

Réf. : MFP/15017881

Lausanne, le 25 mars 2015

Audition relative à la modification de l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux (OEaux) – Prise de position du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a examiné avec une attention toute particulière le projet de modification de l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux (OEaux) que vous lui avez soumis pour audition. Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de vous faire part de notre avis sur ce projet. Ci-dessous, nous vous prions de trouver nos déterminations.

Le projet soumis à audition propose quatre modifications de l'OEaux, nécessitant chacune une appréciation.

1. Financement de l'élimination des composés traces organiques dans certaines stations d'épuration

En préambule, nous rappelons que le Canton de Vaud a été, avec Zurich, pionnier en contribuant activement et volontairement aux premiers essais pilotes qui ont conduit à l'élaboration du concept de 4^{ème} phase de traitement des eaux usées, en vue d'éliminer les composés traces indésirables des eaux usées. De ce point de vue nous sommes entièrement acquis au projet. Il contribuera à améliorer la qualité des eaux de surface et souterraines, dont celles destinées à la boisson.

1.1. Pérennité du financement

Nous accueillons avec satisfaction le système de taxation prévu, qui met en oeuvre le principe de causalité.

Nous nourrissons par contre quelques inquiétudes au sujet de l'accompagnement financier prévu par la Confédération pour soutenir les travaux de modernisation et d'adaptation des STEP concernées. Des éléments nous laissent en effet craindre un assèchement initial rapide du fonds consécutif au financement de gros projets en cours ou dont le démarrage est imminent et qui bénéficieront d'une indemnisation rétroactive. Cet aspect ne semble pas avoir été pris suffisamment en compte et nous craignons que les sollicitations ne dépassent les disponibilités, tout particulièrement au début du programme.

Proposition : Nous demandons qu'une concertation puisse être rapidement organisée entre les cantons et l'OFEV, afin de planifier les projets, dans le but de maintenir les demandes annuelles globales en adéquation avec les disponibilités du fonds et que l'utilisation de ce dernier respecte les équilibres régionaux.

1.2. Art. 51c

Les détenteurs de stations d'épuration qui ne seraient pas visées par les exigences de l'annexe 3.1, ch. 2, n° 8, mais qui prendraient sur une base volontaire, et sans bénéficier du subventionnement, des mesures pour éliminer les composés traces organiques, doivent être également exemptés de la taxe, dans la mesure où le traitement mis en place permet d'assurer le respect des exigences susmentionnées. Ceci permettrait d'éviter que des mesures de protection des eaux efficaces et rendues économiquement intéressantes suite à l'évolution de la technique que l'on peut raisonnablement attendre dans les 20 prochaines années ne soient compromises par le prélèvement de la taxe.

Proposition : Nous demandons que les détenteurs de stations d'épuration qui ne seraient pas visées par les exigences de l'annexe 3.1, ch. 2, n° 8, mais qui prendraient sur une base volontaire, et sans bénéficier du subventionnement, des mesures pour éliminer les composés traces organiques, soient exemptés de la taxe.

1.3. Art. 52 Elimination de l'azote dans les installations de traitement des eaux usées

Le subventionnement de la nitrification a pris fin en 1998 mais l'élimination de l'azote (la dénitrification) reste toujours subventionnée. Fondé à l'époque par une volonté de la Commission internationale du Rhin et sur une responsabilité partagée entre Etats riverains du fleuve, de prendre des mesures contractuelles pour lutter contre l'eutrophisation de la Mer du Nord, ce financement devrait désormais être interrompu. La Suisse a consenti d'importants efforts pour réduire ses émissions d'azote d'origine urbaine dans les eaux du Rhin, au départ de Bâle, et ses engagements dans ce domaine (-50% d'azote nitrique d'origine urbaine) sont réalisés. Par ailleurs le DETEC affirme dans son document explicatif que la nitrification/dénitrification n'est pas nécessaire pour l'élimination des composés traces organiques (NB rappelons que les essais pilotes conduits dans le Canton de Vaud avaient conclu au contraire). Nous considérons donc que ce subventionnement n'a plus lieu d'être.

Proposition : Nous demandons que l'on mette un terme au subventionnement de l'élimination de l'azote, cas échéant, en fixant un délai proche pour l'achèvement des mesures.

1.4. Art. 52a, al. 3 Financement de canalisations

L'indemnisation d'une conduite de raccordement sur une STEP ne traitant pas les composés organiques traces est simplement indéfendable si le raccordement doit

se faire sur une installation qui se verra libérée de l'obligation de réaliser un tel traitement (exutoire de STEP moins sensible ou nouvelle installation soumise à des exigences moins sévères p. ex.). Il s'agit là d'une véritable prime à l'inaction, que nous ne pouvons soutenir et qui risque d'encourager la mise en œuvre de solutions peu rationnelles en terme de protection des eaux, allant à l'encontre de l'esprit de ce projet tout en consommant inutilement l'argent du fonds déjà restreint.

Proposition : Nous demandons que l'art. 52a, al. 3, couvre exclusivement le financement de canalisations tel que libellé dans le projet de l'ordonnance et que l'on renonce aux objets évoqués dans les deux dernières phrases du 1^{er} paragraphe du rapport explicatif (al. 3, p. 15 du rapport explicatif).

Art. 52a, al. 2 et 4 Délai de réalisation et droit à l'indemnité

La Commune de Lausanne exprime le vœu que ce délai soit porté à 8 ans.

La même commune salue et considère judicieuse la décision mentionnée dans le rapport, stipulant que les indemnités peuvent être versées en cours de travaux, c'est-à-dire dès qu'une partie de la prestation a été fournie.

1.5. Allègement des normes pour les métabolites dit "non pertinents" et autres produits

Nous réitérons notre profond attachement au principe de précaution pour la qualité des eaux de surface et souterraines destinées à l'alimentation en eau potable du public. Nous contestons avec vigueur tout allègement des exigences fixées actuellement à 0.1 ug/l pour les substances, notamment phytosanitaires, partageant en cela la position de l'ensemble des chimistes cantonaux et des milieux en charge de la qualité des eaux (voir copie du courrier joint en annexe, du chimiste cantonal vaudois du 15 août 2011).

Les efforts consentis ces dernières décennies par l'agriculture ont fait la démonstration que les normes actuelles, très basses en matière de résidus d'origine agricole dans les eaux, pouvaient être maintenues, il n'est donc pas cohérent d'autoriser des concentrations 100 fois supérieures pour des "métabolites non pertinents", substances par ailleurs non décrites dans la législation sur les eaux et qui sont des résidus de molécules utilisées pour leur activité biologique souvent toxique.

Il nous paraît inopportun d'exiger d'un côté des efforts financiers à la population suisse, pour construire des installations destinées à retirer des eaux usées les dernières traces de substances indésirables, et d'un autre, d'admettre de réduire drastiquement les exigences dans les eaux destinées à la boisson, et qui sont aujourd'hui respectées dans la grande majorité des situations. La question ici ne doit pas être abordée sur le strict angle toxicologique, mais considérée dans un cadre de qualité irréprochable des eaux que les pouvoirs publics offrent à la population, sans aucun compromis avec des notions telles que la "non pertinence" de certaines substances.

Proposition : Nous demandons que l'on renonce à relever le seuil communément admis de 0.1 ug/l pour les substances indésirables dans les eaux destinées à la boisson (§ 1.2.2, p. 3 du rapport explicatif) dans les eaux souterraines et au contraire que l'on étende la palette des substances soumises à cette valeur, notamment aux produits de dégradation des produits de traitement des plantes.

1.6. Coûts administratifs supplémentaires

L'estimation faite dans le rapport, d'un poste à 50% pour les cantons principalement concernés, nous paraît nettement sous-évaluée. Le monitoring supplémentaire et l'ensemble des activités en relation avec l'exécution des articles 51 et 52 OEaux, exigeront des forces additionnelles que nous estimons à 2, voire 2.5 équivalents temps plein. Nous sommes ainsi étonnés de constater que la Confédération estime ses propres besoins à 2.5 postes tout en minimisant ceux des cantons. Notre étonnement grandit en apprenant que les cantons sont supposés devoir internaliser les coûts de personnel supplémentaires alors que la Confédération devrait les financer par le biais du fonds affecté. Nous contestons l'utilisation du fonds pour cet usage et demandons qu'à l'instar des cantons, les efforts supplémentaires demandés à la Confédération, soient également internalisés.

Demande : Nous demandons que le fonds affecté soit utilisé exclusivement au financement de la réalisation des installations et que ne lui soit pas attribuée la prise en charge d'autres coûts, en particulier les coûts administratifs de la Confédération.

1.7. Autres avis

Nous notons encore qu'une majorité de communes vaudoises ne s'oppose pas au principe de la taxe fédérale. Dans un souci d'économie administrative, certaines proposent d'instaurer une taxe sur la base des données officielles, par rapport au nombre d'habitants recensés (raccordés ou pas).

2. Espace réservé aux eaux

L'espace réservé aux eaux a fait l'objet d'intenses débats, dès sa première mise en œuvre dans la loi et l'ordonnance, tant les intérêts sectoriels des acteurs concernés par cette modification apparaissaient divergents et en apparence inconciliables. Au fil des nombreuses rencontres et discussions entre partenaires concernés, un consensus est apparu sur une série de mesures d'adaptation, notamment grâce aux bons offices de la DTAP/BPUK. Le projet soumis à audition reprend ainsi dans les grandes lignes les solutions proposées dans la fiche intitulée "*Espace réservé aux eaux et agriculture*", de la DTAP, traitant notamment de dérogations en faveur des cultures pérennes, des chemins agricoles et forestiers, des installations de prélèvement et de déversement d'eau ainsi que des (très) petits cours d'eau.

Nous approuvons ces modifications, toutefois nous tenons à les assortir de limitations et propositions listées ci-dessous.

2.1. Art. 62 OEaux Dispositions transitoires

Le Canton de Vaud a inscrit dans sa propre loi cantonale un espace réservé aux eaux, ceci avant l'introduction de ce concept dans la législation fédérale. Les dispositions transitoires prévues dans le projet fédéral compliquent dès lors de manière extrême la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux dans notre canton, car elles impliquent de revoir entièrement les près de 2'000 décisions déjà rendues dans le cadre de notre loi cantonale, pour l'adapter au modèle fédéral, alors qu'un espace réservé a déjà été défini. Nous demandons que l'on prenne en considération les solutions déjà mises en œuvre dans les cantons et qui poursuivent un but similaire.

Proposition : Les dispositions transitoires de l'OEaux (Art. 62) de la modification du 4 mai 2011 doivent être modifiées par l'ajout d'un alinéa 2^{bis} :

2^{bis} Pour les cantons disposant déjà d'une législation prévoyant la délimitation d'un espace réservé aux eaux, ce dernier s'applique de manière transitoire en lieu et place des dispositions citées à l'alinéa 2.

2.2. Art. 41a, al. 5 Exceptions à l'espace réservé aux eaux, lettres a, a^{bis}, b et c

Nous sommes favorables à l'exception supplémentaire concernant les « très petits cours d'eau » (lettre a^{bis}), à la condition expresse que la compétence de leur définition pratique puisse être laissée aux cantons, et non pas de manière indirecte à l'Office fédéral de la topographie sur la base de critères (ruisseaux visibles sur une carte au 1 :25'000) qui n'ont rien à voir avec les buts visés de protection ou de renaturation des cours d'eau. Cette demande s'étend dès lors aussi aux autres exceptions (lettres a à c), étant entendu que leur objet relève aussi de compétences cantonales, en particulier avec la fixation cantonale du domaine public des eaux à laquelle tout processus d'aménagement devrait être étroitement coordonné. Nous constatons enfin que les largeurs de bande tampon mentionnées dans les diverses législations (ORRChim et OPD) entretiennent la confusion et sont très peu contrôlables. Il serait souhaitable de les harmoniser.

Proposition : Nous demandons une adaptation de l'al. 5, art. 41a, comme suit :

« ⁵ Pour autant que des intérêts prépondérants ne s'y opposent pas, il est possible les cantons sont compétents pour renoncer à fixer l'espace réservé si le cours d'eau : (...). »

2.3. Art. 41c, al. 1, let. c Réserves pour l'irrigation

Les seules installations utiles à l'agriculture prévues dans cette disposition se limitent au prélèvement et au déversement d'eau. Il y manque les installations destinées au stockage par la création de réserves d'eau pour l'irrigation en période d'étiage. Dans le sens de la durabilité d'une agriculture productive, l'installation de réservoirs pour le pompage de l'eau devrait être autorisée car elle permet de ménager la ressource en eau, en supprimant la concurrence parfois néfaste entre les besoins minimaux en eau des cultures assoiffées et ceux de la faune

aquatique asphyxiée, lorsque les débits sont les plus réduits. Plusieurs projets de renaturation (p.ex. projet Broye), intègrent d'ores et déjà de tels objectifs.

Proposition : Nous demandons que l'on complète l'art. 41c, al. 1, let c de la manière suivante :

" (...) les autorités peuvent en outre autoriser les installations suivantes :

c. installations qui servent au prélèvement, au stockage ou au déversement d'eau. "

2.4. Art. 41c, al. 1, let. a

La notion de zone densément bâtie mentionnée dans l'article est toujours aussi floue et mal définie. Elle doit impérativement être clarifiée. Qu'entend-on par zone densément bâtie? Quels sont les critères qui permettent de la déterminer ? Ces éléments, pourtant essentiels à un processus décisionnel harmonisé, font toujours défaut.

Proposition : Nous demandons que la notion de "zone densément bâtie" fasse l'objet d'une définition plus précise. Elle devra notamment tenir compte des infrastructures déjà en place.

2.5. Art. 41c, al. 1 (Chemins agricoles et forestiers)

Afin de laisser une marge de manœuvre suffisante aux autorités compétentes, en adéquation avec les situations locales réelles, pas seulement topographiques, les conditions d'autorisation pour installer des chemins agricoles et forestiers dans l'espace réservé aux eaux ne doivent pas être inutilement restrictives.

Proposition : Nous demandons que la lettre b de l'art. 41c, al. 1, soit modifiée en y retirant la référence à la largeur du lit :

« ¹ Ne peuvent être construits dans l'espace réservé aux eaux (...). Si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, les autorités peuvent en outre autoriser les installations suivantes (...):

b. chemins agricoles et forestiers qui ne sont pas entièrement stabilisés. ~~près de cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit est supérieure à 4 m, si les conditions topographiques laissent peu de marge ;~~ »

2.6. Art. 41c, al. 2 (Cultures pérennes)

Il est indispensable que les cultures pérennes telles que définies puissent bénéficier sans réserve de la situation acquise, mais cela concerne également leur renouvellement périodique, qu'il soit effectué ponctuellement (nouvelle plantation) ou en continu (remplacement des plantes).

Proposition : L'al. 2 de l'art. 41c doit être modifié comme suit:

« Les installations et les cultures pérennes (...), ainsi que leur renouvellement, doivent en principe bénéficier de la garantie de la situation acquise dans l'espace réservé aux eaux (...). ».

2.7. Art. 41c^{bis}, al. 1, terres cultivables et surfaces d'assolement

Il n'est pas cohérent de s'attendre à ce que des sols interdits d'apports nutritifs, desquels la matière organique qui y pousse est exportée, puissent conserver leur fertilité et se voir attribuer la qualité de SDA au cours du temps. D'année en année, sans compter les pertes dues à l'érosion naturelle, la fertilité de ces sols va aller en s'appauvrissant. Or des sols maigres n'ont pas leur place comme SDA. Les SDA sises dans l'espace réservé aux eaux doivent par conséquent être annulées et portées sans compensation en diminution du quota cantonal.

Proposition: nous demandons que l'Art. 41c^{bis}, al. 1 soit entièrement remplacé par le texte suivant :

« Les surfaces d'assolement recensées par le canton en vertu de l'art. 28 OAT qui sont des terres cultivables sises dans l'espace réservé aux eaux doivent être soustraites sans compensation au quota cantonal. »

Art. 41c, al. 2

L'art. 41c, al. 2 OEaux en vigueur prévoit :

« ...Dans les zones densément bâties, l'autorité peut accorder des dérogations pour des installations conformes à l'affectation de la zone, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose »

L'art. 41c, al. 2 du projet ne parle plus de dérogations à juste titre. Il permet la construction d'installations conformes à l'affectation de la zone dans les zones densément bâties si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Il y aurait lieu de préciser dans quelles situations (plutôt exceptionnelles), les territoires densément bâtis doivent être conservés à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux et inconstructible. L'article précité doit être revu en fonction de ce qui a été dit ci-dessus.

Proposition : Nous demandons que l'art. 41c, al. 2, OEaux, soit revus en fonction du propos ci-dessus.

3. Protection des eaux souterraines dans les régions karstiques

Le sous-sol de notre canton est en grande partie karstique et nous faisons partie de ceux qui avons activement et durablement sollicité la modification proposée. L'introduction des nouvelles zones S_h et S_m, dans les milieux fissurés très hétérogènes, en remplacement des anciennes zones S2 et S3, simplifiera grandement les règles de protection des eaux souterraines dans ces régions. Elles permettront de réduire la taille des zones définies antérieurement et éviteront de faire

prendre à l'autorité des décisions règlementaires souvent difficilement applicables et exagérément pénalisantes pour ceux qui les subissent, notamment pour les grands aquifères. Nous reconnaissons toutefois que la situation est différente pour des petits captages avec des aquifères de peu d'étendue et qu'une mise en œuvre systématique des nouvelles dispositions n'est ni judicieuse, ni adaptée, notamment pour ces cas particuliers. Nous estimons de ce fait que les cantons doivent pouvoir maintenir la possibilité de délimiter aussi les nouvelles zones de protection sur la base de la classification actuelle (S1, S2 et S3). Nous faisons nôtre en cela les propositions de la KVV (p. 8, § 2.5).

Nous vous remercions d'avoir proposé ces modifications, que nous approuvons.

4. Autres adaptations

4.1 Modification de l'ORRChim

Chiffre 3.3.1, al. 2 Engrais de ferme liquides en zones S2 et Sh

Notre canton possède des régions de montagne variées (Jura et Préalpes), abritant plusieurs centaines d'alpages. L'évacuation des engrais de ferme de ces exploitations d'altitude peut poser d'insurmontables problèmes de transport. Nous souhaitons un aménagement de la réglementation, donnant aux cantons une marge de manœuvre pour, en prenant les précautions nécessaires, les évacuer localement.

Proposition : Le chiffre 3.3.1, al. 2 doit être complété comme suit :

Il est interdit d'épandre des engrais de ferme liquides ou des engrais de recyclage liquides dans les zones S2 et Sh de protection des eaux souterraines. Sous réserve de l'élaboration d'un plan de gestion d'alpage permettant de préserver les eaux souterraines, des exceptions peuvent être autorisées par l'autorité compétente dans les cas de rigueur.

Les autres modifications de détail proposées sont consécutives à des besoins d'adaptation à la situation actuelle. Elles ne suscitent aucun débat particulier et n'appellent de notre part aucun commentaire.

Nous les approuvons.

5. Annexes

En annexe nous vous prions de trouver d'autres commentaires de moindre portée ainsi qu'une copie du courrier du chimiste cantonal, daté de mai 2011, dans lequel il argumentait la cause du maintien de la valeur cible de 0.1 ug/l pour les substances étrangères dans les eaux destinées à la consommation humaine.

Tout en vous réitérant nos remerciements pour nous avoir donné la possibilité de nous exprimer sur cet important projet, nous vous savons gré par avance de tenir compte de nos remarques et de les intégrer dans la révision du projet.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe mentionnée

Copies

- OAE
- DGE