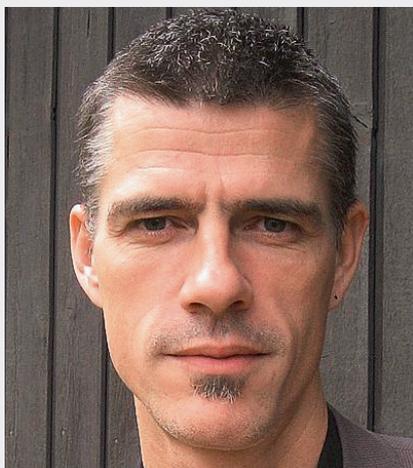
L'essentiel consiste à inclure les principaux intéressés suffisamment tôt et sur un pied d'égalité. Voici les défis majeurs à relever: impliquer un grand nombre d'acteurs issus de plusieurs secteurs, trouver un langage commun et faire comprendre des intérêts variés et parfois opposés. Contrairement à d'autres pays, la Suisse ne possède pas d'institutions GIB, dotées de leurs propres ressources et compétences. Leur absence peut constituer une difficulté dans la mesure où certains projets s'étendent par-delà des frontières administratives.

En matière de GIB, la SSIGE devrait s'attacher à défendre les intérêts d'un approvisionnement durable en eau potable. À cet effet, elle doit traiter des sujets tels que la protection qualitative et quantitative des ressources en eau ou les conflits d'utilisation. Nous souhaitons réunir des connaissances sur des exemples constructifs et développer des solutions afin d'appliquer ces approches à d'autres projets.

ROGER PFAMMATTER

Directeur de l'Association suisse pour l'aménagement des eaux (ASAE)

Certains projets GIB sont certes très réus-



Roger Pfammatter

sis, mais il arrive souvent que l'approche, plutôt académique, d'une planification globale s'adapte mal aux réalités du terrain. C'est en particulier le cas lorsque le bassin versant s'étend sur deux, voire plusieurs, cantons. En Suisse, les structures politiques et organisationnelles ne correspondent pas aux objectifs d'une gestion intégrée des eaux. Par conséquent, les flux financiers et les motivations suivent de tout autres règles. Voilà pourquoi, un projet GIB risque d'engen-

drer de longs débats sans déboucher sur beaucoup de concret. Le domaine dont l'ASAE s'occupe en priorité, à savoir la force hydraulique et la protection contre les crues, offre nombre de synergies, même dans la pratique, et certaines sont déjà largement exploitées. Des optimisations restent possibles et résident surtout dans une exploitation plus active des lacs de retenue alpins, qui, selon le bassin versant, peuvent remplir plusieurs fonctions. Une meilleure coordination permettrait également d'atténuer davantage encore les pointes de crue et de mieux faire face aux périodes de sécheresse. Utilisées de manière polyvalente, les retenues ne seraient toutefois plus gérées uniquement selon les critères de la production hydroélectrique. Les bénéficiaires seraient dès lors appelés à indemniser équitablement les prestations supplémentaires, d'autant que le secteur hydroélectrique est aujourd'hui confronté à de sérieuses difficultés économiques.

MAX MAURER

Professeur EPF en gestion des eaux urbaines, Eawag

Les associations professionnelles et les groupes d'intérêts jouent un rôle clé dans la promotion des approches GIB. Fondées sur de bonnes pratiques, leurs directives et leurs instructions fixent en effet des objectifs clairs aux spécialistes. Malgré son potentiel, cet instrument est encore trop peu utilisé, car l'orientation reste très sectorielle et la coordination entre les diverses associations fait encore largement défaut. Il importe de multiplier les interactions dans ce domaine.

À mon avis, c'est au niveau de la planification globale que le bât blesse: nombre de projets sont aujourd'hui mis en œuvre



Max Maurer

par des bureaux de conseil, qui pilotent la planification en se fondant sur leurs propres expériences. Des exemples de bonnes pratiques et des directives appropriées auraient le mérite de compiler systématiquement le savoir-faire acquis à l'échelle de la Suisse et de le diffuser largement. Voilà qui garantirait un degré élevé de qualité.

Les hautes écoles ont plutôt un rôle à jouer dans la recherche que dans la formation. En effet, nombre d'inconnues demeurent: quels sont les avantages des différentes formes de GIB et les rapports entre dépenses et revenus? Où se situe la solution optimale? Quels acteurs faut-il intégrer dans le processus? Quels critères utiliser pour évaluer différentes possibilités?

STEFAN VOLLENWEIDER

Secrétaire général de l'Agenda 21 pour l'eau

La gestion par bassin versant est bien établie dans les milieux spécialisés. Preuve en est la large assise sur laquelle reposent les lignes directrices. De plus, des exemples pratiques attestent de la faisabilité de la GIB et montrent la voie à suivre. Certains décideurs politiques ou du secteur concerné connaissent également cette approche.

Il serait certes utile d'inscrire la GIB dans



Stefan Vollenweider

des dispositions légales contraignantes. Une telle solution ne passerait cependant pas la rampe au plan politique et elle n'est pas indispensable. Les limites sectorielles et les mécanismes de financement existants engendrent des dépenses initiales élevées, qui représentent souvent le plus gros obstacle. De plus, les gens ne sont pas toujours prêts à traiter les problèmes de manière globale et à reléguer les intérêts particuliers au second plan.

Pour mieux faire connaître les chances et les possibilités d'une gestion intégrée des eaux, nous devons illustrer ses multiples avantages à l'aide d'exemples probants. Des initiatives lancées par des spécialistes aux niveaux cantonal et communal confirment qu'une gestion intégrée offre des avantages. De tels projets font office de vitrine et contribuent à faire connaître l'approche GIB. Je pense qu'il est essentiel d'ancrer cette approche dans les outils de travail et les instruments sectoriels et de bien former les responsables. L'approche GIB devrait avoir sa place dans toute filière de formation ayant trait à la gestion des eaux.

CHRISTOPHE JOERIN

Chef du Service de l'environnement, canton de Fribourg

Dans le canton de Fribourg, la loi sur les eaux (2011) prévoit une gestion globale des eaux par bassin versant. L'État



Christophe Joerin

finalise actuellement la planification cantonale qui s'articule en quatre plans sectoriels: évacuation et épuration, eaux souterraines, eaux de surface et utilisation des eaux. Comme à leur habitude, les spécialistes cantonaux ont travaillé de façon sectorielle. La synthèse et la priorisation des objectifs et des actions sont en cours de développement. Pour assurer la réussite du projet, l'État doit attribuer des missions précises et restreintes aux régions. C'est sur cette base que les bassins versants déclineront à leur niveau des actions prioritaires dans leur plan directeur.

La gestion des eaux est un processus cyclique, qui prévoit une phase de planification, suivie de phases de réalisation, de contrôle et enfin de bilan. Dans le canton

de Fribourg, ces cycles ont une durée de dix ans. Le facteur de succès est l'expérience acquise durant le processus.

L'État est actuellement dans la phase de planification du premier cycle. Pour assurer un dialogue et une collaboration constructive avec les régions, la planification s'est basée sur ce qui existait déjà et a établi une première priorisation des projets à développer.

Les risques principaux sont la complexité de la démarche et la lourdeur administrative. Durant le premier cycle, il faut mettre en place de nouvelles structures organisationnelles et établir des planifications, ce qui demande d'investir du temps dans la démarche.

À moyen terme, la gestion globale des eaux par bassin versant permet cependant de rationaliser les projets et les investissements, de protéger et d'utiliser efficacement et à moindre coût les ressources en eau. C'est ce bénéfice indéniable qu'il faut expliquer à tous les acteurs impliqués.

WILLY MÜLLER

Inspection de la pêche et responsable du Fonds de régénération des eaux, canton de Berne

Par le passé, l'aménagement des eaux était surtout réactif, des actions étant lancées à la suite d'événements marquants. Grâce à une conception plus globale, sous forme de concept de développement des eaux ou de plans directeurs des eaux, le canton de Berne est paré pour faire face à des événements et appliquer les mesures prévues de manière structurée. Une coordination précoce ainsi que la participation des principaux intéressés et de la population augmentent la compréhension et l'acceptation de solutions globales, de sorte que le nombre d'oppositions diminue. Présenter très tôt les plans, en expliquant leurs aspects et leur impact, exerce aussi une influence favorable sur l'opinion publique. C'est ce qui est ressorti d'une vaste étude, menée par l'institut de recherche WSL, sur la couverture médiatique des projets de renaturation et de revitalisation des eaux en Suisse. Il n'existe toutefois pas de solution toute faite et applicable partout, car chaque projet présente ses propres défis, la nécessité d'acquiescer des terrains arrivant en tête de liste. La planification agricole et les améliorations foncières offrent de bons moyens pour résoudre ces conflits d'intérêts, et elles sont de plus cofinancées par les fonds



Willy Müller

publics. Elles permettent ainsi de procéder à des améliorations structurelles et à des remembrements, et rendent ainsi la perte des surfaces requises pour la renaturation des cours d'eau plus acceptable aux yeux des milieux agricoles.

PHILIPP STAUFER

Office de l'environnement, canton de Soleure
L'ancrage local et les solutions économiques sont les principales raisons qui motivent la prise en compte d'approches intégrées dans les projets d'aménagement des eaux et la coordination au sein d'un bassin versant. Dans la plupart des cas,



Philipp Stauffer

la mise en œuvre ne relève pas de notre office. Voilà pourquoi je trouve essentiel d'accepter les solutions élaborées par les premiers concernés, en particulier les communes ou leurs groupements. En tant que spécialistes, nous devons faire preuve de retenue dans ce domaine. À mon avis, notre travail devrait se limiter à démontrer la nécessité d'intervenir et à évaluer l'impact des solutions proposées. Mon

expérience m'a toutefois montré que c'est loin d'être facile au quotidien. Les projets de gestion par bassin versant dont j'ai eu connaissance jusqu'ici se distinguent par un bon rapport coût-utilité et jouissent d'un bon accueil au sein de la population; deux critères, qui favorisent l'équilibre entre les secteurs. Et il n'est pas prouvé qu'un tel processus prend plus de temps.

STEPHAN HAUSER

Amélioration foncière de la plaine de la Linth
Les expériences présentées ici ont été réunies lors de l'élaboration du plan régional d'évacuation des eaux (PREE) élargi dans l'Obere March (district de March, SZ). Les travaux ont été déclenchés par les débordements du canal de Tuggen. Au fil du temps, les problèmes se sont accumulés



Stephan Hauser

et de plus en plus d'acteurs sont venus s'ajouter au projet initial, compliquant et allongeant le processus de planification. Alors que les travaux ont commencé il y a 11 ans, nous sommes aujourd'hui dans l'impasse. Cette situation s'explique entre autres par le fait que toutes les conditions n'étaient pas réunies pour parvenir au succès.

Voici les conclusions que j'en tire: lors de la mise en œuvre de projets GIB, il est crucial de ne pas surcharger la barque, du moins au début. Il vaut la peine de lancer des projets partiels, puis de les regrouper et de les coordonner. Si les groupes de travail réunissant les principaux acteurs sont trop grands, il devient presque impossible de gérer les travaux. Il faut commencer par analyser la situation de manière impartiale afin de parvenir à une définition des problèmes sur laquelle tout le monde puisse s'entendre. L'étape sui-

vante consiste à définir des objectifs, que tous soient prêts à défendre. Il importe par ailleurs de prévoir une répartition des ressources financières et le temps nécessaire pour les travaux, faute de quoi les intervenants risquent de s'essouffler si le projet est complexe. Si trop de désaccords subsistent, même une approche intégrée peut échouer.

RUEDI BÖSIGER

WWF Suisse

C'est en réalisant une étude en Engadine que le WWF Suisse a lancé l'élaboration d'un projet GIB. Lors d'un atelier réunissant tous les acteurs, les communes ont tout d'abord fait preuve de réserve, sans doute parce que réfléchir et collaborer par-delà leurs frontières remet leur autonomie en question. Une approche globale à l'échelle d'un bassin versant s'impose pourtant de toute urgence pour résoudre des problèmes tels que l'aggravation des sécheresses sous l'effet du changement climatique, les risques de crues, les obstacles entravant la migration des poissons, le charriage ou encore les éclusées. La nouvelle teneur de la Loi sur la protection des eaux exige d'ailleurs ce type de coordination et de coopération. Le WWF pense qu'il lui revient de défendre les intérêts de l'écologie dans ce type de démarche, alors que le pilotage des travaux incombe aux pouvoirs publics.

En matière de GIB, la Suisse accuse un net retard au niveau international. Cette approche peine à s'imposer surtout à cause de l'absence de structures organisationnelles. Alors que la planification régionale et le trafic d'agglomération reposent sur des structures interrégionales, il n'en existe pas pour la GIB. Les bases théoriques requises sont certes dispo-



Ruedi Bösiger

nibles, mais la tâche de la Confédération ne s'arrête pas là: il incombe à celle-ci d'assurer la coordination. La Confédération devrait en particulier inciter les cantons et les communes à collaborer au niveau des bassins versants. À cette fin, elle pourrait par exemple subordonner l'octroi de contributions fédérales à l'existence d'une telle collaboration.

PHILIPP GUNZINGER

Président du comité de pilotage du GIB Inn et député au Grand Conseil des Grisons

Coordonner les plans de protection et d'utilisation dans le domaine de l'eau est l'une des priorités de la fondation «Pro Terra Engiadina», soutenue notamment par les communes. Des études sur le changement climatique réalisées avant 2012 ont déjà souligné une modification accrue du régime d'écoulement, avec un impact sur la disponibilité de l'eau. Par ailleurs, les exigences de différents groupes d'intérêts augmentent, alors que toute coordination intersectorielle fait défaut. Voici les principaux déclencheurs du projet pilote GIB Inn: les importants besoins de l'agriculture en eau d'irrigation durant les années sèches, l'accroissement de l'enneigement artificiel dû au manque



Philipp Gunzinger

de neige en hiver et la pression croissante visant à exploiter les affluents de l'Inn pour produire de l'énergie. En période de sécheresse et pendant la haute saison touristique, l'adduction d'eau potable revient aussi sur le tapis.

Nous avons pour objectif de mieux harmoniser les différents intérêts en présence dans le bassin versant de l'Inn. Les acteurs de tous les secteurs concernés – économie, tourisme, agriculture, société et écologie – devraient identifier

les conflits et les déficits potentiels, procéder à une pesée des intérêts et fixer des priorités. Ce processus vise avant tout à promouvoir la mise en réseau écologique, à nous adapter aux pénuries d'eau, à trouver un équilibre entre protection et exploitation des tronçons de cours d'eau et à revitaliser les eaux tout en assurant la protection contre les crues. Nous tenons surtout à assurer la coordination intersectorielle des mesures élaborées.

FELIX WALTER

Bureau de conseil Ecoplan, Berne

Outre les difficultés d'organisation et d'acceptation, les obstacles financiers sont une entrave considérable aux projets intégrés. Les ressources disponibles suffisent en effet rarement à dépasser le cadre d'une planification sectorielle. Afin de favoriser les projets GIB, les autorités pourraient soumettre davantage l'octroi d'un appui financier à certaines



Felix Walter

conditions, telle une coordination des travaux par-delà les frontières administratives et sectorielles. De telles conditions n'existent que dans certains cas particuliers, notamment dans le domaine de la protection contre les crues, où la Confédération exige que les projets tiennent

compte de la revitalisation des eaux. Pour réaliser les objectifs d'une gestion intégrée des eaux, il faut aussi des organismes régionaux capables de répondre à différentes préoccupations, à l'instar de MultiRuz dans le Val de Ruz (NE). En matière de subventions, un système de bonus et de malus pourrait s'avérer judicieux, car il constituerait une incitation financière en faveur de projets intégrés optimisés en accordant un soutien moins généreux aux solutions non coordonnées. Il serait aussi envisageable de recourir à des financements spéciaux, comme le centime additionnel qui peut être prélevé sur le prix de l'eau dans le canton de Fribourg. Un tel système fournirait les moyens à la Confédération, aux cantons et aux régions de lever les obstacles financiers qui entravent des projets intégrés, et d'investir ainsi les ressources limitées là où elles produisent un maximum d'effet, indépendamment des frontières politiques et sectorielles.