Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
de transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'environnement OFEV
Division Eaux

10 août 2021

Référence : BAFU-024.1-60474/8/7/1/1

Conséquences de la motion 19.4374 Hösli/Stark

« Espaces réservés aux eaux. Mieux prendre en compte la situation géographique et topographique »

sur l'agriculture, l'environnement et la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux

Rapport à l'intention de la CEATE-N

BAFU-D-B9633401/2125

1 Contenu de la motion 19.4374 Hösli/Stark « Espaces réservés aux eaux. Mieux prendre en compte la situation géographique et topographique » et mandat de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N)

Texte de la motion

Le Conseil fédéral est chargé de préparer une modification de la loi fédérale sur la protection des eaux qui permettra de réduire les espaces réservés aux eaux dans les zones et paysages qui se trouvent en dehors des zones à bâtir et qui ne bénéficient pas d'une protection cantonale ou nationale lorsqu'en raison de leur situation géographique et topographique, les exploitations agricoles sont privées par ces espaces d'une proportion considérable de leur production fourragère.

Mandat de la CEATE-N du 19 avril 2021

Conformément aux décisions de la CEATE-N du 19 avril 2021, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est chargé d'examiner les conséquences de la motion (chap. 2 à 5) et de fournir des explications sur la distinction entre financement de projets de renaturation et moyens financiers destinés à l'espace réservé aux eaux (chap. 6).

Processus politique et adaptations des bases légales concernant l'espace réservé aux eaux

Après l'entrée en vigueur des dispositions régissant l'espace réservé aux eaux en 2011, plusieurs interventions politiques ont demandé leur assouplissement. Dans le cadre d'une table ronde organisée fin 2013 avec les acteurs concernés à l'initiative de l'ancienne conseillère fédérale Doris Leuthard, la décision a été prise de maintenir le principe de délimitation d'un espace minimal, mais d'introduire des possibilités d'adaptation et des dérogations supplémentaires dans l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux). La motion 15.3001 « Prévoir une marge de manœuvre dans l'ordonnance sur la protection des eaux », de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États, a été adoptée en 2015 dans ce sens : elle chargeait le Conseil fédéral de modifier l'OEaux de manière à ce que les cantons disposent de la plus grande marge de manœuvre possible pour délimiter l'espace réservé aux eaux. Ces demandes d'assouplissement ont été prises en considération dans le cadre de deux révisions de l'OEaux, entrées en vigueur respectivement le 1er janvier 2016 et le 1er mai 2017. La possibilité de réduire l'espace réservé aux eaux dans les vallées étroites a également été introduite dans ce cadre à l'art. 41*a*, al. 4, let. b, OEaux, répondant ainsi à la demande de la motion.

Des explications détaillées sur le processus politique et sur les bases légales régissant l'espace réservé aux eaux se trouvent dans le Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Vogler 12.3142 de 2018.

2 Clarification des conséquences de la motion : notions et processus

Le texte de la motion contient certaines notions indéfinies et manque d'informations concrètes concernant la mise en œuvre. Pour remplir le mandat formulé lors de la séance de la CEATE-N du 19 avril 2021, l'OFEV s'est appuyé sur diverses hypothèses.

Il n'existe pas encore de jeu de géodonnées au plan national sur l'espace réservé aux eaux qui permettrait d'évaluer les conséquences de la motion pour l'ensemble de la Suisse. Ces géodonnées sont en cours d'élaboration. Pour pallier ce manque, les conséquences de la motion ont été quantifiées à l'exemple de trois cantons (cf. 3.1). Étant donné que la motion ne précise pas l'ampleur de la réduction de l'espace réservé aux eaux, une hypothèse a été formulée à ce sujet (cf. 3.2). Le chapitre 3 définit ce qu'il faut entendre par proportion considérable de la production fourragère (cf. 3.3). Puisque la motion concerne les exploitations dont une proportion considérable de la production fourragère se situe dans l'espace réservé aux eaux, il a fallu déterminer la part des surfaces concernées (cf. 3.4).

Le chapitre 4 présente, sur la base de ces hypothèses, les conséquences de la motion sur l'agriculture en générale (cf. 4.1) ainsi que sur les différentes exploitations (cf. 4.2) au moyen d'une analyse SIG.

3 Bases utilisées pour la clarification des conséquences

3.1 Choix des cantons et des eaux

Les **conséquences de la motion** ont été **quantifiées en prenant comme exemple les cantons suivants : Glaris, Grisons et Argovie**. Ce choix a été fait sur la base des géodonnées disponibles et en tenant compte des conditions topographiques. Ces trois cantons ont déjà déterminé la plupart des espaces réservés aux eaux de manière contraignante pour les propriétaires fonciers et les autorités, et les ont publiés sur leurs géoportails. Avec leurs vallées étroites, les cantons de Glaris et des Grisons présentent les conditions topographiques visées par la motion. Leur situation a ensuite été mise en parallèle avec celle du canton d'Argovie, représentatif des cantons du Plateau.

Dans ces trois cantons, l'évaluation a porté sur les espaces réservés de toutes les eaux dont la largeur du lit est supérieure ou égale à 5 m. Pour les eaux dont la largeur du lit est inférieure à 5 m, l'espace réservé se situe souvent dans les bordures tampon aménagées depuis longtemps (prestations écologiques requises, PER) en vertu de l'ordonnance sur les paiements directs (OPD) ou ne les dépasse guère. La possibilité de réduire l'espace réservé aux eaux dans les vallées étroites, qui existe déjà en vertu de l'art. 41*a*, al. 4, let. b, OEaux n'a pas été prise en compte dans l'évaluation.

3.2 Réduction de l'espace réservé aux eaux : détermination de la largeur

La motion demande que, si certaines conditions sont remplies, l'espace réservé aux eaux puisse être réduit. Elle ne précise toutefois pas l'ampleur de cette réduction. Pour les analyses SIG, **la bordure tampon établie a donc été réduite de 6 m à partir de la ligne du rivage**. Les exploitations fournissant des PER (plus de 90 % de toutes les exploitations) en vertu de l'OPD ne sont pas autorisées à utiliser des produits phytosanitaires à l'intérieur de cette bande. Cette réduction consiste donc plus ou moins en la renonciation à la détermination d'un espace réservé aux eaux dans le périmètre consacré à la production fourragère.

3.3 Précision de la notion de production fourragère et de surface de production fourragère

La notion de **production fourragère** englobe l'ensemble des cultures **intensives** de fourrage de base (définition selon l'art. 28 de l'ordonnance sur la terminologie agricole, train d'ordonnances Initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides », rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, 28 avril 2021). Cette notion est très globale. En plus des surfaces herbagères, elle comprend aussi diverses cultures (p. ex. betteraves fourragères, avoine, blé fourrager, maïs grain, etc.). Les cultures fourragères déjà extensives ne sont pas considérées comme production fourragère dans le cadre de ce rapport, car elles remplissent déjà les exigences liées à l'espace réservé aux eaux et ne sont pas touchées par la motion (p. ex. les prairies et les pâturages extensifs).

Les géodonnées concernant les **surfaces de production fourragères** (surfaces sur lesquelles sont produits des fourrages) sont tirées du jeu de données « Surfaces d'utilisation agricoles » (ID 153.1), relevées chaque année par les cantons (2019 pour les cantons de Glaris et d'Argovie et 2020 pour le canton des Grisons car les données de 2019 n'étaient pas accessibles).

3.4 Exploitations touchées de manière considérable

Les exploitations qui, au sens du présent rapport, sont touchées de manière considérable par l'espace réservé aux eaux sont celles **dont plus de 15 % des surfaces de production fourragère se trouvent à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux** selon la législation actuelle sur la protection des eaux. Les exploitations touchées de manière considérable ont en outre été réparties en deux catégories : celles dont 15 à 50 % des surfaces de production fourragère se trouvent à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux et celles pour lesquelles cette part est supérieure à 50 %.

Les exploitations dont moins de 15 % des surfaces de production fourragère se trouvent à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux sont considérées comme étant peu ou à peine touchées. Elles ont toutefois également été réparties en deux catégories : celles dont moins de 2 % des surfaces de production

fourragère se trouvent à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux et celles pour lesquelles cette part est de 2 à 15 %.

4 Conséquences de la motion

4.1 Conséquences pour l'agriculture en général

4.1.1 Conséquences pour les surfaces de production fourragère et l'espace réservé aux eaux

Pour évaluer les conséquences de la motion, le nombre de surfaces de production fourragère situées à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux a d'abord été déterminé en tenant compte de la législation actuelle. Le nombre de surfaces de ce type gagnées pour la production fourragère et perdues du point de vue de l'espace réservé aux eaux avec la mise en œuvre de la motion 19.4374 a ensuite été calculé sur la base des hypothèses formulées ci-dessus (cf. tableau 1). Ces surfaces touchées par la motion ont été mises en parallèle avec l'ensemble des surfaces de production fourragère du canton (colonne gris clair) et avec la surface totale de l'espace réservé aux eaux (colonne gris foncé).

Tableau 1 : Surfaces de production fourragère et de l'espace réservé aux eaux touchées dans les trois cantons

	Surface de production fourragère du canton [ha]	Surface de l'espace réservé aux eaux du canton [ha]	Surface touchée par la motion [ha]	Surface touchée par rapport à la **surface de production fourragère** du canton **= gain pour la production fourragère** [%]	Surface touchée par rapport à l'espace réservé aux eaux du canton **= perte pour l'environnement** [%]
Glaris	5560	155	77	**1,4 %**	**49,7 %**
Grisons	36 342	333	255	**0,7 %**	**76,7 %**
Argovie	37 084	163	45	**0,1 %**	**27,6 %**

Avec la législation actuelle sur la protection des eaux, seule **une très petite part de 0,2 à 2 %** de la surface de production fourragère totale des trois cantons étudiés se trouve dans l'espace réservé aux eaux. Le tableau 1 montre que la mise en œuvre de la motion entraînerait un **gain de 0,1 à 1,4 % de surface de production fourragère**. Or une part élevée **de l'espace réservé aux eaux (27,6 à 76,7 %) n'a pas été déterminée**. Cette situation équivaut à une perte importante du point de vue de l'environnement si on la compare au gain de surfaces de production agricole.

4.1.2 Conséquences financières

Les conséquences financières de la motion 19.4374 ont été chiffrées au moyen des marges brutes des différentes cultures (chiffres tirés du catalogue des marges brutes 2021, Agridea, en cours d'impression). La marge brute correspond au bénéfice d'une culture, compte tenu des recettes de cette dernière, des paiements directs et des différentes charges.

La marge brute de chaque culture de production fourragère a été comparée aux marges brutes des formes d'exploitation extensive « prairie riveraine » et « prairie extensive » (tableau 2).

Tableau 2 : Conséquences financières de la motion

	Bénéfice total issu de la production fourragère* [francs]	Surface touchée par la motion** [ha]	**Bénéfice** si la surface touchée n'était pas convertie en **prairie riveraine** [francs]	**Part au bénéfice total [%]**	**Perte** si la surface touchée n'était pas convertie en **prairie extensive** [francs]	**Part au bénéfice total [%]**
Glaris	11 927 686	77	32 750	**0,27 %**	15 938	**0,13 %**
Grisons	90 670 696	255	100 624	**0,11 %**	60 339	**0,07 %**
Argovie	86 827 240	45	25 514	**0,03 %**	2769	**0,00 %**

*comprend toutes les cultures fourragères, aussi extensives / **comprend uniquement les surfaces de production fourragère intensives

Selon la législation actuelle sur la protection des eaux, les prairies riveraines constituent la forme d'exploitation possible dans l'espace réservé aux eaux la moins exigeante. Ce type de surface herbagère est exploité sans engrais ni produits phytosanitaires. Aucune date de fauche n'est prescrite. Si, dans l'espace réservé aux eaux, toutes les surfaces de production fourragère étaient exploitées en

vertu de la législation actuelle en tant que « prairies riveraines », il en résulterait une **légère perte financière** pour les exploitations concernées (colonnes gris clair). Cette perte représente entre **0,03 et 0,27 %** du bénéfice total de la production fourragère. La mise en œuvre de la motion permettrait d'éviter cette perte.

Si, dans l'espace réservé aux eaux, toutes les surfaces de production fourragère étaient en revanche converties en « prairies extensives » (forme d'exploitation également possible) en vertu de la législation actuelle, il en résulterait un **léger bénéfice** par rapport à la forme d'exploitation actuelle (colonnes gris foncé). Ce bénéfice est lié aux paiements directs relativement élevés versés pour les « prairies extensives », soumises à des exigences plus élevées en matière d'exploitation (p. ex. date de fauche plus avancée).

4.2 Conséquences pour les exploitations

Dans les trois cantons étudiés, seules de rares exploitations sont concernées, car très peu d'entre elles ont plus de 15 % de leur surface de production fourragère à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux selon la législation actuelle (tableau 3, somme des colonnes gris clair).

Tableau 3 : Nombre et part des exploitations touchées

	Nombre total d'exploitations	Part des surfaces de production fourragère situées dans l'espace réservé aux eaux selon la législation actuelle :							
		Exploitations avec < 2 %		**Exploitations avec < 2-15 %**		**Exploitations avec 15-50 %**		**Exploitations avec < 50 %**	
		Nombre	Part par rapport à l'ensemble des exploitations du canton	Nombre	Part par rapport à l'ensemble des exploitations du canton	Nombre	Part par rapport à l'ensemble des exploitations du canton	Nombre	Part par rapport à l'ensemble des exploitations du canton
Glaris	252	153	60,7 %	89	35,3 %	7	2,8 %	3	1,2 %
Grisons	725	526	72,6 %	196	27,0 %	3	0,4 %	0	0,0 %
Argovie	908	823	90,6 %	64	7,0 %	16	1,8 %	5	0,6 %

Seules certaines exploitations profiteraient de la mise en œuvre de la motion : 10 dans le canton de Glaris (environ 4 % de l'ensemble des exploitations), 3 dans le canton des Grisons (environ 0.4 % de l'ensemble des exploitations) et 21 dans le canton d'Argovie (environ 2.3 % de l'ensemble des exploitations).

4.3 Conséquences pour la mise en œuvre

Fin 2019, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et l'OFEV ont mené une enquête sur l'état de la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux dans les cantons. Cette enquête a révélé que :

- fin 2019, 13 % des communes suisses avaient déterminé l'espace réservé aux eaux de manière contraignante pour les propriétaires fonciers ;
- environ un quart supplémentaire l'avait fixé de manière contraignante pour les autorités ;
- les travaux sont donc en bonne voie d'achèvement.

Depuis le début de la mise en œuvre en 2017, de nombreuses communes ont déjà entamé voire achevé les travaux sur la base de la législation actuelle. Une nouvelle modification de celle-ci affaiblirait le processus et impliquerait, pour beaucoup d'entre elles, de devoir répéter ces travaux, ce qui entraînerait des charges considérables pour les cantons et les communes. En effet, un examen de proportionnalité devrait être réalisé pour chaque exploitation dont des surfaces bordent un cours ou un plan d'eau pour déterminer si la dérogation prévue par la motion est applicable. Les cantons et communes dont les tâches d'exécution sont déjà avancées seraient les plus défavorisés.

5 Conclusion

Les analyses ont été faites sur la base d'hypothèses prudentes. Les surfaces de production fourragère supplémentaires gagnées ainsi que le nombre d'exploitations concernées ont donc été plutôt surestimés.

Les évaluations faites pour les trois cantons ont donné les résultats suivants :

- la mise en œuvre de la motion ne permettrait à l'agriculture de gagner qu'un petit nombre de surfaces de production fourragère. Une production fourragère extensive est déjà possible sur les surfaces visées par la motion ;
- seules quelques exploitations sont fortement touchées par la détermination de l'espace réservé aux eaux selon la législation actuelle. Les exceptions offertes par la législation actuelle dans les vallées étroites permettraient, si nécessaire, de réduire encore le nombre d'exploitations touchées ;
- une révision de la législation interromprait le processus de détermination de l'espace réservé aux eaux et entraînerait des charges supplémentaires considérables pour les communes et les cantons. Les plans d'affectation déjà établis devraient être réexaminés et, le cas échéant, modifiés. Les documents d'aide à l'exécution élaborés par la DTAP, la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, l'OFEV, l'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral de l'agriculture devraient être révisés ;
- une part importante des surfaces de grande valeur écologique (dans les cantons de Glaris, des Grisons et d'Argovie, jusqu'à 77 % de l'espace réservé aux eaux) ne serait pas garantie sur le plan de l'aménagement du territoire.

6 Distinction entre financement de projets de renaturation et moyens financiers destinés à l'espace réservé aux eaux

S'agissant de l'espace réservé aux eaux, il convient de faire une distinction entre **deux domaines thématiques** :

- espace réservé aux eaux dans le cadre de projets de revitalisation et de protection contre les crues
- détermination de l'espace réservé aux eaux.

Espace réservé aux eaux dans le cadre de projets de revitalisation et de protection contre les crues

Les cantons sont chargés de la mise en œuvre des projets d'aménagement des eaux (projets de revitalisation et de protection contre les crues). Dans le cadre de ces projets, l'espace réservé aux eaux doit être déterminé et aménagé d'une manière à ce qu'il soit le plus naturel possible (art. 37, al. 2, LEaux et art. 4, al. 2, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau).

Les projets de revitalisation sont subventionnés par le biais du crédit de revitalisation de la Confédération. Le Parlement a octroyé un crédit de revitalisation de 180 millions de francs pour la période de programme 2020-2024, ce qui correspond à 36 millions de francs par année. Le taux de subvention de la Confédération devrait être limité à 65 % (le taux de subventionnement possible se situe entre 35 et 80 % en fonction de la prestation fournie). Les coûts restants incombent aux cantons, communes et tiers. Les exigences en matière d'imputation des subventions sont réglées dans l'OEaux.

Les projets de protection contre les crues sont subventionnés par le biais du crédit pour la protection contre les crues. Le Parlement a octroyé un crédit pour la protection contre les crues de 610 millions de francs pour la période de programme 2020-2024, ce qui correspond à 122 millions de francs par année. Le taux de subvention de la Confédération se situe entre 35 et 45 %. Les exigences en matière d'imputation des subventions sont réglées dans l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau.

Détermination de l’espace réservé aux eaux

En vertu de la législation sur la protection des eaux, l’espace réservé aux eaux doit également être déterminé pour les tronçons où aucun projet d’aménagement n’est prévu. Cet espace vise à connecter entre eux les tronçons naturels et les tronçons revitalisés. Son but est, d’une part, de protéger les berges contre l’expansion des zones bâties pour permettre aux eaux de se développer selon leur propre dynamique et aux berges de remplir leur fonction de milieux naturels précieux et de corridors écologiques. D’autre part, les eaux en tant qu’écosystèmes et milieux naturels doivent être protégées contre les apports néfastes de l’agriculture (engrais, pesticides, sédiments fins) grâce à une exploitation extensive. Le budget pour les paiements directs a été augmenté de 20 millions de francs par an pour compenser les pertes de recettes liées à une exploitation extensive (en même temps que la révision de la LEaux en 2011). Les exigences posées à l’exploitation extensive et le montant des paiements directs sont réglés dans l’OPD.