



12 mai 2022

Révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation
(du 14 avril au 14 juillet 2021)

N° de référence : Q324-0774

Table des matières

Révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau	1
1 Contexte et objet de la consultation	3
2 Prises de position reçues	3
3 Évaluation générale du projet mis en consultation	4
3.1 Évaluation générale	4
3.2 Points les plus critiqués	5
3.3 Autres propositions et remarques	6
4 Prises de position sur des articles spécifiques de la LACE	7
5 Prises de position sur certains articles de la LEaux et de la LFo	12
6 Évaluation de la mise en œuvre	14
6.1 Prises de position des cantons	14
6.2 Prises de position d'autres organes d'exécution	15
7 Annexe : Liste des participants à la consultation	16

1 Contexte et objet de la consultation

Le projet mis en consultation est une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100)¹. Il vise à adapter ponctuellement ladite loi aux développements actuels et à y ancrer la gestion intégrée des risques (GIR) dans le cadre de la gestion des dangers naturels. Lorsqu'une harmonisation avec la LACE paraît indiquée, la loi sur les forêts (LFo, RS 921.0) et la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) sont également adaptées.

L'élément déclencheur de l'adaptation du droit dans le domaine des dangers naturels est le rapport « Gestion des dangers naturels en Suisse » en réponse au postulat 12.4271, déposé par l'ancien conseiller national Christophe Darbellay, comprenant des mesures pour la mise en œuvre complète de la GIR (ACF 24 août 2016). Certaines de ces mesures nécessitent une adaptation du droit dans le domaine des dangers naturels (LACE et LFo). Le 16 juin 2017, le Conseil fédéral a pris connaissance de la note de discussion sur l'adaptation du droit et l'a approuvée. Il a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer un projet destiné à la consultation.

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 14 avril 2021. Elle était prévue jusqu'au 14 juillet 2021, mais a duré jusqu'à fin août 2021 en raison de prolongations de délai.

2 Prises de position reçues

Au total, 70 prises de position ont été reçues alors que 80 destinataires avaient officiellement été invités. Parmi ceux-ci, 45 ont remis une prise de position. En outre, 25 autres avis ont été reçus, notamment dans la catégorie des « autres milieux intéressés » (voir aussi tableau 1).

Destinataires	Avis sollicités	Avis reçus	Avis non sollicités
Cantons et CdC	27	26	
Conférences cantonales	6	2	1
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	12	4	
Associations faîtières des communes, villes et régions de montagne	3	4	1
Associations faîtières de l'économie	8	4	4
Autres milieux	24	23	13
Associations environnementales		6	6
Milieux scientifiques		1	1
Total	80	70	25

Tableau 1 : Aperçu des participants à la consultation (voir également l'annexe).

¹ La loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau en vigueur n'a pas d'abréviation. À l'instar d'une pratique courante, l'abréviation LACE est utilisée dans le présent document.

Tous les cantons, à l'exception du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, ont répondu. Le canton d'Uri a rendu deux prises de position, l'une émanant de sa direction des travaux publics (Baudirektion, UR BD), l'autre de sa direction de la sécurité (Sicherheitsdirektion, UR SiD).

La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a rédigé une prise de position conjointement avec d'autres participants (CFP, EnDK, CDPNP, COSAC, Conférence des ingénieurs cantonaux, Conférence des inspecteurs et inspectrices cantonaux des forêts, AECA). L'Association des établissements cantonaux d'assurance (AECA) a en outre remis une prise de position séparée, dont le libellé est identique à celui des avis de sept assurances immobilières cantonales, de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP) et de l'UR SiD. En outre, une prise de position a été reçue de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS).

Parmi les partis politiques, quatre d'entre eux (UDC, Le Centre, PLR et PS) ont remis un avis. L'Union des villes suisses, l'Association des Communes Suisses et le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) ont également pris position, de même que le groupe de travail sur les régions de montagne (Arbeitsgruppe Berggebiet), dont l'avis correspond à celui du SAB. S'agissant des associations économiques, des prises de position ont été reçues de l'Union suisse des paysans (USP), de la Société Suisse des Entrepreneurs (SSE) et de l'organisation faîtière des PME (usam).

Divers avis sont issus des milieux intéressés (PLANAT, FAN, SIA, FSU, AGB). L'association suisse pour l'aménagement des eaux (ASAE) s'est exprimée dans une prise de position identique à celle des exploitants de centrales BKW et KHR. Un autre exploitant (Alpiq) a rendu une prise de position séparée.

Les prises de position de certaines associations environnementales (WWF, Pro Natura, Pusch, BirdLife, Aqua Viva, FSP) étaient en grande partie identiques. Celle du Parti socialiste (PS) correspond à celles des associations environnementales.

3 Évaluation générale du projet mis en consultation

3.1 Évaluation générale

Le projet est largement approuvé. L'**ancrage de la GIR dans la loi** est notamment soutenu par tous les participants. Certains cantons indiquent que la GIR est déjà pratiquée et encouragée chez eux (p. ex. FR, SZ). Infra Suisse soutient le projet sans autre proposition de modification.

Le canton du Jura est le seul à rejeter le projet, craignant des répercussions financières.

L'Association suisse des propriétaires fonciers (APF) n'approuve le projet qu'avec des réserves. Elle s'oppose à un renforcement de la réglementation dans le domaine de l'aménagement du territoire ainsi qu'à des prescriptions en matière de construction et à d'autres dispositions susceptibles de représenter une charge supplémentaire pour les propriétaires fonciers. La SSE et les Remontées Mécaniques Suisses (RMS) sont également opposées à un renforcement de la prévention des dangers par le biais de l'aménagement du territoire.

D'autres participants estiment que le projet doit être amélioré sur les points suivants : la prise en compte explicite des surfaces agricoles (USP, UDC, usam), une meilleure prise en compte des aspects écologiques et la promotion de la biodiversité (Aqua Viva, BirdLife, Pro Natura, Pusch, FSP, VSA, WWF), une estimation plus compréhensible des dépenses supplémentaires (UDC, usam). Les assurances immobilières concernées et trois autres participants (UR SiD, CSSP, AECA) n'approuvent ni le titre de la loi ni la disposition relative à l'implication des usufruitiers et demandent un réexamen de ces points.

Les points incontestés du projet sont les suivants : l'introduction de la **notion de risque**, de la procédure basée sur le risque et la formulation plus claire pour **tous les dangers hydrologiques** (notamment le ruissellement), la mention **de tous les types de mesures de protection** de la GIR ainsi que le nouvel **élément constitutif des aides financières pour la formation continue et la recherche**. La nouvelle définition de l'« **entretien des eaux** » introduite à l'art. 4, let. n, LEaux est également considérée comme positive. L'introduction des **nouvelles bases** « vues d'ensemble des risques » et « planifications globales » est majoritairement soutenue ; les remarques critiques des cantons concernent la charge nécessaire à leur élaboration.

De nombreuses autres propositions de modification, demandes de précision ou de clarification ont été formulées. Les différents thèmes sont abordés plus en détail dans les chapitres suivants.

3.2 Points les plus critiqués

Bien que le projet bénéficie d'un large soutien, les participants à la consultation sont critiques, voire opposés, à l'égard de quelques dispositions.

Seuls cinq participants (SG, SH, USP, Conseil des EPF, SAB) sont favorables à la **modification du titre** en « loi sur la protection contre les crues » estimant que cela reflète bien l'idée de la GIR. Une majorité des participants s'y oppose (AG, BS, BL, BE, GE, LU, SO, SZ, UR SiD, VD, VS, DTAP, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, AGB, VSA, Aqua Viva), considérant que cela renforcerait une interprétation sectorielle de la loi : l'accent n'étant plus mis, selon eux, sur les cours d'eau sur lesquels sont prises des mesures multifonctionnelles, mais uniquement sur la protection contre les crues. En conséquence, l'approche intégrée dans le domaine de l'aménagement de cours d'eau disparaîtrait (BE, NW, VS, SZ, ASAE, BKW, KHR). Ces participants considèrent que par « aménagement des eaux », on entend l'ensemble des mesures de construction servant à la protection contre les crues, à l'utilisation des eaux et aux fonctions écologiques, et déplorent que **l'approche globale de la gestion des cours d'eau** n'ait pas été ancrée dans les bases légales.

Les associations environnementales concernées, l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA) et le PS se rallient à cette argumentation, mais mettent encore davantage l'accent sur les fonctions écologiques des cours d'eau. Ces participants estiment même que le projet est « **sans inspiration écologique** ». Ils souhaitent d'une part des mesures écologiques supplémentaires et d'autre part des dispositions pour que les exigences écologiques soient appliquées de manière plus conséquente lors de l'exécution. Un exemple est constitué par la demande de « cours d'eau résilients », soit des cours d'eau qui devraient être aménagés de manière à offrir un habitat à la faune et à la flore, par exemple aussi lors de futures périodes de sécheresse. Ils regrettent également l'absence de promotion de la biodiversité (aquatique) dans la loi, ce point étant partagé par la SIA, le Conseil des EPF et la Fédération suisse de pêche (FSP).

Le projet de loi prévoit d'inclure la réglementation de la LFo relative aux usufruitiers et aux responsables de dégâts dans la LACE et la LEaux, afin d'harmoniser les lois. De nombreux participants critiquent cette disposition (BE, FR, GE, GL, GR, SH, TG, VD, VS, ZH, AG, JU, SG, UR SiD, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, BLS, USP et SAB) ; seuls les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) y sont favorables. (*Pour plus de détails, voir ci-après.*)

Le fait que la Confédération puisse désormais subventionner **des mesures d'entretien** régulières est accueilli favorablement. Cependant, de nombreux participants critiquent le fait que celles-ci ne concernent que les mesures servant à la sécurité contre les crues et non pas également les fonctions écologiques. Selon eux, il est difficile de faire la part des choses dans la pratique. De plus, trois cantons estiment que l'adaptation du système

d'indemnisation est trop complexe (AG, AR, TI) (*voir détails ci-après*). L'APF aimerait en outre que les propriétaires fonciers soient remboursés de leurs frais.

Selon le projet, la Confédération part du principe que les modifications prévues pourront être financées à moyen terme par les fonds fédéraux à disposition. Les économies réalisées sur les mesures techniques onéreuses grâce à des mesures de planification et d'organisation certes plus nombreuses mais moins coûteuses devraient également permettre de compenser à moyen terme les conséquences des changements climatiques. À plus long terme, ceux-ci entraîneront probablement une augmentation des besoins financiers. Par ailleurs, la Confédération suppose qu'il en résultera un léger surcoût pour les cantons qui sera en partie subventionné. Pour les cantons, les coûts élevés des mesures techniques sont aussi remplacés par des mesures d'aménagement du territoire ou d'organisation moins onéreuses. Plusieurs participants ne partagent pas l'estimation des **ressources financières et en personnel** (usam, ASAE, BKW, KHR, UDC, FAN). Ils partent plutôt du principe que, compte tenu de l'augmentation des risques, les ressources nécessaires pour la protection contre les crues augmenteront également. Alors que l'Union Démocratique du Centre (UDC) et l'usam souhaitent que l'estimation des coûts (supplémentaires) soit présentée de manière plus compréhensible, Le Centre appelle la Confédération à tenir compte des remarques formulées par les cantons. Les spécialistes des dangers naturels (FAN), l'Association des entreprises électriques suisses (AES) ainsi que deux cantons (AG, JU) demandent que le subventionnement de l'entretien ne se fasse pas au détriment des projets de protection contre les crues et de revitalisation. Plusieurs cantons partent également du principe qu'ils devront engager plus de ressources que ne le suppose la Confédération (*voir aussi sous « Évaluation de la mise en œuvre »*).

Certains cantons (p. ex. FR, NW, SG) et d'autres intervenants (p. ex. FAN, AGB, PLR) aimeraient d'ores et déjà connaître des **précisions sur les modifications** à apporter à l'ordonnance afin de pouvoir en évaluer les conséquences. En outre, selon eux, la mise en œuvre dans la pratique présenterait des difficultés ; en conséquence, ils demandent des aides à l'exécution, des informations ou la clarification des responsabilités.

3.3 Autres propositions et remarques

Les thèmes présentés ci-après ne sont pas assez ou pas du tout pris en compte dans le projet pour les participants ayant pris position.

Plusieurs participants seraient favorables à une harmonisation de la LACE avec la **loi sur l'aménagement du territoire et la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile** (AG, BL, UR SiD, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, Conseil des EPF, ASAE, BKW, KHR). Ils estiment qu'une culture de gestion efficace au sens de la GIR ne pourra se développer que lorsque tous les domaines seront harmonisés au niveau législatif. La CG MPS souhaite que les conséquences de la révision partielle sur la protection de la population soient précisées.

Le renforcement de la réglementation en matière d'aménagement du territoire est rejeté par trois participants (APF, SSE, RMS). En revanche, trois autres participants (FSU, FR, ZH) souhaitent que le droit à subvention concerne non seulement les travaux de base et les mesures telles que la relocalisation des constructions, mais aussi la mise en œuvre et l'exécution des **mesures d'aménagement du territoire** nécessaires.

Divers cantons (AR, BL, UR BD, SH, ZH) et la DTAP demandent des indemnités pour la **restauration des sols organiques et des anciennes zones humides**, ces surfaces régénérées pouvant en effet absorber les précipitations, les retenir et les restituer au milieu récepteur avec un certain temps de latence, décalage qui contribue à la protection contre les crues.

De divers côtés (USP, UDC, Le Centre, FR, usam), on demande que les **surfaces agricoles** soient mieux protégées, estimant que la LACE devrait en tenir compte de manière plus explicite.

Il est mentionné à plusieurs reprises que seuls les **dommages directs** sont concernés par l'expression « personnes et biens matériels importants » (AG, UR SiD, ZH, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, SIA, svu-asep, PLANAT, ASAE, BKW, KHR, Alpiq, UDC). Ce n'est que si les dommages indirects étaient également pris en compte que le risque pourrait être géré de manière globale. Sinon, le risque serait fortement sous-estimé dans les régions urbaines à caractère industriel et/ou artisanal. Sont mentionnés comme dommages indirects ou secondaires : les interruptions d'exploitation, les atteintes à la réputation, les pertes fiscales, les dommages écologiques, les pertes de qualité de vie. Les prestations d'approvisionnement, les prestations économiques d'importance stratégique, les biens culturels et les moyens de subsistance, quant à eux, sont mentionnés en tant qu'autres biens à protéger.

Selon quatre participants (AG, ASAE, BKW, KHR), le fait que les **fonds** ne soient pas répartis **sur la base d'une évaluation des risques à l'échelle nationale** doit être remis en question. En revanche, le canton du Jura a rejeté le projet parce qu'il craignait une répartition des fonds basée sur les risques, ce qui aurait eu pour conséquence que les fonds auraient été attribués en premier lieu aux grandes agglomérations. S'agissant du financement, les CFF estiment que le projet de loi ne va pas assez loin et souhaitent que la clé de répartition des coûts soit conçue en fonction des risques.

Le Conseil des EPF, Aqua Viva et les cantons de Thurgovie et de Vaud soulignent que la délimitation avec la gestion des eaux urbaines pourrait poser des problèmes dans la pratique, en particulier dans les zones d'habitation. Ainsi, les mesures de protection contre le ruissellement et les mesures d'évacuation des eaux urbaines seraient financées par des parties différentes. Il faudrait également clarifier les compétences.

La FSP demande que la LACE couvre aussi bien les crues extrêmes que les **situations d'étéage**. Des mesures appropriées doivent contribuer à un régime hydrologique équilibré. Il convient donc de préserver les bosquets et la végétation faisant de l'ombre dans l'entretien des eaux.

4 Prises de position sur des articles spécifiques de la LACE

Art. 1 – Article énonçant le but de l'acte

Le fait que l'article sur le but s'applique désormais expressément à **tous les dangers liés à l'eau**, y compris au ruissellement, est accueilli favorablement. Il est toutefois souhaité (assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, AG, BE, GE, FR, SH, TI, UR SiD, ZH, DTAP, ASAE, Aqua Viva) que le « ruissellement »² soit explicitement mentionné ou décrit dans le texte de loi.

Divers participants (AG, UR SiD, ZH, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, SIA, svu-asep, PLANAT, ASAE, BKW, KHR, Alpiq, UDC) ont compris que la notion de « biens matériels importants » n'impliquait que les **dommages directs**. Ces participants tiennent à ce que les dommages **indirects** soient également pris en considération dans l'évaluation des risques. Ils ne demandent toutefois pas une modification du texte du projet, mais une description plus précise dans le rapport explicatif.

L'extension du but de la loi à la « protection et la valorisation des **structures naturelles et des fonctions** des écosystèmes des cours d'eau » est demandé par huit participants (Conseil des EPF, Pusch, WWF, Pro Natura, BirdLife, Aqua Viva, VSA, PS) qui argumentent

² Les propositions d'amendement déposées en allemand et en italien par les participants ont été traduites à des fins de compréhension.

que des mesures d'aménagement hydraulique telles que les corrections de cours d'eau ont, par le passé, endommagé les habitats de la faune et de la flore. Selon eux, il y a là matière à compensation, si bien qu'ils demandent de lier les subventions pour la protection contre les crues à des mesures de promotion de la biodiversité. (*Remarque : la protection et la valorisation des fonctions écologiques sont incluses dans la LEaux. La préservation et la restauration des fonctions écologiques sont aujourd'hui une condition préalable aux subventions. Les prestations écologiques particulières sont subventionnées en plus via un système d'incitation.*)

En outre, cet article doit être complété de sorte que la loi ne s'applique pas aux objets existants (RMS), qu'elle contienne une référence à l'espace réservé aux eaux au sens de la LEaux (GE) et une disposition excluant du champ d'application de la loi les eaux artificielles telles que les canalisations d'eaux usées (VS).

Art. 3 – Mesures à prendre

L'introduction de la notion de risque à l'al. 1 est approuvée. Selon plusieurs participants (AG, UR SiD, VD, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA), le « ruissellement » devrait être mentionné en plus des « crues ». Le canton de Zurich demande que l'on parle d'« inondations » afin que le ruissellement soit également inclus.

Des milieux intéressés (assurances immobilières, CSSP, AECA) ainsi que six cantons (BE, BL, GL, SH, UR SiD, ZH) demandent de conserver l'**expression** « mesures d'aménagement du territoire », correspondant à la version française, et donc de renoncer à la notion de « mesures de planification ». Ces participants considèrent qu'on gagnerait ainsi en précision. La fixation de l'espace réservé aux eaux constituant également une mesure d'aménagement du territoire, le canton de Lucerne souhaite insérer un renvoi à l'art. 36a LEaux. Il suggère en outre d'introduire également une définition légale de l'entretien dans la LACE.

Le canton de Berne se félicite de la mention explicite des mesures organisationnelles et des mesures relevant du génie biologique à l'al. 2.

En ce qui concerne l'énumération des mesures, plusieurs cantons et les assurances immobilières proposent de modifier l'ordre de manière à ce que les mesures « relevant de l'organisation » figurent en dernier. Les cantons d'Argovie et de Zurich classent les mesures de « génie biologique » parmi les mesures « techniques » et souhaitent que soient mentionnées des mesures laissant une faible empreinte écologique. Le canton de Nidwald quant à lui désire introduire le terme « opérationnel » afin de mentionner plus explicitement l'abaissement préventif des lacs de retenue.

L'introduction, à l'al. 3, d'une planification selon une approche intégrée fondée sur les risques est soutenue expressément par deux cantons (BE, LU). Cette nouveauté est également bien accueillie par quatre autres participants (WWF, Pusch, BirdLife, VSA). Toutefois, diverses voix s'élèvent pour exiger que la planification ne s'effectue pas uniquement selon une approche intégrée, mais qu'elle s'opère aussi avec la participation des porteurs de risques (assurances immobilières, UR SiD, CSSP, AECA, BE, GL, DTAP, SH) ou dans le cadre d'un dialogue (SIA, svu-asep, PLANAT), et qu'elle soit proportionnée (APF, DTAP). L'USP aimerait que la protection des terres agricoles soit expressément mentionnée.

Certains cantons ont encore formulé des demandes concernant l'exécution : ils souhaitent des directives sur la planification des mesures en fonction des risques (ZH, TI, TG, et DTAP), des clauses d'exception pour certains projets (SZ) ou la plus grande marge de manœuvre possible lors de la mise en œuvre (FR).

L'APF souhaite introduire à l'art. 3 une disposition qui obligerait les assurances immobilières cantonales et privées à mettre en place des systèmes d'incitation en ce qui concerne des mesures de protection des objets.

Art. 4 – Exigences

Le canton du Tessin demande de revenir sur la suppression de « rives » à l'al. 1. Il propose de parler de « corpo d'acqua » (dans la version italienne).

Le maintien de l'al. 2 en vigueur est défendu par deux cantons (SZ, VS) ainsi que six autres participants (Aqua Viva, Pro Natura, WWF, BirdLife, Pusch, PS) qui estiment que la référence à la LEaux affaiblit les exigences écologiques posées aux cours d'eau. Comme demande éventuelle, ils souhaitent au moins que les exigences de la LEaux soient impérativement remplies et non pas uniquement « satisfaites » (également FSP, Conseil des EPF, VSA). Le canton de Schaffhouse désire en outre que soit ajoutée une référence à la loi sur la pêche.

Le canton de Schwyz propose de regrouper dans la LACE toutes les exigences relatives aux mesures d'aménagement des eaux (donc aussi bien la protection contre les crues que les revitalisations) plutôt que d'introduire un renvoi à la LEaux.

Les associations environnementales concernées, la VSA et le PS demandent des dispositions supplémentaires afin de prendre des mesures écologiques additionnelles et de mettre en œuvre les exigences écologiques de manière plus cohérente lors de l'exécution. Ils proposent entre autres d'introduire un mécanisme d'acquisition de terrain, le retour à l'état naturel des cours d'eau se heurtant souvent au manque de place.

Art. 6 – Indemnités pour les études de base et les mesures de protection contre les crues

Le fait que les art. 6 et 8 ont été réunis dans l'al. 1 est bien accueilli par deux cantons (AG, ZH). Ceux-ci proposent toutefois de simplifier les éléments constitutifs des subventions et d'en réduire le nombre, craignant que l'ajout du ruissellement et de l'entretien des eaux n'entraîne une charge administrative importante.

Les participants à la consultation sont en principe d'accord avec la mention et l'étendue des bases et des mesures donnant droit à subvention. Ainsi, le canton d'Obwald défend vivement l'extension des éléments constitutifs de l'indemnisation et l'harmonisation avec la LFo. De nombreuses demandes portent sur des précisions ou des concrétisations ne concernant toutefois pas la loi, mais l'ordonnance ou les aides à l'exécution.

Les modifications ou précisions suivantes sont demandées en rapport avec les différentes lettres de l'al. 2, où les bases et les mesures donnant droit à subvention sont énumérées de manière exhaustive :

- Let. a : mentionner les **cartes d'aléa** (ZH, SH, assurances immobilières, UR SiD, CSSP, AECA, DTAP). Il s'agit ici d'instruments non contraignants pour les propriétaires fonciers, comme la « carte de l'aléa ruissellement ». Le canton de Soleure demande de supprimer les « planifications globales », car, selon lui, les informations existantes suffisent déjà et cette activité mobiliserait trop de ressources.

Les cantons de Berne, de Lucerne et du Valais demandent que les **plans d'intervention** (désormais mentionnés à la let. c) continuent d'être traités comme des études de base avec un taux de subventionnement de la Confédération de 50 % et non de 35 % seulement.

- Let. b : compléter par des mesures « relevant de la construction » (USP). La fédération suisse des urbanistes (FSU) et deux cantons (ZH, FR) souhaitent reformuler la disposition afin que les **procédures d'aménagement du territoire** puissent également être financées.

- Let. c : le canton de Zurich souhaite s'assurer que l'exploitation d'outils de prévision et le maintien de redondances dans les systèmes de mesure continuent de donner droit à une subvention. *(Cette demande est déjà contenue dans le projet.)*
Le financement de l'entretien des eaux est également réglé sous cette alinéa. Les nombreuses réactions, parfois critiques, sont présentées séparément ci-après.
- Let. d : le canton du Valais souhaite que l'on ajoute « des mesures d'aménagement de cours d'eau ».

- Let. e : sont mentionnés ici deux exemples d'indemnisation suite à des événements, soit la réparation de dommages causés par des événements dans des espaces de délestage et le manque à gagner lié à l'abaissement préventif de lacs de retenue.

Réparation de dommages dans des espaces de délestage : deux cantons (NW, OW) demandent que les restrictions d'utilisation dans les espaces de délestage soient également indemnisées. En outre, certains participants estiment que ces mesures partielles doivent être clarifiées, par exemple en ce qui concerne les principes d'indemnisation (VD) ou la question de savoir si les dommages aux terres agricoles seraient également indemnisés (LU, AG, GE).

Co-utilisation de lacs de retenue : les opérateurs énergétiques (BKW, KHR, Alpiq), l'ASAE et l'AES approuvent la co-utilisation des lacs de retenue à des fins de protection contre les crues. Ils souhaitent toutefois qu'il soit explicitement mentionné que non seulement les pertes de revenus temporaires seront indemnisées, mais aussi que la Confédération tienne compte de tous les coûts d'opportunité et participe aux coûts de capital et d'exploitation. Le Conseil des EPF se rallie à cette position. Les Libéraux-Radicaux (PLR) désire que cette indemnisation soit conforme au marché. Selon le canton de Zurich, la Confédération devrait également faire référence à la formation nécessaire des spécialistes (pilotage des outils de prévision). Cette mesure partielle suscite également des questions concernant les principes d'indemnisation et les modalités (LU, TI).

La let. c mentionne « **l'entretien** » comme mesure donnant droit à une subvention. Aujourd'hui, les subventions ne sont versées que pour la protection contre les crues (LACE), mais pas pour le maintien ou la restauration des fonctions écologiques (LEaux). Le projet prévoit un changement de pratique afin que toutes les mesures d'entretien soient indemnisées. Actuellement, les subventions pour la protection contre les crues ne sont cofinancées que pour les travaux de maintenance *périodiques* et non pour l'entretien *courant*, les mesures d'entretien de la végétation en étant toutefois exclues. Alors que seul le canton d'Obwald approuve sans réserve la mention de l'entretien, de nombreux participants critiquent cette disposition (AR, BE, GL, GR, SH, TG, TI, UR SiD, VS, ZH, DTAP, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, ASAE, BKW, Union des villes suisses, FAN, AES, BLS). La critique de base vise le fait que toute l'étendue des mesures d'entretien ne donne pas droit à subvention (selon la LACE, mais pas selon LEaux), bien que les art. 3 et 5 renvoient certes à la définition de l'entretien des eaux de l'art. 4, let. n, LEaux. Il est souligné qu'il est difficile de faire la distinction entre l'entretien servant à la sécurité contre les crues (selon la LACE) et le maintien et la restauration des fonctions naturelles (selon l'art. 37 LEaux). C'est pourquoi le canton des Grisons recommande d'introduire une définition dans cette disposition. Les cantons de Glaris et de Schwyz trouvent également que la notion d'« entretien » n'est pas claire et proposent de la préciser ou de la supprimer. La disposition est rejetée par deux cantons (AG, JU) au motif qu'elle ne constitue pas une solution praticable, car elle peut induire une charge bureaucratique élevée pour de petits travaux pouvant être accomplis par les responsables de l'entretien eux-mêmes. D'autres participants demandent que l'ensemble des mesures d'entretien soit subventionné par la Confédération, y compris l'entretien de la végétation des rives ou la préservation des sites pionniers (Aqua Viva, DTAP, AR, BS, BE, FR, GE, NW, VS, ZH). Ces participants suggèrent en outre d'y inclure la lutte contre les néophytes. Le canton de Berne propose de compléter la LEaux en conséquence. Plusieurs participants (AR, BE, BS, GE, NW, TG, TI, UR SiD, VS, ZH, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, BLS) refusent que le

débroussaillage périodique des sections d'écoulement ne soit plus financé. De leur point de vue, il contribue largement à garantir la protection contre les crues. Un des deux participants du canton d'Uri (UR BD) fait remarquer que le débroussaillage périodique à l'intérieur de l'aire forestière est couvert par la LFo et demande que cette interface entre la LACE et la LFo soit mieux définie.

Par ailleurs, il est demandé que **d'autres données de base et mesures** soient soutenues par la Confédération: études écologiques (Conseil des EPF, associations environnementales, VSA, PS), soutien aux planificateurs (VSA, associations environnementales), régénération des sols organiques et des anciennes zones humides (AR, BL, UR BD, SH, ZH, DTAP), pression exercée sur les terres agricoles et déplacement de bâtiments agricoles (USP), mesures de protection coordonnées (pour le ruissellement) dans les zones bâties (assurances immobilières, UR SiD, CSSP, AECA, CG MPS, SH) ou pour des restrictions d'utilisation (NW, OW). *(Remarque : la plupart sont déjà indemnisées ou le seront à l'avenir.)*

Les al. 4 et 5 règlent les **taux de contribution**. Le canton de Lucerne souhaite qu'ils soient réglés de manière uniforme dans la LACE et dans la LEaux, c'est-à-dire au même niveau (loi ou ordonnance). Le canton du Jura estime qu'ils doivent être réglés uniquement dans l'ordonnance et demande en outre une contribution plus importante de la Confédération aux nouveaux instruments tels que les vues d'ensemble des risques. L'USP souhaite supprimer les 10 % pour des prestations supplémentaires à l'al. 6, sauf si elles servent d'incitation à une mise en œuvre rapide ou si les mesures nécessitent ainsi moins de terres agricoles.

Alors que le canton d'Obwald accueille favorablement la disposition relative aux charges considérables, trois autres cantons (LU, NW, VD) désirent que des critères clairs soient mentionnés.

Art. 7 – Aides financières pour la formation continue et la recherche

La nouvelle disposition est expressément soutenue par de nombreux participants (AG, BE, UR SiD, ZH, DTAP, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, APF, ASA, ASAE, BKW, KHR, SIA, svu-asep, PLANAT). L'introduction de l'approche fondée sur les risques est liée à un changement de culture qui ne peut réussir que si de nombreux spécialistes sont formés et si le grand public est sensibilisé (SIA, svu-asep).

D'autres participants soutiennent la réglementation et demandent des compléments, notamment que la **formation des spécialistes** (PLANAT, SIA, svu-asep, FAN) et la **sensibilisation de la population** (PLANAT, SIA, svu-asep, APF) puissent également être soutenues par la Confédération. Divers participants (assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, BE, BL, GL, SH, UR SiD, ASA) souhaitent que des **projets de recherche visant à déterminer les risques** ou à optimiser la GIR puissent également être cofinancés. Il est en outre demandé que les bénéficiaires de subventions soient élargis aux « autorités » (BE, SZ, DTAP), afin que les associations d'aménagement des eaux ou des coopérations similaires puissent également déposer des demandes d'aide financière, ou aux « assurances immobilières » (BL, BE, GL, SH, UR SiD, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA).

La limite de moins de la moitié des coûts imputables semble basse (ASAE, BKW, KHR, Conseil des EPF). Selon ces participants, il est difficile d'obtenir, dans le domaine des dangers naturels, des financements partiels de la part d'autres institutions soutenant la recherche. Par ailleurs, il faudrait définir plus clairement ce que l'on entend par « imputable ».

Les associations environnementales concernées, le Conseil des EPF et le PS souhaitent que les aides financières puissent également être versées pour une mise en œuvre efficace des exigences écologiques (selon LACE et LEaux). Aqua Viva désire en outre mentionner une aide financière pour les contrôles d'efficacité.

Art. 9 – Conditions d'allocation des contributions

L'al. 1 règle les conditions d'octroi des subventions en vertu de l'art. 6. Le projet mis en consultation prévoit de régler la disposition relative aux **usufruitiers ou aux responsables de dommages** dans la LACE et la LEaux, soit au niveau de la loi, par analogie à la réglementation de la LFo et de l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau. Plusieurs participants émettent des critiques à ce sujet. Les autres lettres font l'objet de quelques propositions isolées, souhaitant par exemple que la planification intégrale soit précisée (Alpiq, JU), que les projets de maintenance périodique (SZ) ou les projets de petite ampleur (DTAP, TG) soient exclus des critères ou que les mesures doivent répondre aux prescriptions de l'art. 37 LEaux (BE).

De nombreuses voix (BE, FR, GE, GL, GR, SH, TG, UR SiD, VD, VS, ZH, AG, JU, SG, DTAP, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, BLS, USP, SAB) sont critiques à l'égard de l'inscription de la disposition relative aux usufruitiers ou aux responsables de dommages au niveau de la loi, soit dans la LACE, certains participants la refusant même. Ils s'opposent à ce que les cantons doivent obligatoirement faire appel à des tiers pour obtenir des subventions. Selon eux, cette implication pourrait entraîner des litiges et prolonger les projets. En outre, le terme « usufruitier » est trop vague à leurs yeux. Ils l'interprètent en partie comme signifiant que les propriétaires fonciers privés doivent également être impliqués dans le financement, et rappellent que la protection contre les crues est une tâche des pouvoirs publics. Les propositions vont de « supprimer totalement la disposition » à « préciser certains termes ». Les CFF, en revanche, sont favorables à la nouvelle disposition et désirent la compléter de sorte que la participation des tiers aux coûts soit basée sur les risques. Ils souhaitent que l'infrastructure ferroviaire subventionnée par la Confédération puisse verser ses contributions aux projets de protection contre les crues selon les mêmes principes que ceux appliqués par la Confédération pour ses subventions. Sinon, il y aurait un décalage entre les contributions versées via l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et celles versées via l'Office fédéral des transports.

L'al. 2, qui énumère les **conditions d'octroi des aides financières**, n'a suscité que deux réactions : plusieurs participants (assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, BL, GL, SH, UR SiD) souhaitent remplacer le terme « d'intérêt national » par « d'intérêt supracantonale ». Le canton de Saint-Gall estime que l'alinéa est inutile, les critères étant déjà mentionnés à l'art. 7.

5 Prises de position sur certains articles de la LEaux et de la LFo

L'harmonisation de la LACE avec la LEaux et la LFo est vivement encouragée par trois cantons (AG, BL, OW) et trois autres intervenants (ASAE, BKW, KHR).

Les prises de position sur la LEaux et la LFo correspondent en grande partie aux réactions relatives aux articles correspondants de la LACE. Ce sont principalement les réactions divergentes ou complémentaires qui sont mentionnées ici.

Art. 4, let. n, LEaux – Entretien des eaux

La nouvelle définition de l'« **entretien des eaux** » a suscité des réactions très positives de la part de deux cantons (OW, ZH) et de l'Union des villes suisses. Certains participants demandent parfois des compléments : intégration de la lutte contre les néophytes dans cette définition (Union des villes suisses), mention des mesures prises après des événements dommageables tels que les inondations, les tempêtes, etc. (DTAP, TG). Le canton d'Argovie, quant à lui, fait remarquer que, les mesures d'entretien des eaux ne permettant pas de

« rétablir » la fonction naturelle des eaux, il serait plus approprié d'utiliser les notions de « préservation » et de « valorisation » des fonctions des cours d'eau.

Art. 37 LEaux – Interventions dans les eaux superficielles

La précision de la notion d'« eaux superficielles » est bien accueillie par le canton d'Obwald. Celui d'Argovie trouve déroutant que l'art. 4 LACE n'utilise pas la même expression et exige une harmonisation. Le canton du Valais est gêné par la reprise de la formulation « endiguées et corrigées » et demande que celle-ci soit actualisée. Les cantons du Valais et de Zoug proposent qu'il soit permis d'apporter des améliorations en ce qui concerne toutes les eaux superficielles.

Des réactions ont également été reçues concernant des dispositions de l'al. 1 qui n'ont pas été modifiées. C'est le cas de la désignation des décharges (AG), de l'utilisation de forces hydrauliques (RMS, VS) et de l'aménagement de voies navigables (BLS).

La formulation de l'al. 2 n'est pas contestée. Le canton de Schwyz souligne qu'il faudrait également ajouter « la ligne naturelle des rives du lac ». L'USP souhaite s'assurer que les intérêts dignes de protection, tels que les terres agricoles, ne soient pas affectés.

Les RMS estiment que la disposition de l'al. 3 doit être supprimée, car elle est contenue dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451). Le canton de Nidwald aimerait que la protection contre les crues constitue également une exigence, estimant qu'on soulignerait ainsi que la protection contre les crues et la protection des eaux sont des intérêts publics équivalents.

Le canton de Zurich fait remarquer que la nouvelle formulation de l'al. 5 pourrait être difficile à mettre en œuvre dans le cas de mesures relevant de la construction à prendre sur les rives des lacs et souhaite que la disposition soit réexaminée.

Selon cinq participants (Conseil des EPF, VSA, WWF, BirdLife, Pusch), l'art. 37 devrait être complété par d'autres éléments et mesures (p. ex. connectivité longitudinale, connectivité latérale, c.-à-d. avec l'espace réservé aux eaux et les zones alluviales, importance de l'espace réservé aux eaux en général, notamment pour l'écologie terrestre). Ils apprécient que les exigences soient concrétisées dans les aides à l'exécution, mais aimeraient une réglementation plus contraignante.

Art. 62b LEaux – Revitalisation des eaux

Le fait que l'allocation des indemnités suppose une participation des usagers figure désormais également dans la LEaux. Divers participants se montrent critiques à cet égard (BE, GL, SH, SZ, TG, UR SiD, DTAP, assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, SAB), voire hostiles (AG, USP). Les arguments sont les mêmes que ceux utilisés pour la LACE. La DTAP et le canton de Thurgovie font remarquer que cette disposition est délicate au regard de l'adhésion aux revitalisations.

Art. 19 LFo

Le canton du Valais souhaite que l'on ajoute « crues » à l'énumération des zones de danger.

Art. 36 LFo – Protection contre les catastrophes naturelles

La svu-asep aimerait que le recours accru aux mesures de génie biologique soit davantage encouragé par une formation et un perfectionnement ciblés, et que la recherche sur les **peuplements d'arbres robustes** soit intensifiée. Elle propose de compléter le texte de loi

(al. 2, let. d) par « un choix d'essences ciblé, anticipant autant que possible les changements climatiques et favorisant la biodiversité ».

De la part de deux cantons (BE, FR), il est souhaité que l'on montre plus clairement pourquoi l'« **entretien** » est certes mentionné dans le texte de loi, mais ne constitue apparemment pas une nouvelle base de subventionnement selon les explications. De leur point de vue, la maintenance et l'entretien périodique des ouvrages de protection selon la LFo devraient également être explicitement soutenus par la Confédération.

6 Évaluation de la mise en œuvre

L'applicabilité du projet au sens strict n'est mise en doute par aucun participant, mais diverses réserves sont exprimées sur certains aspects.

6.1 Prises de position des cantons

Certains cantons observent que les nouvelles dispositions, comme le cofinancement des dommages dans les espaces de délestage ou l'abaissement préventif des lacs de retenue, doivent être concrétisées au **niveau de l'ordonnance**. Ce n'est qu'alors que les conséquences concrètes pourront être évaluées. Ils regrettent qu'aucun projet d'ordonnance ne soit encore disponible (FR, NW). C'est pourquoi la DTAP mais aussi, à titre d'exemple, les cantons de Nidwald et du Valais demandent expressément à l'OFEV d'associer les cantons à l'élaboration de l'ordonnance et de leur accorder ensuite suffisamment de temps pour la mise en œuvre.

Comme décrit précédemment, l'extension à tous les dangers liés à l'eau est accueillie favorablement. Le canton de Zurich – tout comme d'autres cantons – fait toutefois remarquer que, pour lui, cette extension signifie un **changement de pratique** impliquant une charge supplémentaire. Les procédures doivent donc être adaptées ou les tâches doivent être redistribuées au sein du canton, en impliquant en partie des tiers comme les assurances immobilières (BL). Ces cantons demandent donc à la Confédération d'aménager les (nouvelles) exigences de manière proportionnée et applicable (AG, BE, ZH).

L'introduction des **nouvelles bases** « vues d'ensemble des risques » et « planifications globales » est approuvée. Les cantons craignent toutefois un surcroît de charges, notamment pour l'élaboration des planifications globales (BS, SO, NE, SZ, VD, ZH). Ils attendent de la Confédération des instruments de travail ou des instructions (p. ex. BS, SO), mais aussi des prescriptions flexibles, voire des prescriptions minimales (p. ex. AR, NE, SZ, ZH).

Les cantons partent du principe que les **coûts** seront plus élevés du fait de la création des nouveaux instruments et de l'adaptation des processus à un plus large éventail de mesures (entretien des eaux, mesures d'aménagement du territoire, etc.). Ils considèrent que la Confédération sous-estime la charge en personnel et la charge financière des cantons (AG, GE, GR, JU, SG, TI, VD, VS). Le canton d'Argovie, par exemple, estime qu'il devra prévoir à cet égard un contingent de 540 jours de travail supplémentaires et un taux d'occupation fixe de 270 %. Le canton de Zurich compte avec trois à quatre postes à plein temps supplémentaires pour couvrir les tâches relatives aux planifications globales, aux mesures d'aménagement du territoire, au ruissellement et à l'entretien des eaux. Selon trois cantons (FR, GR, SG), la Confédération devrait présenter de manière transparente son estimation des dépenses supplémentaires et le report des coûts sur les cantons. En outre, les cantons demandent que, dans le message, les conséquences en termes de personnel et de finances soient adaptées sur la base des réactions des cantons.

6.2 Prises de position d'autres organes d'exécution

La Confédération estime à 50 000 francs supplémentaires par an la hausse des coûts due à l'adaptation des **aides financières**, aux besoins à venir et aux ressources en personnel disponibles. Plusieurs participants considèrent que ce montant est insuffisant (assurances immobilières concernées, CSSP, AECA, DTAP, SIA, AG, GL, SH, UR SiD). Pour ancrer largement le changement de culture (« de la défense contre les dangers à la gestion du risque »), il faudrait en effet un effort nettement plus important en matière de formation initiale et continue.

Du point de vue des opérateurs énergétiques (BKW, KHR, Alpiq), de l'ASAE et de l'AES, les compensations pour l'utilisation des **lacs d'accumulation** sont trop restrictives (*voir aussi sous art. 6, al. 2, let. e*). Ces participants font remarquer qu'un mécanisme de compensation a déjà été défini avec l'OFEV pour la mise en œuvre de la LEaux. C'est pourquoi ils demandent qu'une solution uniforme soit trouvée pour la mise en œuvre de la LACE en ce qui concerne une compensation adéquate des pertes d'opportunité.

Alpiq regrette l'absence d'une réglementation claire des délais de mise en œuvre, notamment dans la perspective du développement prévu de l'énergie hydraulique conformément à la Stratégie énergétique 2050.

La FAN, avec des membres issus du secteur privé, de la recherche, des cantons et des assurances, estime que de nombreuses questions restent ouvertes en ce qui concerne la mise en œuvre du projet de loi. Elle s'attend à d'importants travaux et à une coordination entre les acteurs au cours des prochaines années. C'est pourquoi elle souhaite que la Confédération émette des directives, des recommandations et une information précoce ; elle ajoute en outre être prête à s'impliquer activement.

7 Annexe : Liste des participants à la consultation

Cantons / services spécialisés cantonaux

AG	Argovie
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
BE	Berne
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SZ	Schwyz
SO	Soleure
TI	Tessin
TG	Thurgovie
UR BD	Uri, Baudirektion (direction des travaux publics)
UR SiD	Uri, Sicherheitsdirektion (direction de la sécurité)
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

	Le Centre
PLR	PLR.Les Libéraux-Radicaux
PSS	Parti socialiste suisse
UDC	Union Démocratique du Centre

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

	Association des Communes Suisses
	Union des villes suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
	Arbeitsgruppe Berggebiet (groupe de travail sur les régions de montagne)

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

USP	Union suisse des paysans
SSE	Société Suisse des Entrepreneurs
usam	Organisation faîtière des PME suisses
	Infra Suisse

Autres milieux intéressés

DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
CDPNP	Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage
(CIC)	Conférence des ingénieurs cantonaux
COSAC	Conférence suisse des aménagistes cantonaux
(CIC)	Conférence des inspecteurs et inspectrices cantonaux des forêts
CFP	Conférence pour forêt, faune et paysage
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
	Conseil des EPF
FAN	Fachleute Naturgefahren Schweiz (spécialistes des dangers naturels)
CSSP	Coordination suisse des sapeurs-pompiers
FSU	Fédération suisse des urbanistes
APF	Association suisse des propriétaires fonciers
PLANAT	Plate-forme nationale « Dangers naturels »
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
svu-asep	Association suisse des professionnels de l'environnement (association spécialisée de la SIA)
ASA	Association Suisse d'Assurances
AGB	Association pour le génie biologique
VSA	Association suisse des professionnels de la protection des eaux
AES	Association des entreprises électriques suisses

Gestionnaires d'infrastructures

BLS	BLS Netz AG
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
RMS	Remontées Mécaniques Suisses

Exploitants de centrales

Alpiq	Alpiq Holding SA
BKW	BKW Energie SA
KHR	Kraftwerke Hinterrhein AG
ASAE	Association suisse pour l'aménagement des eaux

Associations environnementales

	Aqua Viva
BirdLife	ASPO/BirdLife Suisse
	Pro Natura
Pusch	Fondation suisse pour la pratique environnementale
FSP	Fédération suisse de pêche
WWF	WWF Suisse

Assurances immobilières

AGV	Aargauische Gebäudeversicherung
BVG	Basellandschaftliche Gebäudeversicherung
ECA Jura	Établissement cantonal d'assurance immobilière et de prévention de la République et Canton du Jura
ECAP-NE	Établissement cantonal d'assurance et de prévention contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Neuchâtel
GVG	Gebäudeversicherung Graubünden
GVSG	Gebäudeversicherung St. Gallen
NSV	Nidwaldner Sachversicherung NSV
AECA	Association des établissements cantonaux d'assurance