



25.xxx

Rapport explicatif
sur la modification de la loi fédérale sur la protection des
eaux en vue de protéger les eaux souterraines et d'augmen-
ter l'efficacité des stations d'épuration des eaux usées
du ...

Condensé

La modification de la loi fédérale sur la protection des eaux vise à améliorer la qualité de l'eau potable et des eaux. Les cantons sont tenus de déterminer les aires d'alimentation des captages d'eaux souterraines (zones de recharge des eaux souterraines) d'ici à 2050, de sorte qu'ils puissent, avec les distributeurs d'eau, prendre des mesures destinées à protéger l'eau potable. Les apports dans les eaux de composés azotés et de composés traces organiques provenant des stations d'épuration des eaux usées (STEP) ainsi que l'émission dans l'atmosphère de protoxyde d'azote, un gaz néfaste pour le climat, doivent être réduits afin de protéger les êtres humains et l'environnement des effets négatifs et de supprimer les dépassements des valeurs limites. Les cantons ont donc l'obligation d'équiper en conséquence les STEP d'ici à 2050. À cet effet, le financement actuel des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques est adapté. Dans le même temps, l'obligation de se raccorder aux égouts publics doit être uniformisée pour les exploitations agricoles comprenant un important cheptel d'animaux de rente.

Contexte

Les eaux souterraines et superficielles sont contaminées, surtout sur le Plateau, par des éléments fertilisants et des composés traces organiques tels que des produits phytosanitaires et des médicaments. Ces substances proviennent de l'agriculture et des STEP avant de se retrouver dans les eaux souterraines et superficielles.

Afin de protéger l'eau potable et les eaux souterraines et d'améliorer l'épuration des eaux usées, le Parlement a adopté les trois motions suivantes :

- *motion 20.3625 – Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable ;*
- *motion 20.4261 – Réduction des apports d'azote provenant des stations d'épuration des eaux usées ;*
- *motion 20.4262 – Mesures visant à éliminer les micropolluants applicables à toutes les stations d'épuration des eaux usées.*

Les exploitations agricoles comprenant un important cheptel bovin et/ou porcin sont autorisées à épandre leurs eaux usées domestiques avec les engrais de ferme sur leurs champs. Elles sont libérées de l'obligation de se raccorder aux égouts publics. Le Parlement demande que cette dérogation s'applique désormais aussi aux exploitations comprenant d'autres animaux de rente :

- *motion 23.4379 – Adapter la législation sur la protection des eaux à la pratique de l'élevage des animaux de rente*

Ces quatre motions sont mises en œuvre dans le cadre de la présente modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20).

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

En Suisse, 80 % de l'eau potable provient des eaux souterraines. De nombreuses ressources d'eau souterraine du Plateau sont contaminées par le nitrate et par des produits de dégradation de produits phytosanitaires. Pour prévenir toute pollution future

de l'eau potable, il faut déterminer et mieux protéger les aires d'alimentation, ces zones dans lesquelles les ressources des captages d'eau potable se renouvellent en majeure partie. C'est la seule façon de s'assurer que la population et l'économie suisses pourront, à l'avenir également, être approvisionnées en eau potable de qualité, à moindre coût et de manière décentralisée, sans traitement complexe et onéreux.

L'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201) impose d'ores et déjà aux cantons de déterminer une aire d'alimentation, lorsque l'eau d'un captage d'eaux souterraines est polluée par des substances dont la dégradation ou la rétention sont insuffisantes, ou si de telles substances présentent un danger de pollution. Selon cette réglementation en vigueur, on estime que 1100 aires d'alimentation devraient être déterminées. Jusqu'à présent, les cantons en ont défini près de 70.

Ce déficit d'exécution doit être comblé grâce à des prescriptions claires et à des délais précis fixés dans la LEaux. Désormais, les cantons devront également déterminer les aires d'alimentation pour les captages d'eaux souterraines qui revêtent une importance pour l'approvisionnement régional. Dès lors, le nombre total d'aires d'alimentation nécessaires passe à 1500 environ (soit à peu près un quart des aires d'alimentation de l'ensemble des captages d'eaux souterraines suisses). La détermination des aires d'alimentation protégera à long terme l'eau potable consommée par quelque deux millions de personnes et par de nombreuses entreprises artisanales et industrielles.

Épuration des eaux usées

L'épuration des eaux usées consiste à épurer les eaux polluées par des matières fécales et des substances nocives. La Suisse compte quelque 700 STEP auxquelles pratiquement toute la population est raccordée. Tandis que les STEP suisses éliminent plus de 90 % du carbone et du phosphore contenus dans les eaux usées, elles n'éliminent en moyenne que la moitié des composés azotés. Ainsi, des quantités excessives d'ammonium et de nitrite, toxiques pour les poissons, se retrouvent dans les eaux suisses, une prolifération de cyanobactéries nocives est possible, et une surfertilisation de la mer du Nord et de la Méditerranée est constatée. En outre, beaucoup de protoxyde d'azote, néfaste pour le climat, s'échappe dans l'atmosphère.

De même, de nombreux composés traces organiques aboutissent dans les eaux avec les eaux usées traitées. Afin de réduire ces apports, la législation en vigueur prévoit d'équiper quelque 140 STEP d'ici à 2040 afin qu'elles comprennent des étapes d'épuration supplémentaires pour éliminer les composés traces organiques. L'investissement initial, dont le coût avoisine 1,4 milliard de francs, est cofinancé à hauteur de 75 % par la Confédération au moyen d'une taxe sur les eaux usées à affectation déterminée, prélevée conformément au principe du pollueur-payeur. Malgré cet équipement, les valeurs limites entrées en vigueur en 2020 continueront à être dépassées sur à peu près 1700 km de tronçons de cours d'eau. Afin de respecter les valeurs limites pour les composés traces organiques, en plus de l'équipement d'environ 140 STEP prévu dans le programme existant, près de 300 STEP devront prendre des mesures. Les investissements nécessaires s'élèvent approximativement à 1,5 milliard de francs. En vertu de la législation en vigueur, ces mesures ne peuvent pas être cofinancées par la taxe sur les eaux usées.

La modification de la loi fixe le délai dans lequel les mesures destinées à éliminer les composés azotés et les composés traces organiques doivent être mises en œuvre, à savoir d'ici à 2050. Ce délai permet d'achever l'équipement dans le respect des cycles de renouvellement naturels des STEP, soit tous les 25 à 30 ans.

Le financement des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques est également adapté aux besoins de capitaux supplémentaires. Le montant maximum de la taxe augmente, passant de 9 à 16 francs par habitant raccordé et par an, et sa période de prélèvement est prolongée jusqu'en 2050.

Les exigences concrètes d'efficacité d'épuration des STEP concernant l'élimination des composés azotés et des composés traces organiques sont définies par la suite dans l'OEaux. Les STEP se conforment ainsi aux normes techniques actuelles. Ce faisant, les apports azotés dans les eaux et les émissions de gaz à effet de serre provenant des STEP suisses peuvent être divisés par deux, et les mesures visant à respecter les valeurs limites existantes pour les composés traces organiques peuvent être cofinancées.

Du fait de l'amélioration de la capacité d'épuration des eaux usées, les coûts actuels de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, qui avoisinent 2,2 milliards de francs par an, augmenteront de près de 11 % (4 % pour ce qui est des composés traces organiques et 7 % concernant les composés azotés) d'ici à la fin de la mise en œuvre en 2050. Ces coûts restent globalement comparables à ceux observés en Allemagne et en Autriche.

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

Dans certains cas, des exploitations agricoles situées dans le périmètre des égouts publics qui seraient tenues de se raccorder à ces derniers sont autorisées à ne pas le faire (art. 12, al. 4, LEaux). Cette exception vaut pour les exploitations situées en zone agricole et qui comprennent un important cheptel bovin ou porcin (env. huit vaches laitières ou 60 porcs à l'engrais). Ces exploitations sont autorisées à mélanger leurs eaux usées domestiques à du lisier liquide de bovin ou de porc et à utiliser ce mélange comme engrais en l'épandant sur leurs champs.

La présente modification de la LEaux prévoit d'étendre cette dérogation aux exploitations qui comprennent un important cheptel d'autres animaux de rente. Il s'agit là notamment d'exploitations qui détiennent des équidés, de la volaille ou des ovins et dont les engrais de ferme revêtent une forme solide (fumier).

Selon les estimations de l'OFEV, près de 1000 exploitations agricoles profiteraient de l'assouplissement de l'obligation de se raccorder aux égouts publics.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	7
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	7
1.1.1 Protection de l’eau potable et des eaux souterraines	7
1.1.2 Épuration des eaux usées	11
1.1.3 Assouplissement de l’obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d’animaux de rente	13
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	14
1.2.1 Protection de l’eau potable et des eaux souterraines	14
1.2.2 Épuration des eaux usées	17
1.2.3 Assouplissement de l’obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d’animaux de rente	18
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	19
1.4 Classement d’interventions parlementaires	19
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	20
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	20
4 Présentation du projet	23
4.1 Réglementation proposée	23
4.2 Mise en œuvre	24
4.2.1 Exécution	24
4.2.2 Défis dans le cadre de la mise en œuvre	27
4.3 Adéquation des tâches et du financement	29
5 Commentaire des dispositions	29
6 Conséquences	35
6.1 Conséquences pour la Confédération	36
6.1.1 Protection de l’eau potable et des eaux souterraines	36
6.1.2 Épuration des eaux usées	38
6.1.3 Assouplissement de l’obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d’animaux de rente	40
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	40
6.2.1 Cantons	40
6.2.2 Communes	41
6.2.3 Centres urbains, agglomérations et régions de montagne	43
6.3 Conséquences économiques	44
6.3.1 Protection de l’eau potable et des eaux souterraines	44

6.3.2	Épuration des eaux usées	46
6.3.3	Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente	47
6.4	Conséquences sociales	47
6.4.1	Protection de l'eau potable et des eaux souterraines	47
6.4.2	Épuration des eaux usées	48
6.4.3	Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente	48
6.5	Conséquences environnementales	48
6.6	Autres conséquences	49
7	Aspects juridiques	49
7.1	Constitutionnalité	49
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	50
7.3	Forme de l'acte à adopter	51
7.4	Frein aux dépenses	51
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	51
7.6	Conformité à la loi sur les subventions	52
7.7	Délégation de compétences législatives	54
7.8	Protection des données	54

Titre du texte de loi (*projet*)

FF 2023 ...

Rapport explicatif

1 Contexte

C'est surtout sur le Plateau que nombre d'aquifères, de cours d'eau et de lacs sont contaminés par des éléments fertilisants et des composés traces organiques tels que des produits de dégradation de produits phytosanitaires ou des médicaments. Ces substances proviennent principalement de l'agriculture ou, via les STEP, des ménages et des entreprises industrielles et artisanales.

En 2021, le Parlement a adopté la loi fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation des pesticides (FF 2021 665), qui définit des mesures destinées à réduire les apports de substances dans les eaux. Elle comprend notamment des trajectoires de réduction pour les éléments fertilisants (azote et phosphore), ainsi qu'un objectif de réduction des risques pour les produits phytosanitaires.

Pour garantir la protection de l'eau potable et des eaux à l'avenir également, il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires. Le Parlement a donc chargé la Confédération de mettre en œuvre les trois motions suivantes :

- motion 20.3625 – Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable ;
- motion 20.4261 – Réduction des apports d'azote provenant des stations d'épuration des eaux usées ;
- motion 20.4262 – Mesures visant à éliminer les micropolluants applicables à toutes les stations d'épuration des eaux usées.

Les conditions régissant une exemption de l'obligation de raccordement aux égouts publics doivent être uniformisées pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente. C'est pourquoi le Conseil fédéral a été chargé de mettre en œuvre la motion suivante :

- motion 23.4379 Adapter la législation sur la protection des eaux à la pratique de l'élevage des animaux de rente

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Approvisionnement de la Suisse en eau potable

En Suisse, 80 % de l'eau potable provient des eaux souterraines. L'approvisionnement en eau potable est assuré par quelque 12 000 captages d'eaux souterraines d'intérêt public, dont des puits de pompage et des sources. En général, les distributeurs d'eau prélèvent de l'eau potable dans deux ou plusieurs aquifères indépendants les uns des autres. Cette diversification rend l'approvisionnement de la Suisse en eau potable aussi stable que possible. Les distributeurs d'eau sont ainsi bien préparés aux périodes de sécheresse, de plus en plus fréquentes en raison des changements climatiques.

Zones de protection des eaux souterraines à proximité des captages d'eaux souterraines

En Suisse, la protection des captages d'eaux souterraines et des ressources en eau potable est garantie par un système comptant plusieurs niveaux. Les prescriptions de protection les plus strictes s'appliquent dans les zones de protection des eaux souterraines à proximité immédiate des captages, et les restrictions s'allègent avec l'éloignement. Des zones de protection des eaux souterraines doivent être délimitées autour de tous les captages d'eaux souterraines d'intérêt public. Les prescriptions s'appliquant dans les zones de protection des eaux souterraines empêchent que l'installation de captage ne soit endommagée et que des agents pathogènes ou des substances indésirables ne se retrouvent dans les eaux souterraines juste avant leur injection dans le réseau d'eau potable.

Ressources en eau potable polluées

Des substances, comme le nitrate et les composés traces organiques, qui ne sont ni retenues dans le sol ni dégradées dans les eaux souterraines, peuvent converger vers un captage d'eaux souterraines depuis l'ensemble du bassin d'alimentation. Comme les zones de protection des eaux souterraines susmentionnées sont, dans la plupart des cas, bien plus petites que le bassin d'alimentation, elles ne peuvent pas protéger les captages de ces pollutions durables.

En maint endroit, les eaux souterraines sont polluées par des substances persistantes provenant de l'agriculture, des ménages, des voies de communication ou des entreprises industrielles et artisanales. Actuellement, les aquifères qui approvisionnent près d'un million d'habitants en eau potable ne satisfont pas aux exigences légales de qualité. Cela est dû à la pollution des eaux souterraines par des produits de dégradation de substances actives de produits phytosanitaires, à savoir le chlorothalonil et le S-métolachlore. La Confédération a révoqué l'homologation des produits phytosanitaires qui contiennent du chlorothalonil.¹ Leur utilisation est interdite depuis le 1^{er} janvier 2020. L'utilisation de produits phytosanitaires qui contiennent du S-métolachlore, quant à elle, est interdite depuis début 2025. Il peut encore se passer des décennies avant que les produits de dégradation contenus dans le sol ne soient lessivés et que les eaux souterraines ne soient de nouveau propres. Cela montre à quel point il est important d'éviter ces pollutions à l'avenir.

Les captages d'eaux souterraines doivent régulièrement être mis hors service en raison de contaminations. Comme les teneurs en nitrate sont élevées, différents distributeurs d'eau mélangent des eaux souterraines polluées et propres afin de respecter la valeur limite fixée pour l'eau potable. Avec l'extension des surfaces d'habitat et d'infrastructure, ils auront de plus en plus de difficultés à trouver de nouveaux sites pour capter de l'eau potable.

¹ Un recours contre la révocation de l'homologation est en suspens auprès du Tribunal administratif fédéral.

Les aires d'alimentation offrent, au bon endroit, une protection contre les pollutions

Les cantons doivent déterminer l'aire d'alimentation² pour les captages d'eaux souterraines les plus importants et les plus menacés. Ainsi, ils peuvent prendre, au bon endroit, des mesures de protection contre les pollutions.

Le bassin d'alimentation d'un captage d'eaux souterraines est souvent très grand. Aussi le législateur a-t-il décidé que seule la partie du bassin d'alimentation où se renouvellent majoritairement les eaux souterraines d'un captage devait être particulièrement protégée. À cet effet, il a défini le terme « aire d'alimentation Z_u ». C'est dans l'aire d'alimentation que s'infiltre 90 % de l'eau de pluie, qui s'écoule alors dans le sous-sol jusqu'à un captage d'eaux souterraines ; elle y est prélevée ou jaillit comme une source (annexe 4, ch. 113, OEaux). Dimensionner l'aire d'alimentation est tout-à-fait plus difficile que dimensionner le bassin d'alimentation d'un captage d'eaux souterraines. Du fait de cette difficulté supplémentaire, il est fréquent que la surface sur laquelle doivent être prises des mesures de protection de l'eau potable ou des mesures d'assainissement pour cause de pollutions soit réduite à 30 à 90 % du bassin d'alimentation total. Dans les milieux karstiques et fissurés, l'aire d'alimentation correspond généralement aux zones de protection des eaux souterraines déjà délimitées, qui couvrent presque tout le bassin d'alimentation d'un captage d'eaux souterraines.

Réglementation actuelle et déficits d'exécution

Depuis 1998, les cantons sont tenus de déterminer l'aire d'alimentation d'un captage d'eaux souterraines si l'eau est polluée ou s'il existe un danger concret de pollution (art. 29, al. 1, let. c, OEaux). En outre, lorsque les eaux souterraines dans l'aire d'alimentation sont polluées, les cantons doivent ordonner des mesures ciblées, par exemple des adaptations de l'utilisation du sol et de la fertilisation des terres assolées exploitées de manière intensive (annexe 4, ch. 212, OEaux).

Toutefois, les cantons n'ont rempli que dans de rares cas leurs obligations de déterminer des aires d'alimentation et de prendre des mesures. À ce jour, une aire d'alimentation a été déterminée pour 70 captages d'eaux souterraines. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) estime que, sur la base de la réglementation actuelle, quelque 1100 aires d'alimentation supplémentaires seraient nécessaires, dont environ 800 à cause des pollutions par le nitrate et 300 en raison du danger concret de pollution. Jusqu'à présent, aucun délai n'a été fixé aux cantons pour déterminer les aires d'alimentation, et la notion de « danger concret » n'est pas précisée. Il n'y a encore aucune base légale pour l'octroi d'une subvention par la Confédération.

Dans son rapport du 28 juin 2022 « Protection des eaux souterraines en Suisse » (FF 2022 1771), la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a examiné l'exécution de la protection des eaux souterraines en Suisse. Elle a relevé en particulier le retard pris par les cantons dans la détermination des aires d'alimentation et demandé que la Confédération renforce sa surveillance.

² Contrairement à l'aire d'alimentation Z_u, l'aire d'alimentation Z_o sert à protéger les eaux superficielles. Celle-ci n'est pas concernée par la modification prévue de la LEaux. Pour des raisons de simplicité, le terme « aire d'alimentation » est utilisé sans le complément Z_u.

En parallèle, la CdG-N a déposé le postulat 22.3875 « Améliorer l'efficacité du programme de protection des eaux dans l'agriculture », qui renvoie aux dispositions de l'art. 62a LEaux. Si les eaux souterraines sont polluées par des éléments fertilisants, les cantons doivent veiller à ce que l'utilisation agricole dans l'aire d'alimentation soit adaptée de manière à réduire le lessivage de ces substances dans les eaux souterraines. En cas de dépassements importants des valeurs limites, les exploitations agricoles concernées peuvent subir des pertes de rendement et des coûts supplémentaires. Pour soulager ces exploitations, l'essentiel des mesures qui ne sont pas supportables du point de vue économique pour le secteur agricole sont indemnisées par la Confédération en vertu du programme de protection des eaux prévu à l'art. 62a LEaux. Mais le recours au programme est largement en deçà des attentes.

Afin que les projets du programme de protection des eaux visé à l'art. 62a LEaux puissent être mis en œuvre de manière efficace, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) examine différentes mesures dans le cadre de la réponse au postulat 22.3875, par exemple la simplification des procédures administratives.

But de la modification de la loi dans le domaine de la protection de l'eau potable et des eaux souterraines

La détermination des aires d'alimentation renforce la protection des eaux souterraines utilisées pour l'approvisionnement en eau. Les aires d'alimentation garantissent à long terme que la population suisse sera approvisionnée en eau potable de bonne qualité à moindre coût et de manière fiable.

La modification prévue de la LEaux fait en sorte que les cantons combler les déficits d'exécution concernant la détermination des aires d'alimentation pour les captages d'eaux souterraines dont l'eau est polluée ou menacée de l'être. Ainsi, l'obligation, actuellement inscrite dans l'OEaux, de déterminer des aires d'alimentation pour les captages d'eaux souterraines dont l'eau est polluée ou menacée de l'être est transférée au niveau de la loi, et un calendrier réaliste et contraignant de détermination des aires d'alimentation est introduit.

Afin d'assurer à long terme l'approvisionnement en eau potable, les cantons sont également tenus de déterminer les aires d'alimentation pour les principaux captages d'eaux souterraines d'importance régionale.

Si les aires d'alimentation sont déterminées,

- une pollution étendue des eaux souterraines par des produits de dégradation de produits phytosanitaires peut être évitée à l'avenir ;
- les cantons peuvent rapidement identifier les sources de pollution et mettre en œuvre des mesures ciblées à la source afin de réduire la pollution ;
- les cantons peuvent rapidement prendre des mesures en cas d'accidents ou de canalisations défectueuses entraînant une pollution des eaux souterraines ;
- les distributeurs d'eau connaissent les dangers pour leur eau potable et peuvent en tenir compte dans leur gestion des risques ;
- de coûteuses mesures d'assainissement des eaux souterraines polluées sont évitées et les coûts de l'approvisionnement en eau potable sont réduits.

1.1.2 Épuration des eaux usées

Épuration des eaux usées communales en Suisse

Le but de l'épuration des eaux usées communales est d'épurer les eaux polluées par des matières fécales et des substances nocives afin de protéger les êtres humains et les organismes aquatiques. La plupart des STEP n'ont été construites qu'à partir des années 1960/1970, alors que les eaux étaient fortement contaminées par des eaux polluées. Avant la construction des STEP, les interdictions de baignade, la mortalité piscicole et la présence de résidus de mousse dans les cours d'eau et les lacs étaient fréquentes. Au cours des dernières décennies, de plus en plus de petites STEP ont été mises hors service et raccordées à des STEP voisines afin d'accroître l'efficacité d'épuration, l'efficacité des coûts ainsi que la sécurité de l'exploitation. Au total, 770 STEP étaient en service en 2015, contre environ 700 aujourd'hui.

Les STEP suisses éliminent plus de 90 % du carbone et du phosphore des eaux usées. Pourtant, près des deux tiers des STEP ne disposent pas encore du processus de traitement appliqué depuis longtemps pour éliminer les composés azotés que sont l'ammonium et le nitrite, ou ne les éliminent qu'insuffisamment. Quelque 80 STEP ne satisfont pas aux exigences sur le déversement d'ammonium, en vigueur depuis 1998, en cas d'effets néfastes sur la qualité des eaux. Par ailleurs, le composé azoté nitrate n'est éliminé qu'à 50 % environ en moyenne dans les STEP suisses. En Allemagne et en Autriche, où les prescriptions sont plus strictes depuis les années 1990 et les normes techniques existantes ont été systématiquement appliquées, l'élimination moyenne est supérieure à 80 %. En France et en Italie, les exigences relatives à l'élimination du nitrate ne valent que dans les zones classées sensibles. Les taux d'élimination y dépassent 75 %. À l'avenir, les STEP situées dans tous les États membres de l'Union européenne (UE) devront afficher une efficacité d'épuration de 80 % (chap. 3).

Afin de protéger les ressources en eau potable et les eaux, certaines STEP sont tenues depuis 2016 de prendre des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques (annexe 3.1, ch. 2, n° 8, OEaux). Il s'agit i) des grandes STEP, ii) des STEP de taille moyenne dans le bassin versant de lacs et iii) des STEP qui déversent leur effluent dans un cours d'eau contenant une part élevée d'eaux usées. D'ici à 2040, environ 140 STEP sur les quelque 700 au total réduiront ainsi fortement l'apport de composés traces organiques dans les eaux.

Conséquences environnementales

Le niveau technique insuffisant des STEP suisses concernant le traitement des eaux usées a des conséquences sur l'environnement : les eaux déversées sont polluées par le nitrite et l'ammonium et donc toxiques pour les poissons. Environ 22 000 t de composés azotés, principalement sous forme de nitrate, parviennent chaque année dans les eaux via les STEP. Cela favorise l'apparition de cyanobactéries nocives pour les êtres humains et les animaux et contribue à la surfertilisation des écosystèmes aquatiques sensibles présents dans les cours d'eau et les mers.

Par ailleurs, l'élimination insuffisante de l'azote génère des émissions de protoxyde d'azote dans l'atmosphère, un gaz 265 fois plus néfaste pour le climat que le CO₂. Les STEP suisses en émettent quelque 1800 t par an. Cela correspond à environ 70 % des

émissions de gaz à effet de serre des STEP et à près de 1 % des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse.

Il est également nécessaire d'agir en ce qui concerne l'élimination des composés traces organiques des eaux usées. Au total, les valeurs limites écotoxicologiques applicables aux composés traces organiques et entrées en vigueur en 2020 sont actuellement dépassées dans quelque 3000 km de cours d'eau du fait des déversements des eaux usées par les STEP (annexe 2, ch. 11, OEaux). Malgré l'équipement supplémentaire décidé dès 2016, les valeurs limites sont encore dépassées dans près de 1700 km de cours d'eau.

Financement de l'épuration des eaux usées

Les coûts actuels de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées (canalisation et STEP), qui avoisinent 2,2 milliards de francs par an, sont financés selon le principe du pollueur-payeur, au moyen des taxes d'épuration des différentes communes. Ces taxes d'épuration couvrent les coûts d'exploitation, d'entretien et d'extension de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, sont illimitées dans le temps et sont prélevées auprès des ménages, des entreprises industrielles et artisanales du bassin versant des STEP. Les investissements initiaux en faveur de l'élimination des composés traces organiques constituent une exception. Comme des composés traces organiques rejoignent les eaux via les eaux usées de toute la population, mais que seule une partie des STEP doit prendre des mesures, le Parlement a décidé en 2014 une solution de financement de l'équipement qui respecte le principe du pollueur-payeur. Jusqu'en 2040, la Confédération prélève auprès de toutes les STEP une taxe affectée de 9 francs par habitant raccordé et par an (« taxe sur les eaux usées »). Les communes répercutent cette taxe sur les ménages et entreprises industrielles et artisanales raccordés, par le biais des taxes d'épuration existantes. Les recettes de la taxe sur les eaux usées permettent de financer 75 % des coûts des investissements initiaux engagés par les STEP tenues de prendre des mesures en faveur de l'élimination des composés traces organiques. Au total, les coûts d'investissement du paquet de mesures déjà adopté avoisinent 1,4 milliard de francs. Étant donné que les STEP auront des coûts d'exploitation supplémentaires après avoir été équipées pour éliminer les composés traces organiques, elles seront exemptées de la taxe de 9 francs par habitant raccordé et par an après la mise en œuvre des mesures.

But de la modification de la loi dans le domaine de l'épuration des eaux usées

Les modifications prévues visent à améliorer l'efficacité des STEP suisses concernant les composés azotés et les composés traces organiques, et à réduire les impacts négatifs sur l'environnement. Afin que les valeurs limites pour les composés traces organiques soient respectées dans toutes les eaux, quelque 300 STEP supplémentaires doivent prendre des mesures. Pour pouvoir cofinancer les coûts d'investissement de près de 1,5 milliard de francs supplémentaires également au moyen de la taxe sur les eaux usées, il faut adapter celle-ci, comme le demande la motion 20.4262.

Concrètement, en application des motions 20.4261 et 20.4262, la LEaux :

- fixe un délai pour mettre en œuvre les mesures destinées à éliminer les composés azotés et les composés traces organiques ;

- adapte la taxe sur les eaux usées afin de garantir le cofinancement des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques, au moyen de la taxe sur les eaux usées, dans quelque 300 STEP supplémentaires ;
- introduit une obligation pour les cantons d'établir une planification et de présenter des rapports afin de mettre en œuvre les mesures requises.

Une fois la LEaux modifiée, les exigences supplémentaires relatives à l'épuration des eaux usées, c'est-à-dire les mesures à mettre en œuvre, sont définies dans l'OEaux. Les valeurs limites pour les composés traces organiques devront être respectées dans les eaux et les apports excessifs de composés azotés (ammonium, nitrite et nitrate) dans les eaux, être réduits conformément aux normes techniques actuelles. En conséquence, les émissions de protoxyde d'azote dans l'atmosphère seront nettement abaissées.

1.1.3 Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

Obligation de raccordement aux égouts publics

En vertu de la LEaux, les eaux polluées domestiques produites dans le périmètre des égouts publics doivent être déversées dans les égouts (art. 11 LEaux). De cette manière, l'évacuation et l'épuration des eaux usées dans le respect de l'environnement est assurée. Les eaux usées sont épurées dans des STEP et les boues d'épuration sont incinérées. Cette manière de procéder permet d'éliminer les germes et les substances nocives contenus dans les matières fécales humaines et les autres eaux usées domestiques.

Dispositions dérogatoires existantes

Dans les régions retirées, la LEaux prévoit une exemption de l'obligation de raccordement pour tous les biens-fonds, peu importe qu'il s'agisse d'exploitations agricoles ou non. Si aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée pour le raccordement ou si celui-ci s'avère être trop coûteux, les eaux usées peuvent être éliminées d'une autre manière (art. 11, al. 2, LEaux, précisé à l'art. 12, al. 1, OEaux). Elles sont par exemple épurées dans une petite STEP locale ou récoltées et transportées vers une STEP communale.

Dans certains cas, des exploitations agricoles sont autorisées à ne pas se raccorder aux égouts publics, bien qu'elles soient situées dans le périmètre de ceux-ci et qu'un raccordement puisse raisonnablement être envisagé (art. 12, al. 4, LEaux). Cette exception vaut pour les exploitations situées en zone agricole et qui comprennent un important cheptel bovin ou porcin, soit environ huit vaches laitières ou 60 porcs à l'engrais. La réglementation actuelle se limite aux bovins et aux porcs, car leurs déjections sont entreposées sous forme principalement liquide (lisier). Dans ces exploitations, les eaux usées domestiques sont déversées dans la fosse à lisier, où elles se mélangent automatiquement à ce dernier. Les eaux usées domestiques, mélangées au lisier liquide de bovin ou de porc, peuvent ensuite être épandues sur les champs et être valorisées comme engrais.

But de la modification de la loi dans le domaine de l'assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

La dérogation actuelle ne s'applique pas aux exploitations agricoles comprenant un important cheptel d'animaux de rente, tels les équidés, la volaille et les ovins, dont l'engrais de ferme est principalement collecté sous la forme solide (fumier). Le Parlement demande que ces exploitations agricoles soient mises sur un pied d'égalité avec celles qui comprennent un important cheptel bovin ou porcin et qu'elles puissent valoriser leurs eaux usées domestiques en les mélangeant à leur engrais de ferme. Cela signifie que l'engrais de ferme solide est liquéfié et épandu avec les eaux usées domestiques sous forme de lisier, ou que le fumier est humidifié avec ces dernières. Ces exploitations sont libérées de l'obligation de se raccorder aux égouts publics. En outre, les exploitations agricoles situées dans le périmètre des égouts publics ne doivent pas supporter les frais de raccordement lorsqu'elles reconvertissent leur exploitation pour passer des bovins et/ou des porcs à d'autres animaux de rente.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Traitement de l'eau potable non retenu comme solution

Afin de garantir, à l'avenir également, l'approvisionnement en eau potable sans déterminer des aires d'alimentation, les distributeurs d'eau pourraient, par des traitements coûteux, éliminer les impuretés des eaux souterraines captées. Cela centraliserait considérablement l'approvisionnement en eau potable actuellement décentralisé et peu sensible aux perturbations. Dans le contexte des changements climatiques, la sécurité de l'approvisionnement s'en trouverait affaiblie. En raison de la topographie, une centralisation entraînerait, dans de nombreuses régions de la Suisse, une consommation énergétique importante pour le pompage de l'eau, voire ne serait pas du tout réalisable. En outre, certains procédés de traitement de l'eau potable génèrent des eaux usées fortement polluées, qui à leur tour devront être déversées dans les eaux. Les substances indésirables restent ainsi dans l'environnement. Le traitement augmenterait nettement les coûts et la consommation énergétique de l'approvisionnement en eau. La hausse du tarif de l'eau irait jusqu'à 45 % pour les petits distributeurs, contre 25 % pour les plus grands distributeurs³.

Détermination des aires d'alimentation pour une sélection de captages d'eaux souterraines

Dans le présent projet, au lieu de subir un traitement complexe, les ressources en eau potable sont protégées contre les pollutions et les impuretés sont traitées et éliminées par différentes mesures là où elles surviennent.

³ Ecoplan, Holinger 2024 : Grundlagen zum Postulat 20.487 Clivaz. Verunreinigungen des Trinkwassers mit Chlorothalonil: Wie reagieren und wie die nötigen Sanierungen finanzieren? (en allemand uniquement)

L’approvisionnement de la Suisse en eau est assuré par quelque 12 000 captages d’eaux souterraines. De nombreux captages de sources sont situés dans le même bassin d’alimentation et peuvent constituer des groupes de sources partageant une aire d’alimentation commune. Pour protéger l’ensemble des 12 000 captages d’eaux souterraines, quelque 6200 aires d’alimentation seraient nécessaires⁴. En vertu de la réglementation proposée, les cantons sont tenus d’en déterminer seulement un quart, soit près de 1500 aires.⁵ Cela correspond à environ 400 de plus que celles qui étaient déjà nécessaires selon la législation actuelle.

Selon la réglementation proposée, les cantons déterminent les aires d’alimentation pour 800 captages d’eaux souterraines dont l’eau est polluée, dont approximativement 300 revêtent aussi une importance régionale. Par ailleurs, les cantons déterminent les aires d’alimentation pour environ 400 autres captages d’eaux souterraines d’importance régionale et pour près de 300 captages d’eaux souterraines pour lesquels il existe un grand danger de pollution du fait des différentes installations et utilisations⁶ (Tableau 1). Ces estimations s’appuient sur des extrapolations de mesures effectuées dans le cadre de l’Observation nationale des eaux souterraines (NAQUA) de l’OFEV et sur l’analyse de l’occupation des sols dans les aires d’alimentation.

Le Conseil fédéral renonce à obliger les cantons à déterminer des aires d’alimentation supplémentaires si les utilisations entraînent un danger modéré de pollution de l’eau potable. Sinon, 1000 aires d’alimentation supplémentaires seraient nécessaires (Tableau 2). Au cours de prochains travaux, le Conseil fédéral vérifiera de nouveau dès 2045 s’il convient de déterminer les aires d’alimentation en cas de danger modéré.

Prolongation du délai de mise en œuvre demandé dans la motion, de 2035 à 2050

Malgré la concentration sur un quart des captages d’eaux souterraines, la détermination des aires d’alimentation demeure une tâche considérable pour les cantons, qui ne peuvent pas l’accomplir d’ici à 2035. C’est pourquoi le Conseil fédéral propose de prolonger le délai de mise en œuvre jusqu’à la fin de l’année 2050. Cela correspond à une détermination d’environ 75 aires d’alimentation par an à l’échelle de la Suisse.

Pour les aires d’alimentation les plus importantes et urgentes, un objectif intermédiaire est fixé à 2045. Cela vaut pour les quelque 1200 aires d’alimentation pour les captages d’eaux souterraines qui revêtent une importance régionale ou dont l’eau est déjà polluée. D’ici à 2050, les cantons déterminent les quelque 300 aires d’alimentation pour les captages d’eaux souterraines pour lesquels il existe un grand danger de pollution.

⁴ Université de Neuchâtel, 2023 : Statistische Abschätzung des voraussichtlichen Flächenbedarfs der Zuströmbereiche (en allemand uniquement)

⁵ Infrac, Holinger, 2024 : Volkswirtschaftliche Beurteilung der Motion 20.3625 «Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuströmbereiche» (en allemand uniquement avec un résumé en français)

⁶ Les installations et utilisations qui présentent un danger de pollution sont les installations d’épuration des eaux usées et les installations d’infiltration situées sur les surfaces d’habitation et de transport, les entreprises qui vendent beaucoup de substances susceptibles de polluer les eaux, ainsi que les grandes cultures et les cultures spéciales (point 4.2.1).

Tableau 1 : Nombre d'aires d'alimentation et échelonnement

Critères de détermination de l'aire d'alimentation	Nombre d'aires d'alimentation
À déterminer d'ici à 2045	1200
— captages d'eaux souterraines dont l'eau est polluée	800
— captages d'eaux souterraines d'importance régionale (dont l'eau n'est pas polluée)	400
À déterminer d'ici à 2050	300
— captages d'eaux souterraines présentant un grand danger de pollution par le nitrate ou par des produits de dégradation de produits phytosanitaires dont la concentration dans les eaux souterraines dépasse 0,1 µg/l	50
— captages d'eaux souterraines présentant un grand danger de pollution provenant de la zone urbanisée	150
— captages d'eaux souterraines présentant un grand danger de pollution du fait de certaines installations	100

Tableau 2 : Renonciation à la détermination des aires d'alimentation pour lesquelles le danger est modéré

Réexamen de la réglementation dès 2045	1000
— captages d'eaux souterraines présentant un danger modéré de pollution par le nitrate ou par des produits de dégradation de produits phytosanitaires dont la concentration dans les eaux souterraines dépasse 0,1 µg/l	700
— captages d'eaux souterraines présentant un danger modéré de pollution provenant de la zone urbanisée	200
— captages d'eaux souterraines présentant un danger modéré de pollution du fait de certaines installations	100

Aucune nécessité d'évaluer d'autres solutions de réduction de la charge réglementaire pesant sur les exploitations agricoles ou d'autres entreprises

En vertu de la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE, RS 930.31), la charge réglementaire générée par les modifications législatives doit être allégée. Or la modification des dispositions du droit de la protection des eaux n'entraîne aucune charge réglementaire supplémentaire pour les exploitations agricoles ou pour d'autres petites et moyennes entreprises (PME) par

rapport à aujourd'hui (point 6.3.1). Aucune simplification réglementaire n'a donc été examinée pour la réglementation prévue. Dans le cadre du postulat 22.3875 « Améliorer l'efficacité du programme de protection des eaux dans l'agriculture », l'OFAG examine des solutions pour simplifier la mise en œuvre de l'art. 62a LEaux pour les exploitations agricoles et les cantons.

1.2.2 Épuration des eaux usées

Fixation d'un délai de mise en œuvre dans la LEaux

L'élévation des exigences d'efficacité des STEP concernant l'élimination des composés azotés et des composés traces organiques se traduit par des transformations majeures ou par des nouvelles constructions pour environ 550 STEP sur 700. Indépendamment de cela, les STEP doivent être renouvelées tous les 25 à 30 ans en moyenne afin de remédier aux phénomènes d'usure, de s'adapter à la croissance démographique et de répondre à de nouvelles exigences. Afin que les investissements déjà réalisés dans les STEP puissent être amortis, un délai de mise en œuvre des mesures destinées à améliorer l'élimination des composés azotés et des composés traces organiques est fixé à 2050, conformément au cycle de renouvellement naturel des STEP.

Des délais de mise en œuvre plus long et plus court ont également été étudiés. Mais ces deux variantes ont été rejetées. Un délai de mise en œuvre plus long pollue l'environnement inutilement, un délai de mise en œuvre plus court serait difficilement applicable et entraînerait une dépense très importante pour les cantons dans un bref laps de temps.

Adaptation de la taxe fédérale sur les eaux usées pour financer les mesures supplémentaires destinées à éliminer les composés traces organiques dans les STEP

Afin que les mesures destinées à éliminer les composés traces organiques dans 300 STEP supplémentaires puissent être cofinancées par la taxe fédérale sur les eaux usées, celle-ci doit être augmentée comme le demande la motion 20.4262 et sa période de prélèvement doit être prolongée.

Le tarif est augmenté de 7 francs, pour passer de 9 à 16 francs par habitant raccordé et par an. Comme par le passé, la taxe doit être réduite de 9 francs par habitant raccordé et par an après la mise en œuvre des mesures, pour compenser les coûts d'exploitation générés par l'élimination des composés traces organiques (point 1.1.2). Ainsi, une taxe plus faible – à savoir de 7 francs par habitant raccordé et par an à la place de 16 francs – est prélevée auprès des STEP qui ont pris des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques. Il en va de même pour les STEP qui ont d'ores et déjà mis en œuvre des mesures et qui sont aujourd'hui exemptées de la taxe.

Actuellement, la taxe est prélevée jusqu'en 2040. Ce délai de prélèvement est prolongé de dix ans afin d'être fixé à 2050 et de coïncider avec le délai de mise en œuvre.

La solution d'une exemption complète des STEP de la taxe sur les eaux usées après la mise en œuvre des mesures a également été étudiée. Dans ce cas, pour pouvoir cofinancer les mesures supplémentaires destinées à éliminer les composés traces organiques, la taxe sur les eaux usées devrait être fixée non pas à 16 francs par habitant raccordé et par an, mais à 37 francs. Cette très forte hausse s'explique par le fait que, d'ici à l'entrée en vigueur de la modification législative, probablement déjà près de la

moitié de la population sera raccordée à une STEP équipée pour éliminer les composés traces organiques et serait donc exemptée de la taxe sur les eaux usées. Par conséquent, les coûts d'investissement supplémentaires auraient été répartis uniquement sur la moitié de la population suisse. Cette solution a été rejetée, car les charges auraient été réparties non plus sur l'ensemble de la population suisse selon le principe du pollueur-payeur, mais uniquement sur une partie.

Aucune nécessité d'évaluer d'autres solutions de réduction de la charge réglementaire pesant sur les STEP

Les STEP sont des entreprises. En vertu de la LACRE, la charge réglementaire générée par les modifications législatives doit être allégée. Or la modification des dispositions du droit de la protection des eaux n'entraîne aucune charge réglementaire supplémentaire pour les STEP par rapport à aujourd'hui. Aucune simplification réglementaire n'a donc été examinée.

1.2.3 Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

La réglementation proposée étend les conditions d'exception actuelles valables pour les exploitations agricoles qui détiennent des bovins et/ou des porcs aux exploitations qui comprennent un important cheptel d'animaux de rente. Des solutions autres que la demande très concrète formulée dans la motion 23.4379 n'ont pas été examinées.

En 2018 déjà, le Conseil fédéral avait élaboré une proposition visant à adapter la LEaux et l'avait mise en consultation dans le cadre du message relatif à l'évolution de la politique agricole à partir de 2022 (PA22+). La demande provenait de la motion 13.3324 « Adaptation de la législation sur la protection des eaux à la situation actuelle en matière d'élevage d'animaux de rente », déposée par l'ancien conseiller national Andreas Aebi, dont la teneur était identique.

La proposition élaborée par le Conseil fédéral avait été abandonnée et la motion 13.3324 classée sans mise en œuvre.

En 2018, les cantons s'étaient en effet prononcés contre la mise en œuvre de la motion 13.3324, principalement en raison de préoccupations liées aux risques pour la santé et à l'affaiblissement du principe de solidarité. Selon des estimations de l'OFEV, la nouvelle réglementation s'appliquerait à environ 1000 exploitations agricoles.⁷ Les risques invoqués à juste titre par les cantons peuvent donc être considérés comme faibles. C'est pourquoi l'assouplissement de l'obligation de se raccorder aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente, demandé depuis longtemps, doit désormais être mis en œuvre.

⁷ OFEV, 2025 : Fiche d'information « Obligation de raccordement aux égouts publics : nombre d'exploitations agricoles concernées »

Aucune nécessité d'évaluer d'autres solutions de réduction de la charge réglementaire pesant sur les exploitations agricoles

La modification de la LEaux n'entraîne aucune charge réglementaire supplémentaire pour les exploitations agricoles ou pour d'autres petites et moyennes entreprises (PME) par rapport à aujourd'hui (point 0). Il n'est donc pas nécessaire d'évaluer d'autres simplifications réglementaires conformément à la LACRE.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁸ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁹.

L'adoption de la modification de la LEaux est néanmoins indiquée étant donné que le Parlement a chargé le Conseil fédéral de modifier la LEaux en transmettant les motions 20.3625, 20.4261 et 20.4262. Leur objectif ayant ainsi été atteint grâce au présent projet, les motions peuvent être classées.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Par le présent message, le classement des interventions parlementaires suivantes est proposé.

Motion Zanetti (motion 20.3625 « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable »)

La motion exige une obligation, pour les cantons, de définir des aires d'alimentation d'ici à 2035 pour toutes les zones de captage d'importance régionale et revêtant un intérêt public, ainsi que pour d'autres zones de captage lorsqu'il existe un danger de contamination. Ces travaux doivent être financés par la Confédération à hauteur de 40 % d'ici 2030. En outre, la motion exige que les cantons soumettent un plan en vue de la détermination des aires d'alimentation et présentent périodiquement dans un rapport l'état de réalisation de ce plan ainsi que les mesures définies pour garantir la qualité de l'eau. Le Conseil fédéral répond aux demandes formulées dans la motion : à l'art. 19a, il exige que les cantons déterminent des aires d'alimentation, à l'art. 62d, il prévoit de prendre en charge, à hauteur maximale de 40 %, les coûts de planification et détermination et, aux art. 84c et 84d, il fixe des délais de mise en œuvre et définit des prescriptions concernant la planification et la présentation des rapports.

Motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) (motion 20.4261 « Réduction des apports d'azote provenant des stations d'épuration des eaux usées »)

La motion charge le Conseil fédéral de s'attaquer rapidement au problème des apports, dans les eaux, d'azote provenant des STEP et de prendre des mesures pour les réduire.

⁸ FF 2024 525

⁹ FF 2024 1440

Dans le présent projet de loi, le Conseil fédéral fixe, aux art. 84a et 84b, des délais de mise en œuvre et définit des prescriptions concernant la planification et la présentation des rapports des cantons pour les mesures visant à réduire les apports d'azote provenant des STEP. L'adaptation correspondante des prescriptions concernant le déversement de composés azotés dans les eaux par les STEP intervient au niveau de l'ordonnance et doit entrer en vigueur en même temps que la présente modification de la loi.

Motion de la CER-N (motion 20.4262 « Mesures visant à éliminer les micropolluants applicables à toutes les stations d'épuration des eaux usées »)

La motion charge le Conseil fédéral d'adapter les prescriptions concernant le déversement des eaux usées dans les eaux figurant dans l'OEaux de sorte que toutes les STEP dont le déversement des eaux usées épurées entraîne des dépassements des valeurs limites doivent prendre des mesures destinées à éliminer les micropolluants. Pour financer les mesures, la motion exige que le montant de la taxe sur les eaux usées visée à l'art. 60b LEaux soit relevé dans la mesure nécessaire et que les cantons planifient les mesures requises. Dans le présent projet de loi, le Conseil fédéral répond à ces demandes : aux art. 84a et 84b, il fixe des délais de mise en œuvre et définit des prescriptions concernant la planification et la présentation des rapports des cantons pour les mesures destinées à éliminer les composés traces organiques et, à l'art. 60b, il adapte la taxe fédérale sur les eaux usées. L'adaptation correspondante des conditions de déversement applicables aux STEP intervient au niveau de l'ordonnance et doit entrer en vigueur en même temps que la présente modification de la loi.

Motion Salzmann (motion 23.4379 « Adapter la législation sur la protection des eaux à la pratique de l'élevage des animaux de rente »)

La motion charge le Conseil fédéral de ne pas limiter aux exploitations détenant des bovins ou des porcs la dérogation à l'obligation de se raccorder aux égouts publics, mais de l'élargir aux exploitations comprenant un important cheptel d'animaux de rente. Par le présent projet de modification de loi, le Conseil fédéral adapte l'art. 12, al. 4, LEaux de manière correspondante et met en œuvre la motion comme cela a été demandé.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. b, et de l'art. 5, al. 1, let. a, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁰, le Conseil fédéral a mené une procédure de consultation. Outre les gouvernements des 26 cantons, d'autres milieux et organisations intéressés ont été invités à se prononcer. La procédure de consultation a été ouverte le ... et s'est terminée le

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La modification proposée va dans le même sens que les directives de l'UE. Elle n'est pas plus étendue que la réglementation correspondante dans des pays comparables.

¹⁰ RS 172.061

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

La protection des eaux souterraines dans les États de l'UE se fonde sur les prescriptions générales de la directive-cadre sur l'eau (DCE)¹¹, de la directive sur la protection des eaux souterraines¹² et de la directive sur l'eau potable¹³. Ces directives de l'UE ne sont pas contraignantes pour la Suisse.

Détermination du bassin d'alimentation et des aires d'alimentation

La DCE oblige les États membres à déterminer des zones protégées dans le cadre d'une législation spécifique pour protéger les eaux de surface et des eaux souterraines ainsi que les habitats et les espèces directement dépendants de l'eau (art. 6 et annexe IV DCE). Dans leur législation nationale, les États membres de l'UE définissent les instruments avec lesquels les captages d'eaux souterraines sont concrètement protégés. La plupart des pays voisins de la Suisse disposent d'un instrument qui poursuit un objectif analogue à celui de l'aire d'alimentation en Suisse, par exemple l'Allemagne (Zone III), l'Autriche (Grundwasserschongebiete) et la France (zone de protection des aires d'alimentation des captages)¹⁴. Les instruments des deux premiers servent à la protection préventive des eaux souterraines utilisées en définissant au cas par cas des restrictions en fonction des sources de danger. En France, en revanche, le bassin d'alimentation d'un captage d'eaux souterraines est délimité à des fins d'assainissement en cas de contaminations.

L'aire d'alimentation au sens de la législation suisse couvre la partie du bassin d'alimentation où se reforment 90 % des eaux souterraines prélevées par un captage (point 1.1.1). En comparaison avec les États voisins, la Suisse n'impose de prendre des mesures que dans les zones qui contribuent largement aux apports de substances dans les eaux souterraines.

Garantie de la qualité des eaux souterraines

En vertu de la directive sur les nitrates¹⁵, les États membres de l'UE doivent désigner des zones comme étant vulnérables, si les eaux souterraines affichent une concentration en nitrate supérieure à 50 mg/l. Dans ces zones, les États membres doivent mettre en œuvre des programmes d'action afin de ramener la teneur en nitrate dans les eaux

¹¹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327 du 22.12.2000, p. 1

¹² Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, JO L 372 du 27.12.2006, p. 19

¹³ Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JO L 435 du 23.12.2020, p. 1

¹⁴ STUTZ Umweltrecht, 2022 : Rechtsvergleich Grundwasserschutz in der EU, Deutschland, Österreich und Frankreich. Rechtsgutachten vom 13. September 2022, S. 61 (en allemand uniquement)

¹⁵ Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JO L 375 du 31.12.1991, p. 1

souterraines en deçà de la valeur limite¹⁶. Les mesures de ces programmes d'action sont présentées dans l'annexe III de la directive sur les nitrates. Elles vont dans le même sens que les mesures visant à protéger les eaux dans les aires d'alimentation (annexe 4, ch. 212, OEaux).

Épuration des eaux usées

L'épuration des eaux usées dans les États membres de l'UE se fonde sur les prescriptions de la directive sur les eaux urbaines résiduaires¹⁷. Celle-ci est transposée dans la législation nationale des États membres de l'UE et n'est pas contraignante pour la Suisse. Le 27 novembre 2024, le Parlement européen et le Conseil européen ont adopté une refonte de la directive¹⁸. Cette nouvelle version comprend entre autres une exigence d'épuration de 80 % concernant l'azote dans les STEP comptant plus de 10 000 équivalents habitants (EH ; équivalent de la charge de pollution organique d'un habitant) et concernant les composés traces organiques dans une sélection de STEP. Le délai de mise en œuvre court jusqu'en 2045. La refonte de la directive va dans le même sens que la modification législative proposée.

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

Les États de l'UE disposent de réglementations comparables à celles de la Suisse en ce qui concerne l'obligation de raccordement aux égouts publics et les possibilités de dérogation à cette dernière. Les dispositions correspondantes sont réglées aux art. 3 et 4 de la directive européenne relative au traitement des eaux résiduaires urbaines¹⁹.

Les dérogations spécifiques pour les exploitations agricoles ne sont pas réglementées au niveau de l'UE et ne figurent souvent pas non plus dans le droit national des États de l'UE. Certains Länder d'États membres de l'UE prévoient des dérogations à l'obligation de raccordement en ce qui concerne le mélange des eaux usées avec des engrais de ferme liquides (p. ex. le Vorarlberg en Autriche et la Bavière en Allemagne). Cependant, aucun exemple de dérogation concernant le mélange avec des engrais de ferme solides, comme le prévoit la nouvelle réglementation, n'a pu être trouvé à l'étranger.

¹⁶ STUTZ Umweltrecht, 2022 : Rechtsvergleich Grundwasserschutz in der EU, Deutschland, Österreich und Frankreich. Rechtsgutachten vom 13. September 2022, S. 56 ff. (en allemand uniquement)

¹⁷ Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, JO L 135 du 30.5.1991, p. 40

¹⁸ Directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (refonte), Bruxelles, 27 novembre 2024, JO L 2024/3019, 12.12.2024

¹⁹ Cf. note de bas de page 18

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Actuellement à l'échelon de l'OEaux, la réglementation en vigueur, selon laquelle les cantons doivent déterminer des aires d'alimentation pour les captages d'eaux souterraines si l'eau utilisée est polluée ou si la menace d'une telle pollution existe, est relevée à l'échelon de la LEaux. Par ailleurs, les cantons sont tenus de déterminer des aires d'alimentation pour tous les captages d'eaux souterraines d'importance régionale. À cet effet, le nouvel art. 19a sur la détermination des aires d'alimentation pour les captages d'eaux souterraines et les périmètres de protection des eaux souterraines a été ajouté à la LEaux.

Épuration des eaux usées

Afin de disposer des moyens financiers nécessaires au cofinancement de l'équipement supplémentaire des STEP pour l'élimination des composés traces organiques au moyen de la taxe fédérale sur les eaux usées, le tarif maximal est relevé, passant de 9 à 16 francs par habitant raccordé et par an. Il est réduit une fois les mesures mises en œuvre. À cet effet, l'art. 60b, al. 2 à 4, est adapté.

Par ailleurs, le prélèvement de la taxe sur les eaux usées est prolongé de dix ans, jusqu'en 2050. Désormais, des indemnités sont allouées aux cantons lorsque les mesures de construction ont commencé d'ici à 2045. À cet effet, les art. 60b, al. 4, et 61a, al. 2, sont modifiés.

Les nouvelles exigences d'efficacité des STEP concernant l'élimination des composés azotés et des composés traces organiques ne requièrent aucune adaptation au niveau de la loi. Sur la base de l'art. 9, al. 2, let. a, LEaux, le Conseil fédéral les définira au niveau de l'ordonnance (point 4.2.1).

Garantie de l'exécution dans le domaine de la protection de l'eau potable et des eaux souterraines et de l'épuration des eaux usées

Afin que les cantons disposent de prescriptions temporelles claires pour l'exécution, la nouvelle réglementation fixe un délai pour déterminer des aires d'alimentation et pour mettre en œuvre des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques et les composés azotés, à savoir d'ici à 2050. Pour la détermination des aires d'alimentation, un objectif intermédiaire est également fixé à 2045. À cet effet, les art. 84a et 84c sont introduits. Comme l'équipement des STEP repose sur leur cycle de renouvellement, la fixation d'objectifs intermédiaires dans ce domaine n'est pas judicieuse.

Afin que les cantons puissent planifier les mesures au-delà des limites communales et cantonales et les mettre en œuvre dans le temps imparti, des dispositions relatives à la planification cantonale des nouvelles mesures et à la présentation des rapports sont introduites dans les art. 84b et 84d. Cela permet aussi à la Confédération de respecter son obligation de surveillance de l'exécution cantonale. Afin que les cantons puissent mettre à disposition les ressources pour la planification et la mise en œuvre des travaux nécessaires à la détermination des aires d'alimentation et engager rapidement les

travaux permettant d'exécuter la réglementation correspondante, l'art. 62d introduit un cofinancement temporaire de la Confédération.

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

La LEaux prévoit une exemption de l'obligation de raccordement aux égouts publics. Cette exemption s'applique actuellement aux exploitations agricoles comprenant un important cheptel bovin ou porcin. La modification de la loi étend cette exemption aux exploitations comprenant un important cheptel d'animaux de rente. L'art. 12, al. 4, LEaux est adapté en conséquence.

4.2 Mise en œuvre

4.2.1 Exécution

La responsabilité de l'exécution de la législation fédérale sur la protection des eaux et, par conséquent, de l'exécution de la réglementation proposée ici incombe aux cantons. Ceux-ci sont chargés d'édicter les prescriptions cantonales nécessaires à cet égard (art. 45 LEaux). En qualité d'office fédéral compétent, l'OFEV surveille l'exécution (art. 46, al. 1, LEaux). Dans la mesure du possible, la mise en œuvre administrative de la réglementation prévue, notamment la présentation de rapports à la Confédération, s'effectue par des moyens électroniques.

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Désormais, l'obligation des cantons de déterminer des aires d'alimentation est réglée au niveau de la loi (LEaux). Le Conseil fédéral fera figurer les concrétisations nécessaires dans l'OEaux. Celle-ci entrera en vigueur en même temps que la LEaux modifiée.

Sur la base des prescriptions du droit fédéral, les **captages d'eaux souterraines d'importance régionale** sont déterminés dans les plans cantonaux d'approvisionnement en eau potable. À cet effet, il est prévu de préciser la notion d'« importance régionale » au niveau de l'ordonnance conformément aux critères suivants. Un captage d'eaux souterraines d'importance régionale

- approvisionne en eau potable une proportion élevée de la population d'une région et présente une vulnérabilité relativement faible aux périodes de sécheresse prolongées, ou
- garantit, en cas de défaillance d'une ressource en eaux souterraines, l'approvisionnement en eau d'une proportion élevée de la population d'une région à partir d'une ressource hydrique indépendante sur le plan hydrologique.

L'OEaux définit d'ores et déjà les exigences relatives à la qualité des eaux souterraines. Si les exigences pour les eaux souterraines utilisées comme eau potable (annexe 2, ch. 22, OEaux) ne sont pas respectées, **les eaux souterraines sont polluées** et les cantons doivent déterminer une aire d'alimentation.

Dans l'OEaux, il faut désormais définir quand **les eaux souterraines utilisées sont exposées à un danger de pollution** et, par conséquent, quand une aire d'alimentation

doit être déterminée. Une aire d'alimentation doit être déterminée lorsqu'il existe un danger de pollution sur la base d'un des trois critères suivants :

- lorsqu'au moins 40 % de la superficie du bassin d'alimentation du captage est exploitée pour des grandes cultures ou des cultures spéciales. Dans ce cas, **il y a un grand danger que la valeur limite de 25 mg/l fixée pour la concentration en nitrate dans les eaux souterraines soit dépassée et que les concentrations en produits de dégradation de produits phytosanitaires dans les eaux souterraines soient supérieures à 0,1 µg/l ;**
- lorsqu'au moins 60 % de la superficie du bassin d'alimentation du captage est constituée de surfaces urbanisées. Dans ce cas, **il y a un grand danger de pollution par des composés traces organiques provenant des zones urbanisées**, par exemple du fait des activités de construction ou d'un défaut d'étanchéité des installations d'évacuation et d'épuration des eaux.
- Certaines installations situées dans l'aire d'alimentation d'un captage d'eaux souterraines utilisent ou libèrent des substances qui ne sont ni dégradées ni suffisamment retenues dans le sol. En cas de manipulation inappropriée ou d'incident (accident [majeur], défaut d'étanchéité des conduites), ces substances peuvent se retrouver dans les eaux souterraines et les polluer. Il y a un **grand danger de pollution du fait d'apports de substances**, par exemple provenant de stations-service, de certaines entreprises industrielles et artisanales, de terrains de golf, de sites de stockage définitif, de sites pollués, ainsi que de tronçons autoroutiers très fréquentés ou de tronçons ferroviaires fortement utilisés pour le transport de marchandises dangereuses. Compte tenu des conditions concrètes, les cantons définissent dans quels cas une aire d'alimentation doit être déterminée.

En règle générale, dans les aires d'alimentation, il n'y a aucune obligation d'indemniser si des restrictions sont définies concernant les engrais ou l'utilisation de produits phytosanitaires²⁰. Il n'y aurait une obligation d'indemniser que si ces restrictions étaient si sévères qu'elles s'apparenteraient à une expropriation (matérielle).

Épuration des eaux usées

Le Conseil fédéral est chargé d'édicter des prescriptions concernant le déversement dans les eaux des eaux à évacuer (art. 9, al. 2, let. a, LEaux). Les exigences existantes relatives au déversement d'eaux polluées communales dans les eaux (annexe 3.1, ch. 2, OEaux) doivent être complétées en ce qui concerne les composés azotés et les composés traces organiques. Les mesures requises d'ici à 2050 sont ainsi concrétisées.

Afin de garantir une mise en œuvre peu coûteuse, ces exigences sont définies, comme jusqu'à présent, en fonction de la grandeur de la STEP. Les exigences suivantes sont prévues et seront concrétisées lors de la modification de l'OEaux.

- **Nouvelles exigences relatives au déversement d'ammonium et de nitrite.** Les exigences actuelles relatives au déversement d'ammonium et de

²⁰ STUTZ Umweltrecht, 2023 : Entschädigungspflichten bei Grundwasserschutzzonen und -arealen sowie bei Zuströmbereichen Z_u. Rechtsgutachten vom 22. September 2023, S. 21 (en allemand uniquement)

nitrite ne garantissent pas le respect des normes techniques d'épuration des eaux usées. Aujourd'hui, les STEP doivent respecter des exigences relatives au déversement d'ammonium uniquement s'il a des effets néfastes sur la qualité d'un cours d'eau (annexe 3.1, ch. 2, n° 5, OEaux). À l'avenir, toutes les STEP comptant plus de 1000 EH (voir définition au chap. 3) devront satisfaire à ces exigences relatives au déversement d'ammonium. Pour les STEP comptant moins de 1000 EH, les exigences actuelles en cas d'effets néfastes sur la qualité de l'eau seront maintenues. De plus, la valeur indicative pour le nitrite doit être convertie en valeur limite.

- **Délai de mise en œuvre pour les exigences existantes.** Afin de combler rapidement le déficit d'exécution pour quelque 80 STEP en ce qui concerne les exigences existantes relatives au déversement d'ammonium (point 1.1.2), un délai de mise en œuvre d'ici à 2035 est fixé.
- **Nouvelles exigences relatives à l'élimination de l'azote total pour les STEP comptant plus de 10 000 EH.** Conformément aux normes techniques actuelles, une réduction de la quantité d'azote total dans les eaux usées de 80 %, en moyenne annuelle, est introduite pour les STEP comptant plus de 10 000 EH.
- **Exigences relatives à l'élimination de composés traces organiques en cas de dépassements des valeurs limites dans les cours d'eau.** Afin que les valeurs limites pour les composés traces organiques ne soient pas dépassées dans les eaux du fait du déversement d'eaux usées épurées, la part des eaux usées non traitées pour ce qui est des composés traces organiques ne doit en général pas être supérieure à 2 %. C'est pourquoi les STEP comptant plus de 1000 habitants raccordés doivent prendre des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques si leur déversement a pour conséquence que cette part excède 2 % dans les eaux. Comme cette part des eaux usées est une valeur empirique moyenne pour le dépassement des valeurs limites, les cantons ont la possibilité de décider au cas par cas, par exemple selon les relevés effectués, s'il est nécessaire ou non de prendre des mesures. Par ailleurs, les STEP comptant moins de 1000 habitants raccordés doivent prendre des mesures si le déversement de composés traces organiques entraîne un dépassement des valeurs exigées (annexe 2, ch. 11, al. 3, n° 3 et 4).

La modification de la LEaux entrera en vigueur en même temps que les modifications de l'OEaux.

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

L'exemption de l'obligation de se raccorder aux égouts publics, valable actuellement pour les exploitations agricoles comprenant un important cheptel bovin ou porcin, est étendue aux exploitations comprenant un important cheptel d'animaux de rente. Cette nouvelle exception s'applique uniquement aux exploitations situées dans le périmètre des égouts publics, où un raccordement n'est pas sensiblement plus cher que dans la zone à bâtir (cf. point 0). Les exploitations situées dans des régions retirées sont déjà libérées de l'obligation de se raccorder aux égouts publics.

Les autres conditions à remplir par les exploitations pour être exemptées de l'obligation de raccordement restent inchangées :

- Un important cheptel comprend huit unités de gros bétail-fumure (UGBF), ce qui correspond à environ huit vaches laitières, près de 50 moutons, 800 poules pondeuses ou quinze chevaux. La précision correspondante à l'art. 12, al. 3, OEaux est adaptée comme le demande la motion 23.4379, de manière à s'appliquer à toutes les espèces d'animaux de rente et non plus uniquement aux bovins et aux porcs.
- Les exploitations agricoles sont responsables de mélanger les eaux usées domestiques avec les engrais de ferme solides. L'épandage des eaux usées domestiques non mélangées reste interdit (art. 7 LEaux). Une aide à l'exécution complètera les prescriptions relatives au rapport entre fumier et eaux usées domestiques dans le mélange, comme c'est déjà le cas pour le mélange entre lisier et eaux usées domestiques.
- L'exploitation doit être située en zone agricole (art. 12, al. 1, let. a, LEaux).
- L'exploitation doit disposer d'une capacité d'entreposage suffisante pour les engrais de ferme et les eaux usées domestiques et elle doit pouvoir utiliser le mélange sur les terres en propre ou en fermage (art. 12, al. 4, let. b, LEaux).

La nouvelle réglementation autorise le mélange des eaux usées domestiques avec les engrais de ferme solides. Cette modification de la loi a également des répercussions sur les exploitations agricoles situées en dehors du réseau d'égouts publics, déjà exemptées de l'obligation de se raccorder à celui-ci (principe d'égalité de traitement). Ces exploitations auront désormais une possibilité supplémentaire pour évacuer leurs eaux usées domestiques : si elles disposent d'un cheptel d'animaux de rente suffisamment important, elles pourront mélanger celles-ci aux engrais de ferme solides et épandre le mélange sur les champs. Jusqu'à présent, cela n'était possible qu'avec les engrais de ferme liquides.

Les engrais liquides présentent un risque plus élevé de pollution des eaux. Contrairement au lisier, il est autorisé d'épandre du fumier dans les zones S2 et S_h de protection des eaux souterraines. Ces zones de protection s'étendent jusqu'à proximité immédiate de captages d'eaux souterraines. Afin d'éviter que des germes et des substances nocives provenant du fumier mélangé aux eaux usées domestiques ne se retrouvent dans l'eau potable, il est prévu d'adapter l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim ; RS 814.81).

En vertu de l'annexe 2.6, ch. 3.3.1, al. 2, ORRChim, il est interdit d'épandre des engrais de ferme liquides ou des engrais de recyclage liquides dans les zones S2 et S_h de protection des eaux souterraines. Cette interdiction doit également s'appliquer aux engrais de ferme solides qui ont été mélangés aux eaux usées domestiques.

4.2.2 Défis dans le cadre de la mise en œuvre

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Pour déterminer les aires d'alimentation dans les délais, les services cantonaux de la protection des eaux doivent disposer des ressources humaines et financières requises.

De nombreux cantons et bureaux spécialisés privés n'ont pas encore suffisamment d'expérience en matière de détermination des aires d'alimentation. Cela a été pris en considération lors de l'adaptation du délai de mise en œuvre d'ici à 2050. Par ailleurs, la plateforme Protection des eaux souterraines gérée par la Confédération et les cantons au Centre d'hydrogéologie et de géothermie de l'Université de Neuchâtel (CHYN) soutiendra ces travaux. Cette plateforme renforcera l'exécution par les cantons et les compétences des bureaux spécialisés grâce à l'élaboration d'aides à la mise en œuvre, d'exemples de bonnes pratiques ainsi que d'offres de formation initiale et continue.

Avec la détermination des aires d'alimentation, la présente modification de la LEaux pose les bases requises pour que les cantons puissent protéger efficacement les ressources en eau potable. Les travaux d'assainissement des eaux souterraines polluées qui font suite à la détermination des aires d'alimentation sont un défi de taille pour les cantons. Ces travaux ne sont pas induits par la présente modification de la LEaux (point 1.1.1), mais celle-ci peut soutenir leur mise en œuvre. Lorsque l'eau des captages d'eaux souterraines est polluée, les cantons doivent ordonner les mesures qui s'imposent dans l'aire d'alimentation afin d'améliorer la qualité de l'eau. Les mesures doivent être définies de manière contraignante pour les propriétaires fonciers dans le cadre d'une procédure cantonale dans la mesure où elles ne sont pas mises en œuvre au moyen de conventions conclues sur une base volontaire. Ces procédures sont souvent complexes et fastidieuses en raison des oppositions qui peuvent être formulées. En outre, il est nécessaire d'informer les exploitants et de procéder à des contrôles afin que les mesures ordonnées soient appliquées.

Épuration des eaux usées

L'adaptation de l'élimination de l'azote aux normes techniques actuelles et l'équipement des STEP pour éliminer les composés traces organiques seront les plus grandes modifications de l'épuration des eaux usées des dernières décennies. À la demande des cantons, la plateforme « Techniques de traitement des micropolluants » avait été créée pour appuyer la mise en œuvre de la modification de la LEaux entrée en vigueur en 2016. La plateforme soutient l'équipement actuel des STEP pour éliminer les composés traces organiques en encourageant le développement et l'échange de connaissances, ce qui rend les procédés plus économiques. Les thématiques abordées par cette plateforme doivent être élargies afin que les cantons, les communes, les exploitants de STEP et les bureaux d'ingénieurs et d'études soient aidés également dans l'adaptation de l'élimination de l'azote. La plateforme doit en particulier garantir que les connaissances disponibles en Suisse et à l'étranger soient mises à la disposition de tous les acteurs.

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

Pour qu'une exploitation agricole puisse être exemptée de l'obligation de se raccorder aux égouts publics, les agriculteurs doivent démontrer au canton comment sera effectué le mélange exigé des eaux usées domestiques et du fumier solide. Il peut être envisagé de liquéfier le fumier solide ou d'humidifier le fumier solide riche en paille avec les eaux usées domestiques. Malheureusement, l'expérience dans ce domaine est

faible et un état de la technique fait défaut (notamment en ce qui concerne les proportions à appliquer, les appareils de brassage à utiliser et comment prévenir la volatilisation de l'ammoniac lors du traitement du fumier de volaille).

De plus, les cantons ne peuvent que difficilement contrôler, ou seulement au prix d'efforts considérables, si les eaux usées domestiques ont été suffisamment mélangées à des engrais de ferme solides avant d'être épandues dans les champs.

4.3 Adéquation des tâches et du financement

Les informations relatives aux conséquences financières de la modification prévue de la LEaux figurent au chapitre 6.

Les coûts de détermination des aires d'alimentation sont un investissement unique dans la garantie de l'approvisionnement en eau potable. Cet investissement est nécessaire pour protéger l'eau potable et s'assurer qu'à l'avenir également, la Suisse pourra, à moindre coût et de manière décentralisée, s'approvisionner en eau potable qui est extraite à partir de différentes ressources d'eau souterraine indépendantes les unes des autres et qui ne nécessite aucun traitement complexe (point 1.1.1). Selon l'Association pour l'eau, le gaz et la chaleur, la valeur de remplacement de l'ensemble des infrastructures suisses d'approvisionnement en eau s'élève à 58 milliards de francs. L'investissement supplémentaire dans ces infrastructures pour la détermination des aires d'alimentation représente environ 0,25 % de cette valeur (point 6.2.1).

Investir dans l'équipement des STEP permet de se conformer aux normes techniques actuelles et de réduire les impacts négatifs sur les eaux et le climat. Le rapport utilité-coût est positif (point 6.3.2).

L'assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente n'entraîne pas de coûts pour la Confédération et les cantons (points 6.1.3 et 6.2.1).

5 Commentaire des dispositions

Art. 12, al. 4

À l'art. 12, al. 4, LEaux, le terme « cheptel bovin ou porcin » est remplacé par « cheptel d'animaux de rente » et le terme « lisier » par « engrais de ferme ». Ainsi, toutes les exploitations agricoles comprenant un important cheptel d'animaux de rente sont exemptées de l'obligation de se raccorder aux égouts publics, peu importe que ces animaux de rente produisent des engrais de ferme liquides ou solides. Comme jusqu'à présent, un cheptel est considéré comme important lorsqu'il comprend au moins huit unités de gros bétail-fumure.

Art. 14, al. 4, 5 et 6

Dans les versions française et italienne, l'art. 14, al. 4, 5 et 6, comporte des erreurs de traduction manifestes, qui sont corrigées dans la présente révision. La version allemande de l'art. 14, al. 4, 5 et 6, demeure inchangée.

Dans la version allemande de l'art. 14, al. 4, le terme « ha Nutzfläche » est employé dans la première phrase. Dans la version italienne, le terme « ettaro », utilisé jusqu'à présent, doit donc être remplacé par « ettaro di superficie utile ». Dans la deuxième phrase, la version allemande emploie le terme « Hofdünger ». Dans la version italienne, le terme « concime », utilisé jusqu'à présent, doit donc être remplacé par « concime di fattoria ».

Dans la version allemande de l'art. 14, al. 5, le terme « Dünger » (tel que défini à l'art. 2, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur les engrais [RS 916.171]) englobe notamment les engrais de ferme, mais aussi les engrais de recyclage comme des produits liquides ou solides issus de la méthanisation provenant d'exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente. La notion utilisée dans la version française, à savoir « engrais de ferme », est donc trop restreinte. Seul le terme « engrais » doit désormais être employé.

Le terme « Bodenbelastbarkeit » utilisé dans la version allemande de l'art. 14, al. 6, LEaux, décrit la quantité maximale d'éléments nutritifs pouvant être apportés par la fumure sans présenter de risque concret pour les eaux (capacité de rétention ; OFEV et OFAG, 2012 : Éléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture. Un module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture. Édition partiellement révisée en 2021. L'environnement pratique n° 1225 : 60 p.).

Par erreur, le terme allemand « Bodenbelastbarkeit » a été traduit en français par « charge du sol en polluants » et en italien par « la capacità del suolo di sopportare aggravati inquinanti ». Les engrais de ferme ou les digestats ne sont pas des polluants, mais des produits fertilisants. Désormais, la traduction de « Bodenbelastbarkeit » à l'art. 14, al. 6, est « la capacité de rétention du sol » en français et « capacità di ritenzione del suolo » en italien.

Art. 19a (nouveau) Aires d'alimentation des captages d'eaux souterraines et des périmètres de protection des eaux souterraines

L'**al. 1** oblige les cantons à déterminer l'aire d'alimentation pour les captages d'eaux souterraines d'intérêt public (captages d'eau potable) si

- a) le captage d'eaux souterraines est d'importance régionale, ou
- b) les eaux souterraines utilisées sont polluées par des substances dont la dégradation ou la rétention sont insuffisantes, ou
- c) si la menace d'une telle pollution existe.

Avec la lettre a), l'ancienne obligation de déterminer une aire d'alimentation s'étend aux captages d'eaux souterraines d'importance régionale, dans la mesure où l'eau n'est pas polluée ou menacée de l'être. Le point 4.2.1 précise les facteurs que les cantons prennent en considération pour décider quels captages d'eaux souterraines relèvent de cette catégorie.

Pour les captages d'eaux souterraines cités aux let. b) et c), les cantons doivent d'ores et déjà déterminer une aire d'alimentation (art. 29, al. 1, let. c, OEaux). Sur la base

des analyses de l'eau et de la comparaison avec les valeurs limites visées à l'annexe 2, ch. 2, OEaux, les cantons contrôlent si les eaux souterraines sont polluées. Désormais, il faut préciser dans l'OEaux le moment où les eaux souterraines utilisées ou destinées à l'être sont considérées comme menacées (point 4.2.1).

La détermination d'une aire d'alimentation n'est pas obligatoire si les eaux souterraines sont polluées par des germes ou par des substances facilement dégradables (p. ex. huiles minérales). Pour lutter contre de telles pollutions, il suffit de prendre des mesures dans les zones de protection des eaux souterraines, moins étendues que l'aire d'alimentation.

L'**al. 2** précise qu'il n'est pas nécessaire de déterminer une aire d'alimentation si l'utilisation de la substance qui est à l'origine de la pollution est déjà interdite à l'échelle nationale (p. ex. substances actives de produits phytosanitaires comme le chlorothalonil et le S-métolachlore). Dans ces cas, les mesures requises pour protéger l'eau potable ont déjà été prises à l'échelle nationale ; il ne faut pas en prendre spécifiquement pour les aires d'alimentation. La législation sur les denrées alimentaires contient des prescriptions sur l'édition de mesures afin de garantir néanmoins un approvisionnement sûr en eau potable.

Jusqu'à présent, pour calculer l'étendue de l'aire d'alimentation, il fallait tenir compte de la quantité d'eau maximale qui pouvait être prélevée. Souvent, cette quantité d'eau (quantité mise en concession) correspond à un multiple de ce qui est effectivement utilisé, ce qui s'est traduit par des aires d'alimentation inutilement grandes.

Désormais, en vertu de l'annexe 4, ch. 113, OEaux, il faut tenir compte de la quantité d'eaux souterraines captées à long terme et de la quantité d'eau (débit de source) sortant du captage. La nouvelle réglementation réduit l'étendue des aires d'alimentation.

Une aire d'alimentation est considérée comme déterminée dès lors qu'elle figure sur la carte de protection des eaux (art. 30 OEaux). Celle-ci est contraignante pour les autorités.

L'**al. 3** règle les aires d'alimentation pour les périmètres de protection des eaux souterraines. Un périmètre de protection des eaux souterraines est un périmètre que le canton délimite pour assurer l'exploitation future des eaux souterraines (art. 21, LEaux). La délimitation de tels périmètres sert en particulier à éviter que la construction de bâtiments ne rende impossible le captage des eaux souterraines à l'avenir.

En vertu de l'ordonnance en vigueur, les cantons sont tenus de déterminer l'aire d'alimentation d'un périmètre de protection des eaux souterraines, si l'eau est polluée par des substances dont la dégradation ou la rétention sont insuffisantes, ou si de telles substances présentent un danger concret de pollution (art. 29, al. 1, let. c). Désormais, en vertu de l'al. 3, il est à la discrétion des cantons de déterminer une aire d'alimentation pour des périmètres de protection des eaux souterraines, si l'eau souterraine est polluée par des substances dont la dégradation ou la rétention sont insuffisantes ou si la menace d'une telle pollution existe.

Aujourd'hui déjà, les cantons sont tenus de lutter contre la pollution des eaux souterraines dans les périmètres de protection des eaux souterraines (art. 47 OEaux). Or, il n'est en général pas connu à l'avance où dans ces périmètres un ou plusieurs captages

d'eaux souterraines seront mis en place, ni quelle quantité d'eau sera captée. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer les aires d'alimentation avec précision. Les cantons doivent donc pouvoir décider au cas par cas si la détermination d'une aire d'alimentation est appropriée pour lutter contre la pollution des eaux souterraines.

Seule la Confédération est compétente pour légiférer sur la protection qualitative des eaux (art. 76, al. 3, de la Constitution fédérale [Cst.]²¹). Les cantons n'ont pas la possibilité d'ordonner des restrictions d'utilisation supplémentaires. L'al. 3 est donc nécessaire pour que les cantons aient le droit de déterminer une aire d'alimentation pour un périmètre de protection des eaux souterraines.

L'al. 4 permet au Conseil fédéral de faire les précisions nécessaires au niveau de l'ordonnance.

Art. 44, al. 2

Dans sa version française, l'art. 44, al. 2, contient une erreur flagrante de traduction, qu'il s'agit de corriger au moyen de la révision faisant l'objet du présent rapport. Les versions allemande et italienne correspondantes restent inchangées.

Dans la version allemande, la teneur de l'art. 44, al. 2, let. b, est la suivante: « unterhalb des Grundwasserspiegels bei einem Grundwasservorkommen, das sich nach Menge und Qualität für die Wassergewinnung eignet ». La traduction de la version française « au-dessous du niveau des nappes souterraines exploitées » doit donc être corrigée comme suit : « au-dessous du niveau d'une nappe souterraine qui, en raison de la quantité et de la qualité de l'eau, est exploitable ».

Art. 60b, al. 2, 3 et 4

Désormais, en vertu de l'al. 2, les STEP qui ont pris des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques doivent verser une taxe réduite. Jusqu'à présent, l'al. 2 prévoyait une exemption de la taxe après la mise en œuvre des mesures, ce qui revenait à réduire la taxe de 9 francs par habitant raccordé. Cette réduction de 9 francs par habitant raccordé est maintenue pour compenser la hausse des coûts d'exploitation induits par l'élimination des composés traces organiques²². Il est ainsi prévu que, par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe à prélever à 16 francs par habitant raccordé et par an, puis le réduise à 7 francs, soit une baisse de 9 francs, une fois les mesures mises en œuvre. Les STEP qui ont déjà pris des mesures dans le cadre du droit actuel doivent donc désormais verser une taxe de 7 francs par habitant raccordé et par an.

Le tarif maximal, fixé à l'al. 3, passe de 9 à 16 francs par habitant raccordé et par an afin de rendre possible, dans l'OEaux, l'augmentation nécessaire de la taxe à prélever.

Comme tel est déjà le cas selon le droit en vigueur, l'al. 4 habilite le Conseil fédéral à fixer le tarif. Désormais, l'al. 4 précise que le Conseil fédéral est également habilité à

²¹ RS 101

²² 13.059 Message du 26 juin 2013 concernant la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (Financer l'élimination des composés traces organiques des eaux usées conformément au principe du pollueur-payeur)

fixer le montant de la réduction visée à l'al. 2 après la mise en œuvre des mesures. Comme indiqué plus haut, il est prévu que, dans l'OEaux, le Conseil fédéral fixe le tarif à 16 francs et le montant de la réduction à 9 francs par habitant raccordé et par an. Par ailleurs, le délai de prélèvement de la taxe par rapport à aujourd'hui est prolongé de dix ans, jusqu'à la fin de l'année 2050. Cela permet le financement de l'équipement dans le délai de mise en œuvre des mesures fixé à fin 2050 en vertu de l'art. 84a.

Art. 61a, al. 2

L'al. 2 indique que les indemnités ne sont allouées que si la mise en œuvre des mesures nécessaires a commencé au plus tard le 31 décembre 2045. Aujourd'hui, les indemnités sont allouées si les travaux débutent au plus tard le 31 décembre 2035. La prolongation de dix ans résulte de la prolongation du délai de prélèvement de la taxe visée à l'art. 60b, al. 4.

Art. 62d (nouveau) Aides financières pour la détermination des aires d'alimentation des captages d'eaux souterraines

En vertu de l'al. 1, la Confédération participe aux travaux nécessaires à la planification et à la détermination des aires d'alimentation des captages d'eaux souterraines afin d'accélérer la détermination des aires d'alimentation comme l'exige la motion 20.3625. Les aides financières pour la planification cantonale sont allouées, pour autant que cette dernière soit soumise à la Confédération dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente modification de la LEaux (let. a). Les aides financières pour la détermination des aires d'alimentation sont allouées, à condition que les travaux aient commencé après le 1^{er} janvier 2020 et soient achevés au plus tard le 31 décembre 2041 (let. b).

Une aire d'alimentation est considérée comme déterminée dès lors qu'elle figure sur la carte de protection des eaux du canton. Chaque année, les cantons font une demande d'aides financières. Ils demandent les aides financières rétroactives sur la base de la planification en vue de la détermination des aires d'alimentation conformément à l'art. 84d, dans laquelle ils énumèrent les travaux exécutés depuis le 1^{er} janvier 2020. Les aides financières sont allouées aux cantons sans convention-programme. Elles ne sont versées que si les mesures envisagées reposent sur une planification adéquate, assurent une protection efficace des eaux, sont conformes à l'état de la technique et sont économiques. La Confédération n'alloue pas d'aides financières pour la planification et la détermination des aires d'alimentation pour les périmètres de protection des eaux souterraines.

En vertu de l'al. 2, les aides financières allouées par la Confédération couvrent 40 % au plus des travaux de planification et de détermination des aires d'alimentation. Le financement est dégressif. Les modalités concrètes seront fixées dans l'OEaux. Durant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur, les aides financières s'élèveront à 40 % au plus. À partir de la quatrième année, ce taux sera réduit de deux points de pourcentage par an. Afin d'accélérer la mise en œuvre, l'année déterminante sera celle de l'achèvement des travaux. Le financement s'effectuera dans les limites des crédits accordés.

Le délai de financement (d'ici à 2041), de neuf ans plus court que le délai de mise en œuvre (2050), de même que le financement rétroactif et dégressif reflètent la volonté exprimée dans la motion de promouvoir une mise en œuvre rapide. En outre, les coûts de mise en œuvre seront probablement plus élevés les premières années, étant donné que les connaissances nécessaires aux travaux doivent encore être acquises, en particulier par les bureaux spécialisés. La dégressivité des aides financières permet ainsi d'amortir ces coûts initiaux accrus. Il ne doit en effet pas être avantageux pour les cantons d'attendre (désavantage du précurseur), ce qui serait contraire à l'esprit de la motion.

En vertu de l'**al. 3**, les demandes d'aides financières doivent être déposées au plus tard le 31 décembre 2037. Étant donné que le dimensionnement d'une aire d'alimentation peut prendre jusqu'à trois ans, les demandes devront être déposées auprès de la Confédération au plus tard quatre ans avant l'échéance du délai de financement afin de garantir que les travaux soient achevés dans le délai imparti et que les tâches administratives soient effectuées correctement.

Art. 64, al. 3

L'art. 64, al. 3, doit être abrogé. Le délai d'allocation d'indemnités pour l'établissement des inventaires cantonaux des installations pour l'approvisionnement en eau a expiré depuis le 1^{er} novembre 2010.

Section 4 Mesures destinées à éliminer les composés traces organiques et les apports d'azote

Art. 84a (nouveau) Délai de mise en œuvre

L'art. 84a indique que les mesures destinées à éliminer les composés traces organiques et à garantir le respect des exigences relatives au déversement de composés azotés par les STEP doivent être mises en œuvre d'ici au 31 décembre 2050. Les exigences exactes concernant le déversement de composés traces organiques et de composés azotés par les STEP sont réglées au niveau de l'ordonnance. La mise en œuvre dans le délai imparti des mesures requises incombe aux cantons. Le respect des exigences n'est pas directement demandé avec l'entrée en vigueur de la législation, mais il se fait conformément à la planification cantonale visée à l'art. 84b et sur la base des adaptations, décidées par les cantons, des autorisations de déversement.

Art. 84b (nouveau) Planification et rapport

L'**al. 1** oblige les cantons à établir une planification pour toutes les STEP situées sur leur territoire. Dans cette planification, les cantons définissent les mesures requises dans les STEP pour respecter les exigences d'élimination des composés azotés et des composés traces organiques, et coordonnent les mesures des STEP. En outre, ils fixent pour chaque STEP le dernier délai possible de mise en œuvre des mesures en fonction de l'urgence de la protection des eaux, en tenant compte des aspects tels que les cycles d'assainissement et de renouvellement ainsi que la taille des STEP.

Dans le cadre de la planification, les cantons doivent examiner les fusions régionales de STEP afin de définir des mesures optimales en matière de protection des eaux et d'efficacité des coûts. Dans les bassins versants transcantonaux, les cantons coordonnent les mesures avec les cantons voisins concernés. Il est prévu d'inscrire le contenu minimal de la planification cantonale dans une aide à l'exécution.

L'**al. 2** indique que les cantons doivent soumettre la planification à la Confédération au plus tard dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi.

L'**al. 3** indique que les cantons doivent, tous les quatre ans, informer la Confédération sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la planification cantonale, le premier rapport devant être remis six ans après l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi. Il est prévu d'inscrire le contenu minimal du rapport cantonal dans une aide à l'exécution. Afin de limiter la charge de travail fédérale et cantonale liée à l'exécution, l'établissement des rapports doit être automatisé, par exemple dans le cadre des modèles de géodonnées minimaux déjà établis.

Section 5 Mesures destinées à désigner les aires d'alimentation

Art. 84c (nouveau) Délai de mise en œuvre

La détermination des aires d'alimentation est échelonnée dans le temps. En premier lieu, les cantons déterminent d'ici à 2045 au plus tard les aires d'alimentation pour des captages d'eaux souterraines d'importance régionale et pour des captages d'eaux souterraines dont l'eau est polluée.

Ensuite, les cantons déterminent d'ici à 2050 au plus tard les aires d'alimentation pour les autres captages d'eaux souterraines. Il s'agit de ceux qui sont fortement menacés (point 4.2.1). Aucun délai de mise en œuvre n'est fixé pour les aires d'alimentation pour des périmètres de protection des eaux souterraines étant donné que les cantons ne sont pas tenus de les délimiter.

Art. 84d (nouveau) Planification et rapport

Les al. 1 et 2 indiquent que les cantons établissent une planification en vue de la détermination des aires d'alimentation des captages d'eaux souterraines et la soumettent à la Confédération au plus tard dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi. Il est prévu d'inscrire le contenu minimal de la planification cantonale dans une aide à l'exécution.

L'al. 3 oblige les cantons à présenter des rapports à la Confédération. Ils remettent le premier rapport six ans après l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi, puis tous les quatre ans. Il est prévu d'inscrire le contenu minimal du rapport cantonal dans une aide à l'exécution. Dans la mesure du possible, le rapport est établi en ligne, à moindres frais pour les cantons.

6 Conséquences

Le présent chapitre détaille les conséquences des modifications législatives pour la protection de l'eau potable et des eaux souterraines, pour l'épuration des eaux usées

ainsi que l'assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente.

Dans le domaine de la protection de l'eau potable et des eaux souterraines, l'OFEV a commandé une évaluation économique²³. Les explications données aux points suivants résument entre autres les résultats de cette évaluation. Les hypothèses de l'évaluation économique diffèrent toutefois sur un point de la modification législative faisant l'objet du présent rapport : il s'agit de la réglementation de la durée et de la part du cofinancement assuré par la Confédération en vue de la détermination des aires d'alimentation. Afin de mieux respecter l'esprit de la motion, le cofinancement par la Confédération a été conçu de manière à accélérer la mise en œuvre. La répartition des coûts entre la Confédération et les cantons résultant de l'évaluation économique ne correspond donc pas aux conséquences attendues de la modification législative. En revanche, les coûts totaux figurant dans l'évaluation économique restent valables.

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

La planification en vue de la détermination des aires d'alimentation coûte à l'échelle nationale un total de 11 millions de francs sur toute la période, contre 130 millions de francs pour le dimensionnement des aires d'alimentation. La Confédération prend à sa charge 40 % au plus des coûts imputables des cantons.

Les **coûts supplémentaires** pour la Confédération générés par ces aides financières sont donc estimés à 28,5 millions de francs sur toute la période, dont grosso modo 24 millions de francs pour le dimensionnement des aires d'alimentation qui seront déterminées d'ici à 2041 (près de 2,2 millions de francs par an pendant 11 ans) et 4,5 millions de francs pour la planification cantonale sur une période de deux ans (près de 2,25 millions de francs par an de 2029 à 2030).

Les **conséquences pour le personnel** de la Confédération se traduisent par deux équivalents plein temps (EPT) jusqu'en 2050. Ils sont notamment employés à vérifier les planifications cantonales et traiter les demandes d'aides financières. Par ailleurs, les cantons bénéficient de conseils professionnels et des aides à l'exécution sont mises à leur disposition.

À cela s'ajoutent, pendant la première décennie qui suit l'entrée en vigueur, environ 400 000 francs par an pour des charges de biens et services permettant de garantir l'exécution et de soutenir financièrement la plateforme Protection des eaux souterraines (élaboration des bases pour l'exécution comme des exemples de bonnes pratiques, développement et échange de connaissances sur les méthodes hydrogéologiques de mesure des aires d'alimentation).

²³ Infrass, Holinger, 2024 : Volkswirtschaftliche Beurteilung der Motion 20.3625 «Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuflössbereiche» (en allemand uniquement avec un résumé en français)

Tableau 3 : Taux de cofinancement et estimation du montant des aides financières allouées chaque année par la Confédération dans le domaine de la protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Année	Aides financières pour la planification cantonale des aires d'alimentation	Aides financières pour la détermination des aires d'alimentation	Taux de cofinancement
	mio CHF	mio CHF	% des coûts imputables
2029	2,25	0	40
2030	2,25	0	40
2031	0	3,4 (financement rétroactif)	40
2032	0	1,9	38
2033	0	1,9	36
2034	0	2,3	34
2035	0	2,2	32
2036	0	2,3	30
2037	0	2,1	28
2038	0	2,0	26
2039	0	2,0	24
2040	0	1,9	22
2041	0	2,0	20
2042-2050	0	0	0
Total	4,5	24	

La modification de la loi pourrait inciter les cantons à mettre en œuvre davantage de projets de protection des eaux contre les pollutions par le nitrate visés à l'art. 62a LEaux (point 1.1.1). Les coûts que cela pourrait provoquer sont dus au comblement du déficit d'exécution et ne sont pas liés à la modification prévue de la LEaux. Les coûts des projets de protection des eaux visés à l'art. 62a sont financés en grande partie par la Confédération (OFAG). En introduisant l'art. 62a dans la LEaux, la Confédération avait défini, pour le programme de protection des eaux, un budget d'indemnités de 60 millions de francs par an. Cependant, un nombre nettement moins important de projets de protection des eaux ont été réalisés. Si les dispositions légales en vigueur depuis 1998 avaient été mises en œuvre de manière systématique, près de 40 millions de francs auraient été dépensés chaque année (en partant du principe que les moyens nécessaires étaient disponibles) pour quelque 400 projets supplémentaires

de protection des eaux contre les pollutions par le nitrate. Le traitement des projets de protection des eaux supplémentaires a de plus entraîné des charges de personnel accrues pour l'OFAG.

6.1.2 Épuration des eaux usées

Les **conséquences pour le personnel** de la Confédération avoisinent trois EPT. Ils sont employés à mettre en œuvre des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques, en particulier à vérifier et indemniser les planifications cantonales et les rapports, à vérifier et indemniser les projets d'équipement, à prélever et gérer la taxe sur les eaux usées, et à suivre et garantir l'utilisation efficace des moyens financiers. Les trois EPT étant financés par le produit de la taxe sur les eaux usées, ils sont neutres du point de vue budgétaire pour la Confédération.

La mise en œuvre du présent projet de révision est **neutre sur le plan budgétaire** pour la Confédération. Comme le prévoit la loi, les mesures destinées à éliminer les composés azotés sont financées par les taxes d'épuration communales, conformément au principe du pollueur-payeur. Les mesures destinées à éliminer les composés traces organiques étant financées par le produit de la taxe sur les eaux usées, elles sont neutres du point de vue des coûts pour la Confédération. L'adaptation prévue du tarif couvre les coûts de cofinancement de l'équipement supplémentaire permettant d'éliminer les composés traces organiques.

Les dépenses estimées de cofinancement de l'équipement supplémentaire d'ici à 2050 se chiffrent à environ 1,1 milliard de francs. À titre de comparaison, le total des dépenses pour le programme d'équipement en cours se monte à près de 1 milliard de francs.

La modification de loi proposée devrait entrer en vigueur en 2029. Le montant de la taxe est fixé de manière que l'état de la fortune du financement spécial à affectation déterminée soit nul à la fin de l'année 2050. Selon la planification actuelle, l'état de la fortune à la fin de l'année 2028 atteindra environ 137 millions de francs. À partir de 2029, le tarif maximal, soit 16 francs par habitant raccordé et par an, sera prélevé. D'ici à 2050, les recettes moyennes s'élèveront approximativement à 67 millions de francs par an, pour des dépenses moyennes proches de 73 millions de francs par an.

Avec l'évolution attendue des coûts, le montant de la taxe pourrait être réduit progressivement à partir de 2040. Si les dépenses moyennes se révélaient supérieures aux estimations, par exemple en raison d'une hausse inattendue du renchérissement, la réduction de la taxe sur les eaux usées interviendrait plus tard. L'adaptation du tarif sera vérifiée après une phase de mise en œuvre de dix ans. La taxe fédérale sur les eaux usées s'éteint à la fin de l'année 2050 et ne porte pas intérêt.

Tableau 4 : Conséquences sur les recettes prévues et état de la fortune de la taxe sur les eaux usées de la Confédération

Année	Recettes prévues	Dépenses en in- dennités prévues	État de la fortune du financement spécial
	mio CHF	mio CHF	mio CHF
2029	105	90	152
2030	102	90	164
2031	100	90	174
2032	92	90	176
2033	87	90	173
2034	85	90	168
2035	84	90	162
2036	81	80	163
2037	81	80	164
2038	81	80	165
2039	80	70	175
2040	60	70	165
2041	60	70	155
2042	60	70	145
2043	60	70	135
2044	60	70	125
2045	60	70	115
2046	41	50	106
2047	30	50	86
2048	30	50	66
2049	30	50	46
2050	4	50	0
Total	1473	1610	

Dans le programme d'équipement en cours destiné à éliminer les composés traces organiques, les travaux d'intérêt national de suivi, de développement technique et de promotion de l'échange de connaissances entre les chercheurs, les responsables de l'exécution et les acteurs de terrain, d'un montant maximum de 200 000 francs par an,

sont financés par le produit de la taxe et sont donc neutres du point de vue budgétaire. Cette pratique a fait ses preuves en tant qu'élément essentiel pour soutenir les cantons et la branche, et pour garantir une utilisation efficace du produit de la taxe sur les eaux usées. Afin de renforcer ce soutien à l'exécution, le financement est maintenu jusqu'en 2050, augmenté pour atteindre au maximum 400 000 francs par an, et utilisé pour cofinancer la plateforme Techniques de traitement des micropolluants (point 4.2.2). Le financement étant assuré par le produit de la taxe, il demeure neutre du point de vue budgétaire.

6.1.3 Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

La modification prévue dans ce domaine n'a aucune conséquence pour la Confédération.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

6.2.1 Cantons

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Le présent projet soutient les cantons dans la sécurisation des ressources en eau potable pour l'avenir. Une fois qu'ils ont mis en œuvre la modification législative prévue, tous les cantons connaissent leurs captages d'eaux souterraines d'importance régionale et ceux dont l'eau est polluée ou menacée de l'être, et ont déterminé leurs aires d'alimentation. Les cantons savent ainsi où ils doivent prendre des mesures d'assainissement. Si les aires d'alimentation sont déterminées, les autorités cantonales d'exécution peuvent réagir vite en cas d'accident ou de canalisations défectueuses dans une aire d'alimentation, car l'éventuelle menace pour un captage d'eaux souterraines est immédiatement établie.

Les **conséquences financières** pour un canton dépendent du nombre de captages d'eaux souterraines concernés sur son territoire. Afin de respecter les prescriptions dans le délai imparti, un canton doit déterminer entre une et dix aires d'alimentation par an. Les coûts moyens de calcul de l'étendue d'une aire d'alimentation s'élèvent à 85 000 francs. Les coûts à la charge du canton dépendent de la dégressivité du taux de cofinancement par la Confédération et s'étendent entre 50 000 et 85 000 francs.

À l'échelle de la Suisse, les coûts de détermination de quelque 1500 aires d'alimentation d'ici 2050, déduction faite des aides financières allouées par la Confédération, sont estimés à environ 106 millions de francs (5,3 millions de francs par an pendant 20 ans). Les coûts de la planification cantonale, déduction faite des indemnités fédérales allouées à tous les cantons, sont estimés à près de 6,5 millions de francs (environ 3,25 millions de francs par an pendant deux ans). Les coûts de la planification varient fortement d'un canton à l'autre. Ils dépendent du nombre de captages d'eaux souterraines sur le Plateau et dans les grandes plaines, ainsi que des données déjà disponibles.

Les **conséquences pour le personnel** des cantons dépendent également de la taille des cantons et de la mesure dans laquelle ils sont concernés. Selon les estimations, elles sont comprises entre 0,1 et 2 EPT par canton jusqu'en 2050. Ils sont employés avant tout à planifier et suivre les travaux de détermination des aires d'alimentation, à mettre à jour les cartes de protection des eaux et à effectuer les décomptes annuels avec la Confédération.

Il peut y avoir des **conséquences indirectes** pour les cantons si, comme cela est souhaité, le projet contribue à combler les déficits d'exécution existants concernant les captages d'eaux souterraines dont l'eau est polluée. Mais il s'agit ici de coûts qui sont dus non pas à la modification de loi proposée, mais à un déficit d'exécution existant. Les coûts (charges administratives comprises) sont estimés à un total d'environ 30 millions de francs par an pour tous les cantons. Cela comprend les parts cantonales pour les 400 projets de protection des eaux visés à l'art. 62a LEaux ainsi que des mesures de conseil, entièrement à la charge des cantons, dans 400 cas où les valeurs limites sont légèrement dépassées.

Épuration des eaux usées

Les conséquences pour le personnel des cantons dépendent de la mesure dans laquelle ils sont concernés. Selon les estimations, elles sont comprises entre 0,1 et 0,5 EPT, employé en particulier à planifier, à accompagner la mise en œuvre des mesures, et à conseiller les détenteurs de STEP. À cela s'ajoutent les coûts d'établissement des planifications cantonales, dont l'estimation pour l'ensemble des cantons est comprise entre 1,2 et 2,5 millions de francs.

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

En raison de la modification de l'art. 12, al. 4, LEaux, les cantons doivent vérifier que les conditions requises pour l'exemption de l'obligation de raccordement aux égouts publics sont remplies. Les cantons sont aussi responsables d'effectuer les contrôles nécessaires dans les exploitations pour vérifier que les eaux usées domestiques ont été suffisamment mélangées aux engrais de ferme. Malheureusement, l'expérience dans ce domaine est faible et un état de la technique fait défaut (point 4.2.2).

En outre, les cantons doivent vérifier que les prescriptions modifiées de l'ORRChim sont appliquées et que les exploitations n'épandent pas de fumier humidifié avec des eaux usées domestiques dans les zones S2 et Sh de protection des eaux souterraines (point 4.2.1).

Le besoin supplémentaire en personnel au niveau cantonal dépendra du nombre d'exploitations qui feront usage de cette nouvelle réglementation, mais devrait rester faible en raison du nombre limité d'exploitations concernées.

6.2.2 Communes

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

En règle générale, les **distributeurs d'eau** sont détenus par les villes et les communes. Grâce aux aires d'alimentation, les distributeurs d'eau ont moins d'efforts à déployer pour mieux gérer les risques auxquels sont exposées leurs ressources en eau, comme l'exige le droit des denrées alimentaires.

Ils bénéficient aussi d'une meilleure protection de leurs ressources en eau potable en vertu de l'art. 27, al. 1^{bis}, LEaux (point 6.3.1). La limitation de certains produits phytosanitaires dans les aires d'alimentation garantira à l'avenir que l'eau potable ne contient pas des concentrations élevées de produits de dégradation de produits phytosanitaires. Cela vaut indépendamment du fait qu'un produit de dégradation soit classé ou non comme potentiellement dangereux pour la santé ou l'environnement. Ainsi, des cas comme ceux liés au chlorothalonil et au S-métolachlore ne pourront plus se reproduire. S'agissant de leurs produits de dégradation, une valeur limite applicable à l'eau potable a été introduite à la suite de nouveaux résultats d'études, afin de protéger la population. Elle était ou est encore souvent dépassée. À l'avenir, grâce aux aires d'alimentation, les distributeurs d'eau n'auront pas à supporter les coûts supplémentaires d'un traitement complexe et de la centralisation qu'il implique (point 1.2.1).

Les conséquences financières et celles pour le personnel des communes et des distributeurs d'eau dépendent des réglementations cantonales. Si un canton inscrit dans son droit que les distributeurs d'eau doivent supporter les coûts engendrés par la détermination des aires d'alimentation, le canton répercute ces coûts sur les communes et les villes qui sont propriétaires des distributeurs d'eau.

Il peut y avoir des conséquences indirectes pour les distributeurs d'eau si, comme cela est souhaité, le projet contribue à combler les déficits d'exécution existants concernant les captages d'eaux souterraines dont l'eau est polluée et que les distributeurs d'eau prennent en charge une partie des coûts des mesures d'assainissement.

Épuration des eaux usées

En règle générale, les STEP sont détenues par les villes et les communes. Des exigences d'efficacité d'épuration étant prévues au niveau de l'ordonnance, environ 550 STEP sur les quelque 700 en Suisse devront prendre d'ici à 2050 des mesures supplémentaires en ce sens. Concrètement, sur les quelque 550 STEP, près de 50 % doivent améliorer leur efficacité d'épuration uniquement concernant les composés azotés ; près de 40 %, concernant les composés azotés et les composés traces organiques ; et près de 10 % uniquement concernant les composés traces organiques.

Le déficit d'exécution concernant le composé azoté qu'est l'ammonium doit être comblé d'ici à 2035. Cela concerne 80 STEP, dont les déversements des eaux usées entraînent un dépassement des valeurs limites fixées pour l'ammonium dans les eaux.

Aux exigences prévues au niveau de l'ordonnance sont associés des coûts d'investissement avoisinant 3,7 milliards de francs pour l'élimination de l'azote et 1,5 milliard de francs pour l'élimination des composés traces organiques. Un renchérissement annuel de 1,7 % jusqu'en 2050 est pris en compte. Aujourd'hui, les coûts d'élimination des eaux usées à l'échelle de la Suisse dépassent 2,2 milliards de francs par an. En raison de l'équipement des STEP, les communes, en tant qu'exploitants des STEP, verront ces coûts augmenter jusqu'en 2050 de 7 % environ pour l'élimination des composés azotés et de 4 % environ pour l'élimination des composés traces organiques. Des charges financières allégées du fait de l'évolution technologique et des fusions de STEP, ainsi que de possibles coûts supplémentaires, par exemple pour l'élimination des sols contaminés par des substances per- et polyfluoroalkylées provenant des chantiers de STEP, devraient évoluer conformément aux estimations. La hausse

des coûts intervient en majeure partie lors de la modernisation des STEP et est supérieure dans les communes qui avaient moins investi ces dernières années dans l'épuration des eaux usées. Les coûts d'élimination des eaux usées demeurent comparables à ceux observés en Allemagne et en Autriche.

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

La modification prévue dans ce domaine n'a aucune conséquence pour les communes.

6.2.3 Centres urbains, agglomérations et régions de montagne

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Le projet n'a pas de conséquences spécifiques pour les centres urbains et les agglomérations. Les régions de montagne, dépourvues de grandes cultures, ont généralement une utilisation moins intensive des surfaces. Ainsi, les captages d'eaux souterraines dont l'eau est polluée ou menacée de l'être par des substances dont la dégradation ou la rétention sont insuffisantes sont isolés. Dans ces régions, les cantons ne doivent déterminer une aire d'alimentation que pour les rares captages d'eaux souterraines d'importance régionale. Les cantons comptant de nombreux captages d'eaux souterraines, sur le Plateau et dans les grandes plaines, doivent supporter les coûts supplémentaires les plus importants.

Épuration des eaux usées

Afin de respecter les valeurs limites fixées pour les composés traces organiques, les STEP doivent non seulement s'équiper, mais aussi prendre des mesures. Cela est surtout vrai pour les petites STEP rurales. En vertu de la législation en vigueur, ces mesures ne peuvent pas être cofinancées au moyen de la taxe sur les eaux usées. La modification proposée de la LEau supprimera cette inégalité de traitement des petites STEP rurales.

Par ailleurs, l'adaptation de la taxe sur les eaux usées n'a pas de conséquences spécifiques pour les centres urbains et les agglomérations.

Les régions de montagne doivent relever un défi qui prend de nouveau tout son sens avec les nouvelles exigences : le dimensionnement et l'exploitation des STEP dans un contexte de fluctuation saisonnière de la charge d'eaux usées du fait du tourisme. Ici, l'encouragement prévu soutiendra le développement technique et l'échange de connaissances (point 4.2.2).

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

Le projet n'a pas de conséquences pour les centres urbains. Dans les régions de montagne, les conséquences devraient être faibles, étant donné que les conditions pour une exemption sont souvent déjà remplies en raison de la topographie et des grandes distances. Les conséquences les plus importantes toucheront probablement les exploitations agricoles situées à proximité de zones à bâtir (point 0).

6.3 Conséquences économiques

6.3.1 Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Agriculture

Les aires d'alimentation n'ont pas de conséquences pour l'exploitation des prairies naturelles et des pâturages, qui constituent environ 60 % de la surface agricole utile de la Suisse. De même, ni les forêts ni les estives ne sont concernées par des restrictions.

Les **conséquences directes** du projet pour l'agriculture sont liées à l'interdiction de certaines utilisations de produits phytosanitaires dans l'aire d'alimentation. Cela se répercute principalement sur l'exploitation des surfaces consacrées aux grandes cultures et aux cultures spéciales (p. ex. baies, cultures maraîchères, vignes) situées dans l'aire d'alimentation. Selon les estimations, jusqu'à 25 000 ha de surfaces consacrées aux grandes cultures et aux cultures spéciales seront à l'avenir situées dans une aire d'alimentation. Cela correspond à environ 6 % des surfaces consacrées aux grandes cultures et aux cultures spéciales en Suisse. Les restrictions d'utilisation ne concerneront qu'une partie de ces surfaces. En effet, toutes les cultures ne sont pas concernées, et aucune restriction supplémentaire ne s'applique aux surfaces cultivées en production biologique.

Aujourd'hui déjà, l'utilisation d'un produit phytosanitaire ne doit pas entraîner des concentrations dans les eaux souterraines de plus de 0,1 µg/l d'agent actif ou de ses produits de dégradation potentiellement dangereux pour l'environnement ou pour la santé (donc jugés pertinents pour l'eau potable). A l'avenir, en vertu de l'art. 27, al. 1^{bis}, LEaux, cette restriction vaudra pour tous les produits de dégradation dans l'aire d'alimentation, même s'ils ne sont pas jugés pertinents pour l'eau potable. Toutefois, elle ne s'appliquera qu'aux nouvelles autorisations d'utilisation de produits phytosanitaires ou lors du réexamen des autorisations délivrées sous le droit en vigueur. Avec cette réglementation, le Parlement vise à améliorer la protection de l'eau potable, sans restreindre l'exploitation agricole hors des aires d'alimentation.

Les utilisations qui seront limitées à l'avenir ne sont pas encore définies. La mise en œuvre concrète est en cours d'élaboration sous l'égide de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires. Selon les spécialistes, parmi les cultures qui pourraient être particulièrement concernées par les restrictions d'utilisation de produits phytosanitaires figurent par exemple les betteraves sucrières, les cultures maraîchères ou le maïs. Certaines exploitations spécialisées cultivant sur de grandes surfaces dans des aires d'alimentation pourront néanmoins être fortement impactées s'il n'existe aucune alternative pour protéger les cultures. Au niveau national, en revanche, les répercussions sur le rendement des récoltes devraient être faibles au vu des surfaces concernées.

Le projet peut aussi avoir des conséquences indirectes pour les exploitations agricoles dans l'aire d'alimentation, car il contribue à **combler les déficits d'exécution existants**. Cela concerne presque exclusivement les pollutions des eaux souterraines par le nitrate. On estime que la valeur limite de 25 mg/l fixée pour la concentration en nitrate dans les eaux souterraines est dépassée dans 800 captages d'eaux souterraines,

sans que les cantons aient pris de mesures jusqu'à présent. Les restrictions imposées aux exploitations agricoles dépendent de l'ampleur du dépassement de cette valeur limite de 25 mg/l fixée pour le nitrate. En cas de légers dépassements, il suffit la plupart du temps de prendre des mesures modérées qui ne réduisent pas le rendement.

En cas de dépassements importants en revanche, certaines exploitations devront prendre des mesures radicales, par exemple limiter les surfaces dédiées à des cultures spécifiques comme les cultures maraîchères et les pommes de terre ou convertir les terres assolées en herbages permanents. Le cas échéant, ces mesures seraient limitées à une partie des surfaces consacrées aux grandes cultures et aux cultures spéciales situées dans l'aire d'alimentation. Si les mesures nécessaires ne sont pas supportables du point de vue économique pour les exploitations agricoles concernées, la Confédération peut allouer des indemnités dans le cadre du programme de protection des eaux (art. 62a LEaux), pour autant que les moyens nécessaires soient disponibles. Les répercussions pour la sécurité de l'approvisionnement national sont négligeables vu la faible étendue des surfaces concernées par de telles mesures.

Estimation des conséquences au regard de certaines régions modèles

Afin d'examiner les conséquences de la modification législative prévue sur certaines régions, l'OFEV a analysé trois régions modèles en collaboration avec la Conférence des services de l'environnement de Suisse. Ils ont sélectionné des régions où l'exploitation agricole est intensive et qui comptent différents types d'aquifères, à savoir les régions de Singine-Lac (FR), de Werdenberg/Sarganserland (SG) et de la vallée de la Thur (TG et ZH). Les résultats sont documentés dans des fiches d'information²⁴.

L'estimation du nombre d'aires d'alimentation et des parts de surfaces exploitées dans les régions modèles correspond aux estimations en la matière à l'échelle nationale. Les régions modèles comptent plus de surfaces consacrées aux grandes cultures que la moyenne nationale. Par conséquent, comme on pouvait s'y attendre, la part des surfaces consacrées aux grandes cultures et aux cultures spéciales situées dans les aires d'alimentation dans les régions modèles est 8 à 15 % supérieure à la part estimée pour la Suisse (6 %).

Les pertes de rendement des cultures attendues sont faibles si l'on considère l'ensemble de la région modèle. Certes, certaines exploitations agricoles pourraient subir des conséquences importantes, mais les pertes de rendement causées par l'assainissement des eaux souterraines peuvent être indemnisées dans le cadre des projets de protection des eaux visés à l'art. 62a LEaux, pour autant que les moyens financiers nécessaires pour ce faire soient inscrits au budget de la Confédération.

Les **entreprises industrielles et artisanales** ne sont concernées que ponctuellement par la modification de la loi. Ici et là, des mesures d'assainissement ciblées sont nécessaires en cas d'éventuelles pollutions, par exemple la réparation de conduites et de réservoirs non étanches ou des adaptations du système d'évacuation des eaux usées.

²⁴ OFEV, 2025 : Fiche d'information Région modèle de Singine-Lac dans le canton de Fribourg ; Fiche d'information Région modèle de Werdenberg-Sarganserland dans le canton de Saint-Gall ; Fiche d'information Région modèle vallée de la Thur (Thurtal) dans les cantons de Thurgovie et de Zurich

Celles-ci découlent néanmoins déjà de la législation en vigueur sur la protection des eaux. De même, l'obligation de signaler des incidents pertinents pour l'approvisionnement en eau existe déjà, indépendamment du fait qu'une nouvelle aire d'alimentation soit ou non déterminée.

6.3.2 Épuration des eaux usées

Les conséquences pour l'économie sont minimales. L'augmentation des activités de planification et de construction a un effet positif sur l'économie. Le volume des investissements est toutefois trop faible pour influencer considérablement le produit intérieur brut. Du point de vue économique, un aspect positif est que les taxes d'épuration ainsi que la taxe sur les eaux usées suivent le principe du pollueur-payeur.

Du fait de l'amélioration de l'efficacité d'épuration, les coûts actuels d'élimination des eaux usées, établis aujourd'hui à 2,2 milliards de francs par an (point 6.2.2), augmenteront d'ici à la fin de la mise en œuvre des mesures en 2050 de près de 160 millions de francs par an concernant les composés azotés et de 90 millions de francs par an pour ce qui est des composés traces organiques²⁵. Ces coûts supplémentaires s'équilibrent avec la réduction des coûts environnementaux. La baisse attendue des apports d'azote dans les eaux entraînera une diminution des coûts environnementaux de près de 250 millions de francs par an, par exemple du fait de la réduction des atteintes et de la perte d'écosystèmes²⁶. Les émissions de protoxyde d'azote étant réduites, on estime que les coûts environnementaux diminueront en outre de 50 millions de francs par an²⁷. La baisse des coûts environnementaux obtenue par le traitement des composés traces organiques ne peut pas être quantifiée actuellement.

Les conséquences financières du projet pour les entreprises industrielles et les PME privées suisses se limitent aux entreprises qui épurent leurs eaux usées dans une STEP communale. Ces entreprises verront les coûts d'élimination des eaux usées augmenter de 11 % environ en moyenne.

Aucune abrogation des réglementations des STEP en vigueur

En vertu de la LACRE, il convient de vérifier si des allègements réglementaires sont possibles pour les entreprises concernant les exigences d'épuration existantes. Les réglementations actuelles sont efficaces du point de vue de l'économie nationale et sont bénéfiques pour la société et l'environnement. Il est impossible d'atteindre le même objectif avec une réglementation moins stricte étant donné qu'un affaiblissement des prescriptions reviendrait à perdre un avantage.

²⁵ INFRAconcept, 2024 : Motionen 20.4261 und 20.4162 – Einfluss N- und EMV-Massnahmen auf die Kosten der Abwasserreinigung (en allemand uniquement)

²⁶ Umweltbundesamt (Agence fédérale allemande pour l'environnement), 2020 : Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Kostensätze. Stand 12/2020 (en allemand uniquement)

²⁷ Office fédéral du développement territorial, 2023 : Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau 2020

6.3.3 Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

La nouvelle réglementation a de faibles conséquences pour l'agriculture. D'autres entreprises artisanales ou industrielles ne sont pas concernées.

L'assouplissement de la réglementation prévu ne concerne que les exploitations agricoles situées à la fois en zone agricole et dans le périmètre des égouts publics. C'est notamment le cas lorsque les coûts du raccordement ne sont pas sensiblement plus élevés que ceux d'un raccordement comparable dans la zone à bâtir (art. 12, al. 1, let. b, OEaux). Par ailleurs, la nouvelle réglementation ne s'applique qu'aux exploitations agricoles qui comprennent un cheptel d'animaux de rente de plus de huit UGBF et qui ne remplissent pas ce cheptel avec des bovins ou des porcs.

L'OFEV estime que parmi les exploitations agricoles situées dans le périmètre des égouts publics, 1000 exploitations au maximum n'y sont pas raccordées, alors qu'elles étaient obligées de l'être jusqu'à présent²⁸. Ces exploitations peuvent économiser les coûts d'un raccordement aux égouts publics.

En raison de conditions économiques défavorables, certaines exploitations agricoles abandonnent l'élevage de bovins ou de porcs et se tournent vers d'autres animaux de rente. Grâce à la nouvelle réglementation, ces reconversions ne sont pas rendues plus compliquées par des investissements supplémentaires pour se raccorder aux égouts publics.

Pour les exploitations agricoles situées hors du périmètre des égouts publics et qui comprennent plus de huit UGBF, la nouvelle réglementation crée une solution supplémentaire pour éliminer les eaux usées domestiques. Actuellement, ces exploitations doivent soit disposer d'une petite station d'épuration, soit transporter régulièrement leurs eaux usées vers une STEP.

6.4 Conséquences sociales

6.4.1 Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Grâce à la détermination des 1500 aires d'alimentation pour des captages d'eaux souterraines d'importance régionale ou dont l'eau est polluée ou menacée de l'être, la sécurité de l'approvisionnement en eau potable à long terme d'environ 2 millions de personnes s'accroît. La multiplication des assainissements des eaux souterraines polluées contribue à la santé publique. Le comblement des déficits d'exécution existants a un effet positif sur la politique réglementaire. Cela renforce aussi la confiance de la population dans l'approvisionnement en eau potable.

²⁸ OFEV, 2025 : Fiche d'information « Obligation de raccordement aux égouts publics : nombre d'exploitations agricoles concernées »

6.4.2 Épuration des eaux usées

Les modifications dans le domaine de l'épuration des eaux usées entraînent une meilleure protection des eaux et du climat. Cela a des conséquences positives sur l'environnement, sur les ressources en eau potable, sur la santé publique et donc sur la société.

La hausse d'environ 11 % des coûts annuels d'élimination des eaux usées du fait de l'optimisation de l'équipement (point 6.2.2) est répercutée par les détenteurs de STEP sur les habitants et les entreprises raccordés, par le biais du système de taxes existant.

6.4.3 Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

Avec la modification de la loi, les exploitations agricoles concernées par la nouvelle réglementation épandront davantage d'eaux usées domestiques sur leurs champs. Par conséquent, le risque que des germes pathogènes provenant de matières fécales humaines ou d'autres substances nocives issus des eaux usées domestiques soient introduits dans la chaîne alimentaire ou dans les eaux augmente.

Bien que ce genre d'atteintes soient possibles dans des cas isolés, le risque peut être considéré comme faible en raison du petit nombre d'exploitations concernées.

6.5 Conséquences environnementales

Protection de l'eau potable et des eaux souterraines

Le projet vise à réduire les pollutions des eaux souterraines par des éléments fertilisants et par des composés traces organiques (point 1.1.1). Outre ses effets positifs sur les eaux souterraines, le projet est bénéfique pour la biodiversité dans les aires d'alimentation, l'utilisation des produits phytosanitaires y étant limitée.

Épuration des eaux usées

La modification de la loi contribuera au respect des valeurs limites fixées pour les composés traces organiques provenant des eaux usées. Aujourd'hui, elles sont dépassées dans environ 3000 km de cours d'eau suisses.

Les exigences prévues concernant l'élimination de l'azote réduisent les apports d'ammonium et de nitrite, des composés azotés toxiques pour les poissons, dans près de la moitié des 700 points de déversement des STEP. Par ailleurs, les apports d'azote dans les eaux sont divisés par deux, et les STEP réduisent de 70 à 80 % leurs émissions de protoxyde d'azote. Chaque année, ce sont près de 12 000 t d'azote en moins qui sont apportées dans les eaux suisses, dans la mer du Nord et en Méditerranée. La réduction des émissions de protoxyde d'azote d'environ 1400 t par an, soit 370 000 t d'équivalents CO₂ par an, contribue à la baisse des émissions de gaz à effet de serre et, par conséquent, à la réalisation des objectifs climatiques de la Suisse.

Les mesures entraîneront une hausse de la consommation d'électricité des STEP d'environ 60 GWh par an, soit approximativement 0,1 % de la consommation nationale

d'électricité en 2022. Près de 30 % des besoins supplémentaires en électricité s'expliquent par le fait que les mesures destinées à réduire les apports d'azote se traduisent par une diminution de la production de biogaz dans les STEP. Les émissions de gaz à effet de serre liées aux besoins supplémentaires en électricité sont plus que compensées (d'un facteur 50 environ) par la diminution des émissions de protoxyde d'azote.

Un autre effet secondaire positif de la mise en œuvre des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques et à traiter l'azote est attendu, à savoir une baisse de 10 à 20 % de la quantité de microplastiques, de carbone, de substances particulières et de phosphore déversée dans les eaux par les STEP. En outre, en l'état actuel des connaissances, les apports dans les eaux de bactéries résistantes aux antibiotiques sont nettement réduits.

Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente

Le risque de pollution des eaux augmente avec la possibilité de liquéfier les engrais de ferme solides avec les eaux usées domestiques. En raison du petit nombre d'exploitations concernées, le risque peut être considéré comme faible. Cependant, il est possible que des atteintes à la qualité des eaux souterraines surviennent à certains endroits.

6.6 Autres conséquences

Il n'y a pas d'autres conséquences importantes, que ce soit dans le domaine de la protection de l'eau potable et des eaux souterraines, dans celui de l'épuration des eaux usées ou dans l'assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Les modifications législatives proposées concernant la détermination des aires d'alimentation, les mesures à mettre en œuvre dans les STEP pour éliminer l'azote et les composés traces organiques dans les eaux et l'assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente se fondent sur l'art. 76, al. 3, Cst. Cette disposition constitutionnelle donne compétence à la Confédération pour édicter des prescriptions sur la protection qualitative des eaux.

La taxe destinée au financement de l'élimination des composés traces organiques (taxe visée à l'art. 60b LEaux en tenant compte de la taxe visée à l'art. 60a LEaux, dans la mesure où elle sert aussi à financer les installations supplémentaires) est une taxe présentant une équivalence de groupe qualifiée, car il existe une congruence entre le cercle des personnes assujetties à la taxe (par le biais des exploitants de STEP, la taxe est répercutée sur les usagers) et le cercle des personnes qui bénéficient de l'utilisation de la taxe (les usagers des STEP profitent des eaux usées épurées). Selon la pratique de l'Office fédéral de la justice, une base constitutionnelle suffit pour une telle taxe en vertu de la connexité telle qu'elle existe à l'art. 76, al. 3, Cst.

Jusqu'à présent, il était prévu que 140 STEP sur un total de 700 prennent des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques. Comme les mesures se limitaient aux grandes STEP, aux STEP de taille moyenne dans le bassin versant de lacs et aux STEP qui déversent leur effluent dans un cours d'eau contenant une part élevée d'eaux usées épurées, seules certaines régions de Suisse, surtout à forte densité de population, étaient concernées. Par conséquent, les coûts supplémentaires pour les mesures n'étaient occasionnés que pour une sélection de STEP de ces régions. Afin de respecter les valeurs limites fixées pour les composés traces organiques, en plus de l'équipement d'environ 140 STEP prévu dans le programme existant, près de 300 STEP devront prendre des mesures. La présente modification de la loi règle le cofinancement des coûts d'investissement supplémentaires par la Confédération au moyen de la taxe sur les eaux usées. Par conséquent, la taxe annuelle visée à l'art. 60b LEaux doit être augmentée pour passer de 9 à 16 francs par habitant raccordé afin de cofinancer ces mesures. Les coûts supplémentaires pour l'équipement des autres STEP doivent continuer d'être pris en charge par toutes les STEP et donc par l'ensemble des usagers. Suite à la mise en œuvre des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques, une réduction de la taxe doit, comme par le passé, être accordée à hauteur de 9 francs. Cela est justifié étant donné que les STEP comprenant une étape d'épuration supplémentaire pour éliminer les composés traces organiques ont des coûts d'exploitation plus élevés. Une taxe annuelle de 7 francs par habitant raccordé est donc prévue après la mise en œuvre des mesures.

7.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Les domaines réglementaires « Détermination des aires d'alimentation des captages d'eaux souterraines », « Mesures à mettre en œuvre dans les STEP pour éliminer les composés traces organiques et les composés azotés » et « Assouplissement de l'obligation de raccordement aux égouts publics pour les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente » ne concernent pas les obligations internationales de la Suisse.

Actuellement, la Suisse n'a aucune obligation internationale pendante à remplir dans le but de réduire les apports d'azote provenant de STEP. En 1994, dans le cadre de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR)²⁹ et de la Convention pour la protection du Rhin³⁰, la Suisse s'est engagée à réduire les apports d'azote dans le bassin versant de la mer du Nord. Concernant le déversement d'eaux polluées provenant de STEP dans le bassin versant du Rhin, l'OEaux prévoit qu'à partir de 2005, les STEP déversent chaque année 2600 t d'azote de moins qu'en 1995 dans le bassin versant du Rhin (annexe 3.1, al. 3, n° 2). Cette obligation a été remplie dans les délais³¹.

²⁹ RS 0.814.293

³⁰ RS 0.814.284

³¹ Changes in diffuse phosphorus and nitrogen inputs into surface waters in the Rhine watershed in Switzerland. Volker Prasuhn, Ulrich Sieber. Aquatic Sciences, 67, 2005, p. 363-371.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Comme mentionné au point 7.1, les modifications législatives proposées se fondent sur des dispositions constitutionnelles existantes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une modification de la Constitution. Selon l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³², l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit. En matière de contributions publiques, il s'agit notamment de la définition du cercle des personnes assujetties, de l'objet de la taxe ainsi que de sa base de calcul.

En vertu de l'art. 19, al. 1, 2^e phrase, LEaux, le Conseil fédéral peut édicter, par voie d'ordonnance, des prescriptions concernant les secteurs de protection des eaux et donc concernant les aires d'alimentation. Cependant, la motion 20.3625 « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable » exige explicitement que l'obligation de déterminer des aires d'alimentation soit réglée au niveau de la loi.

7.4 Frein aux dépenses

L'art. 62d fixe à 40 % au plus le cofinancement par la Confédération des travaux nécessaires à la détermination des aires d'alimentation et aux planifications cantonales dans le domaine de la protection de l'eau potable et des eaux souterraines. Jusqu'en 2041, cela entraînera de nouvelles subventions récurrentes à hauteur de 2,2 millions de francs par an. En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 62d LEaux requiert l'adhésion de la majorité des membres des deux conseils, car la disposition entraîne de nouvelles subventions récurrentes de plus de 2 millions de francs par an.

L'adaptation de la taxe sur les eaux usées entraînera de nouvelles subventions récurrentes avoisinant en moyenne 64 millions de francs par an, ce qui fait que l'art. 61a LEaux requiert également l'adhésion de la majorité des membres des deux conseils. Il en va de même si, comme dans ce cas, les nouvelles dépenses sont financées par des recettes affectées.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet ne modifie pas la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'exécution des dispositions relatives à la protection des eaux est et demeure la tâche des cantons. La Confédération alloue aux cantons des aides financières et des indemnités et surveille l'exécution cantonale. Certes le présent projet introduit des délais de mise en œuvre et des obligations de planification pour les cantons et étend les subventions, mais l'exécution relève toujours de la compétence des cantons. Grâce aux planifications cantonales et à la présentation quadriennale de rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures, la fonction de haute surveillance de la Confédération est renforcée. Le principe de subsidiarité est ainsi respecté.

Le principe d'équivalence fiscale est respecté. Les cantons disposent des ressources en eau. Il est donc justifié qu'ils supportent la plus grande part des coûts engendrés

³² RS 171.10

par la détermination des aires d'alimentation. Mais des ressources en eau potable sécurisées revêtent également un intérêt national, ce qui justifie le cofinancement de la Confédération (point 7.6). Les mesures destinées à éliminer les composés traces organiques ont un impact positif tant au niveau local que national. Il est donc logique que la Confédération et les communes, ces dernières en tant que propriétaires des STEP, participent aux coûts des mesures. La Confédération peut influencer sur l'élaboration des mesures et participer à leur pilotage.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Subvention des travaux de planification cantonale ainsi que des travaux nécessaires à la détermination des aires d'alimentation

La réglementation proposée prévoit le soutien financier des travaux de planification cantonale et des travaux nécessaires à la détermination des aires d'alimentation. Les dispositions correspondent aux conditions et aux principes spécifiques d'allocation d'aides financières conformément au chapitre 2 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)³³.

Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération

La détermination des aires d'alimentation est un investissement dans un approvisionnement sûr en eau potable. Le Parlement entend veiller à ce que les cantons s'attellent rapidement à cette tâche et l'accomplissent pleinement. Pour ce faire, les cantons ont besoin de ressources financières et humaines, tout en sachant qu'ils sont concernés dans des proportions différentes (points 6.2.1 et 6.2.3). Pour un approvisionnement sûr en eau potable, il importe que les cantons n'économisent pas les ressources nécessaires à la détermination des aires d'alimentation dans le cadre des modifications pro-chaines des zones de protection des eaux souterraines (point 1.1.1). En transmettant la motion 20.3625, le Parlement a donc exigé que la Confédération cofinance, à hauteur de 40 % d'ici 2030, les **travaux nécessaires à la détermination des aires d'alimentation**.

Jusqu'à présent, la Confédération ne disposait pas d'une vue d'ensemble des déficits d'exécution concrets concernant la détermination des aires d'alimentation dans les différents cantons. Cela a fait obstacle à une intervention ciblée. C'est la raison pour laquelle une **planification cantonale** est exigée pour la présente réglementation dans le domaine de la détermination des aires d'alimentation. Elle expose, pour chaque canton, la nécessité d'agir. À l'aide des rapports quadriennaux des cantons, la Confédération peut vérifier si les travaux avancent dans le respect des délais de mise en œuvre.

Pour les cantons qui disposent de très nombreux captages d'eaux souterraines, la charge de travail liée à la planification cantonale pour la détermination des aires d'alimentation est particulièrement grande. Afin que tous les cantons puissent tout de même procéder rapidement à la planification et, ensuite, à la mise en œuvre, il est prévu que la Confédération cofinance à hauteur de 40 % au plus les travaux nécessaires à la planification cantonale pour la détermination des aires d'alimentation.

³³ RS 616.1

Le montant des subventions prévues avoisine 28,5 millions de francs ; il est documenté au point 6.1.1. Une réduction substantielle des subventions prévues retarderait les travaux nécessaires à la planification cantonale et à la détermination des aires d'alimentation dans le délai imparti. En raison du manque actuel d'expérience pratique en la matière, les précurseurs, à savoir les premiers à procéder à ces travaux, devraient assumer des coûts supplémentaires et seraient ainsi désavantagés. La mise en œuvre des mesures serait donc repoussée de plusieurs années, avec des répercussions négatives sur la population et sur l'environnement (chap. 6).

Gestion matérielle et financière de la subvention, procédure d'allocation des contributions

Jusqu'à la quatrième année précédant l'écoulement du délai de cofinancement en 2041, les cantons adressent chaque année une demande d'aides financières à la Confédération sur la base de leur planification. La Confédération examine les demandes et contrôle sur la base du devis les coûts imputables calculés. En cas de résultat positif, elle confirme au canton l'allocation des aides financières ; le taux de cofinancement applicable dépendant de l'année d'achèvement des travaux.

Une fois les travaux achevés et la détermination des aires d'alimentation effectuée, les cantons présentent chaque année à la Confédération une demande de versement. La Confédération vérifie les planifications cantonales établies pour la détermination des aires d'alimentation, contrôle de manière aléatoire selon une approche fondée sur les risques les décomptes finaux du dimensionnement des aires d'alimentation et détermine ainsi les coûts imputables définitifs.

Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

Le délai de cofinancement par la Confédération des travaux de détermination des aires d'alimentation est fixé à 2041. Il est donc plus court de neuf ans que le délai de mise en œuvre fixé à 2050. Comme l'exige la motion 20.3625, les cantons sont incités à réaliser rapidement les travaux. Dans le souci de respecter la volonté du Parlement, il est prévu d'allouer les subventions temporaires de manière dégressive afin de garantir la mise en œuvre rapide des travaux nécessaires.

La subvention prévue pour les planifications cantonales de détermination des aires d'alimentation, fixée à 40 %, est limitée à deux ans, à compter de l'entrée en vigueur des prescriptions légales correspondantes.

Taxe fédérale sur les eaux usées

La réglementation proposée prévoit une adaptation des indemnités existantes pour les mesures destinées à éliminer les composés traces organiques dans les STEP. Les dispositions correspondent aux conditions et aux principes spécifiques d'allocation d'indemnités conformément au chapitre 2 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu).

Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération

Normalement, les communes devraient financer les mesures d'amélioration de l'efficacité des STEP par le biais de taxes. Mais dans le cas présent, en raison du principe d'égalité de traitement et du principe du pollueur-payeur, une solution est nécessaire au niveau fédéral. Tous les habitants de la Suisse polluent les eaux avec des composés

traces organiques. Par conséquent, toutes les STEP suisses doivent participer au financement de l'équipement permettant d'éliminer les composés traces organiques. À cet effet, le Parlement a décidé, en adoptant la motion 20.4262, d'étendre le modèle de financement existant aux STEP qui dépassent les valeurs limites pour les composés traces organiques dans les eaux.

Gestion matérielle et financière de la subvention, procédure d'allocation des contributions

L'équipement des STEP supplémentaires est piloté à l'instar du programme d'équipement existant. La procédure détaillée est documentée dans une aide à l'exécution³⁴. Grâce à la nouvelle planification cantonale, la Confédération peut intervenir dès les premières étapes de planification, ce qui fait que les moyens mis à disposition peuvent être utilisés de manière optimale.

7.7 Délégation de compétences législatives

Il n'y a aucune nouvelle compétence législative pour le Conseil fédéral. Dans le droit en vigueur, le Conseil fédéral était déjà habilité à fixer, par voie d'ordonnance, le montant de la taxe visé à l'art. 60b. Il est uniquement prévu que le Conseil fédéral soit également autorisé à déterminer le montant de la réduction de la taxe pour les STEP qui ont déjà pris des mesures selon l'ancien droit.

7.8 Protection des données

Le projet ne comprend aucune disposition relative à la protection des données.

³⁴ OFEV, L'environnement pratique n° 1618 : Élimination des composés traces organiques dans les stations d'épuration. Financement des mesures