



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

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

2018-GC-43

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mars 2018, les députés Nadia Savary-Moser et Pierre-André Grandgirard demandent d'ajouter une lettre f à l'article 38 de la loi sur les eaux (LCEaux) afin d'ancrer dans les tâches cantonales le financement des infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation.

A l'appui de leur motion, les auteurs font valoir l'ampleur de ces coûts à hauteur de 79 millions pour les communes fribourgeoises, montant découlant d'un plan cantonal ambitieux. Bien que le principe de régionalisation des STEP soit accepté, les coûts occasionnés pour l'adaptation des infrastructures au nouveau défi environnemental n'ont actuellement pas de financement cantonal, à l'instar de ce qui est prévu dans les cantons de Vaud et Berne pour soulager les communes de ces coûts importants.

Les députés avaient déposé en mai 2017 une question auprès de Conseil d'Etat afin de demander si ce dernier était prêt à entrer en matière pour un soutien financier des communes et quels pourraient être les moyens envisagés. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat s'est dit 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. Il avait également estimé qu'un fonds de solidarité était nécessaire afin de limiter les disparités entre communes. Il avait ainsi proposé de s'inspirer du modèle du subventionnement bernois en mettant en place une redevance annuelle sur les eaux usées de l'ordre de 1 million de francs perçue auprès des détenteurs de STEP qui alimenterait un fonds destiné à subventionner, suivant les priorités fixées par le canton notamment pour la mise en œuvre des mesures liées au traitement des micropolluants, la construction, l'extension et le renouvellement des ouvrages d'évacuation et d'épuration des eaux.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

#### 1. Préambule

La réponse du Conseil d'Etat du 15 mai 2017 à la question Savary-Moser Nadia, Grandgirard Pierre-André (QA 2017-CE-112 : STEP – L'eau est un enjeu majeur) fait partie intégrante du développement ci-dessous (annexe 1). Seuls les éléments déterminants sont repris.

## 2. Analyse du contenu de la motion

### Financement des infrastructures par le canton

La loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) fixe les exigences suivantes :

*Art. 60a Taxes cantonales sur les eaux usées*

- <sup>1</sup> *Les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. [...]*
- <sup>2</sup> *Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.*

Les cantons n'ont pas d'autre choix que de veiller à ce que le principe de causalité soit respecté pour le financement de l'évacuation et de l'épuration des eaux. Un financement par le canton ne peut par conséquent pas s'écarter du principe de causalité. La seule dérogation possible est définie à l'alinéa 2, au cas où ce système de financement se heurterait à des obstacles financiers insurmontables.

Le canton de Fribourg a veillé à l'application de cette exigence fédérale en conseillant les communes depuis de nombreuses années (Recommandations sur le Financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, juillet 2002) et en se dotant d'outils afin de faciliter sa mise en œuvre (loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009 (LCEaux)). Conformément à l'article 62 de cette loi, les communes disposaient d'un délai jusqu'au 31 décembre 2013 afin de se doter d'un règlement leur permettant le report de l'ensemble des coûts : de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux).

### Régionalisation de l'épuration

Le canton a financé plusieurs études afin d'optimiser l'épuration. Une des mesures les plus adéquates (meilleur rapport coût / efficacité) est la régionalisation de l'épuration qui permet notamment de limiter les coûts de l'épuration à moyen terme. Le résultat de ces démarches a été intégré dans la planification cantonale de l'épuration qui propose de faire passer le nombre de STEP du canton de 25 à 11 d'ici à 2040.

La régionalisation nécessitera 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 (réduction de 2 millions de francs pour le coût annuel de l'épuration, à comptabiliser pour une durée de vie théorique des STEP de 33 ans, et de 3 millions de francs pour les investissements nécessaires au traitement des micropolluants).

La régionalisation n'est par conséquent ni une source de coûts supplémentaires, ni une obligation. Pour une STEP amenée à être supprimée, elle se substitue aux coûts qu'il aurait fallu investir pour le renouvellement de la STEP en place jugée trop onéreuse. Un financement par le canton des

« infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation » exclusivement nous semble par conséquent inadéquat.

### Système de financement des cantons de Vaud et Berne

	VD	BE
Montant des subventions	env. Fr. 12.60 par habitant et par an	env. Fr. 13.60 par habitant et par an
Principe de financement	fiscalité générale, non conforme au principe du pollueur-payeur	taxe au rejet des STEP, conforme au principe du pollueur-payeur, dégressif !
Objets subventionnés	collecteurs de raccordement et traitement de l'azote	toutes les mesures d'évacuation et d'épuration des eaux jugées prioritaires
Principe de répartition	soutien dans les régions concernées par le traitement des micropolluants uniquement	soutien pour toutes les communes pondéré en fonction de la valeur de remplacement de toutes leurs installations
Durée de la subvention	limitée dans le temps (20 ans)	pas limitée dans le temps

Le principe de financement pour ces deux cantons est détaillé au chapitre 4 de l'annexe 1. Rapporté au cas du canton de Fribourg, cela représente un montant de l'ordre de 4 millions de francs par an (80 millions de francs en 20 ans) dans les deux cas.

Contrairement au canton de Berne, le canton de Vaud s'écarte du principe du pollueur-payeur instauré par la LEaux en proposant une subvention cantonale prélevée sur la fiscalité générale. Pour ce faire, il s'appuie sur l'alinéa 2 de l'article 60a étant donné que les coûts nécessaires à l'adaptation des infrastructures ont été jugés excessifs pour les communes.

La situation du canton de Vaud n'est cependant pas comparable à celle du canton de Fribourg. D'une part, des travaux plus conséquents sont nécessaires pour la régionalisation et pour le traitement de l'azote. 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).

D'autre part, la possibilité pour les communes de reporter l'ensemble des coûts selon le principe de causalité n'est pas encore aussi courante que dans le canton de Fribourg. Le modèle vaudois n'est par conséquent pas applicable pour le canton de Fribourg.

### Ampleur des coûts

Coûts à la charge des communes	Fr. (en mio)
Micropolluants	23
Régionalisation	56
<b>Total</b>	<b>79</b>

L'ampleur de ces coûts à hauteur de 79 millions de francs pour les communes fribourgeoises indiquée dans la motion est composée des investissements nécessaires pour la régionalisation et pour le traitement des micropolluants.

Comme expliqué ci-dessus, les 56 millions de francs ne constituent pas une charge supplémentaire et devraient pouvoir être financés par l'intermédiaire des taxes fixées dans les règlements d'épuration (à condition qu'ils soient conformes aux exigences fixées dans la LCEaux).

Les 23 millions de francs sont par contre des nouveaux investissements qui se sont ajoutés après le délai fixé pour l'adaptation des règlements (total de 89 millions de francs, montant des subventions fédérales à hauteur de 75 %).

Tout comme la taxe versée à la Confédération par toutes les communes pour alimenter le fonds utilisé pour le versement des subventions fédérales. La contribution des communes du canton s'élèvera à 40 millions de francs d'ici à 2040.

C'est donc un montant de 63 millions de francs que les communes du canton devront investir pour cette mesure supplémentaire liée aux micropolluants imposée par la Confédération, soit quelque 3 millions de francs par an.

### **Evaluation par le Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat ne peut accepter la modification de la LCEaux proposée dans le cadre de cette motion étant donné qu'elle contrevient aux exigences fixées par la Confédération en relation avec le principe de causalité, que le canton veille à faire appliquer depuis une vingtaine d'années.

### **3. Proposition de subventionnement du Conseil d'Etat**

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.

Il est sensible au fait que les mesures nécessaires au traitement des micropolluants (23 millions de francs à la charge des communes) et les taxes fédérales y relatives (40 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 solidaire et incitatif 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.

Il propose le principe de financement cantonal suivant, inspiré de celui du canton de Berne.

### **Principe de financement**

Le subventionnement se fait par un financement spécial à partir d'un fonds pour l'évacuation et l'épuration des eaux alimenté par les détenteurs des stations d'épuration (STEP), en fonction des charges polluantes déversées en sortie de STEP. Les détenteurs des STEP répercutent cette redevance sur les communes ou les particuliers conformément au principe de causalité.

L'aspect incitatif de ce principe est indéniable étant donné que la redevance décroît lorsque des mesures concrètes sont prises. Dans le canton de Berne, la redevance a ainsi été réduite de plus de 30 % entre 2001 et 2015. De plus, les communes et associations de communes qui ont bien entretenu et mis à niveau leurs infrastructures sont favorisées puisque celles-ci généreront des charges réduites.

### **Montant des subventions**

Par rapport à la réponse à la question QA 2017-CE-112 (STEP – L'eau est un enjeu majeur), le Conseil d'Etat a une ambition plus marquée : il propose de mettre en place un principe de financement permettant un subventionnement de l'ordre de 2,2 millions de francs par an (au lieu de 1 million de francs par an). Ce soutien permettra de se rapprocher des pratiques en cours dans les cantons de Vaud et Berne avec lesquelles le canton de Fribourg collabore étroitement dans le domaine de l'épuration. Il estime cependant qu'il ne faut pas aller au-delà de ce montant. L'importance de l'effort pour alimenter le fonds cantonal serait en effet trop important, voire rédhibitoire pour les communes et leurs administrés.

### **Objets subventionnés et affectation**

Les subventions cantonales seront destinées à toutes les mesures et études prioritaires nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'évacuation et l'épuration des eaux telles que la régionalisation, ainsi que le renouvellement et la modernisation des équipements.

Durant la période 2021–2040, l'affectation proposée pour les subventions concernera essentiellement la régionalisation (construction de collecteurs de raccordement et suppression des petites STEP) afin de faciliter la mise en œuvre des mesures prévues dans la planification pour l'épuration des eaux :

- > Les mesures spécifiques au traitement des micropolluants dans les stations d'épuration (STEP) bénéficieront déjà d'une subvention de 75 % de la part de la Confédération si elles sont terminées d'ici à 2040. De même pour certaines conduites de raccordement qui permettront d'éviter de devoir traiter les micropolluants dans une petite STEP. Le montant de cette contribution est estimé à 66 millions de francs.
- > Le Conseil d'Etat propose en complément d'utiliser le fonds pour l'évacuation et l'épuration des eaux pour subventionner les infrastructures nécessaires à la régionalisation à un taux de 75 %, soit un total de 44 millions de francs (2,2 millions de francs par an). Il inclut un montant annuel de 75 000 francs qui sera utilisé pour renforcer le conseil et le soutien aux communes par le service spécialisé de la DAEC en vue de la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux.

### **Durée du financement cantonal**

La durée du principe de subventionnement proposé n'est pas déterminée. Le Conseil d'Etat estime en effet qu'il est opportun de prévoir un système de subventionnement durable plutôt que limité dans le temps. Au terme de la période 2021–2040, il permettra de soutenir le renouvellement et la modernisation des installations.

#### **4. Conclusion**

Le Conseil d'Etat entamera des démarches afin de soumettre au Grand Conseil une proposition de modification de la loi sur les eaux en vue de créer un fonds cantonal solidaire pour l'évacuation et l'épuration des eaux alimenté par les détenteurs des stations d'épuration, en fonction des charges polluantes. En cas d'adoption du projet de modification de la loi, le Conseil d'Etat adaptera le règlement sur les eaux afin de préciser les conditions du financement proposé.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion qui propose de modifier l'article 38 de la loi sur les eaux, car la régionalisation n'est ni une source de coûts supplémentaires, ni une obligation.

*5 novembre 2019*