

RAPPORT

de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
au Conseil-exécutif

Stratégie de l'eau 2010

1 RÉSUMÉ

En adoptant la motion Kipfer (M 222/2008) en date du 1^{er} avril 2009, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'élaborer, dans le domaine de l'eau, une stratégie cantonale ayant pour but de donner une vue d'ensemble et d'énoncer des directives sur l'utilisation de cette ressource tout en tenant compte des principes du développement durable.

Dans cette optique, l'Office des eaux et des déchets (OED) a élaboré une stratégie subdivisée en trois volets (utilisation de l'eau, alimentation en eau et plan sectoriel d'assainissement [VOKOS]). Dans le cadre d'une procédure participative, un groupe composé de représentants de tous les milieux intéressés a assuré le suivi du projet, tandis que l'élaboration proprement dite s'est faite avec le concours de groupes de travail formés d'experts internes et externes au canton. Le plan sectoriel d'assainissement est, quant à lui, le fruit d'une collaboration avec le canton de Soleure.

Les projets des trois volets précités ont été mis en consultation début 2010. Si la plupart des avis étaient favorables à l'élaboration d'une stratégie de l'eau par le canton, ils estimaient que la subdivision en trois parties nuisait à la vue d'ensemble. L'OED a alors élaboré le document « Stratégie de l'eau 2010 », qui en présente les aspects globaux. Les détails concernant l'utilisation de l'eau, l'alimentation en eau et le plan sectoriel d'assainissement figurent dans les volets respectifs (annexes). La version remaniée a été remise aux directions dans le cadre de la procédure de corapport.

La stratégie cantonale de l'eau comprend le document « Stratégie de l'eau 2010 » et les trois volets « Utilisation de l'eau », « Alimentation en eau » et « Plan sectoriel d'assainissement », publiés séparément. Elle est contraignante pour l'administration cantonale. Les éléments qui, en matière d'alimentation en eau et d'utilisation de l'eau, ont des effets sur l'aménagement du territoire, ont été intégrés dans la mise à jour actuelle du plan directeur cantonal. Des mesures à mettre en œuvre d'ici à 2015 ont été définies pour chacun des domaines. La stratégie de l'eau sera remaniée et actualisée dans son ensemble en 2015.

Une fois adoptée par le Conseil-exécutif, la stratégie de l'eau sera soumise au Grand Conseil à la session d'avril 2011. Il est prévu que les débats aboutiront à la levée du moratoire concernant la réalisation de nouvelles centrales hydroélectriques sur les cours d'eau préservés, institué par la TTE au printemps 2009 : à cette date, il n'existait pas d'outil permettant d'établir, à l'échelle cantonale, un ordre de priorité pour les nombreux projets hydroélectriques attendus suite à la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC). Partie intégrante de la stratégie de l'eau, la « Carte des catégories d'utilisation de la force hydraulique » vient combler cette lacune.

2 BASES LÉGALES

Au vu de la multitude des bases légales fédérales et cantonales pertinentes pour la stratégie de l'eau, la liste ci-après n'énumère que les plus importantes d'entre elles.

Confédération :

- Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux), RS 814.20
- Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux), RS 814.201
- Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), RS 814.01
- Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH), RS 721.80
- Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau, RS 721.100
- Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne), RS 730.0

Canton :

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC), RSB 101.10
- Loi du 11 novembre 1996 sur l'alimentation en eau (LAEE), RSB 752.32
- Loi du 23 novembre 1997 sur l'utilisation de l'eau (LUE), RSB 752.41
- Loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux (LCPE), RSB 821.0
- Loi du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (LAE), RSB 751.11
- Loi du 21 juin 1995 sur la pêche (LPê), RSB 923.11

Les documents relatifs aux volets Utilisation de l'eau, Alimentation en eau et Plan sectoriel d'assainissement contiennent une liste exhaustive des lois et ordonnances applicables.

3 LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA STRATÉGIE DE L'EAU

3.1 Situation initiale

L'eau fait déjà l'objet d'une utilisation intense dans le canton de Berne et la demande va continuer à augmenter, principalement pour répondre aux besoins en eau potable et produire de l'électricité, mais également pour satisfaire à la demande relative au captage de chaleur dans les eaux souterraines, à l'irrigation des surfaces agricoles, à l'eau de processus et de refroidissement ainsi qu'à l'enneigement. À l'inverse, les espaces réservés aux cours d'eau présentent un potentiel important pour le tourisme et les activités de détente. Le changement climatique et ses conséquences potentielles sont autant de défis supplémentaires en termes de gestion intégrale de l'eau.

Dans ce contexte, le Grand Conseil a chargé, en 2009, le Conseil-exécutif d'élaborer une stratégie cantonale de l'eau (**motion Kipfer, 222/08**) qui donne notamment une vue d'ensemble des points suivants et énonce des directives à ce sujet :

- Etat et potentiel de développement des ressources d'eau potable sur le territoire cantonal ;
- Conditions de propriété des sources et des nappes phréatiques et intentions des propriétaires les concernant, notamment leur utilisation à des fins commerciales ;
- Evolution de la consommation d'eau potable, mesures destinées à réduire la consommation d'eau potable comme eau d'usage et à sensibiliser la population à la nécessité d'une utilisation mesurée de l'eau ;
- Utilisation de l'eau potable comme eau d'usage, disponibilité future et distribution ;
- Evolution possible des ressources sous l'effet des changements climatiques et d'autres événements échappant à toute influence, pistes pour une action possible ;
- État et qualité du réseau de distribution et stratégie d'extension du réseau, situation en matière d'eaux usées et de recyclage ;
- Répartition des tâches entre canton et communes dans ce domaine, à long terme.

3.2 Élaboration dans le cadre de la procédure participative

La stratégie de l'eau a été développée entre avril 2009 et août 2010 dans le cadre d'une procédure participative. Lors de quatre séances, un **groupe de suivi**, composé de représentants des milieux politiques et économiques, des organisations environnementales, des régions d'aménagement, des communes, des exploitants de centrales électriques, de services des eaux et de stations d'épuration, de la pêche et du tourisme, a eu l'occasion d'exprimer ses souhaits et de se prononcer sur les principales décisions à prendre quant au fond.

L'élaboration proprement dite des trois volets de la stratégie a été assurée par l'OED, qui a fait appel, pour chacun d'eux, à un groupe de travail formé de spécialistes externes (bureaux d'ingénieurs, associations, etc.) et internes (ECO, SAP, JCE et TTE). Le plan sectoriel d'assainissement a été préparé en collaboration avec le canton de Soleure.

Les projets des trois volets ont fait l'objet d'une procédure de participation publique lancée au début de 2010. Cette dernière a suscité de nombreuses réactions. Les intervenants saluaient pour la plupart le principe de l'élaboration d'une stratégie de l'eau par le canton, mais ils estimaient que la subdivision en trois parties nuisait à la vue d'ensemble. L'OED a alors élaboré le document « Stratégie de l'eau 2010 », qui résume les aspects globaux du dossier (situation initiale, vision, caractère contraignant, etc.). Les trois volets initiaux, qui en constituent les annexes, contiennent des rapports donnant des informations détaillées sur l'utilisation de l'eau, l'alimentation en eau et le plan sectoriel d'assainissement. Le chapitre 5 ci-après présente un aperçu des principales adaptations effectuées dans ces trois domaines. La version remaniée de la stratégie de l'eau a été remise aux directions en octobre 2010 dans le cadre de la procédure de corapport.

3.3 Objectifs et caractère obligatoire

La stratégie de l'eau indique l'orientation à long terme que donne le canton de Berne à la gestion de ses ressources en eau. Elle s'adresse à l'administration cantonale, pour laquelle elle a force obligatoire. Elle fournit par ailleurs aux communes, aux milieux économiques et au grand public un aperçu de l'orientation précitée et leur fournit ainsi une base de planification fiable.

La stratégie de l'eau repose sur le principe d'une **gestion intégrale** selon laquelle les objectifs fixés et les mesures prévues en matière d'utilisation de l'eau, de lutte contre la pollution des eaux et de protection contre les crues sont harmonisés et bien acceptés. Dans cette optique, tous les partenaires sont appelés à assumer leurs responsabilités.

La stratégie de l'eau est coordonnée avec d'autres stratégies mises en place par le Conseil-exécutif, par exemple dans le domaine de l'énergie, et tient compte des nombreuses exigences posées en matière de protection et d'utilisation des ressources en eau (agriculture, industrie, etc.). Partant de la vision d'une gestion intégrale de l'eau, elle formule pour chaque domaine des objectifs stratégiques, des orientations et des mesures à mettre en œuvre d'ici à 2015.

3.4 Utilisation de l'eau

L'utilisation de l'eau est au cœur d'un conflit d'intérêts liés aux eaux et à l'espace qui leur est réservé. En effet, à la pression croissante qu'exerce la demande en eau à des fins de production d'électricité, d'irrigation, d'exploitation de pompes à chaleurs sur nappe phréatique, de refroidissement et de processus industriels, d'enneigement, etc. s'oppose le désir de préserver au mieux les cours d'eau pour le tourisme et les activités de détente. C'est pourquoi la stratégie de l'eau formule la vision suivante : « Dans le canton de Berne, l'utilisation de l'eau fait systématiquement l'objet d'une pesée de tous les intérêts en présence. Une vision globale à l'échelle de la société s'avère donc indispensable. Ainsi, les utilisateurs doivent accepter la non-exploitation de certaines eaux, et les représentants de la protection des eaux doivent tolérer l'utilisation systématique des eaux de certains tronçons. »

Cette vision a servi à définir les **objectifs stratégiques** énumérés ci-dessous, les orientations et les mesures à mettre en œuvre à l'horizon 2015 :

- Promouvoir l'utilisation de la force hydraulique sur les tronçons qui s'y prêtent et augmenter la production annuelle de 300 GWh au moins ;
- Promouvoir une production d'énergie adaptée aux besoins (accumulation par pompage) ;
- Garantir la conformité des installations nouvelles ou rénovées aux nécessités du développement durable ;
- Utiliser plus efficacement le potentiel de chaleur des eaux souterraines ;
- Définir l'utilisation d'eau d'usage pour les besoins de l'industrie, de l'agriculture et du tourisme (installations d'enneigement).

La « Carte des catégories d'utilisation de la force hydraulique » est un outil essentiel en la matière. Elle est basée sur une pesée des intérêts en présence : d'une part l'utilisation du potentiel exploitable à des fins de production d'électricité, d'autre part la protection à assurer dans l'optique de l'écologie, de la pêche, du paysage et du tourisme. Elle indique les tronçons de cours d'eau où l'utilisation de la force hydraulique

- **est réalisable** sous réserve du respect des dispositions légales ;
- **est difficilement réalisable**, en raison de charges supplémentaires probables ;
- **n'est pas réalisable**, parce que les intérêts de protection prévalent.

La carte constitue une base de planification fiable pour les exploitants de centrales hydroélectriques et tous les autres milieux concernés. Elle fera en outre partie du plan directeur cantonal (fiche de mesure C_24).

3.5 Alimentation en eau

La stratégie d'alimentation en eau a pour objet l'approvisionnement futur du canton de Berne en eau potable. La « vision 2025 » est formulée comme suit : « L'ensemble du territoire cantonal dispose d'une infrastructure moderne qui permet en tout temps de répondre aux besoins de la population et du secteur économique en eau potable de qualité irréprochable, en eau d'usage et en eau d'extinction. Les ressources et les infrastructures nécessaires à cet effet sont assurées à long terme et sont gérées par des organismes compétents selon le principe de développement durable. Par rapport à 2010, le nombre d'organismes responsables est nettement réduit. Les exigences minimales définies par l'OED sont respectées par tous les services publics d'alimentation en eau. »

Par analogie au domaine de l'utilisation de l'eau, un plan de mesures a été défini sur la base des **objectifs stratégiques** et des orientations retenus. La stratégie comprend les buts suivants :

- Concentration sur les meilleurs captages ;
- Optimisation de l'infrastructure ;
- Gestion des installations primaires par des organismes compétents ;
- Amélioration de la sécurité du droit en cas de déplacement des installations.

Les principaux captages d'importance suprarégionale et régionale figureront en outre dans une fiche de mesure (C_19) du plan directeur cantonal.

3.6 Plan sectoriel d'assainissement

Le plan sectoriel d'assainissement s'inscrit dans la continuité du « Plan directeur d'assainissement (VOKOS) 1997 » et du « Plan sectoriel d'assainissement 2004 ». Il vise principalement à optimiser le niveau élevé déjà atteint en matière de protection des eaux. L'exploitation des nappes phréatiques pour l'alimentation eau potable doit rester possible sans

traitement ; d'où la vision suivante formulée dans le domaine de l'assainissement : « Dans les cantons de Berne et de Soleure, la qualité des eaux de surface et des nappes phréatiques est telle qu'il n'est pas nécessaire de traiter les eaux souterraines destinées à la consommation. Les deux cantons définissent systématiquement les mesures les mieux appropriées sur les plans économique, technique et organisationnel, et veillent à leur mise en œuvre selon l'ordre de priorité fixé. »

Le plan de mesures proprement dit porte sur 14 points qui reposent sur les **objectifs stratégiques** suivants :

- Monitoring prévisionnel ;
- Eaux propres et respect des cycles naturels de l'eau ;
- Gestion systématique des infrastructures ;
- Financement durable des installations ;
- Professionnalisme dans l'accomplissement des tâches.

3.7 Traitement au Grand Conseil, moratoire

Déposée le 9 juin 2010, la **motion Wälchli** chargeait le Conseil-exécutif de soumettre la stratégie de l'eau au Grand Conseil avant sa mise en œuvre.

De par son objectif, la motion correspond à l'intention du Conseil-exécutif, qui avait déjà prévu de soumettre l'ensemble de la stratégie de l'eau au Grand Conseil. Vu les enjeux de la gestion de cette ressource vitale, il importe que le Parlement ait connaissance des orientations stratégiques choisies. La forte participation à la procédure de consultation et les débats animés au sein du groupe de suivi ont montré que la population attachait elle aussi une grande importance à la question de l'eau.

Le dossier sera débattu au Grand Conseil à la session d'avril 2011. Il est ensuite prévu de lever le **moratoire actuel concernant la réalisation de nouvelles centrales hydroélectriques sur les cours d'eau préservés**, institué par la TTE au printemps 2009. À cette époque, il n'existait pas d'outil permettant d'établir, à l'échelle cantonale, un ordre de priorité pour les nombreux projets hydroélectriques attendus en rapport avec la rétribution fédérale à prix coûtant du courant injecté (RPC). Partie intégrante de la stratégie de l'eau, la « Carte des catégories d'utilisation de la force hydraulique » comble cette lacune.

3.8 Mise en œuvre et perspectives

Au cours des cinq prochaines années, l'accent sera mis sur la mise en œuvre des mesures. Cette phase permettra de recueillir des expériences qui seront intégrées dans la première mise à jour de la stratégie de l'eau.

Cette **mise à jour s'imposera probablement dans cinq ans** : d'ici là, les effets que la modification de la législation fédérale en matière de protection des eaux aura sur la planification cantonale devraient être connus. La révision de la loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Elle portera sur l'espace réservé aux eaux, la revitalisation des cours d'eau et la réduction des incidences négatives de l'utilisation de la force hydraulique. Les cantons se verront imposer les mesures suivantes :

- Définition et sécurisation de l'espace nécessaire à la fonction naturelle d'un cours d'eau et à la protection contre les crues ;
- Planification stratégique et mise en œuvre des mesures de revitalisation ;
- Suppression des perturbations dues aux éclusées, rétablissement du passage pour les poissons et amélioration du bilan alluvionnaire.

L'intégration des planifications précitées dans la stratégie de l'eau devrait avoir lieu dans le cadre de la première mise à jour, ce qui permettra notamment de mieux tenir compte de l'aspect de la protection contre les crues (voir chiffre 3.3). L'amélioration de cette dernière est

en effet toujours comprise, si nécessaire, dans les revitalisations de cours d'eau. Davantage axée sur l'espace réservé aux eaux, la stratégie répond mieux encore aux exigences d'une gestion intégrale.

4 RÉPERCUSSIONS EN TERMES DE FINANCES ET DE PERSONNEL

4.1 Répercussions en termes de finances et de personnel du canton

La stratégie de l'eau **n'aura pas de répercussions directes** prévisibles : sa mise en œuvre implique certes des tâches nouvelles, mais ces dernières pourront probablement être accomplies par le personnel en place.

4.2 Répercussions sur les communes

Dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, la professionnalisation visée se traduira par une prise en charge accrue des tâches communales traditionnelles par des associations et des organismes de plus grande taille. Il en résultera un **recul des actifs bénévoles**. Une attention particulière sera accordée à cet aspect lors de la mise en œuvre de la stratégie de l'eau.

Aucune répercussion directe n'est attendue en matière d'utilisation de l'eau.

4.3 Répercussions économiques

Des **économies** sont possibles dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement : il est prévu que la mise en œuvre plus efficace des moyens compensera largement les dépenses engagées pour les installations et conduites nouvelles.

Des effets économiques positifs seront également perçus dans le domaine de l'utilisation de l'eau (sécurité de la planification pour les exploitants de centrales hydroélectriques, investissements privés grâce à la promotion de la force hydraulique).

5 PRISES DE POSITION

5.1 Procédure de participation

La procédure de participation a donné lieu à environ **310 prises de position**. Le principe de l'élaboration d'une stratégie de l'eau par le canton a été bien accueilli. Les avis critiques quant à la division en trois volets, qui nuisait à la vue d'ensemble du projet, ont été pris en considération et ont donné lieu à l'élaboration du document « Stratégie de l'eau 2010 ». Les détails concernant l'utilisation de l'eau, l'alimentation en eau et le plan sectoriel d'assainissement figurent dans les documents respectifs. La structure en trois parties a été maintenue, car les groupes intéressés ne sont pas tous concernés au même degré par les trois volets de la stratégie.

La procédure de participation a entraîné deux adaptations importantes dans le domaine de l'utilisation de l'eau :

- Dans la « Carte des catégories d'utilisation de la force hydraulique » (voir chiffre 3.4), des critères paysagers supplémentaires (cascades, valeur esthétique, valeur en termes de tourisme et de détente) ont été pris en compte pour l'évaluation. Les résultats de cette dernière n'ont pas subi de modifications importantes pour autant.
- Prévues initialement, la renonciation absolue à de nouveaux lacs de retenue a été abandonnée.

Dans le domaine de l'alimentation en eau, deux points ont également suscité des débats :

- La taille des grandes régions initialement prévues dans l'optique de services des eaux communs a été jugée trop vaste. Dans la version remaniée, les services des eaux concernés sont libres de s'organiser à leur guise, mais ils doivent respecter les exigences minimales définies par l'OED.
- Au vu de la forte opposition qu'elle a suscitée, l'obligation de raccordement au réseau public pour les immeubles situés dans son périmètre mais disposant de leur propre source a été abandonnée.

Enfin, dans le plan sectoriel d'assainissement, les formes d'organisation nouvelles et plus grandes sont présentées non plus comme un objectif, mais comme des pistes possibles. Les critiques émises à l'encontre de l'accomplissement des tâches par les petites communes dans ce domaine ont de ce fait été atténuées.

5.2 Corapports des directions

La stratégie de l'eau a été soumise aux Directions pour corapport, la procédure ayant débuté le 25 octobre et s'étant terminée le 15 novembre 2010. Concernant les résultats de cette procédure et leur prise en compte, les Directions concernées en ont été informées par courrier séparé.

6 PROPOSITION

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous vous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

7 ANNEXES

Projet d'arrêté et pièces jointes : stratégie cantonale de l'eau et ses annexes

Berne, le 8 décembre 2010

DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,
DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE
La directrice

B. Egger-Jenzer, conseillère d'Etat