

Interdiction de prélèvements d'eau dans les eaux de surface du canton de Fribourg

Question

La Section lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées a décrété une interdiction de prélever de l'eau à des fins d'irrigation à partir du 22 août 2009. Elle a fait connaître sa décision dans un communiqué de presse ainsi que dans une lettre adressée le 20 août 2009 aux bénéficiaires d'une autorisation de prélèvement dans les cours d'eau fribourgeois.

L'interdiction à court terme a surtout provoqué le mécontentement des maraîchers, parce qu'elle a été décidée sans consultation des producteurs. Cette situation est particulièrement problématique puisque les cultures d'automne déjà plantées nécessitent urgemment un ou deux apports d'eau supplémentaires.

Il y a quatre ou cinq semaines, les producteurs de légumes du Grand Marais étaient confrontés à des précipitations orageuses atteignant jusqu'à 60 mm, ainsi qu'à des inondations (le problème des crues dépend du même service administratif). Par la suite, une tempête et de fortes chutes de grêle ont détruit les cultures en bien des endroits. Les producteurs de légumes sont habitués à s'adapter aux événements naturels du mieux qu'ils le peuvent, bien que ces problèmes menacent parfois leur existence. Ils ont bien plus de peine à accepter qu'un service administratif, sans consulter les responsables de l'association des producteurs de légumes, décide de mesures aussi draconiennes. Les gens du terrain auraient souvent de meilleures solutions à proposer ou pourraient au moins participer à l'élaboration de celles-ci avec les ingénieurs. Après notre « table ronde » sur les crues, tenue en février dans les locaux de la Section lacs et cours d'eau, je m'attendais à ce que les responsables fassent preuve de plus de compréhension pour les gens qui travaillent la terre tous les jours ...

Les agriculteurs et les maraîchers comprennent bien la nature, la flore et la faune. Ils n'ont pas de peine à accepter un débit résiduel qui garantisse la survie des poissons, des autres animaux aquatiques et des plantes.

Du point de vue de l'organisation, garantir un débit minimal comme le prévoit la loi peut aussi se faire à l'aide d'autres mesures. C'est ce qui a été mis en œuvre avec succès par le passé lors de périodes très sèches : les cours d'eau avaient été divisés en secteurs dans lesquels des prélèvements réduits étaient autorisés à certaines heures de la journée.

C'est surtout l'interdiction de prélèvement diffusée par écrit qui dérange, parce qu'elle est injustifiée et qu'elle fait douter de la capacité des responsables à comprendre les problèmes rencontrés dans la pratique. Dans cette communication, seuls les lacs de Schiffenen, de Morat et de Neuchâtel ainsi que la Sarine sont exclus de l'interdiction. Les prélèvements dans le canal de la Broye ne sont autorisés que par le message du répondeur téléphonique, bien que ce canal présente le même niveau d'eau que les deux lacs qu'il relie.

La lettre diffusée et le communiqué de presse indiquent ainsi clairement que le réseau d'eau du secteur de Galmiz, avec ses stations de pompage fixes dans le canal de la Broye, ne peut plus être exploité ! Lors de la planification et de la construction de cette installation, il avait pourtant été garanti que ce canal ne pourrait jamais être concerné par une interdiction de prélever de l'eau, parce que les deux lacs lui servent de réservoirs ! La communication écrite est toutefois annulée par un message sur le répondeur téléphonique, qui précise que les prélèvements restent possibles dans le canal de la Broye et dans la Singine.

Par ailleurs, le Grand Canal est lui aussi concerné par l'interdiction, bien qu'il soit alimenté avec de l'eau de l'Aar par le canal de fuite de la centrale hydraulique de Kallnach (barrage artificiel du lac de Niederried), grâce à une première conduite passant par Brästengraben, puis une deuxième allant jusqu'au l'extrémité du Grand Canal à Fräschels. Cette amenée d'eau fait l'objet d'une concession et les riverains la financent selon une clé de répartition déterminée. Grâce à l'accord conclu avec le canton de Berne, le canton de Fribourg a pu autoriser dans les années septante la construction de trois ouvrages de retenue sur le Grand Canal pour l'irrigation des cultures durant les périodes sèches. Or les prélèvements n'y sont autorisés ni dans la circulaire, ni dans le message du répondeur téléphonique (état le lundi 24 août 2009). Au téléphone, la Section lacs et cours d'eau admet cependant que la convention d'amenée d'eau est connue et que des prélèvements peuvent être effectués dans le Grand Canal.

Une dernière remarque : s'il est vrai que nous traversons un épisode sec, il n'est pas adéquat, à l'heure actuelle, de parler de « sécheresse ».

Je pose donc les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Quelle est sa position par rapport à cette interdiction décrétée – de manière confuse et à court terme (24 heures) – par la Section lacs et cours d'eau, sans concertation ou consultation, ni annonce préalable aux bénéficiaires d'autorisations concernés ?
- Pourquoi la Section lacs et cours d'eau ne prend-elle pas en considération les réserves du canal de la Broye et les aménées d'eau faisant l'objet d'une concession dans le Grand Canal ? Pourquoi n'exclut-elle pas ces deux sources de prélèvement de l'interdiction diffusée par la circulaire ? On aurait ainsi évité beaucoup de mauvaise humeur et la situation aurait été claire dès le début pour les personnes qui prélèvent de l'eau.
- Que prévoit le Conseil d'Etat pour que le dialogue et la collaboration entre la Section lacs et cours d'eau, les agriculteurs, les maraîchers et les autres personnes concernées se fasse enfin de manière respectueuse, productive et efficace ? Est-il disposé à faire en sorte que les représentants de la production maraîchère du district du Lac soient à l'avenir intégrés dans la commission consultative pour les prises de décision ?

Le 25 août 2009

Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

A cause du manque de précipitations et compte tenu des niveaux d'eau particulièrement bas dans les cours d'eau, le canton de Fribourg a suspendu les autorisations de prélèvement d'eau dans les eaux de surface à partir du samedi 22 août 2009. Afin d'informer tous les bénéficiaires d'autorisations de prélèvement, un courrier leur a été expédié le jeudi 20 août 2009. Un communiqué de presse a été distribué aux médias le vendredi 21 août 2009.

Cette situation de pénurie, selon les prévisions des experts, risque de se reproduire de plus en plus régulièrement.

2. Réponses aux questions posées

Quelle est la position du Conseil d'Etat par rapport à cette interdiction décrétée – de manière confuse et à court terme (24 heures) – par la Section lacs et cours d'eau, sans concertation ou consultation, ni annonce préalable aux bénéficiaires d'autorisations concernés ?

La décision de suspension des prélèvements dans les cours d'eau a été prise suite à la consultation du canton de Vaud et de tous les membres du groupe de travail composé par des représentants du Service des ponts et chaussées, Section lacs et cours d'eau, du Service de l'agriculture, de l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), du Service de l'environnement et du Service des forêts et de la faune, secteur pêche.

La Section lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées (SLCE) suit en permanence l'évolution des niveaux d'eau dans les cours d'eau du canton. Au mois de juin 2009, jugeant que la situation devenait critique, la SLCE a pris contact avec le Service des eaux, sols et assainissement du canton de Vaud, afin de coordonner les observations et de prévoir simultanément une éventuelle interdiction de pompage dans les eaux de surface.

Selon les critères définis dans la directive fribourgeoise du 9 juin 2006 pour la gestion des prélèvements agricoles d'eau en cas de sécheresse grave, il aurait été possible d'interdire les prélèvements d'eau dans les cours d'eau fribourgeois dès la mi-juillet. En effet, le bilan hydrique présentait un important déficit pluviométrique (entre 65% et 75% de précipitations en moins entre janvier et juin 2009 par rapport à la moyenne pluriannuelle) et le débit de plusieurs stations de mesures présentait un débit d'étiage sévère (en dessous du Q347). Toutefois le canton de Fribourg a retardé l'interdiction de pompage dans les eaux de surface tant que le débit d'une ou plusieurs stations de mesures n'était pas en-dessous du débit résiduel minimal fixé dans la loi fédérale sur la protection des eaux de 1991 (LEaux) afin d'assurer une cohérence le long des cours d'eau intercantonaux. Les débits de l'Arbogne et de la Bibera ont passé sous la valeur des débits résiduels minimaux le mercredi 19 août 2009. L'interdiction est rentrée alors en vigueur simultanément le 22 août 2009 pour l'ensemble des cantons de Fribourg et Vaud.

Si l'interdiction de pompage est déclarée dès que le débit d'un ou plusieurs cours d'eau est inférieur au débit résiduel minimal, comme cela a été le cas cette année, il n'est pas possible d'avertir plusieurs jours à l'avance les détenteurs d'autorisations de prélèvement d'eau. La directive fribourgeoise du 9 juin 2006 permet justement d'anticiper une situation critique. Les prélèvements d'eau peuvent être interdits avant que les limites définies dans la LEaux soient atteintes. Ainsi, il aurait été possible d'avertir plusieurs jours à l'avance les détenteurs d'autorisation de pompage d'une future interdiction de prélèvement d'eau. Cela aurait permis aux détenteurs d'autorisations, tels que les maraîchers, de s'organiser afin de réduire les effets négatifs de l'interdiction de prélèvement.

Afin d'étendre la réflexion, il semble pertinent de se poser les questions suivantes :

- Est-il préférable d'avoir une cohérence régionale ou avertir plutôt les citoyens fribourgeois d'une future interdiction de prélèvement d'eau dans les eaux de surface ?
- Est-il préférable d'anticiper une situation critique et déclarer l'interdiction de pompage quelques jours à l'avance, afin de permettre aux détenteurs d'autorisations de prélèvement d'eau dans les cours d'eau de s'organiser ou déclarer au dernier moment cette interdiction permettant ainsi aux usagers de pomper dans les cours d'eau jusqu'à l'atteinte des limites des débits légaux ?

Il semble opportun de signaler ici que le canton de Fribourg prévoit un système de dérogation. Les détenteurs d'autorisations de prélèvement d'eau de surface peuvent demander une dérogation au Service des ponts et chaussées (SPC). Pour cela, le garde-faune de la région concernée ainsi qu'un représentant de la station de production végétale

de l'AIG formulent un préavis, basé sur une visite sur le terrain. En 2009, quatorze demandes de dérogation ont été adressées au SPC. Seule une a été refusée, car l'usage de l'eau pompée prévu par le requérant était explicitement exclu dans l'autorisation qui lui était décernée. En résumé, toutes les demandes de dérogation recevables ont été acceptées. Ainsi, le trop court délai entre l'annonce et l'entrée en vigueur de l'interdiction de prélèvement d'eau dans les cours d'eau n'a certainement eu aucune conséquence sur la production agricole. Ceci a surtout créé un fort mécontentement.

Compte tenu de l'existence de ce système de dérogation, il semble qu'il soit préférable de retarder l'interdiction de pompage dans les eaux de surface, afin d'assurer la cohérence des procédures entre les cantons de Fribourg et Vaud et de permettre aux usagers de prélever de l'eau aussi longtemps que possible. En effet, les personnes ne pouvant pas prendre les mesures nécessaires avant l'entrée en vigueur de l'interdiction peuvent demander une dérogation.

Pourquoi la Section lacs et cours d'eau ne prend-elle pas en considération les réserves du canal de la Broye et les amenées d'eau faisant l'objet d'une concession dans le Grand Canal ? Pourquoi n'exclut-elle pas ces deux sources de prélèvement de l'interdiction diffusée par la circulaire ? On aurait ainsi évité beaucoup de mauvaise humeur et la situation aurait été claire dès le début pour les personnes qui prélèvent de l'eau.

D'une façon générale, il faut reconnaître que la communication en 2009 n'a pas été bonne. Le contenu du courrier mentionné ci-dessus était lacunaire.

Afin d'informer les bénéficiaires d'une autorisation de prélèvement d'eau de l'évolution de la situation météorologique et des possibilités de pompage, un répondeur téléphonique a été mis en place dès le 22 août 2009. Le contenu du message enregistré sur le répondeur était plus complet que celui de la lettre envoyée aux usagers. Par conséquent, les deux messages pouvaient sembler être contradictoires, ce qui a créé une certaine confusion. Le répondeur permet d'informer rapidement les usagers selon l'évolution de la situation. Ainsi, suite aux remarques faites par plusieurs usagers, le message du répondeur a été adapté le vendredi 28 août 2009, afin de supprimer toutes confusions. A l'avenir, les services de l'Etat devront mieux soigner la communication et veiller à la cohérence et l'exhaustivité de tous les messages.

Que prévoit le Conseil d'Etat pour que le dialogue et la collaboration entre la Section lacs et cours d'eau, les agriculteurs, les maraîchers et les autres personnes concernées se fasse enfin de manière respectueuse, productive et efficace ? Est-il disposé à faire en sorte que les représentants de la production maraîchère du district du Lac soient à l'avenir intégrés dans la commission consultative pour les prises de décision ?

L'usage des cours d'eau est très diversifié. Les cours d'eau sont avant tout un milieu naturel abritant une faune et une flore diversifiées. C'est une source d'alimentation en eau pour la faune et la flore, ainsi que pour l'homme. Les eaux de surfaces sont utilisées à des fins économiques, entre autres pour la production d'hydroélectricité, l'irrigation des cultures et le refroidissement d'installations industrielles. Les cours d'eaux et leurs rives sont largement fréquentés par la population lors de leurs loisirs. Finalement, les cours d'eau reçoivent et évacuent les eaux usées et de refroidissement.

Avant la déclaration d'une interdiction de prélèvement d'eau dans les cours d'eau, il faut faire une pesée de l'ensemble de ces intérêts. La directive du 9 juin 2006 prévoit la constitution d'un groupe de travail composé des services de l'Etat concernés pour gérer et coordonner les prélèvements dans les eaux de surface. Cette directive ne prévoit pas formellement la consultation des privés ou des associations de professionnels. Si une telle consultation devait être mise en place, il faudrait offrir le droit de se faire entendre à l'ensemble des

intéressés (ex : Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche, association des maraîchers, association intercommunale pour l'épuration des eaux, ...) du canton. Compte tenu du délai très court entre l'observation de l'atteinte des débits résiduels minimaux et la déclaration d'interdiction de pompage, il n'est pas possible de procéder à une telle consultation. Par conséquent, il semble opportun de baser la décision d'interdire le prélèvement dans les eaux de surface sur le seul avis du groupe de travail, qui a la mission de considérer l'ensemble des intérêts en présence.

La consultation des divers intéressés, tels que l'association des maraîchers, pourrait être envisagée, mais elle doit intervenir dans une phase préparatoire. Par exemple, des plans d'urgence pourraient être établis en collaboration entre les services de l'Etat et les agriculteurs, afin de coordonner et limiter dans le temps et l'espace les prélèvements d'eau en période de sécheresse. Sur la base d'une telle planification, les dérogations à l'interdiction de pompage pourraient être accordées rapidement pour l'ensemble d'une région, ce qui allégerait par ailleurs le travail des services de l'Etat en période de crise. D'autres améliorations pourraient être apportées à la procédure actuelle.

3. Conclusions

Suite aux expériences faites lors de la gestion de la sécheresse de 2009 et des années précédentes, le Conseil d'Etat invite le groupe de travail à avoir une réflexion concernant l'adéquation de la procédure actuelle. Il veut qu'un plan de communication soit établi, afin d'informer le public concerné aussi tôt que possible d'une éventuelle interdiction de prélèvement d'eau. Les messages devront être exhaustifs, en particulier le droit des usagers, et les dérogations permanentes devront être rappelées systématiquement. Le système de dérogation, tel que prévu dans la directive du 9 juin 2006, nécessite une forte implication des collaborateurs de l'Etat en période de crise.

Le groupe de travail est invité également à envisager des solutions pour alléger les procédures comme, par exemple, l'établissement de plans d'urgence ou encore la planification des besoins agricoles en eau, en réalisant une courte étude sur les surfaces de cultures sensibles par cours d'eau. Il serait ainsi possible de mieux prévenir les situations de crises. Enfin il est à relever que l'Etat ne se contente pas d'interdire le pompage. Il a également subventionné plusieurs installations durables, pour plus de trois millions de francs, qui recouvrent plusieurs milliers d'hectares.

Fribourg, le 24 novembre 2009