



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Savary-Moser Nadia / Grandgirard Pierre-André
STEP – L'eau est un enjeu majeur

2017-CE-112

I. Question

En mars 2014, le Parlement fédéral a approuvé une modification de la loi sur la protection des eaux instaurant un financement national pour l'équipement d'une centaine de STEP avec une étape supplémentaire indispensable de traitement pour éliminer les micropolluants.

Nos infrastructures doivent s'adapter à ce nouveau défi environnemental occasionnant des coûts certains et une régionalisation des STEP, voire une « intercantonalisation » sachant que les bassins versants n'ont pas de frontières.

Du côté vaudois, M^{me} la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro a déjà assuré une aide financière en citant ces mots : « *Conscient du défi financier que cela constitue pour les collectivités publiques, le Conseil d'Etat apportera un financement cantonal pour alléger les charges des communes, les soutenir dans cet effort essentiel pour la santé de notre population et les inciter à collaborer entre elles pour mettre en place un dispositif d'épuration performant et rationnel à l'exploitation* ».

Du côté bernois, un financement cantonal est aussi prévu pour soulager les communes.

Du côté fribourgeois, M. le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert a établi un plan cantonal en citant des projets ambitieux répondant aux exigences fédérales mais un financement cantonal en plus des indemnités de la Confédération n'est actuellement pas prévu.

Forts de ces considérations, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Sachant que la LCEaux a été approuvée avant celle du Parlement fédéral, est-ce que le Conseil d'Etat est vraiment conscient, comme leurs homologues vaudois et bernois, de ce défi majeur et des coûts énormes que cela engendrera ?
2. Est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à entrer en matière pour soutenir financièrement les collectivités publiques mis à part le financement des études ?
3. Si oui, quels moyens financiers pourront être envisagés ? Et par quel biais ?
4. Si non, comment pense-t-il solutionner un éventuel échec de collaboration en raison de différences financières conséquentes dans une STEP qui se veut intercantonale ?

15 mai 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Historique

Pour faire face à une situation de plus en plus préoccupante au niveau de la qualité des eaux, c'est au cours des années soixante que les communes ont commencé à investir pour des ouvrages d'évacuation et d'épuration des eaux, ce qui a permis d'inverser la tendance et de restaurer partiellement la qualité de nos lacs et cours d'eau.

25 stations d'épuration (STEP) sont actuellement en fonction dans le canton, de même qu'un important réseau de canalisations communales et intercommunales qui amènent les eaux usées aux installations de traitement (env. 1800 km). La valeur de ces infrastructures peut être estimée à quelques 2,9 milliards de francs.

La Confédération et le Canton ont participé dès 1972 par des subventions s'élevant à quelques 570 millions de francs à la construction de ces infrastructures, tout comme aux planifications communales et régionales (375 millions, respectivement 195 millions de francs).

Ce soutien important et la stratégie appliquée par le canton durant ces années a permis le développement d'une épuration déjà bien régionalisée incluant de nombreux collecteurs intercommunaux et des STEP au traitement avancé. A titre comparatif, le canton de Fribourg dispose en moyenne d'une STEP pour 10 000 habitant (1 pour 5000 dans le canton de Vaud) et la part de sa population raccordée à une installation traitant l'azote est de près de 50 % (20 % dans le canton de Vaud).

Dès 1997 la Confédération a cependant décidé de substituer progressivement ce régime de subventionnement au principe du pollueur-payeur. Le canton a suivi le mouvement et a élaboré un avant-projet de loi en 2001 qui prévoyait un système de financement mixte :

- > une partie à la charge du canton, sous forme de subventions ciblées (via un fonds alimenté par des redevances payées par les associations d'épuration des eaux et les communes en fonction des charges polluantes à la sortie des STEP) ;
- > le solde à la charge des communes (via le prélèvement d'une taxe auprès des « pollueurs » couvrant la totalité des coûts).

Cette première composante s'inspirait de la redevance sur les eaux usées du canton de Berne et présentait un côté incitatif indéniable. Elle avait été largement combattue lors de la consultation de cet avant-projet, raison pour laquelle elle a disparu de la LCEaux approuvée en 2009.

Conformément à cette base légale, les communes disposaient d'un délai au 31 décembre 2013 afin de répercuter tous les coûts de l'évacuation et de l'épuration des eaux selon le principe de causalité, à savoir :

- > Taxe de raccordement et charge de préférence : elles constituent en quelque sorte « l'achat » du droit d'utiliser le système d'assainissement existant. Elles servent à couvrir les investissements nets consentis pour la construction des ouvrages servant à l'évacuation et au traitement des eaux usées. La taxe de raccordement peut être perçue dès que le propriétaire peut accéder au réseau permettant l'utilisation de l'équipement ; elle est unique.
- > Taxe de base annuelle : elle sert à couvrir les frais fixes des ouvrages existants, composés de l'amortissement des dettes et des intérêts, ainsi que du maintien de leur valeur. Elle couvre aussi les coûts de l'équipement de base encore à réaliser selon le PGEE. La taxe de base est prélevée annuellement.

- > Taxe d'exploitation : elle prend en compte les coûts d'exploitation et d'entretien des ouvrages publics de protection des eaux. Elle est aussi prélevée annuellement.

Actuellement, environ 75 % des communes ont adapté leur règlement conformément à cette structure.

Suite à l'échéance de ce délai à fin 2013, le canton a financé plusieurs études (env. 600 000 francs) afin de renforcer la régionalisation de l'épuration et de planifier le traitement des micropolluants. Ceci afin de limiter les coûts de l'épuration et de se conformer aux exigences de la Confédération entrées en vigueur en 2016.

Dans la solution jugée optimale du point de vue coût/efficacité, le nombre de STEP du canton pourrait ainsi passer de 25 à 11 d'ici à 2040. Dans le même intervalle, les micropolluants produits dans le canton seraient traités par 8 STEP fribourgeoises et 5 STEP vaudoises et bernoises. Certaines variantes restent toutefois ouvertes et font l'objet d'études plus détaillées.

Afin de faciliter la mise en œuvre du traitement des micropolluants dans certaines STEP, la Confédération a décidé de subventionner les mesures nécessaires à hauteur de 75 %, à l'aide d'un fonds alimenté par une taxe de 9 francs par an et par habitant raccordé prélevée auprès de tous les détenteurs de STEP (et reporté sur les communes).

2. Coûts pour l'élimination des micropolluants

Coûts micropolluants	Fr. (en mio)
A la charge des communes	23
A la charge de la Confédération	66
Total	89

A titre indicatif le coût des mesures destinées au traitement des micropolluants est estimé à 175 millions de francs dans le canton de Vaud et à 220 millions de francs dans le canton de Berne.

3. Coûts de la régionalisation de l'épuration

Coûts régionalisation	Fr. (en mio)
A la charge des communes	56
Total	56

- > La régionalisation nécessite dans un premier temps des investissements à réaliser pour raccorder certaines installations à de plus grandes (56 millions de francs) ; ces investissements seront compensés à moyen terme par les économies d'échelle réalisées ;
- > elle permet en effet de diminuer à moyen terme le coût annuel de l'épuration de 62 à 60 millions de francs. Cette diminution est particulièrement importante pour les communes raccordées à de petites STEP qui seront supprimées (réduction jusqu'à 50 % des coûts annuels de l'épuration) ;
- > elle permet également de faire une économie de l'ordre de 3 millions de francs (23 au lieu de 26 millions de francs) pour les mesures destinées au traitement des micropolluants.

4. Situation dans les cantons de Vaud et Berne

Les cantons de Vaud et Berne ont mis en place un système de subventions cantonales, dont le principe est très différent l'un de l'autre.

4.1. Canton de Vaud

Conformément à la loi cantonale sur la protection des eaux contre la pollution (art. 40a LPEP), l'Etat participe par une indemnité aux frais d'étude et de construction des installations collectives communales et intercommunales dans les cas suivants :

1. les installations et équipements servant à traiter l'azote (nitrification et dénitrification) dans les stations centrales d'épuration des eaux usées, dans la mesure où ce traitement est nécessaire pour assurer un traitement optimal des micropolluants organiques ;
2. les installations de raccordement des eaux usées aux stations d'épuration soumises aux exigences de traitement des micropolluants organiques ;
3. les indemnités sont allouées dans un délai de 20 ans et se montent à 35 % des coûts imputables.

4.2. Canton de Berne

Conformément à la loi cantonale sur la protection des eaux (chapitre 3 de la LCPE), le mécanisme est le suivant :

1. un fonds pour l'assainissement est alimenté par une redevance sur les eaux usées perçues auprès des exploitants des stations d'épuration publiques en fonction des charges produites par les STEP ;
2. il sert à subventionner, suivant les priorités fixées par le canton, en particulier la construction et l'extension des ouvrages d'évacuation et d'épuration des eaux, mais aussi leur renouvellement pour les communes pour lesquelles le maintien de la valeur représente une charge financière excessive ;
3. les indemnités sont comprises entre 15 et 50 % des coûts imputables.

4.3. Analyse de la situation dans les cantons de Berne et Vaud

Il s'agit là non pas d'évaluer les modèles définis par deux de nos cantons voisins, mais d'analyser leur application en tenant compte des spécificités du canton de Fribourg.

4.3.1. Montant des subventions

Vaud	Le montant des subventions est estimé à 200 millions de francs, soit 10 millions de francs par an (env. 12 fr. 60 par habitant et par an).
Berne	Le revenu annuel de ce fonds entre 2001 et 2015 est de l'ordre de 16 millions de francs. Il était de 21 millions de francs en 2001 et de 14 millions de francs en 2015 (env. 13 fr. 60 par habitant et par an), ce qui confirme l'intérêt incitatif de ce mécanisme.
Analyse	Rapporté au cas du canton de Fribourg (avec 12 fr. 80 par habitant et par ans), cela représente un montant de l'ordre de 4 millions de francs par an (80 millions de francs pour 20 ans).

4.3.2. Principe de financement

Vaud	Cette subvention cantonale prélevée sur la fiscalité générale s'écarte du principe du pollueur-payeur instauré par la LEaux (art. 60a al. 1).
Berne	Cette subvention cantonale est conforme au principe du pollueur-payeur instauré par la LEaux (art. 60a al. 1).
Analyse	Le principe du pollueur-payeur (BE) a un effet incitatif important, contrairement à un prélèvement sur la fiscalité générale (VD). Il incite les gros pollueurs, les industries importantes en particulier, à prendre des mesures à la source afin de limiter les charges qu'ils évacuent vers les STEP. Le traitement des micropolluants permet de limiter le déversement de ces substances dans les eaux superficielles, mais pas de les supprimer. Raison pour laquelle une réduction à la source est indispensable afin de résoudre ce problème.

4.3.3. Principe de répartition

Vaud	Elle repose sur le principe de la solidarité cantonale et vise à atténuer les inégalités de traitement induites par les exigences fédérales en matière de traitement des micropolluants.
Berne	Elle repose également sur le principe de la solidarité cantonale, mais pour l'ensemble de l'évacuation et de l'épuration des eaux et non seulement par rapport aux micropolluants. Le taux variable permet en effet de favoriser les communes dont les conditions géographiques notamment nécessitent des mesures plus coûteuses qu'ailleurs pour la réalisation et le renouvellement des mesures nécessaires.
Analyse	Le principe de solidarité est important. Le modèle bernois proposant un taux de subventions variable en fonction de la valeur de remplacement de l'ensemble des infrastructures d'évacuation et d'épuration de chaque commune (francs par habitant) qui permet de garantir un prix de l'eau aussi équilibré que possible dans l'ensemble du canton. Au contraire de la prise en compte de la seule problématique des micropolluants (VD).

4.3.4. Objets subventionnés

Vaud	Les subventions ne sont pas directement attribuées aux installations permettant l'élimination des micropolluants, mais aux mesures permettant d'en améliorer l'efficacité et d'en limiter les coûts (collecteurs de raccordement et traitement de l'azote).
Berne	Les subventions ne concernent pas seulement les mesures pour l'élimination des micropolluants, mais également d'autres mesures considérées comme prioritaire pour le canton. Le renouvellement des installations peut également être indemnisé.
Analyse	Le montant des subventions indiqué sous 3.3.1 doit être nuancé. Pour le canton de Vaud, il concerne des installations en lien avec les micropolluants qui ont déjà dans bien des cas été subventionnés dans le canton de Fribourg (cf. chapitre 1, collecteurs intercommunaux et traitement de l'azote). Pour le canton de Berne, même si la priorité sera donnée au traitement des micropolluants ces prochaines années, d'autres mesures seront également indemnisées.

4.3.5. Durée de la subvention

Vaud	Elle est limitée dans le temps (20 ans) et ne servira qu'à encourager la mise en œuvre du traitement des micropolluants.
Berne	Elle n'est pas limitée dans le temps.
Analyse	Un système durable nous semble plus adéquat afin de soutenir les communes dans diverses mesures prioritaires et de rétablir une certaine égalité. Cela permet non seulement de proposer un soutien pour la réalisation des mesures, mais également pour le renouvellement qui suivra.

5. Réponse aux questions

1. *Sachant que la LCEaux a été approuvée avant celle du Parlement fédéral, est-ce que le Conseil d'Etat est vraiment conscient, comme leurs homologues vaudois et bernois, de ce défi majeur et des coûts énormes que cela engendrera ?*

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient du défi constitué par l'épuration des eaux en général et le traitement des micropolluants en particulier, tout comme des coûts qui en découlent (cf. chapitre 2, 23 millions de francs).

Dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les eaux, il avait dans ce but proposé de suivre l'exemple de ses homologues bernois en mettant en place un fonds destiné à subventionner ce genre de mesures.

Il a également encouragé la plupart des communes du canton à construire des installations performantes et aussi économiques que possible à une période (années 1970–2000) durant laquelle elles pouvaient bénéficier de subventions fédérales et cantonales (part subventionnée : environ 70 % au total). Une partie importante de la subvention proposée par ses homologues vaudois est destinée à combler le retard pris dans ce canton grâce à une aide correspondant à 35 % du montant des travaux pour le traitement de l'azote et la construction de collecteurs de raccordement intercommunaux.

Finalement, il finance diverses études afin de permettre aux communes de limiter le plus possible le coût de l'épuration, malgré les exigences croissantes dans ce domaine.

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à entrer en matière pour soutenir financièrement les collectivités publiques mis à part le financement des études ?*

Le Conseil d'Etat est sensible au fait que les mesures nécessaires au traitement des micropolluants (23 millions de francs à la charge des communes) sont des exigences supplémentaires venues s'ajouter après l'entrée en vigueur de la LCEaux. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est disposé à mettre en place un système de subventionnement destiné principalement à favoriser la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux, en respectant toutefois le principe fondamental du pollueur-payeur, principe ancré aussi bien dans la loi fédérale que dans la loi cantonale.

3. *Si oui, quels moyens financiers pourront être envisagés ? Et par quel biais ?*

Le principe de causalité est une exigence fédérale et nous sommes d'avis qu'il doit rester la principale source de financement des infrastructures publiques d'évacuation et d'épuration des eaux (cf. LCEaux art. 40 à 44).

Nous estimons cependant qu'un fonds de solidarité est également nécessaire afin de limiter les disparités entre les communes. Le traitement des micropolluants en est une étant donné qu'il nécessite que seul un nombre limité de STEP ne réalisent des infrastructures supplémentaires.

Nous pensons également qu'il est opportun de prévoir un système de subventionnement durable plutôt que limité dans le temps et affecté à une problématique particulière.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du modèle de subventionnement bernois (cf. chapitre 3.2) :

- > Une redevance annuelle sur les eaux usées de l'ordre de 1 million de francs serait perçue auprès des détenteurs des stations d'épuration publiques en fonction des charges produites par les STEP.
 - > Elle alimenterait un fonds destiné à subventionner, suivant les priorités fixées par le canton, la construction, l'extension et le renouvellement des ouvrages d'évacuation et d'épuration des eaux.
 - > D'ici à 2040, les mesures subventionnées concerneraient en priorité la mise en œuvre des mesures en lien avec le traitement des micropolluants (adaptations des STEP et conduites intercommunales de raccordement).
4. *Si non, comment pense-t-il solutionner un éventuel échec de collaboration en raison de différences financières conséquentes dans une STEP qui se veut intercantonale ?*

Voir question 3.

9 janvier 2018