Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«$$e-seal»

«$$QrCode»

Protection des eaux souterraines en Suisse

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

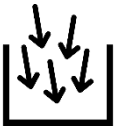
du 7 octobre 2021

Mots clés

Mesures d’organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines

Ces mesures consistent notamment à définir, autour des nappes phréatiques, des aires de protection dans lesquelles certaines activités sont limitées, voire interdites. L’objectif est de garantir des eaux souterraines de qualité en quantité suffisante.

Aire d’alimentation



L’aire d’alimentation désigne la zone dont provient principalement l’eau d’un captage d’eaux souterraines.

Conflit d’utilisation

Dans le cadre des mesures d’organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, on parle de conflit d’utilisation lorsque des installations sont situées dans une aire de protection ou que des activités s’y déroulent, alors que ces installations ou activités ne sont pas autorisées selon la législation sur la protection des eaux.

Aide à l’exécution

Les aides à l’exécution sont des publications dans lesquelles la Confédération explique aux autorités d’exécution (par ex. les cantons) comment mettre en œuvre les prescriptions légales de la Confédération dans un certain domaine politique. Elles servent à simplifier l’exécution et contribuent à une pratique uniforme en la matière.

Programme de protection des eaux

Dans le cadre du programme de protection des eaux, les exploitations agricoles prennent des mesures pour réduire la pollution des eaux souterraines. La Confédération les dédommage pour le manque à gagner qui découle de ces mesures.

L'essentiel en bref

La surveillance de la Confédération sur l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines n'est que partiellement opportune. Même si le soutien apporté par la Confédération en matière d'exécution est efficace, on constate des manquements en ce qui concerne le suivi de l'exécution dans les cantons. Par ailleurs, la Confédération n'intervient que rarement en cas de problème d'exécution. Au niveau fédéral, les interfaces entre la protection des eaux souterraines et l'agriculture respectivement l'aménagement du territoire sont globalement conçues de façon opportune.

En janvier 2020, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la qualité de l'eau en Suisse, en se focalisant dès le début sur la protection des eaux souterraines.

En mai 2020, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a précisé que l'évaluation devait porter sur la manière dont la Confédération assume la surveillance de l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ainsi que sur les interfaces avec la politique agricole et l'aménagement du territoire au niveau fédéral.

Dans cette perspective, le CPA a analysé des documents, mené une quarantaine d'entretiens et réalisé une enquête auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement. Il a également commandé un avis de droit afin de déterminer si les bases légales de la surveillance de la Confédération étaient opportunes. Sur la base de ces investigations, il est parvenu aux conclusions principales exposées ci-après.

Les instruments de surveillance dont dispose la Confédération en vertu de la loi sont clairs, mais leur portée limitée rend difficile une surveillance efficace (chap. 3)

Pour l'essentiel, le droit fédéral définit clairement les tâches que doivent accomplir les cantons s'agissant de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (ch. 3.1) et les moyens dont dispose la Confédération pour surveiller l'exécution par les cantons (ch. 3.2). En ce qui concerne les mesures précitées, le droit fédéral ne précise toutefois pas dans quels délais les cantons doivent accomplir leurs tâches d'exécution. De même, les dispositions fédérales relatives aux rapports que les cantons doivent remettre à la Confédération sont rudimentaires. Enfin, la Confédération ne dispose d'aucune possibilité de sanctions praticable lorsqu'un canton n'accomplit pas ses tâches ou ne le fait pas correctement. Cela rend difficile une supervision efficace par la Confédération (ch. 3.3).

Le soutien en matière d'exécution est de bonne qualité, mais la mise à jour des aides à l'exécution prend du retard (chap. 4)

En ce qui concerne la surveillance des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) se concentre sur le soutien apporté aux autorités chargées de l'exécution. Il s'entretient

régulièrement avec les services cantonaux de la protection des eaux. En cas de questions ou de souhaits relatifs à l'exécution, ces services, comme d'autres acteurs impliqués dans l'exécution, peuvent s'adresser à l'OFEV selon une procédure simple. Les renseignements fournis par l'OFEV sont de bonne qualité (ch. 4.2). Les acteurs concernés apprécient la qualité et l'orientation pratique des aides à l'exécution, pour l'élaboration desquelles l'OFEV collabore étroitement avec les cantons. Toutefois, l'OFEV a pris un retard considérable dans les compléments et mises à jour nécessaires de ces aides. (ch. 4.1).

Malgré des lacunes persistantes dans l'exécution, l'OFEV fait usage de ses possibilités de surveillance avec trop de réserve (chap. 4)

L'OFEV n'utilise que rarement les instruments de surveillance relativement limités que la loi lui confère s'agissant des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Même si, ces dernières années, il a amélioré le suivi de de l'exécution par les cantons, d'importants manquements subsistent, de sorte que le suivi n'est que partiellement opportun (ch. 4.3). L'OFEV fait un usage encore plus réservé des possibilités dont il dispose pour régler les problèmes d'exécution. Bien qu'il ait constaté depuis longtemps, et à plusieurs reprises, que de nombreux cantons connaissaient des problèmes majeurs en matière d'exécution, il n'est, jusqu'à présent, pratiquement jamais intervenu (ch. 4.4). Par conséquent, on ne peut assurer que l'objectif des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines – à savoir garantir des eaux souterraines de qualité en quantité suffisante pour la consommation actuelle et future – puisse être atteint.

Au niveau fédéral, les interfaces respectives avec l'agriculture et l'aménagement du territoire sont globalement conçues de façon appropriée (chap. 5 et 6)

Les compétences aux interfaces entre les différents offices fédéraux concernés sont claires et opportunes. Pour l'essentiel, la collaboration entre les offices se déroule de manière factuelle et constructive, même si la loi leur confère des tâches différentes (ch. 5.1 et 6.1). En règle générale, les structures et les processus permettent à l'OFEV de prendre en considération de façon efficace les intérêts de la protection des eaux souterraines aux interfaces avec l'agriculture et l'aménagement du territoire (ch. 5.2 et 6.2). Toutefois, s'agissant de la politique en matière d'aménagement du territoire, on ne peut pas toujours garantir que l'OFEV soit impliqué suffisamment tôt lors de l'évaluation des plans sectoriels de la Confédération et que les aires de protection des eaux souterraines soient systématiquement délimitées dans les plans sectoriels (ch. 6.2).

Les succès du programme de protection des eaux ne sont pas garantis à long terme (ch. 5.4)

En règle générale, les projets du programme de protection des eaux menés aux interfaces entre la protection des eaux souterraines et l'agriculture contribuent à améliorer la qualité des eaux souterraines. Toutefois, le programme ne prévoit aucune incitation permettant d'assurer la qualité des eaux souterraines au-delà de la durée de vie des projets, alors qu'un tel mécanisme serait indispensable pour affirmer que le programme est opportun. En outre, l'utilisation relativement faible du programme restreint son efficacité (ch. 5.4).

Table des matières

Mots clés **2**

L'essentiel en bref **3**

1 Introduction **7**

1.1 Contexte et questions d'évaluation 7

1.2 Méthodologie 8

1.3 Structure du rapport 10

2 Mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et interfaces avec l'agriculture et l'aménagement du territoire **10**

2.1 Mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines 11

2.1.1 But et cadre juridique 11

2.1.2 Instruments : aires de protection et restrictions d'utilisation 11

2.1.3 Compétences de la Confédération et des cantons 13

2.2 Interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole 14

2.3 Interfaces entre les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire 16

2.4 Délimitation de l'objet de l'évaluation 17

3 Opportunité des bases juridiques pour la surveillance de l'exécution **17**

3.1 Des exigences de contenu généralement claires pour les cantons, mais pas de délais pour la mise en œuvre 18

3.2 Une palette d'instruments de surveillance clairs à la disposition de la Confédération 19

3.3 Des instruments de surveillance de portée limitée 21

4 Opportunité de la pratique de la Confédération en matière de surveillance **23**

4.1 Les aides à l'exécution sont appréciées, mais des compléments et mises à jours sont nécessaires 23

4.2 Interactions fréquentes et facilitées entre la Confédération et les cantons 26

4.3 Des progrès, mais aussi des manquements dans le suivi de l'exécution 27

4.4 Beaucoup de retenue dans le recours aux instruments de surveillance en cas de lacunes dans l'exécution 30

4.5 Malgré l'absence de stratégie, il n'existe guère d'indices d'inégalités dans la surveillance 34

5 Opportunité des interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole au niveau fédéral 36
5.1 Des compétences clairement réparties et une collaboration appropriée entre l'OFAG et l'OFEV 36
5.2. Si la protection des eaux souterraines est souvent prise en compte dans les travaux de l'administration, elle n'est pas prioritaire dans le processus politique 38
5.3 Une protection des eaux souterraines suffisamment prise en compte dans l'aide à l'exécution 39
5.4 L'efficacité du programme de protection des eaux n'est guère contestée mais les résultats obtenus ne sont pas garantis durablement 40
6 Opportunité des interfaces entre la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire au niveau fédéral 43
6.1 Compétences clairement réglées entre l'ARE et l'OFEV 44
6.2 Protection des eaux souterraines prise largement en considération lors de l'examen des plans directeurs, mais parfois tardivement en ce qui concerne les plans sectoriels 45
6.3 Aucune règle contraignante relative à la protection des eaux souterraines dans le guide de la planification directrice 46
7 Conclusions 48
7.1 Les instruments de surveillance dont dispose la Confédération en vertu de la loi sont clairs, mais leur portée limitée rend difficile une surveillance efficace 48
7.2 Le soutien apporté par la Confédération en matière d'exécution est de bonne qualité, mais la mise à jour des aides à l'exécution prend du retard 49
7.3 En dépit de lacunes persistantes dans l'exécution, l'OFEV fait usage de ses possibilités de surveillance avec trop de réserve 49
7.4 Au niveau fédéral, les interfaces avec l'agriculture et l'aménagement du territoire sont globalement conçues de façon opportune 50
7.5 Les succès du programme de protection des eaux ne sont pas garantis à long terme 51
Abréviations 52
Bibliographie et liste des documents 53
Liste des personnes interrogées 55
Annexe 1 : Approche de l'évaluation 58
Annexe 2 : Critères d'évaluation 59
Impressum 63

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

En Suisse, plus de 80 % de l'eau potable est puisée dans les eaux souterraines. Celles-ci jouent en outre un rôle important en tant que partie intégrante des écosystèmes et alimentent cours d'eau et zones humides. Or, de récentes enquêtes ont montré que la qualité des eaux souterraines – et, partant, de l'eau potable – n'était pas forcément garantie dans le château d'eau qu'est la Suisse[1]. Les problèmes liés à la qualité de l'eau sont notamment dus au fait que la législation fédérale sur les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines n'est pas appliquée partout. En 2018, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) estimait que l'approvisionnement en eau potable d'un million de personnes environ provenait en Suisse de captages situés dans des zones de protection des eaux souterraines qui ne respectaient pas les dispositions légales[2]. Récemment, la qualité de l'eau est devenue un thème d'importance majeure sur la scène politique et dans l'opinion publique[3].

Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le CPA, le 28 janvier 2020, de procéder à une évaluation de la qualité de l'eau en Suisse, en se concentrant sur la protection des eaux souterraines. Elles ont attribué l'enquête à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG du Conseil national (CdG-N). Se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission a décidé, en mai 2020, que l'évaluation porterait non seulement sur la manière dont la Confédération assume la surveillance de l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, mais également sur les interfaces respectives avec la politique agricole et l'aménagement du territoire au niveau fédéral. L'évaluation visait à répondre aux questions suivantes :

– Les *bases légales* relatives aux mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines dotent-elles la Confédération d'instruments appropriés pour surveiller l'exécution par les cantons ? (chap. 3)

1 OFEV (2019a), *État et évolution des eaux souterraines en Suisse. Résultats de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA, état 2016.*
Association des chimistes cantonaux de Suisse (ACCS) [2019], *Produits phytosanitaires dans l'eau potable (Rapport de la campagne).* https://www.kantonschemiker.ch > Publications (état : 27.4.2021).
Reist, Viola / Olschewski, André (2019.), *Nutzungskonflikte bei Trinkwasserfassungen,* In : Aqua & Gas 2019 (6), pp. 44–49.

2 OFEV (2018), *Protection des captages d'eau souterraine en Suisse : état de l'exécution. Résultats de l'enquête menée auprès des services cantonaux.*

3 Cf. notamment l'initiative populaire « Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique » (votation populaire du 13.6.2021), l'initiative populaire « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » (votation populaire du 13.6.2021), le message du Conseil fédéral du 12.2.2020 relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) [objet 20.022] et l'initiative parlementaire de la CER-E « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides » du 29.8.2019 (19.475).

- Lors de l'exécution des dispositions fédérales sur les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, la Confédération *soutient-elle* les cantons au moyen d'informations opportunes ? (ch. 4.1 et 4.2)
- *La Confédération utilise-t-elle de façon opportune les instruments* dont elle dispose pour surveiller l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ? (ch. 4.3 à 4.5)
- Au niveau fédéral, les interfaces entre la protection des eaux souterraines et la *politique agricole* ont-elles été conçues de façon opportune ? (chap. 5)
- Au niveau fédéral, les interfaces entre les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et *l'aménagement du territoire* ont-elles été conçues de façon opportune ? (chap. 6)

1.2 Méthodologie

Pour être en mesure de répondre aux questions posées, le CPA a eu recours à plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données, présentées dans le tableau 1. L'annexe 1 contient un aperçu de l'approche de l'évaluation, tandis que l'annexe 2 décrit les critères utilisés.

Aperçu des méthodes utilisées

Tableau 1

Question	Problématique	Avis de droit	Analyse de documents	Entretiens	Enquête auprès des services cantonaux chargés de
1	Opportunité des bases légales	✓		(✓)	(✓)
2	Soutien en matière d'exécution		✓	✓	✓
3	Utilisation des instruments de surveillance		✓	✓	✓
4	Interfaces avec la politique agricole		✓	✓	✓
5	Interfaces avec l'aménagement du territoire		✓	✓	(✓)

Légende : ✓ = contribution principale ; (✓) = contribution secondaire

Pour déterminer dans quelle mesure les bases légales relatives à la surveillance, par la Confédération, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines sont appropriées, le CPA a commandé un *avis de droit* externe. Les

conclusions de l'avis de droit de Daniela Thurnherr, professeur de droit public à l'Université de Bâle[4], ont été reprises dans le présent rapport.

Dans le cadre de *l'analyse de documents*, le CPA a examiné les aides à l'exécution pertinentes fournies par la Confédération et les études déjà réalisées concernant la protection des eaux souterraines. Il a également analysé les cartes de protection des eaux de certains cantons. En plus de ces documents publiés, il a examiné des documents internes de l'administration fédérale, à savoir des documents de travail et des fiches d'information portant sur la protection des eaux souterraines, des documents relatifs à la communication entre l'OFEV et les cantons dans le cadre de la surveillance et des documents concernant la collaboration entre les offices fédéraux aux interfaces examinées.

Le CPA a également mené 38 *entretiens* avec 46 personnes (cf. liste des personnes interrogées à la fin du présent rapport). Il a notamment interrogé des collaborateurs de l'administration fédérale assumant des tâches relatives à la surveillance de l'exécution, par les cantons, des dispositions sur la protection des eaux souterraines et / ou des tâches aux interfaces avec la politique agricole et l'aménagement du territoire. Le CPA s'est aussi entretenu avec certains experts de services cantonaux de la protection de l'environnement, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire. Enfin, il a également interrogé des représentants de sociétés de distribution des eaux, le directeur d'un bureau de conseil dans le domaine de l'hydrogéologie ainsi qu'une experte et un expert des milieux scientifiques.

Dans le cadre d'une *enquête* réalisée en ligne en janvier et février 2021 auprès des 26 services cantonaux de la protection de l'environnement, le CPA a recueilli des informations sur la façon dont les cantons, en tant qu'acteurs principaux de l'exécution, évaluent les activités de la Confédération en matière de protection des eaux souterraines. L'enquête portait sur tous les domaines visés par les cinq questions de l'évaluation. Les 26 services ont rempli le questionnaire. Les résultats de l'enquête[5] ont été repris dans le présent rapport.

Le CPA a recueilli les informations et les a analysées entre février 2020 et avril 2021. Ensuite, il a discuté des principaux aspects critiques de l'évaluation avec les directions – ou les représentants désignés par elles – des offices concernés (OFEV, Office fédéral de l'agriculture [OFAG] et Office fédéral du développement territorial [ARE]). De juin à août 2021, les départements concernés (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication [DETEC] et Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR]) ont eu la possibilité de prendre position sur le projet de rapport.

4 Thurnherr, Daniela (2021), *Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des Grundwasserschutzes. Rechtsgutachten im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle*.

5 Ergebnisse der Umfrage «Grundwasserschutz in der Schweiz: Rolle des Bundes», document de travail du CPA du 7.10.2021 (ci-après : résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines)

1.3 Structure du rapport

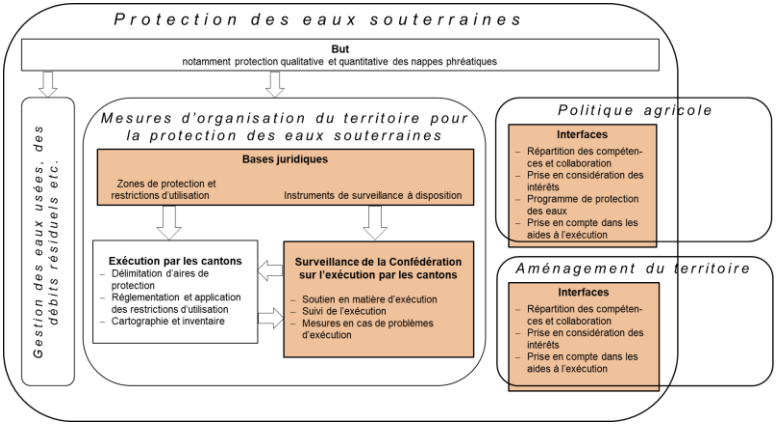
Le chap. 2 décrit les principaux éléments des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et les principales interfaces avec l'agriculture et l'aménagement du territoire respectivement. Il délimite également l'objet de l'évaluation. Les quatre chapitres suivants présentent les réponses données aux questions de l'évaluation : le chap. 3 évalue l'opportunité des bases légales pour la surveillance, le chap. 4 concerne l'opportunité du soutien fourni par la Confédération en matière d'exécution et sa pratique de surveillance, et les chap. 5 et 6 évaluent dans quelle mesure les interfaces avec l'agriculture et l'aménagement du territoire sont conçues de façon opportune. Enfin, le chap. 7 présente les conclusions tirées de ces réponses.

2 Mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et interfaces avec l'agriculture et l'aménagement du territoire

Le graphique 1 représente schématiquement tous les éléments intervenant dans la protection des eaux souterraines. Les cases en couleur indiquent ceux qui ont été analysés et évalués dans le cadre de la présente évaluation, par opposition à ceux qui ne constituent que le contexte et n'ont pas été considérés de plus près.

Schéma d'analyse

Graphique 1



Légende : les éléments qui ont fait l'objet de l'évaluation sont marqués en brun.

Le présent chapitre est consacré aux aspects de la protection des eaux souterraines pertinents dans la perspective de la présente évaluation : le chiffre 2.1 rappelle les fondements des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, notamment les bases légales, les instruments concrets à disposition et la

répartition des tâches entre la Confédération (surveillance) et les cantons (exécution). Le chiffre 2.2 contient une présentation des interfaces avec la politique agricole et le chiffre 2.3 des interfaces avec l'aménagement du territoire. Enfin, le chiffre 2.4 porte sur les limites de la présente évaluation par rapport aux champs thématiques voisins.

2.1 Mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines

2.1.1 But et cadre juridique

Selon l'art. 76 de la Constitution fédérale[6], la Confédération doit, dans les limites de ses compétences, pourvoir à l'utilisation rationnelle et à la protection des ressources en eau, fixer les principes applicables à la conservation de ces ressources et légiférer sur la protection des eaux. Le principal instrument permettant au législateur de s'acquitter de ce mandat constitutionnel est la loi sur la protection des eaux (LEaux)[7]. Avec l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux)[8], qui en dépend, cet acte normatif prévoit plusieurs mesures de protection des eaux, superficielles ou souterraines. Depuis la première loi sur la protection des eaux de 1971, les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ont toujours été considérées comme essentielles afin de préserver les eaux souterraines des atteintes qualitatives et quantitatives et de garantir la disponibilité de cette ressource pour notre consommation actuelle et future.

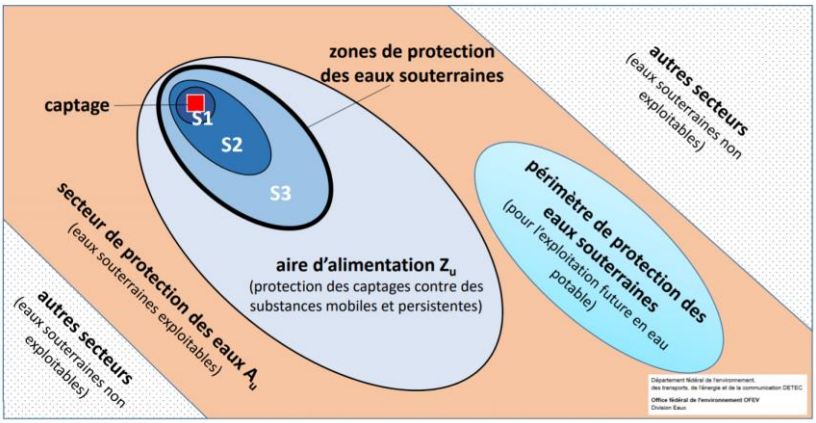
2.1.2 Instruments : aires de protection et restrictions d'utilisation

Le but des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines est de définir et de réglementer des aires de protection[9] autour des captages d'eau souterraine existants et des nappes phréatiques potentiellement exploitables. Dans les aires de protection, certaines activités pouvant représenter une menace pour les nappes phréatiques sont restreintes, voire interdites. Les restrictions d'utilisation sont échelonnées en fonction de la distance : en règle générale, plus un terrain est proche d'un captage d'eau souterraine, plus les restrictions d'utilisation sont strictes[10]. Les différents types d'aires de protection sont représentés schématiquement dans le graphique 2.

6 Constitution fédérale du 18.4.1999 (Cst. ; RS **101**)
7 Loi fédérale du 24.1.1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS **814.20**)
8 Ordonnance du 28.10.1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS **814.201**)
9 Dans le présent rapport, le terme « aires de protection des eaux souterraines » est utilisé de manière générique pour désigner les différents instruments d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (zones de protection des eaux souterraines, secteurs de protection des eaux A_u et Z_u ainsi que périmètres de protection des eaux souterraines).
10 Cf. art. 19 à 21 LEaux et art. 29, art. 31 ainsi qu'annexe 4 OEaux.

Mesures d'organisation du territoire relatives aux eaux souterraines

Graphique 2



Source : OFEV : Approvisionnement en eau potable à long terme, www.ofev.admin.ch > Thèmes > Eaux > Informations pour spécialistes > Mesures > Protection des eaux souterraines > Approvisionnement en eau potable à long terme (état au 15. avril 2021)

Le *secteur de protection des eaux* A_u est l'aire de protection la plus vaste. Il recouvre toutes les eaux souterraines exploitables, y compris les zones attenantes, et englobe les autres aires de protection. Sur l'ensemble de ce secteur, les installations ou activités représentant un danger particulier pour les eaux (p.ex. constructions plus profondes que le niveau moyen des eaux souterraines) ne sont autorisées qu'à titre dérogatoire et avec certaines obligations.

L'*aire d'alimentation* Z_u désigne le périmètre dont provient la plus grande partie du débit d'un captage d'eau souterraine. Elle doit être délimitée de sorte à couvrir 90 % des eaux du sous-sol pouvant être prélevées par le captage et peut donc s'étendre sur plusieurs kilomètres carrés autour du captage. Le but est de protéger l'eau captée contre certaines substances qui peuvent rapidement se répandre et atteindre le captage en parcourant de grandes distances ou qui ne se dégradent que difficilement (« substances mobiles ou difficilement dégradables »). La délimitation d'une aire d'alimentation est impérative si l'eau d'un captage d'intérêt public, existant ou prévu, « 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, OEaux). Le canton est alors tenu de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger l'aire d'alimentation menacée, notamment en restreignant l'utilisation d'engrais ou en limitant les techniques culturales.

À proximité des captages d'eaux souterraines d'intérêt public[11], les cantons doivent ensuite délimiter des *zones de protection des eaux souterraines*. Les restrictions

11 Pour ce qui est de la définition de l'intérêt public, cf. ch. 3.1.

d'utilisation qui y sont appliquées ont pour but d'éviter que l'eau en sous-sol soit polluée juste avant d'être utilisée ou que l'afflux d'eaux souterraines vers le captage soit diminué. Chaque zone de protection est subdivisée en trois zones concentriques appelées S3, S2 et S1. Plus on se rapproche du captage, plus les restrictions d'utilisation sont strictes. Généralement, la zone S3 s'étend sur quelques centaines de mètres autour du captage, alors que la zone S1 ne l'entoure que de quelques mètres[12].

Enfin, les cantons sont tenus de délimiter des *périmètres de protection des eaux souterraines*. Cet instrument permet de préserver des nappes phréatiques qui ne sont pas encore captées, mais qui pourraient être utiles *dans le futur*. Dans ce périmètre, les bâtiments et installations sont assujettis aux mêmes restrictions que dans la zone de protection S2 délimitée autour de captages existants. Dans les périmètres de protection des eaux souterraines, l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais n'est en revanche pas limitée.

Tous les terrains situés en dehors des secteurs de protection des eaux sont qualifiés d'*« autres secteurs »*. S'ils ne sont soumis à aucune prescription légale spécifique, ils tombent néanmoins sous le coup des dispositions de protection générales relatives au devoir de diligence, à l'interdiction de polluer l'eau ou encore à la protection quantitative des nappes d'eaux souterraines (art. 3, 6 et 43 LEaux).

La majeure partie des dispositions légales relatives aux secteurs de protection des eaux, aux zones de protection des eaux souterraines et aux périmètres de protection des eaux souterraines s'appliquent depuis 1972. En 1998, les mesures de protection ont été précisées et les aires d'alimentation ajoutées à la palette d'instruments à disposition[13].

2.1.3 Compétences de la Confédération et des cantons

Alors que la Confédération fixe, dans la législation et dans les aides à l'exécution, les objectifs et les instruments de la protection des eaux souterraines, l'exécution relève essentiellement des cantons (art. 45 LEaux). La surveillance de cette exécution par les cantons est en revanche une tâche fédérale.

Délimiter les différentes aires de protection des eaux souterraines est l'une des tâches d'exécution concrètes revenant aux *cantons*. Ceux-ci doivent s'assurer que les exigences de protection valables dans ces aires sont respectées et que les infractions aux prescriptions sont sanctionnées. Les cantons établissent des cartes de protection des eaux sur lesquelles figurent les aires de protection délimitées (art. 30 OEaux). Ils doivent en outre dresser un inventaire de toutes les nappes souterraines et installations servant à l'approvisionnement en eau se trouvant sur leur territoire (art. 58, al. 2, LEaux). Dans les limites de leurs compétences, les cantons sont responsables de coordonner la protection des eaux souterraines avec d'autres tâches nécessaires comme l'aménagement du territoire. S'ils ont la possibilité de déléguer certaines

12 Depuis 2016, les aquifères karstiques ou fissurés fortement hétérogènes sont soumis à un régime de zones spécial, qui prévoit des zones de protection concentriques S_m, S_h, S2 et S1. Les zones S_m et S_h peuvent être très étendues.

13 Cf. aussi Brunner (2016).

tâches d'exécution – notamment les tâches de contrôle et de surveillance – aux communes ou au secteur privé, ils restent responsables de l'accomplissement des tâches déléguées.

En vertu de la Constitution fédérale, la *Confédération* est généralement tenue de veiller au respect du droit fédéral par les cantons et de prendre les mesures nécessaires pour garantir ce respect[14]. Dans le contexte de la protection des eaux, ce devoir de surveillance de la Confédération est rappelé à l'art. 46 LEaux, y compris sa mission de coordination des mesures de protection des eaux prises par les cantons. D'une manière générale, la tâche de surveillance de la Confédération comprend le soutien en matière d'exécution (aides à l'exécution et conseils) ainsi que le contrôle de l'exécution (suivi de l'état d'avancement de l'exécution dans les cantons et mesures en cas de problèmes d'exécution)[15]. Les instruments dont la Confédération dispose pour contrôler l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines seront détaillés au chiffre 3.2. Dans la perspective des travaux de saisie des données et de l'établissement de cartes des mesures d'organisation du territoire au moyen de géodonnées, la Confédération édicte des prescriptions à l'intention des cantons (art. 49*a* OEaux).

Le service de la Confédération responsable en matière de protection des eaux souterraines est l'OFEV. La surveillance de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines incombe, entre autres tâches, à la section Protection des eaux. Selon les estimations de l'OFEV, les collaborateurs de la section ont consacré en moyenne quelque 250 jours-personne par année à des tâches en rapport avec la surveillance de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines durant la période de 2015 à 2020, ce qui correspond à un peu plus d'un poste à plein temps. Avant 2015, les ressources que l'OFEV affectait à cette surveillance étaient nettement moins importantes. Depuis lors, elles ont augmenté progressivement jusqu'à atteindre un niveau d'environ 350 jours-personne en 2020. À cela viennent encore s'ajouter différents mandats confiés à des tiers pour un montant équivalant en moyenne à quelque 50 000 francs par année, p.ex. pour l'élaboration de modules d'aide à l'exécution.

2.2 Interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole

Avec l'industrie, les arts et métiers, l'urbanisation et l'évacuation des eaux urbaines, l'agriculture est considérée comme l'une des principales responsables des atteintes portées aux eaux souterraines. Outre les moyens qu'elle a de restreindre les activités agricoles dans les aires de protection délimitées, la Confédération dispose d'autres instruments destinés à restreindre les atteintes agricoles aux eaux souterraines.

14 Art. 49, al. 2, et art. 186, al. 4, Cst. Cf. aussi Thurnherr (2021), ch. marg. 95.

15 Dans ce cas, la notion de surveillance est donc comprise de manière très large, puisqu'elle ne se limite pas au contrôle de l'exécution, mais inclut l'aide à l'exécution, conformément à la compréhension de l'OFEV (OFEV : aides à l'exécution et communications destinées aux requérants, www.bafu.admin.ch > Thèmes > Droit > Aides à l'exécution et communications destinées aux requérants. État au 15.4.2021). Cf. aussi Thurnherr (2021), ch. marg. 18.

L'évaluation a porté non seulement sur les aides à l'exécution, mais aussi sur les instruments que l'OFEV, l'OFAG ainsi que d'autres personnes consultées ont jugé particulièrement importants lors des premiers entretiens conduits par le CPA :

- Le *programme de protection des eaux,* fondé sur l'art. 62*a* LEaux, est en lien direct avec la protection des eaux souterraines : dans le cadre de ce programme, la Confédération alloue des indemnités pour les mesures prises par les agriculteurs afin d'empêcher que des substances polluantes aboutissent dans la nappe phréatique par ruissellement ou par lessivage à proximité des captages d'eau souterraine et d'assurer ainsi le respect des normes juridiques régissant la qualité de l'eau. Les projets sont conduits par chaque canton respectif. L'OFAG décide de la participation de la Confédération après avoir entendu l'OFEV.
- Le but de l'*évolution future de la politique agricole (PA22+)* était d'adapter le cadre légal aux défis qui attendent l'agriculture et l'industrie agroalimentaire dans le futur. Ce projet incluait aussi un train de mesures destiné à remplacer les restrictions proposées dans l'initiative pour une eau potable propre. L'une des adaptations prévues dans le projet portait sur un ajustement des prestations écologiques requises (PER), destiné à rendre la protection des eaux plus efficace. La responsabilité de la PA22+ avait été confiée à l'OFAG[16].
- Le *plan d'action Produits phytosanitaires (PPh)* est un instrument mis en place sous la responsabilité de l'OFAG en 2017, dans lequel ont été définis les objectifs en matière de réduction des risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires de même que les mesures nécessaires pour rendre cette utilisation durable.
- *Procédure d'homologation des produits phytosanitaires* : avant d'être utilisés, les produits phytosanitaires doivent avoir été homologués par l'OFAG. Celui-ci décide de leur autorisation, ainsi que des obligations dont celle-ci peut s'accompagner le cas échéant, sur la base d'une évaluation scientifique des risques réalisée par Agroscope et par d'autres services de la Confédération. L'OFEV participe à la classification et à l'étiquetage des produits phytosanitaires. Dès 2022, ce sera désormais l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) qui délivrera les autorisations. L'OFEV, pour sa part, se verra confier la responsabilité principale quant à l'évaluation des risques que les produits phytosanitaires représentent pour l'environnement[17].

16 Au cours de la session de printemps 2021, le Parlement a suspendu ses délibérations sur la PA22+. En parallèle, il a adopté l'initiative parlementaire de la CER-E « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides » du 29.8.2019 (19.475).

17 Amélioration de la procédure d'homologation des produits phytosanitaires, communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.2.2021

2.3 Interfaces entre les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire

Comme la protection des eaux souterraines, l'aménagement du territoire est en premier lieu une tâche cantonale. Étant donné que les objectifs de l'aménagement du territoire sont nombreux et parfois contradictoires, il est capital de peser les intérêts en présence à tous les niveaux de planification (cf. art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire[18]). Il importe donc que la protection des eaux souterraines soit prise en compte d'emblée ou même par anticipation, avec les autres intérêts à considérer dans l'aménagement du territoire (art. 46 OEaux), afin que les autorités compétentes puissent prendre des décisions bien coordonnées.

L'évaluation a porté non seulement sur les aides à l'exécution existantes, mais aussi sur les champs thématiques que les représentants de l'OFEV et de l'ARE ont jugé particulièrement importants lors des premiers entretiens conduits par le CPA :

- *Approbation des plans directeurs cantonaux* : le plan directeur cantonal est le principal instrument de planification des cantons dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il permet de coordonner les activités à incidence spatiale telles que le développement de l'urbanisation, des transports et des infrastructures, tout en veillant à la protection de la nature et du paysage. Il est contraignant pour toutes les autorités. Les plans directeurs, tout comme les modifications qui y sont apportées, doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Les ajustements qui ne sont pas contestés sont approuvés par l'OFEV.
- *Plans sectoriels de la Confédération* : dans ses plans sectoriels, la Confédération montre comment elle prévoit d'accomplir ses tâches à incidence spatiale dans un domaine sectoriel ou thématique, quels sont les objectifs qu'elle poursuit et quelles conditions ou exigences elle entend respecter dans ce contexte. Les plans sectoriels et les adaptations qui y sont apportées doivent être adoptés par le Conseil fédéral, sur proposition du département compétent.
- *Étude d'impact sur l'environnement (EIE)* : avant la construction de grandes installations, notamment, l'EIE est un instrument qui permet aux autorités de déterminer si le projet est conforme à la législation sur l'environnement. Il en va de même des projets prévus dans les plans sectoriels. L'étude relève de l'autorité qui décide de la construction de l'installation. L'OFEV donne son avis. La protection des eaux souterraines peut être un élément étudié.
- Au chapitre de la *législation* à l'interface entre l'aménagement du territoire et la protection des eaux souterraines, le principal projet de ces dernières années a été la deuxième étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire[19] (LAT 2)[20].

18 Ordonnance du 28.6.2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS **700.1**)
19 Loi fédérale du 22.6.1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS **700**)
20 Message du 31.10.2018 relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF **2018** 7423)

2.4 Délimitation de l'objet de l'évaluation

L'objet de la présente évaluation se distingue des champs thématiques voisins à plusieurs égards.

D'abord, l'évaluation ne porte pas sur la totalité des mesures prises pour protéger les eaux souterraines, mais seulement sur celles qui relèvent de *l'organisation du territoire*. Cela exclut les mesures de protection qui s'appliquent à l'ensemble du territoire (par ex. prescriptions relatives au traitement des eaux usées ou à la gestion des débits résiduels), par opposition à celles qui se limitent aux aires protégées entourant les nappes phréatiques. Il n'y a qu'à l'interface avec la politique agricole que certains instruments sans rapport direct avec l'organisation du territoire ont été jugés particulièrement importants et donc inclus dans l'évaluation (cf. ch. 2.2).

Ensuite, les interfaces respectives avec la politique agricole et l'aménagement du territoire ont intéressé le CPA avant tout sous l'aspect de l'*organisation et des processus de collaboration* et non sous celui des résultats concrets. À l'interface avec la politique agricole, le CPA s'est ainsi penché par exemple sur la procédure d'homologation des produits phytosanitaires, mais non sur la question de l'opportunité des mesures de réglementation des pesticides prises en Suisse[21].

Enfin, le CPA renonce expressément à toute évaluation des activités d'exécution des cantons ou d'autres acteurs chargés de tâches d'exécution. L'évaluation se limite en effet au *rôle de la Confédération* dans la protection des eaux souterraines et aux interfaces entre celle-ci et d'autres domaines. Les activités cantonales apparaissent dans le présent rapport uniquement en tant qu'objet de la surveillance de la Confédération visée par l'évaluation.

3 Opportunité des bases juridiques pour la surveillance de l'exécution

Dans son évaluation de l'opportunité des bases juridiques, le CPA a voulu savoir si les tâches d'exécution des cantons y étaient bien définies et si les instruments de surveillance à la disposition de la Confédération y étaient régis clairement et permettaient donc un contrôle efficace. Les critères d'évaluation sont décrits plus en détail à l'annexe 2. L'évaluation du CPA repose notamment sur l'avis de droit commandé[22].

À quelques exceptions près, les tâches d'exécution des cantons sont régies de manière claire sur le fond. Les délais dans lesquels les cantons doivent accomplir ces tâches ne sont par contre pas précisés dans la législation fédérale (ch. 3.1). Si les *instruments de surveillance* à la disposition de la Confédération sont également bien définis

[21] Pour une étude de ce type, le moment aurait de toute manière été mal choisi, car la dynamique politique sur la question de la réglementation des pesticides a été très grande pendant toute la durée de l'évaluation et il n'aurait donc pas été certain que le cadre juridique ne change pas avant la fin des travaux. Tous les objets mentionnés dans la note de bas de page 3 ont ainsi eu lieu pendant la période d'évaluation.

[22] Thurnherr (2021).

(ch. 3.2), leur *portée* plutôt limitée ne facilite pas l'exercice de la surveillance (ch. 3.3).

3.1 Des exigences de contenu généralement claires pour les cantons, mais pas de délais pour la mise en œuvre

À quelques exceptions près, *l'objet et l'étendue* des tâches d'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines confiées aux cantons sont régies de manière claire et suffisamment précise. Lorsque la législation fédérale sur la protection des eaux se sert de termes juridiques flous, ce choix apparaît comme objectivement justifié dans la plupart des cas[23]. L'enquête réalisée par le CPA confirme que les services cantonaux de la protection de l'environnement estiment que les tâches d'exécution qui leur sont confiées dans la législation fédérale sont claires[24].

Sur le fond, les dispositions fédérales suscitent néanmoins des interrogations sur deux points spécifiques : d'abord, il est précisé à l'art. 20 LEaux que les cantons délimitent des zones de protection (uniquement) autour des captages qui sont *d'intérêt public*. Or, les conditions qui doivent être remplies pour qu'un captage soit considéré d'intérêt public ne sont spécifiées ni dans la loi ni dans l'ordonnance. Si l'OFEV en donne une définition claire dans l'aide à l'exécution concernée[25], cette définition n'est pas contraignante juridiquement. Certains cantons estiment en outre qu'elle est trop large. Il en résulte une situation dans laquelle les captages privés de moindre importance sont protégés par la définition de zones de protection des eaux souterraines dans certains cantons, mais pas dans d'autres. Ce manque d'uniformité dans la pratique a été constaté par l'OFEV en 2014 déjà[26]. En 2018, une majorité des services cantonaux de la protection des eaux avait, dans cadre d'une enquête de l'OFEV, exprimé le souhait que la Confédération veille à une interprétation uniforme de la notion d'« intérêt public ». L'OFEV avait alors répondu à cette demande en proposant d'apporter des « précisions » dans l'aide à l'exécution[27], ce qu'il n'a toutefois pas fait jusqu'ici. Une seconde zone d'ombre subsiste autour des *motifs importants* qui permettent aux cantons d'accorder des dérogations pour des constructions dans les zones S2 et S3 ainsi que dans les périmètres de protection des eaux souterraines[28]. Une clarification de cette question par la Confédération avait également été souhaitée par une majorité des services cantonaux de la protection des eaux dans l'enquête de l'OFEV de 2018[29]. Ils l'attendent toujours.

Si les tâches d'exécution cantonales des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines sont donc – à quelques exceptions près – spécifiées

23 Thurnherr (2021), ch. marg. 37, 76 et 87.
24 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q12.
25 Selon ce document, sont d'intérêt public les « captages [d'eau souterraine] dont l'eau doit respecter les exigences de la législation sur les denrées alimentaires » (OFEFP 2004 : 39).
26 OFEV (2014), 97.
27 OFEV (2018), 7 et 12. Cf. aussi Thurnherr (2021), ch. marg. 2 et 51–58.
28 Thurnherr (2021), ch. marg. 63–64, 69 et 87. Les prescriptions qui manquent de clarté figurent à l'annexe 4, ch. 221, al. 1, let. b, et ch. 222, al. 1, let. a, OEaux.
29 OFEV (2018), 12 et 15.

de manière suffisamment claire dans la législation fédérale, les *délais* dans lesquels les cantons doivent s'acquitter de ces tâches n'y figurent pas. Il n'y est notamment pas précisé à quelle échéance les cantons sont tenus de délimiter les aires de protection et de prendre les mesures de protection requises pour la totalité des nappes et des captages d'eaux souterraines[30]. Dans l'enquête menée par le CPA, une majorité des services cantonaux de la protection de l'environnement a dès lors indiqué que les délais dans lesquels les cantons devaient mettre en œuvre les prescriptions fédérales n'étaient pas clairs ou plutôt pas clairs[31].

Dans l'avis de droit[32] commandé par le CPA, l'experte relève que le fait de fixer des délais dans la loi constitue, par principe, un moyen efficace pour accélérer la mise en œuvre par les cantons, notamment si des sanctions sont prévues en cas de non-respect[33]. Selon elle, l'absence de délais complique la situation pour tous les acteurs en présence : les cantons ne savent pas quelles sont les attentes de la Confédération et la Confédération ignore probablement à partir de quel moment l'inaction des cantons doit appeler une intervention de sa part. Il est cependant aussi précisé dans l'avis de droit que l'absence de délais ne constitue pas un obstacle insurmontable puisqu'il existe d'autres moyens de clarifier la durée d'un délai de mise en œuvre adéquat et la procédure de la Confédération. Les cantons qui ont terminé leur mission d'exécution peuvent ainsi fournir des informations sur le travail et le temps nécessaires à l'accomplissement de la tâche. La procédure appliquée par la Confédération dans le cadre de son devoir de surveillance peut, par exemple, être convenue d'un commun accord entre l'OFEV et les cantons[34]. Si l'absence de délais vient généralement compliquer tant la tâche d'exécution des cantons que la tâche de surveillance de la Confédération, elle n'empêcherait pas forcément la Confédération d'assumer activement son devoir de surveillance.

3.2 Une palette d'instruments de surveillance clairs à la disposition de la Confédération

La LEaux ne s'étend guère sur les instruments concrets auxquels la Confédération peut ou doit avoir recours pour surveiller l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. D'un point de vue juridique, les moyens dont la Confédération dispose ou ne dispose pas à cet effet ne laissent néanmoins aucune place au doute : pour commencer, elle a tous les droits de surveillance qui n'appellent pas une base légale spécifique. Ces droits lui reviennent en vertu de la compétence de surveillance générale que lui confère la Constitution en la chargeant de veiller à ce que les cantons respectent le droit fédéral et de prendre les mesures nécessaires à cet effet[35]. Selon l'avis de droit, la Confédération peut donc en

30 Thurnherr (2021), ch. marg. 78, 88 et 92.
31 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q12.
32 Pour le paragraphe tout entier : Thurnherr (2021), ch. marg. 88, 113 et 140.
33 La question des moyens de sanction dans le domaine des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines est traitée aux ch. 3.2 et 3.3.
34 Thurnherr (2021), 113.
35 Art. 49, al. 2, et art. 186, al. 4, Cst.

principe avoir recours à tous les instruments de contrôle, soit à tous les moyens d'observation et d'intervention, à sa disposition[36]. Outre le respect du principe de proportionnalité, auquel elle est tenue, la Confédération ne doit pas remplir d'autres conditions spécifiques pour se servir de ces différents instruments[37].

Concrètement, la Confédération peut demander aux cantons des informations sur l'état de l'exécution (sous la forme de renseignements ou de rapports, mais aussi en procédant à des inspections). Elle peut aussi leur ordonner des mesures en leur adressant des instructions, générales ou concrètes, des mises en demeure, des critiques ou des demandes de correction. Ces mesures peuvent être assorties d'un échéancier prévoyant des délais adéquats dans lesquels les cantons doivent remplir leurs obligations. Selon l'opinion juridique dominante, la Confédération peut également avoir recours à l'instrument de l'exécution par substitution si les autres mesures se révèlent être sans effet. Si un canton ne remplit pas son obligation de délimiter des zones de protection des eaux souterraines, par exemple, ou s'il ne la remplit que partiellement, la Confédération aurait donc la possibilité d'accomplir elle-même la tâche concernée ou de charger un tiers de son accomplissement aux frais du canton récalcitrant[38].

Cette palette d'instruments est complétée par les (quelques) éléments de surveillance expressément mentionnés dans la LEaux et dans l'OEaux. En vertu de ces dispositions, la Confédération a le droit de recourir contre les décisions rendues par les autorités cantonales en application de la législation sur la protection des eaux – par exemple contre une autorisation de construire dans la zone de protection des eaux souterraines (droit de recours des autorités). La législation fédérale sur la protection des eaux impose en outre aux cantons différentes procédures concrètes de rapport obligatoire. Les autorités cantonales doivent ainsi remettre aux services de la Confédération leurs cartes de protection des eaux, un inventaire des installations d'approvisionnement en eau ainsi que d'autres relevés cantonaux[39]. Forte de sa compétence de surveillance générale mentionnée plus haut, la Confédération peut compléter ces exigences par d'autres obligations d'information ou de rapport.

Dans le contexte de la surveillance des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, il existe deux instruments auxquels la Confédération ne peut pas avoir recours : d'abord, les décisions cantonales de mise en œuvre ne sont pas soumises à l'approbation de la Confédération, car les bases légales nécessaires n'existent pas ; ensuite, les bases juridiques sur lesquelles reposent les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ne prévoient pas d'aides financières de la Confédération, ce qui prive celle-ci de tout moyen de pression d'ordre financier. Elle ne peut donc pas inciter les cantons qui tardent à remplir leurs obligations d'exécution à faire preuve de plus de diligence en leur refusant les

36 Thurnherr (2021), ch. marg. 97.
37 Thurnherr (2021), ch. marg. 97–104, 110, 138 et 142.
38 Thurnherr (2021), ch. marg. 62, 102, 112–113, 118–122 et 131–145.
39 Art. 58 et art. 67a LEaux, art. 30 OEaux, art. 4 OAP. Thurnherr (2021), ch. marg. 115–117.

subventions, en les gelant ou en demandant leur remboursement[40]. La Confédération ne dispose pas non plus d'autres moyens de sanction[41].

3.3 Des instruments de surveillance de portée limitée

La question de savoir si les instruments actuellement à disposition sont suffisants pour permettre, d'une part, une bonne surveillance de la mise en œuvre et, d'autre part, la prise de mesures efficaces à l'égard des cantons dont les efforts d'exécution ne sont pas satisfaisants mérite une réponse différenciée. C'est ce qui ressort non seulement de l'avis de droit, mais aussi des entretiens conduits avec des collaborateurs de l'OFEV, des cantons et des services d'approvisionnement en eau, ainsi que des résultats de l'enquête du CPA réalisée auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement[42].

Le fait que les bases juridiques existantes sont suffisantes pour permettre à la Confédération d'avoir une vue d'ensemble de l'état de l'exécution dans les cantons ne semble guère contesté. Quant à savoir si ces bases juridiques sont aussi opportunes pour permettre à la Confédération d'intervenir efficacement lorsqu'elle constate des problèmes d'exécution, les avis dubitatifs semblent plus nombreux. Dans son avis de droit, l'experte constate que la Confédération dispose, d'un point de vue strictement juridique, d'un éventail d'instruments suffisamment large pour lui permettre d'accomplir sa mission de surveillance de la mise en œuvre des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et, si besoin, d'exiger des cantons une exécution correcte des normes fédérales avec, théoriquement tout au moins, la possibilité d'un recours à l'exécution par substitution[43]. Elle admet cependant avoir des doutes quant à l'utilité pratique notamment des instruments de l'exécution par substitution et du recours des autorités, étant donné que la Confédération n'a ni les ressources ni les connaissances nécessaires pour se charger elle-même de tâches d'exécution d'une certaine importance[44]. Il n'est donc guère étonnant que les personnes entendues qui sont familières de la mise en œuvre pratique aient estimé unanimement que l'exécution par substitution ne constituait pas une option réaliste, notamment parce qu'elle ne correspond pas à la conception que l'on a en Suisse de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Le recours des autorités est un instrument qui est lui aussi considéré comme n'étant guère applicable dans la pratique : d'abord, ce recours présuppose l'existence d'une décision du canton

40 Une participation de la Confédération aux frais d'exécution pourrait aussi, le cas échéant, pallier un certain manque de ressources dans les cantons. Différentes personnes entendues par le CPA ont en effet indiqué un manque de ressources comme motif des difficultés qu'ont certains cantons à exécuter les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (voir aussi OFEV [2018] : 12). Les services cantonaux de l'environnement sont d'avis que des subventions fédérales auraient un impact favorable sur l'exécution (résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q24).

41 Thurnherr (2021), ch. marg. 121, 140 et 145.

42 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, questions Q24 et Q25.

43 Thurnherr (2021), ch. marg. 6 et 7 et 147–149.

44 Voir aussi Thurnherr (2021), ch. marg. 140.

(par ex. une autorisation de construire dans la zone de protection des eaux souterraines) et ne peut pas viser l'inaction d'un canton (qui tarderait par exemple à délimiter des zones de protection autour d'un captage ou qui manquerait d'intervenir pour régler un conflit d'utilisation) ; ensuite, la Confédération n'a normalement pas connaissance des décisions cantonales lorsque celles-ci ne sont pas contestées par un tiers[45].

Certaines personnes ayant fourni des renseignements au CPA, notamment dans les cantons, ont estimé que les instruments de surveillance existants étaient suffisants. Elles ont considéré qu'une multiplication des outils de surveillance serait inefficace, voire contre-productive, dans la mesure où elle pourrait susciter une réaction de rejet dans les cantons. Parmi le personnel de l'OFEV ou de certains services cantonaux de la protection de l'environnement, par contre, bien des personnes interrogées voient l'absence de moyens de sanction pratiques, notamment d'ordre financier, comme un obstacle substantiel à l'efficacité de la surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Selon plusieurs d'entre elles, le fait que les dispositions légales ne prévoient ni délais (cf. ch. 3.1) ni plus d'obligations d'information vient compliquer la surveillance. Si l'OFEV est aujourd'hui déjà autorisé à fixer des délais et à demander des rapports en sa qualité d'autorité de surveillance, certains collaborateurs de l'office ont estimé qu'ils seraient en mesure d'exercer leur tâche de surveillance de manière plus active s'ils bénéficiaient de l'appui politique inhérent à une disposition légale. Sans compter que l'introduction de délais et de devoirs d'information dans la loi ou dans l'ordonnance contribuerait à améliorer la sécurité et la clarté du droit[46]. Comme l'avis de droit le relève clairement, il est d'autres secteurs de la protection des eaux, comme la revitalisation des cours d'eau ou la garantie des débits résiduels, dans lesquels la législation confère à la Confédération des instruments de surveillance autrement plus différenciés et plus contraignants que dans celui de l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, en prévoyant des délais pour l'exécution, des obligations de rendre compte beaucoup plus étendues, des subventions fédérales ainsi que des réserves d'approbation pour certaines décisions cantonales[47]. Le législateur a donc tenu à préciser la procédure d'exercice de la surveillance dans ces secteurs, alors que ce n'a pas été le cas dans le domaine de l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines[48].

Dans l'ensemble, la portée relativement limitée des instruments de surveillance existant dans le domaine de l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines n'apparaît pas comme un obstacle insurmontable, mais plutôt comme une

45 Thurnherr (2021), ch. marg. 4 et 117.
46 Thurnherr (2021), ch. marg. 100.
47 Cf. Thurnherr (2021), ch. marg. 123–130.
48 En adoptant la motion Zanetti « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable » du 16.6.2020 (20.3625), les Chambres fédérales ont maintenant chargé le Conseil fédéral de proposer des subsides, des délais pour l'exécution ainsi qu'une obligation pour les cantons de présenter des rapports périodiques pour la tâche de délimitation des aires d'alimentation des zones de captage, mais pas pour les autres tâches d'exécution des normes de protection des eaux souterraines. Cela équivaudrait à une extension et à un renforcement des instruments de surveillance de la délimitation des aires d'alimentation des zones de captage à la disposition de la Confédération.

entrave à l'efficacité de la surveillance. Il existe une lacune dans la mesure où l'OFEV n'a en définitive aucun moyen de sanction pratique lorsqu'il se trouve confronté à des cantons qui négligent leurs tâches d'exécution en dépit des rappels à l'ordre.

4 Opportunité de la pratique de la Confédération en matière de surveillance

Le CPA a évalué l'opportunité de la pratique de la Confédération en matière de surveillance des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines en fonction de différents critères, tels que la qualité des aides à l'exécution, la pertinence du suivi de l'exécution, ou l'opportunité des interventions auprès des cantons (cf. annexe 2).

Les *aides à l'exécution* des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines sont de bonne qualité, même si l'OFEV a manqué de les compléter et de les actualiser dans les délais prévus (ch. 4.1). Les autres *activités d'information et de renseignement* de l'OFEV destinées à soutenir l'exécution sont opportunes (ch. 4.2). Si des manquements ont été constatés dans le *suivi* de l'exécution, l'OFEV l'a nettement amélioré au cours de ces dernières années (ch. 4.3). En cas de failles dans la mise en œuvre, l'OFEV fait preuve d'une grande réserve dans son recours aux différents *moyens d'intervention*. Cette retenue paraît excessive (ch. 4.4). Bien que la surveillance exercée par l'OFEV ne repose pas sur une *stratégie* écrite, sa pratique en matière de surveillance correspond à sa conception de la surveillance (ch. 4.5).

4.1 Les aides à l'exécution sont appréciées, mais des compléments et mises à jours sont nécessaires

L'OFEV propose une aide à l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Cette aide s'articule autour d'un document intitulé « Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines », qui date de 2004. Non contraignantes en droit, ces instructions ont pour but de contribuer à l'uniformité de la pratique d'exécution et de soutenir l'exécution en expliquant les bases juridiques, en précisant certaines notions de droit floues et en fournissant des listes de contrôle et des conseils concrets en vue de l'exécution. Le document s'adresse aux autorités cantonales et communales chargées de l'exécution, mais aussi aux géologues et ingénieurs conseils ainsi qu'aux services d'approvisionnement en eau et aux autres milieux intéressés[49]. En complément de ce document principal, sept modules

49 OFEFP (2004), 2, 7 ; Thurnherr (2021), ch. marg. 25 et 31.

additionnels, consacrés à des domaines d'application spécifiques, sont mis à disposition[50]. Deux modules supplémentaires sont actuellement en préparation.

Dans ses travaux de planification et d'élaboration des modules de l'aide à l'exécution, l'OFEV s'efforce de collaborer étroitement avec les services spécialisés des cantons afin de répondre aux besoins des autorités d'exécution. Cet effort augmente l'efficacité du soutien à l'exécution et doit donc être salué[51].

L'aide à l'exécution est bien acceptée par les cantons : ils ont donné de bonnes, voire de très bonnes notes à ce document, le jugeant aisément compréhensible, bien structuré, exploitable dans la pratique et complet (cf. graphique 3)[52]. Les cantons ont en outre expressément salué le fait que les informations soient présentées sous la forme de différents modules, ce qui, selon eux, améliore la lisibilité et la prise en main. Les autres acteurs de l'exécution, également ciblés, ont eux aussi relevé la qualité et l'utilité de l'aide à l'exécution lors des entretiens. En conclusion de l'analyse de documents à laquelle il a lui-même procédé, le CPA ne peut que confirmer ces avis positifs.

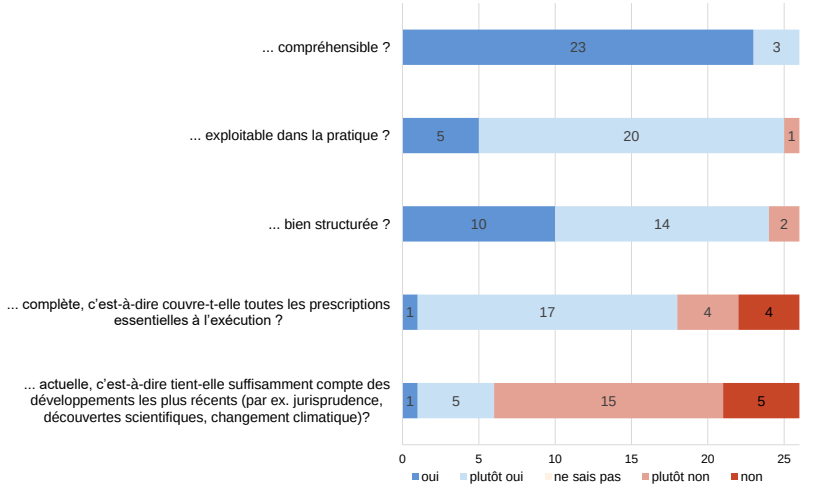
50 P. ex. les modules « Dimensionnement des aires d'alimentation Z_u » ou « Zones de protection des eaux souterraines en roches meubles ». Tous les modules de l'aide à l'exécution « Protection des eaux souterraines » se trouvent en ligne à la page suivante : https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/eaux/publications/publications-eaux/vollzugshilfe-grundwasserschutz.html, page consultée le 15.3.2021.

51 Cf. aussi Rieder (2013), 112–113.

52 Pour ce qui est de l'avis des cantons sur le volume de l'aide à l'exécution, voir les résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q4.

Réponses des services cantonaux chargés de l'exécution à la question « L'aide à l'exécution de l'OFEV concernant les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines est-elle…»

Graphique 3



N=26.
Source : résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q3

Ce qui ressort du graphique 3, c'est en revanche que l'exhaustivité et, encore davantage l'actualité de l'aide à l'exécution, sont moins bien notées que les autres critères. Les représentants de plusieurs cantons relèvent à ce propos que l'OFEV a pris beaucoup de retard dans l'élaboration de deux nouveaux modules de l'aide à l'exécution et que les « Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines », qui est le document de base, n'ont pas été mises à jour depuis leur parution en 2004.

L'OFEV reconnaît que l'aide à l'exécution a besoin d'être complétée et actualisée[53], mais a pris à peu près trois ans de retard par rapport aux délais annoncés initialement. La publication des deux nouveaux modules était en effet prévue en 2018 et celle des instructions mises à jour en 2021. L'office explique ce retard par un manque de ressources. Il a en outre indiqué que pour l'un des modules (protection des eaux souterraines à proximité des cours d'eau), notamment, la coordination requise avec d'autres intérêts, comme la revitalisation des cours d'eau ou la protection contre les crues, était plus importante et plus complexe que prévue.

53 Cf. aussi OFEV (2018), 1 et 16.

L'autre module attendu porte sur la protection des eaux souterraines dans les aquifères karstiques ou fissurés fortement hétérogènes. Plus de cinq ans après la création de deux nouvelles catégories de zones de protection des eaux souterraines (S_h et S_m) dans les aquifères karstiques ou fissurés au 1er janvier 2016 dans l'OEaux[54], celles-ci ne sont donc toujours pas traitées dans une aide à l'exécution. Comme l'OFEV l'a lui-même constaté[55], cela cause des retards dans l'exécution.

4.2 Interactions fréquentes et facilitées entre la Confédération et les cantons

L'OFEV soutient aussi l'exécution en étant en contact direct avec les services cantonaux de la protection des eaux ainsi que d'autres acteurs chargés de l'exécution pour les conseiller sur toutes les questions en rapport avec l'exécution. Dans l'ensemble, l'OFEV s'acquitte de cette tâche de manière opportune.

Selon des estimations de l'OFEV, l'office reçoit chaque année entre cinquante et soixante questions portant sur l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Si un peu plus de la moitié de ces questions sont posées par les cantons, l'OFEV est aussi souvent contacté par des bureaux d'ingénieurs, des particuliers ou d'autres parties prenantes. La prise de contact se fait de manière simple. Les entretiens que le CPA a conduits avec différents acteurs chargés de l'exécution ainsi que les résultats de l'enquête menée auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement[56] confirment que les personnes interrogées ont fait l'expérience d'une communication simple et facilitée avec l'OFEV. Pour son temps de réaction, l'OFEV, qui a lui-même l'ambition de répondre dans les quinze jours, a également été généralement bien noté. Le plus souvent, la qualité et la clarté de ses réponses lui ont même valu de très bonnes notes. La moitié environ des services cantonaux de la protection de l'environnement souhaiteraient cependant que l'OFEV fournisse des réponses plus axées sur la pratique et privilégie une exécution pragmatique des prescriptions légales en matière de protection des eaux. Pour le CPA, il est difficile d'évaluer si l'OFEV manque effectivement de sens pratique. Par principe, il est cependant logique et approprié que l'OFEV, en sa qualité d'autorité de surveillance de la Confédération, insiste sur un respect strict des normes fédérales.

La section compétente de l'OFEV veille à entretenir des contacts réguliers avec les autorités cantonales. D'entente avec la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement des cantons suisses (CCE), elle a en outre considérablement renforcé l'institutionnalisation de ces contacts depuis 2015. Elle a ainsi institué un groupe de travail « Eaux souterraines », qui se réunit une à deux fois par année pour permettre des échanges entre les représentants de l'OFEV et les chefs

54 OEaux, annexe 4, ch. 121 et 125.

55 « En ce qui concerne les milieux karstiques, la délimitation de nouvelles zones et l'adaptation [par les cantons] de zones de protection des eaux souterraines attendent, dans certains cas, la publication des bases de l'OFEV relatives à la délimitation des zones S_h et S_m » (OFEV [2018], 10).

56 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, questions Q5 à Q7.

de services cantonaux spécialisés des quatre régions de la CCE. Ils y discutent de questions d'exécution d'importance suprarégionale et priorisent ensemble les domaines dans lesquels un soutien de l'OFEV est particulièrement souhaité par les autorités cantonales d'exécution. Dans trois des quatre régions de la CCE (Suisse orientale, Nord-Ouest de la Suisse et Suisse occidentale, mais non en Suisse centrale ; cf. ch. 4.5), des représentants de l'OFEV participent aussi aux rencontres d'échange de vues des experts cantonaux de la protection des eaux souterraines, qui ont lieu une à deux fois par année. Ces rencontres sont elles aussi destinées à favoriser les échanges facilités. Il existe en outre des groupes de travail et de projet communs qui accompagnent des projets concrets comme, par exemple, l'élaboration des nouveaux modules de l'aide à l'exécution.

Depuis quelques années, l'OFEV a augmenté les ressources humaines qu'il investit dans ces échanges. Ces efforts ne sont pas passés inaperçus : les cantons les apprécient et ont même, pour certains, qualifié les échanges dans le domaine de l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines d'« exemplaires ». Chez les collaborateurs de l'OFEV, le ressenti est également positif. Selon eux, l'intensification des échanges favorise la compréhension mutuelle et facilite le travail de l'OFEV en lui permettant de soutenir l'exécution de la manière la plus efficace et plus adéquate possible. Ils estiment donc qu'il s'agit là de temps bien investi.

Dans l'ensemble, les services cantonaux de la protection de l'environnement sont d'avis que l'information dans le domaine de l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines circule bien entre eux et l'OFEV. Une majorité d'entre eux estime que le volume d'informations fournies par l'OFEV représente juste ce qu'il faut. Plus de la moitié considèrent cependant que l'OFEV a tendance à ne pas les informer suffisamment tôt. Ce mécontentement est dû essentiellement au retard pris par l'OFEV dans l'actualisation des aides à l'exécution (cf. ch. 4.1)[57].

En comparaison avec les services spécialisés des cantons, les autres acteurs de l'exécution tels que les distributeurs d'eau ou les bureaux d'ingénieurs sont moins souvent en contact direct avec l'OFEV. Selon les personnes entendues par le CPA, cela n'est toutefois pas ressenti comme un manque, car les informations nécessaires leur sont fournies par les services cantonaux de la protection de l'environnement. Certains ont salué la participation de l'OFEV à divers forums spécialisés, où existent aussi certaines opportunités d'échange.

4.3 Des progrès, mais aussi des manquements dans le suivi de l'exécution

Les instruments dont l'OFEV dispose pour suivre l'état de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines sont essentiellement au nombre de trois : en premier lieu, il se sert des *cartes de protection des eaux ;* les cantons y inscrivent les aires de protection des eaux au moyen de

57 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, questions Q8, Q9 et Q11.

géodonnées[58]. À intervalles réguliers, l'OFEV procède ensuite à des *enquêtes* dans lesquelles il questionne les services spécialisés des cantons sur l'état de l'exécution[59]. Enfin, l'OFEV se procure des informations ponctuelles sur le progrès de l'exécution dans les cantons et sur les difficultés rencontrées à la faveur d'*échanges* bilatéraux ainsi que dans les forums d'échange intercantonaux (cf. ch. 4.2).

Au cours de ces dernières années, l'OFEV a déjà bien amélioré son suivi de divers points de vue et d'autres améliorations sont en voie de réalisation. Il a, par exemple, harmonisé l'enregistrement et la représentation des différentes aires de protection sur la *carte de protection des eaux* en uniformisant les critères qui doivent être respectés par les cantons. Grâce à un ajustement en cours, la carte de protection des eaux permettra bientôt d'associer les zones de protection aux captages d'eau souterraine correspondants. Ce changement ouvrira la voie à une automatisation de l'analyse destinée à identifier et à quantifier les captages encore dépourvus de zones de protection conformes à la législation fédérale. L'OFEV a aussi fait des progrès dans la conception des *enquêtes* par lesquelles elle se procure des informations auprès des cantons. Les données recueillies à la faveur de l'enquête de 2018 sont ainsi nettement plus différenciées qu'auparavant : au lieu de se contenter de connaître le pourcentage des captages sans zone de protection conforme, l'OFEV a affiné la question en demandant aussi, par exemple, quel pourcentage de la population dépend de tels captages pour son approvisionnement en eau potable. Selon l'OFEV lui-même, l'enquête de 2018 lui a ainsi permis pour la toute première fois de se faire une idée concrète de l'état d'avancement de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines[60]. L'OFEV a d'ailleurs affecté une partie des ressources humaines additionnelles obtenues dans le domaine de l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (cf. ch. 2.1.3) au développement et à la réalisation de cette enquête.

Grâce à l'intensification des *échanges* généraux avec les services spécialisés des cantons (cf. ch. 4.2), les informations utiles pour le suivi de l'exécution que l'OFEV obtient de leur part ont augmenté. Autre amélioration : depuis quelques années, l'OFEV rassemble pour chaque canton toutes les informations qu'elle a pu obtenir de différentes sources dans un document interne dont la structure est la même pour tous les cantons. Ces *fiches d'information* sont structurées de la même manière pour chaque canton et donnent un aperçu rapide des retards accusés par chaque canton en matière d'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ainsi que des informations qui manquent à l'OFEV pour pouvoir juger de l'état d'avancement de l'exécution dans le canton.

La plupart des services cantonaux de la protection de l'environnement estiment que l'OFEV dispose aujourd'hui de suffisamment d'informations pour pouvoir réaliser une évaluation fiable ou plutôt fiable de l'état de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Ils sont tout de

58 Les cartes de protection des eaux sont librement accessibles sur le site https://map.geo.admin.ch/ > Outils avancés > Importer > dans le menu déroulant, choisir https://geodienste.ch/db/planerischer_gewaesserschutz/fra > Ajouter couche.
59 Cf. plus particulièrement OFEV (2018) et OFEV (2014).
60 OFEV (2018) ; Schwab et al. (2018), 44.

même un tiers à considérer que l'OFEV devrait recueillir plus d'informations et/ou les recueillir plus souvent s'il veut être en mesure d'apprécier la situation de manière fiable[61]. Des améliorations dans le suivi sont aussi jugées nécessaires par l'office lui-même ainsi que par une partie des autres acteurs de l'exécution. À l'office, on souhaite s'atteler à cette tâche dès que la charge de travail le permettra.

En dépit des progrès réalisés, le suivi n'est effectivement pas sans failles. Or, celles-ci font parfois obstacle à une surveillance opportune. Les points à signaler sont au nombre de quatre :

- Premièrement, l'OFEV *ne prend pas systématiquement contact avec les cantons* dont les données ne sont pas suffisantes pour permettre de déterminer l'état de l'exécution. Si, par exemple, la fiche d'un canton amène l'OFEV à conclure que les informations dont il dispose sur certains points ne lui permettent pas de porter un jugement fiable sur l'état de l'exécution dans le canton, cette prise de conscience n'a pas pour effet de déclencher une intervention de sa part. Si un canton répond à une enquête de l'OFEV par des estimations, celui-ci n'insistera pas sur la nécessité, pour ce canton, de recueillir les données pertinentes à l'avenir. Cela vaut aussi pour certaines données fondamentales telles que le nombre des captages d'eau potable d'intérêt public toujours sans zones de protection[62].
- Deuxièmement, l'état des connaissances sur les *aires d'alimentation* est insuffisant. Bien que l'obligation conditionnelle de délimiter des aires d'alimentation soit inscrite dans l'OEaux depuis 1998[63], l'OFEV n'a toujours pas mis en place une procédure contraignant les cantons à déterminer les aires dans lesquelles les conditions spécifiées dans l'ordonnance sont remplies et, le cas échéant, à en rendre compte à la Confédération. En conséquence, l'OFEV ne sait donc pas où ni pour combien des quelque 18 000 captages d'eau souterraine l'obligation de délimiter des aires d'alimentation s'applique[64]. Selon ses propres estimations très approximatives, l'OFEV pense que les conditions spécifiées dans l'OEaux sont réunies dans le cas d'environ 2800 captages, répartis dans toute la Suisse[65]. L'OFEV ne sait pas non plus dans combien de ces cas les cantons se sont conformés aux normes et ont effectivement délimité des aires d'alimentation. Ce qui est certain, c'est que c'est l'exception et non la règle : l'OFEV estime que des problèmes dans la qualité de l'eau ont poussé une douzaine de cantons à délimiter une soixantaine d'aires d'alimentation au total[66]. Six cantons seulement les ont

61 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, questions Q14 et Q17
62 Cf. OFEV (2018), 2 et 7.
63 Cf. ch. 2.1.2.
64 Dans le cas des captages dont il analyse lui-même la qualité de l'eau dans le cadre de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA, l'OFEV sait si la pollution de l'eau est telle qu'elle justifie la délimitation d'aires d'alimentation. NAQUA ne porte cependant que sur un échantillon d'environ 500 captages d'eau souterraine.
65 Müller et al. (2020), 29.
66 Müller et al. (2020), 29.

enregistrées sur la carte de protection des eaux, comme le demande l'OEaux[67]. Jusqu'ici, l'OFEV n'a pas procédé à un rappel à l'ordre[68].

- Troisièmement, l'OFEV n'a que peu d'informations se rapportant aux *conflits d'utilisation*, soit aux situations dans lesquelles il existe toujours des activités ou des installations non conformes à la législation sur la protection des eaux dans les zones de protection délimitées. Deux enquêtes de l'OFEV et une étude de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) ont tout de même contribué à éclairer quelque peu la situation ces dernières années en révélant que les conflits d'utilisation étaient fréquents[69]. On ignore cependant toujours le nombre et la situation des zones de protection touchées dans toute la Suisse, de même que leur importance pour l'approvisionnement en eau potable et les raisons de la persistance de ces conflits d'utilisation.
- Quatrièmement, le suivi de l'exécution par l'OFEV ne fournit aucune information sur *l'évolution dans le temps*. Les géodonnées de la carte de protection des eaux permettraient en principe une analyse de ce type pour certains aspects de l'exécution, mais elles n'ont pas, jusqu'ici, été exploitées systématiquement. Relevons encore que les enquêtes réalisées jusqu'à maintenant ne contenaient pas de questions restant les mêmes d'une fois à l'autre qui auraient permis des comparaisons dans le temps.

4.4 Beaucoup de retenue dans le recours aux instruments de surveillance en cas de lacunes dans l'exécution

Depuis 2008 au moins, l'OFEV a constaté de manière répétée que l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines présentait de sérieux manquements dans de nombreux cantons[70]. Selon lui, ces manquements s'expliquent essentiellement de trois façons : d'abord, tous les captages d'intérêt public ne sont pas entourés de *zones de protection des eaux souterraines* répondant aux exigences de la législation fédérale[71] ; ensuite, lorsque les zones de protection des

67 Art. 30, al. 1, let. a, OEaux en relation avec l'art. 29, al. 1, let. c, OEaux.

68 Avec la motion Zanetti « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable » du16.6.2020 (20.3625), qui demande un délai pour la délimitation et une obligation pour les cantons de rendre compte de l'état de la mise en œuvre dans des rapports périodiques, la situation pourrait changer sur ce point.

69 OFEV (2018), 2–4 ; Reist/Olschewski (2019) ; OFEV (2019b).

70 Schwab et al. (2018), 43 ; OFEV (2014), 96 et 97 ; OFEV (2008) : Gestion des eaux souterraines en Suisse. Directives de l'Office fédéral de l'environnement. Berne : Office fédéral de l'environnement, 23 et 24.

71 On estime que l'eau potable de 12 % de la population suisse provient de captages dont les zones de protection sont insuffisantes : 7 % de la population est approvisionnée en eau potable provenant de captages qui ne sont pas entourés de zones de protection correctement dimensionnées selon les normes de la législation fédérale ; l'eau potable d'environ 4 % de la population est captée dans des zones de protection qui n'ont été délimitées qu'à titre provisoire et dans lesquelles la protection est parfois fortement restreinte. Enfin, 1 % environ de la population suisse est approvisionnée en eau potable provenant de captages d'eau souterraine totalement dépourvus de zones de protection (OFEV [2018], 4–8 ; Schwab et al. [2018], 44 et 45).

eaux souterraines ont été délimitées correctement, il existe souvent des *conflits d'utilisation*, ce qui signifie que les restrictions imposées par le droit fédéral ne sont pas appliquées[72] ; enfin, les cantons n'ont jusqu'ici délimité des *aires d'alimentation* que pour une fraction seulement des captages pour lesquels ils doivent le faire (cf. ch. 4.3).

Le fait que l'OFEV n'a que très rarement recours aux mesures de surveillance à sa disposition et se contente tout au plus de remarques faites au niveau informel pour inciter les cantons à pallier les manquements subsistant dans l'exécution contraste avec l'avis clairement critique exprimé par l'office sur l'état de l'exécution.

Comme cela a été détaillé au chiffre 3.2, l'OFEV a la possibilité de réagir aux problèmes d'exécution en adressant aux cantons des instructions, des mises en demeure, des critiques ou des demandes et en leur fixant des délais. Il est un cas dans lequel l'OFEV est intervenu auprès d'un canton dans le cadre d'un entretien avec la direction (rencontre entre la direction de l'OFEV et l'exécutif du canton) pour lui demander de délimiter des zones de protection des eaux souterraines conformes à la loi et de faire preuve de rigueur dans l'application des restrictions d'utilisation imposées dans ces zones. Pour le reste, les collaborateurs de l'OFEV ont indiqué que les indices de manquements dans l'exécution étaient discutés avec les services de la protection des eaux lorsque, dans le cadre d'une procédure d'EIE se rapportant à un projet de la Confédération, l'OFEV réalisait que les prescriptions en matière d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines n'avaient pas été mises en œuvre dans un certain endroit. Il ne s'agit toutefois que de cas rares, découverts de manière ponctuelle. Il n'existe pas de procédure de détection systématique des problèmes d'exécution ni de procédure bien établie d'intervention auprès des cantons. Les services cantonaux de la protection de l'environnement confirment ce constat : selon eux, l'OFEV serait intervenu auprès de trois ou quatre cantons au cours des quatre dernières années environ au sujet de problèmes d'exécution constatés dans l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Ces interventions se seraient toutefois limitées à des remarques informelles. Aucun canton n'a en effet indiqué avoir reçu une mise en demeure écrite ou s'être vu fixer des délais par l'OFEV. Quinze services de la protection de l'environnement ont affirmé qu'il n'y avait pas eu d'interventions de l'OFEV liées à des problèmes dans l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines durant la période considérée, alors même que de tels problèmes existaient bel et bien dans leur canton[73].

Outre ces interventions isolées auprès de certains cantons, l'OFEV a, dans différents rapports publics, lancé un appel général à l'ensemble des cantons leur demandant des efforts additionnels dans l'exécution de la législation fédérale en matière de protection des eaux souterraines[74]. Dans un des rapports, l'OFEV a en outre joué la transparence en montrant où chaque canton se situait en matière d'exécution, selon les informations fournies par les cantons eux-mêmes[75]. Cette tactique, qui peut être vue comme une

72 OFEV (2018), 2 et 3 ; Reist/Olschewski (2019).
73 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, questions Q13 et Q18.
74 OFEV (2008), 24 ; OFEV (2014), 97 et 103 ; Müller et al. (2020), 34.
75 OFEV (2018).

mise au pilori version édulcorée, a éventuellement le pouvoir de faire monter la pression publique et politique sur les cantons mal classés dans le tableau comparatif.

Une majorité des services cantonaux de la protection de l'environnement estime que les mesures de surveillance prises par l'OFEV jusqu'ici pour régler les problèmes existant dans l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines sont adéquates, ni trop strictes, ni pas assez. Parmi les cantons, mais aussi parmi les autres acteurs, différentes voix se sont néanmoins élevées pour affirmer que plus de fermeté à l'égard des cantons de la part de l'autorité de surveillance de la Confédération aurait un effet bénéfique sur l'exécution et renforcerait la protection des eaux souterraines, notamment dans le contexte de la pesée des intérêts au niveau cantonal. La moitié environ des services cantonaux de la protection de l'environnement ont estimé que différentes mesures de surveillance envisageables de la part de la Confédération – la convention d'une feuille de route spécifique à chaque canton avec des délais dans lesquels les problèmes devraient être réglés, la détermination d'un délai de mise en œuvre valable pour tous les cantons ou une obligation pour les cantons de rendre compte régulièrement à la Confédération des progrès réalisés dans l'exécution ou des raisons pour lesquelles des retards subsistent – pourraient avoir un effet favorable sur l'exécution. D'autres services de la protection de l'environnement relèvent par contre que la surveillance, quelle que soit la manière dont elle est exercée, ne peut avoir qu'un effet limité, étant donné que les retards dans l'exécution ne résultent pas, selon eux, de la mauvaise volonté des cantons, mais d'une pénurie de ressources ou de l'opposition d'autres acteurs (par ex. propriétaires fonciers ou communes) défendant des intérêts concurrents[76].

Les entretiens conduits avec des collaborateurs de l'office ont permis de faire ressortir principalement quatre raisons pour lesquelles l'OFEV a largement renoncé à intervenir auprès des cantons sur la question des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines : il y a d'abord la crainte que des interventions plus musclées viennent compromettre les rapports de confiance avec les cantons, jugés essentiels ; ensuite, la législation sur la protection des eaux ne contient pas de directives indiquant à la Confédération une manière concrète de procéder pour combler les failles d'exécution en matière d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Cela vient compliquer la mise au point d'une procédure adéquate (cf. ch. 3.3). Troisièmement, les collaborateurs de l'OFEV estiment que certaines questions, comme les conflits d'utilisation, devraient d'abord faire l'objet d'un suivi plus systématique avant que les problèmes d'exécution puissent être abordés de manière ciblée. Enfin, ils sont d'avis que l'office manquait de ressources humaines pour entamer un dialogue plus actif avec les cantons au sujet des retards dans l'exécution.

Pour le CPA, les arguments présentés par les collaborateurs pour expliquer la retenue dont l'OFEV fait preuve dans l'exercice de sa surveillance ne sont pas entièrement convaincants. Compte tenu de la nature assez générale des bases légales et de l'absence de moyens de sanction (cf. ch. 3.3), le CPA reconnaît qu'il n'est sans doute pas simple de mettre en place une procédure adéquate pour la surveillance de

76 Résultats de l'enquête Protection des eaux, questions Q22 à Q24 ainsi que divers entretiens conduits par le CPA.

l'exécution en préservant un équilibre entre une bonne collaboration et une surveillance rigoureuse. Dans le domaine des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, la surveillance telle qu'elle est exercée par l'OFEV repose toutefois presque exclusivement sur la coopération et les bons rapports (cf. aussi ch. 4.5). À titre préventif, l'autorité de surveillance a choisi de renoncer très largement aux prescriptions ou mesures susceptibles de créer des résistances dans les cantons.

Le CPA comprend que les activités de surveillance de l'OFEV ont été limitées par les ressources en personnel (un peu plus d'un poste à plein temps) affectées à cette tâche[77]. L'OFEV a lui-même reconnu que les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines n'avaient pas figuré sur sa liste des priorités par le passé parce qu'il avait fait le choix de privilégier d'autres tâches. Si le CPA n'est pas en mesure de juger du bien-fondé de cette priorisation, il constate que l'OFEV a engagé la majeure partie des ressources dont il disposait dans le domaine de l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines dans le soutien à l'exécution, au détriment de mesures de rappel à l'ordre (par ex. exiger des cantons des rapports périodiques ou intervenir en cas de retards dans l'exécution).

L'OFEV envisage d'accorder plus d'attention à la surveillance de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et d'avoir aussi recours à des instruments de surveillance autres que le soutien à l'exécution. En majorité, les collaborateurs de l'OFEV entendus estiment qu'une intervention plus contraignante, complémentaire au soutien à l'exécution, serait souhaitable dans les cas où la protection des eaux est compromise par des retards dans l'application de mesures d'organisation du territoire. Dans un document de travail interne datant de janvier 2021, l'OFEV esquisse les grandes lignes d'un projet de procédure que l'office pourrait appliquer à l'avenir pour remédier aux retards dans la délimitation de zones de protection des eaux. Selon l'OFEV, ces réflexions pourraient aboutir à une modification de l'OEaux. La motion Zanetti du 16 juin 2020 (« Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable »)[78], adoptée par les Chambres fédérales, pourrait elle aussi conduire à un ajustement de la procédure appliquée en cas de retards dans la délimitation des aires d'alimentation.

Quoi qu'il en soit, la retenue somme toute très grande dont l'OFEV fait preuve dans son recours aux instruments de surveillance des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines semble démesurée aux yeux du CPA et ne lui paraît pas être opportune eu égard aux tâches qui sont conférées à l'autorité de surveillance en vertu de la Constitution et de la loi. D'autant moins que les retards dans l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ne sont pas un phénomène nouveau : les normes fédérales qui doivent être mises en œuvre existent pour la plupart depuis 1998, certaines même depuis 1972.

77 Cf. ch. 2.1.3.
78 Motion Zanetti « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable » du 16.6.2020 (20.3625).

4.5 Malgré l'absence de stratégie, il n'existe guère d'indices d'inégalités dans la surveillance

Les différents instruments et canaux de communication auxquels l'OFEV a recours pour soutenir et surveiller l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ont été détaillés aux chiffres 4.1 à 4.4 : l'OFEV propose des aides à l'exécution, répond aux questions des services spécialisés des cantons et veille à entretenir avec eux des contacts tantôt informels, tantôt institutionnalisés ; il collabore aussi avec eux dans le cadre de projets thématiques, relève des géodonnées, réalise des enquêtes périodiques pour se procurer des informations sur l'état de l'exécution et publie des rapports. Grâce à l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA, il suit de près l'état et l'évolution d'un échantillon de nappes phréatiques.

L'office n'a pas de stratégie définie par écrit qui préciserait, par exemple, le rôle joué par les différents forums de contact dans le contexte de la surveillance de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, les critères qui déterminent le choix d'un instrument ou le rythme auquel des enquêtes doivent être menées auprès des cantons pour déterminer l'état de l'exécution. Depuis janvier 2021, il existe un document interne de la section esquissant dans les grandes lignes les instruments de surveillance qui pourraient être appliqués pour remédier aux retards dans l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et qui, selon l'OFEV, pourrait aboutir à une modification de l'OEaux. Le CPA estime que l'absence d'une stratégie explicite en matière de surveillance risque de favoriser l'émergence, chez les collaborateurs, de conceptions vagues ou hétérogènes de la surveillance ou d'aboutir à une surveillance exercée de manière incohérente.

Dans la pratique, les collaborateurs de l'OFEV entendus par le CPA qui avaient affaire à la surveillance de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines dans différentes fonctions ont cependant donné une description uniforme dans l'ensemble de leur manière d'exercer la surveillance et avaient une *conception de la surveillance* cohérente. Toutes les personnes interrogées ont ainsi indiqué en substance qu'elles ne se comportaient pas comme des policiers à l'égard des cantons, mais privilégiaient la collaboration, un soutien à l'exécution aussi utile que possible ainsi que des échanges facilités. La cohérence dans la conception et dans l'exercice de la surveillance est favorisée par le fait que les collaborateurs compétents de la section Protection des eaux discutent régulièrement du traitement des dossiers à l'occasion de séances d'équipe institutionnalisées.

Selon les informations recueillies par le CPA, cette conception commune de la surveillance est aussi mise en pratique *de manière uniforme*. La description qu'en donne l'OFEV lui-même correspond en effet aux descriptions des représentants des différents services chargés de l'exécution interrogés. Dans l'enquête réalisée par le CPA, il n'y a par ailleurs eu qu'un seul service cantonal qui a affirmé avoir l'impression que l'OFEV n'exerçait pas sa surveillance avec la même intensité et selon les mêmes critères à l'égard de tous les cantons[79]. En parcourant les documents

79 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q20.

se rapportant aux échanges de l'OFEV avec les cantons durant ces dernières années, le CPA n'a pas trouvé d'indices pouvant laisser supposer que l'office n'exerçait pas sa surveillance de manière uniforme à l'égard de tous les cantons et indépendante des circonstances. Dans ses rapports[80] et dans ses documents internes, l'OFEV applique des critères uniformes pour chercher à déterminer l'état de l'exécution dans les cantons. Dans son interprétation des informations obtenues, il tient néanmoins dûment compte du fait que les conditions objectives dans lesquelles les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux doivent être exécutées (par ex. densité de population, géologie, nombre de captages) ne sont pas les mêmes dans tous les cantons[81].

Il y a pourtant une occasion à laquelle l'OFEV ne réserve pas le même traitement à tous les cantons : alors que ses collaborateurs prennent régulièrement part aux rencontres d'échange de vues des services de la protection des eaux des cantons du nord-ouest de la Suisse, de l'est de la Suisse et de l'ouest de la Suisse, ils ne participent pas à la réunion correspondante des cantons de Suisse centrale. Cette absence n'est manifestement pas due à un manque d'intérêt de la part de l'OFEV, mais au fait qu'il n'y a pas été invité jusqu'ici. La Suisse centrale est pourtant bien présente dans le groupe de travail Eaux souterraines, dans lequel chaque région de la CCE possède un siège.

En dépit des difficultés persistantes rencontrées dans l'exécution, les collaborateurs de l'OFEV ont un avis globalement positif concernant l'*efficacité* de l'approche actuelle de l'office, qui privilégie le soutien à l'exécution et une collaboration non bureaucratique avec les cantons. Cela n'empêche pas l'OFEV de réfléchir à certains ajustements (cf. ch. 4.4). Le fait est que l'efficacité de l'approche actuelle, comparativement à celle d'autres approches envisageables, n'a jamais été l'objet d'une analyse à proprement parler. Il y a bien eu deux études mandatées par la division Droit de l'OFEV qui se sont intéressées aux facteurs favorisant l'exécution de différentes politiques dans le domaine de l'environnement, y compris au rôle joué par la surveillance de la Confédération[82], mais les résultats de ces études n'ont apparemment jamais été pris en compte dans la conception de la surveillance de l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Si l'approche de l'OFEV en la matière n'est pas en porte-à-faux avec les conclusions de ces deux

80 OFEV (2018).
81 OFEV (2018), I–II.
82 Rieder et al. (2013) et Kohli et al. (2018).

études, elle ne couvre qu'une partie des pratiques qui, selon les études, ont révélé un effet favorable sur l'exécution d'autres politiques environnementales[83].

5 Opportunité des interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole au niveau fédéral

L'opportunité des interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole a été analysée en fonction de critères tels que la pertinence de la répartition des compétences, l'adéquation de la collaboration ou la pertinence de la conception du programme de protection des eaux (liste complète à l'annexe 2). Dans le cadre de l'évaluation, les interfaces prises en compte ont été les suivantes : évolution future de la Politique agricole (PA22+), plan d'action Produits phytosanitaires (PA PPh), procédure d'homologation des produits phytosanitaires, aides à l'exécution et programme de protection des eaux 62*a* (cf. aussi ch. 2.2). Comme ce dernier est en rapport direct avec l'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, il est l'objet d'une analyse détaillée dans un sous-chapitre distinct (ch. 5.4).

La répartition des *compétences* entre l'OFAG et l'OFEV est claire et la collaboration entre les deux est jugée appropriée (ch. 5.1). La *protection des eaux souterraines* n'est qu'une des multiples facettes du développement durable et n'occupe donc souvent pas le devant de la scène dans le processus politique (ch. 5.2). La place qui lui est réservée dans les *aides à l'exécution* de l'agriculture est néanmoins adéquate (ch. 5.3). Si l'efficacité du *programme de protection des eaux* fait largement consensus, les résultats obtenus grâce aux différents projets ne sont pas garantis durablement (ch. 5.4).

5.1 Des compétences clairement réparties et une collaboration appropriée entre l'OFAG et l'OFEV

À l'interface entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole de la Confédération, la collaboration peut prendre des formes variées : outre les échanges informels et les procédures formelles conduites par écrit, telles que la consultation des offices, il existe une multitude de groupes de travail, dont certains sont ad hoc (par ex. en vue de l'élaboration d'aides à l'exécution), alors que d'autres sont permanents

83 Kohli et al. (2018, 8–11) désignent neuf leviers ayant le potentiel d'améliorer l'exécution dans le domaine de l'environnement. Ils relèvent que leur adéquation doit être étudiée spécifiquement dans la perspective de chaque domaine. Ces leviers sont, notamment, un système de contrôle efficace et un suivi probant, la garantie du financement des mesures, y compris des incitations financières, les ressources financières et humaines des acteurs de l'exécution, la pression de l'opinion publique et la volonté politique, la clarté des bases légales et des aides à l'exécution ainsi qu'une communication active.
Rieder et al. (2013, 10–11) estiment que l'exécution dans le domaine de l'environnement peut être renforcée par les mesures « prioritaires » suivantes : comparaison et évaluation systématiques des activités d'exécution, renforcement des contrôles, intensification de la collaboration entre acteurs de l'exécution, amélioration de l'interconnexion avec d'autres champs politiques.

(par ex. groupe de travail Nitrates/produits phytosanitaires) ; les groupes de travail sont le plus souvent placés sous la responsabilité de l'OFAG, mais incluent des représentants de l'OFEV et d'autres entités administratives. D'une manière générale, le CPA constate que la répartition des tâches entre les services concernés est claire et que les procédures sont régies de manière transparente. Les mandats écrits des groupes de travail étudiés par le CPA le confirment. La gestion des désaccords entre les offices fédéraux concernés est également réglée en toute clarté : lors de l'élaboration d'une loi ou d'une ordonnance, les offices ont la possibilité de défendre leur position dans le cadre de la consultation des offices ou du co-rapport ; les désaccords qui portent sur l'appréciation de projets dans le cadre du programme de protection des eaux ou qui surviennent lors de l'élaboration d'aides à l'exécution peuvent remonter la hiérarchie jusqu'aux secrétariats généraux des départements, voire jusqu'à la direction des départements.

Selon les collaborateurs de l'OFEV et de l'OFAG entendus, les compétences sont respectées dans la pratique. Cela reste le cas lorsqu'apparaissent des différends sur le fond d'une question, comme cela est arrivé, par exemple, lors de l'élaboration de la PA22+. Entre l'OFEV et l'OFAG, les informations circulent généralement bien. Dans certains cas exceptionnels, l'OFEV aurait souhaité être informé moins tardivement, notamment sur le dossier des nouvelles substances actives devant être évaluées dans le cadre de la procédure d'homologation des produits phytosanitaires. Des échanges ont aussi lieu régulièrement au niveau informel, en particulier lorsqu'il s'agit de répondre à des questions posées par des cantons ou des particuliers qui font appel aux connaissances spécifiques des deux offices.

Il est ressorti des entretiens que le CPA a conduits avec différents acteurs dans les offices fédéraux que la collaboration, notamment au niveau technique, était aujourd'hui constructive et factuelle même en cas de différends sur le fond, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé. Lorsque les arguments d'une partie ne sont pas pris en compte par les experts, ce choix est normalement motivé de manière transparente, ce qui indique que l'argument en question a été étudié sérieusement. Les désaccords portent plus souvent sur des questions de principe discutées au niveau des directeurs d'office. Lors de l'élaboration du PA PPh, par exemple, les deux parties semblent avoir longtemps campé sur leurs positions, selon certaines affirmations faites dans le cadre des entretiens avec le CPA. Le fait est qu'au niveau de la direction des offices, il y a des aspects additionnels, parfois politiques, qui peuvent venir compliquer la recherche d'un accord. Il n'est par ailleurs pas rare que les deux offices aient des vues divergentes de ce qui est politiquement acceptable.

À l'OFEV, les dossiers en rapport avec l'agriculture qui ont trait à la protection des eaux souterraines appellent une certaine coordination, car ils concernent généralement différentes sections. Si ce genre de situations requiert souvent des arrangements, les personnes consultées ont affirmé que cette coordination à l'intérieur de l'OFEV fonctionnait bien.

5.2. Si la protection des eaux souterraines est souvent prise en compte dans les travaux de l'administration, elle n'est pas prioritaire dans le processus politique

La répartition des compétences entre les offices et dans les organismes communs permet à l'OFEV de défendre les intérêts de la protection des eaux souterraines lors du traitement de thématiques agricoles mettant en présence des intérêts divergents et lors de la préparation de dossiers à l'interface entre les deux offices. Les considérations de l'OFEV sont donc généralement inclues dans l'évaluation des projets du programme de protection des eaux, dans les plans d'action tels que le PA PPh ou dans les projets législatifs de l'administration, ou débouchent sur des compromis. Le train de mesures mis en place en réponse à l'initiative pour une eau potable propre dans le cadre de la PA22+ incluait par exemple la possibilité, suggérée notamment par l'OFEV, de soumettre les PER à des normes plus strictes selon les régions. L'OFEV est aussi intervenu avec succès contre les plans de supprimer le programme de protection des eaux qui existaient à l'OFAG, obtenant que le programme soit maintenu.

Le processus d'homologation des produits phytosanitaires, qui relève de la compétence de l'OFAG et dans lequel l'OFEV, en sa qualité de spécialiste de l'environnement, n'a tenu aucun rôle actif jusqu'ici, est l'exception qui confirme la règle : la participation de l'OFEV se limite à la classification et à l'étiquetage des produits phytosanitaires, mais n'inclut pas une évaluation dans la perspective de l'autorisation des produits[84]. En 2019, une évaluation commandée par le Conseil fédéral est parvenue à la conclusion que ce régime des compétences devait être amélioré[85]. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a, le 17 février 2021, décidé de mesures d'optimisation de la procédure d'homologation des produits phytosanitaires. À compter du 1er janvier 2022, le service d'homologation sera rattaché à l'OSAV. Par ailleurs, le rôle de l'OFEV dans le processus d'évaluation sera renforcé : dès 2022, il lui incombera la responsabilité première d'évaluer les risques des produits phytosanitaires pour l'environnement[86].

Des voix s'élèvent de part et d'autre pour dénoncer le fait que la protection des eaux souterraines n'est pas suffisamment prise en compte dans la politique agricole de la Confédération. Dans l'enquête, à peu près trois quarts des services cantonaux de la protection de l'environnement ont considéré que les Chambres fédérales et le Conseil fédéral n'étaient pas suffisamment sensibles au besoin de préserver les eaux souterraines et avaient trop tendance à faire passer celles-ci après les intérêts de l'agriculture[87]. Bien que l'OFAG s'efforce d'intégrer les intérêts de la protection des

84 KPMG (2019) : Évaluation du processus d'homologation des produits phytosanitaires, rapport externe. Berne : KPMG, 22.

85 Cf. note de bas de page 84. Les services cantonaux de la protection de l'environnement estiment eux aussi en majorité que le régime des compétences s'appliquant à l'homologation des pesticides et les critères d'autorisation eux-mêmes ne sont pas satisfaisants (résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q36).

86 Amélioration de la procédure d'homologation des produits phytosanitaires, communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.2.2021.

87 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q36.

eaux souterraines dans ses propres dossiers et de les concilier avec d'autres objectifs, le fait est que la protection des eaux souterraines manque souvent de soutien au Conseil fédéral et au Parlement. Lors de la session de printemps 2021, les Chambres fédérales ont décidé de suspendre l'examen de la PA22+, qui, en tant qu'élément d'une réorientation de l'agriculture, avait aussi pour objectif de renforcer la protection des eaux souterraines. En réponse à une initiative parlementaire du 29 août 2019 déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (« Réduire le risque de l'utilisation de pesticides »)[88], elles ont néanmoins adopté, durant la même session, différentes mesures, dont la force contraignante et les effets sur la protection des eaux souterraines sont toutefois controversés. Le 28 avril 2021, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur ce plan de mesures[89].

5.3 Une protection des eaux souterraines suffisamment prise en compte dans l'aide à l'exécution

L'OFEV et l'OFAG assistent les cantons dans leurs tâches d'exécution au moyen de l'« Aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture »[90], qu'ils ont publiée ensemble. Cette aide à l'exécution a été conçue en collaboration avec la CCE et la Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux. Elle vise à promouvoir une mise en œuvre coordonnée et uniforme du droit environnemental dans le secteur agricole sur l'ensemble du territoire suisse[91]. Couvrant toutes les facettes pertinentes de l'agriculture dans les domaines de la protection de l'eau, des sols et de l'air, l'aide à l'exécution est subdivisée en cinq modules : constructions rurales et protection de l'environnement, installations de biogaz, éléments fertilisants et utilisation des engrais, produits phytosanitaires et protection du sol. Elle contient de nombreuses références à la protection des eaux souterraines.

En conclusion de l'enquête[92], des entretiens qu'il a conduits et de sa propre analyse de documents, le CPA est d'avis que l'aide à l'exécution est claire, d'actualité et axée sur la pratique. Tous les services cantonaux de la protection de l'environnement la connaissent et la plupart d'entre eux qualifient sa qualité d'acceptable à bonne[93]. La protection des eaux souterraine y occupe une place adéquate en comparaison avec les autres thèmes traités.

88 Initiative parlementaire CER-E « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides » du 29.8.2019 (19.475).

89 Le Conseil fédéral lance un plan de mesures pour une eau propre, communiqué de presse du Conseil fédéral du 28.4.2021.

90 OFEV/OFAG (2016) : Aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture. Aperçu de tous les modules : https://www. bafu.admin.ch /bafu/fr/home/thèmes/eaux/ > Publications et études (état au 8.6.2021).

91 OFEV/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. Office fédéral de l'environnement et Office fédéral de l'agriculture, Berne

92 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q34.

93 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, questions Q33 et Q36.

Le programme de protection des eaux (cf. aussi ch. 5.4 plus bas) s'accompagne d'un « Recueil de bases » spécial datant de 2013[94], qui tient lieu d'aide à l'exécution. Dans le cadre du développement du programme de protection des eaux, des travaux sont en cours pour élaborer une nouvelle aide à l'exécution, destinée à le remplacer.

5.4 L'efficacité du programme de protection des eaux n'est guère contestée mais les résultats obtenus ne sont pas garantis durablement

Les activités agricoles peuvent provoquer une augmentation excessive des concentrations de nitrates ou de résidus de produits phytosanitaires dans les eaux souterraines même lorsque les exploitants respectent les normes légales de protection des eaux. Pour y remédier, la Confédération peut, en vertu de l'art. 62*a* LEaux, participer au financement de mesures formellement convenues destinées à lutter contre la pollution des eaux souterraines. Le but des indemnités est de compenser les diminutions de rendement causées par les mesures. La charge financière est en grande partie supportée par la Confédération ; d'autres acteurs (canton, commune, distributeur d'eau) peuvent participer au financement. La participation des exploitants aux programmes d'assainissement est libre et les mesures appropriées sont définies au cas par cas, en fonction des conditions spécifiques. En règle générale, la mesure-clé consiste à transformer une partie des terres cultivées situées dans l'aire d'alimentation du captage en cause en prairie[95]. L'OFAG accorde les indemnités sur la base de conventions-programmes conclues avec le canton pour chaque zone concernée. Pour s'assurer que les projets garantissent une protection des eaux adéquate, il consulte l'OFEV.

Le programme de protection des eaux date de 1998. L'augmentation du nombre des projets et des coûts durant les premières années[96] a été suivie d'une stabilisation dès 2008. Depuis lors, le nombre des projets en cours se monte à un peu moins de 30. En été de l'année 2020, les projets soutenus financièrement étaient au nombre de 28. L'objectif d'assainissement doit être atteint après 12 ans au plus[97]. Les coûts annuels, qui se situent entre 5 et 8 millions de francs, sont la preuve que les moyens financiers engagés sont très loin de l'estimation initiale, qui était de 60 millions de francs par année[98]. Si le programme n'a pas été conçu pour améliorer la protection des eaux souterraines sur l'ensemble du territoire, mais seulement dans les cas de pollution isolés, la faiblesse de la demande doit être vue d'un œil critique dans la perspective de son efficacité.

94 Groupe de travail Nitrates (2013) : Recueil de bases. Projets lancés en vertu de l'art. 62*a* LEaux. Projets Nitrates. Berne : OFAG, OFEV, OFSP, 7.
95 Groupe de travail Nitrates (2013).
96 Meier, Beat / Peter, Kathrin (2010): Evaluation von Projekten nach Art. 62a Gewässerschutzgesetz. Bericht zuhanden der AG Nitrat, Victor Kessler, BLW.
97 Groupe de travail Nitrates (2013), 7.
98 Les indemnités accordées en vertu de l'art. 62a LEaux ne sont pas imputées à un crédit spécial : de 1998 à 2014, elles étaient prélevées sur le crédit pour les contributions écologiques ; depuis 2014, c'est le crédit pour les paiements directs qui a pris la relève.

Les services cantonaux de la protection de l'environnement, pour leur part, n'ont guère de doutes sur l'efficacité des projets spécifiques et les qualifient généralement d'attrayants[99]. L'enquête du CPA a permis de faire la lumière sur certaines raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de ruée sur le programme de protection des eaux jusqu'à maintenant. La moitié environ des services de la protection de l'environnement, notamment ceux des petits cantons et des cantons de montagne, ont indiqué que la qualité de l'eau dans leur canton ne constituait pas un problème suffisamment urgent pour rendre le lancement de nouveaux projets d'assainissement indispensable (cf. graphique 4)[100]. Un nombre similaire a répondu que les tractations requises avec les agriculteurs étaient jugées trop fastidieuses par les cantons. La disposition des agriculteurs à participer a en outre souvent été jugée faible[101]. Il est ressorti des entretiens que ce désintérêt était probablement dû au fait que les indemnités ne suffisaient souvent pas à compenser intégralement l'abandon de bonnes terres cultivables ainsi que des changements fondamentaux de leur production. Les cantons qui ont déjà réalisé des projets, en particulier, ont aussi expliqué leur réticence à avoir recours au programme par la complexité de la procédure et des démarches nécessaires à la délimitation des aires d'alimentation[102]. Dans l'enquête, il a aussi été indiqué que la collaboration entre le service de la protection des eaux et le service de l'agriculture dans les cantons n'était pas toujours simple, ce qui peut également faire obstacle à la présentation de projets.

Le fait que de nombreux cantons renoncent à entamer de nouveaux projets d'assainissement en raison du manque d'intérêt des exploitations agricoles soulève en outre la question de l'opportunité des mesures volontaires. Quoi qu'il en soit, la législation fédérale (art. 47 et annexe 4, ch. 212, OEaux) permet aux cantons d'ordonner des mesures contraignantes à l'endroit d'exploitations agricoles lorsque cela leur paraît nécessaire pour remédier à la pollution[103]. Quant à déterminer si les cantons font un usage adéquat de cette possibilité pour s'acquitter de leurs obligations au sens de l'OEaux[104], c'est à l'OFEV qu'il incomberait d'en juger en sa qualité d'autorité de surveillance.

99 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q31.

100 Certains distributeurs préfèrent abandonner les captages d'eau souterraine menacés ou contaminés au lieu de les assainir et utilisent d'autres captages pour leur approvisionnement. Le CPA ignore si ce genre de situations entre dans la catégorie des problèmes que les services de la protection de l'environnement interrogés ne considèrent pas comme suffisamment urgents pour rendre le lancement de nouveaux projets indispensable. Fermer les yeux sur les problèmes peut être une stratégie qui fonctionne à court terme, mais qui a ses limites à moyen et à long termes (cf. aussi Reist/Olschewski [2019]).

101 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, questions Q27 et Q29.

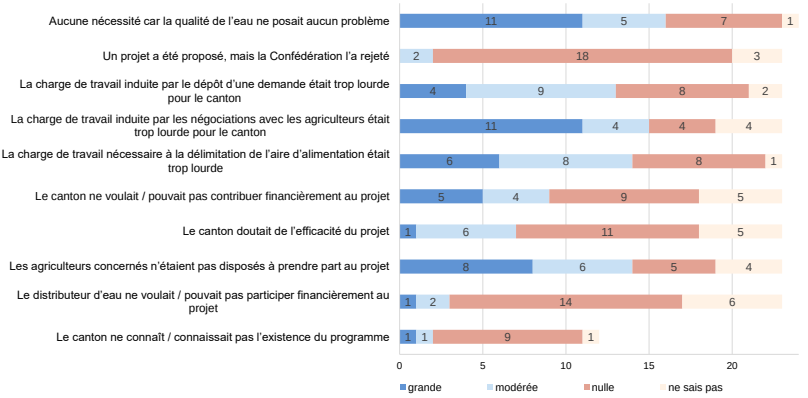
102 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q29.

103 Groupe de travail Nitrates (2013), 7 et 25 ; Norer, Roland / Tschopp, Simone (2016) : Art. 62a GSchG. In : Hettich, Peter / Jansen, Luc / Norer, Roland (Éd.): Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz. Zürich : Schulthess.

104 En vertu de l'art. 47 et de l'annexe 4, ch. 212, OEaux, les cantons sont tenus, lorsque les eaux sont polluées par l'exploitation des sols dans les aires d'alimentation, de définir les mesures nécessaires pour assurer la protection des eaux.

Raisons pour lesquelles les projets dans le cadre du programme de protection des eaux sont peu nombreux

Graphique 4



N=24

Source : résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q27/29

Libellé de la question : « À votre avis, quelle a été l'influence des facteurs suivants sur le fait qu'aucun projet n'a encore été mené dans votre canton dans le cadre du programme de protection des eaux / qu'il n'y a pas eu (encore) davantage de projets au sens de l'art. 62*a* dans votre canton ? ».

Les projets réalisés dans le cadre du programme de protection des eaux sont suivis par le groupe de travail Nitrates/produits phytosanitaires, qui se compose de représentants de l'OFAG (présidence), de l'OFEV, de la Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux et de la CCE. La collaboration entre les cantons et la Confédération dans le cadre des projets réalisés a été jugée plutôt bonne, voire bonne, par une majorité des services cantonaux de la protection de l'environnement[105].

En 2002 et en 2010, le programme de protection des eaux a été évalué sur mandat de l'OFAG et du groupe de travail Nitrates/produits phytosanitaires [106]. Dans l'évaluation faite en 2010, il a été constaté que certains projets avaient été fructueux, dans la mesure où leurs objectifs d'amélioration de la qualité des eaux souterraines avaient clairement été atteints, mais qu'il y en avait aussi d'autres dans le cadre desquels le taux de nitrate mesuré dans le sol n'avait pas pu être abaissé ou était même en augmentation sur certaines périodes. Compte tenu de la complexité des facteurs à prendre en compte, il s'est révélé généralement difficile d'évaluer les effets produits par les projets. Ce qui est toutefois apparu clairement chez certains, c'est que les mesures prévues n'avaient pas été mises en œuvre dans leur intégralité faute d'une

105 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q31.

106 Meier/Peter (2010); Peter, Kathrin (2002): Evaluation der Entscheidfindung in Kantonen für Projekte nach GSchG Art. 62a. Évaluation réalisée sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture.

planification contraignante et que l'impact de ces projets s'en était donc trouvé affaibli[107].

En 2015, sur la base notamment de ces résultats d'évaluation, il a été décidé d'entamer une réflexion sur le développement du programme de protection des eaux. Ces travaux ont abouti à des propositions de régionalisation des PER, de contributions à une agriculture adaptée aux conditions locales dans le cadre de la PA22+ ainsi qu'à un projet de nouvelles bases d'exécution pour le programme de protection des eaux. L'objectif premier de ces propositions est de garantir durablement les progrès réalisés grâce aux projets menés à bien dans le cadre du programme de protection des eaux. Jusqu'ici, le principal risque est que les exploitations agricoles y ayant pris part reviennent aux méthodes de production initiales, que la qualité de l'eau recommence à se détériorer une fois que le projet a abouti et que la Confédération cesse ses paiements. Il n'existe en effet guère de mesures d'incitation susceptibles de motiver les agriculteurs à continuer d'appliquer des méthodes de production qui préservent les nappes phréatiques. Selon les personnes interrogées, le seul moyen d'y remédier serait d'adapter le système des paiements directs. Ce problème est probablement l'une des raisons pour lesquelles les services cantonaux de la protection de l'environnement ont estimé que la durée des projets était plutôt trop courte[108].

Dans l'ensemble – l'OFAG et l'OFEV l'ont reconnu – la faiblesse fondamentale du programme de protection des eaux réside dans l'absence d'instruments permettant de garantir ses effets de manière durable. Par ailleurs, certains cantons préfèrent ne pas participer au programme, même si la qualité de leur eau pose problème, parce qu'ils estiment notamment que les négociations avec les exploitants agricoles sont trop fastidieuses et la motivation de ceux-ci insuffisante.

6 Opportunité des interfaces entre la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire au niveau fédéral

Le CPA a évalué les interfaces entre la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire au niveau fédéral sur la base de critères tels que l'opportunité de la répartition des compétences, l'adéquation de la collaboration et l'importance accordée à la protection des eaux souterraines dans les aides à l'exécution (liste complète des critères à l'annexe 2). Les interfaces inclues dans l'évaluation concernent l'approbation des plans directeurs cantonaux, la planification sectorielle lors de projets de la Confédération, l'EIE, la législation et les aides à l'exécution (cf. aussi ch. 2.3).

Les *compétences* entre l'ARE et l'OFEV sont clairement réglées et la collaboration est jugée adéquate (ch. 6.1). Les *intérêts de la protection des eaux souterraines* sont pris en considération lors de l'examen des plans directeurs, mais leur intégration dans les plans sectoriels intervient parfois trop tardivement (ch. 6.2). La protection des eaux souterraines ne trouve que partiellement écho dans les *aides à l'exécution* relatives à

107 Meier/Peter (2010), 17–19.
108 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q31.

l'aménagement du territoire, qui ne contiennent en outre aucune disposition contraignante en la matière (ch. 6.3).

6.1 Compétences clairement réglées entre l'ARE et l'OFEV

Les compétences aux interfaces entre la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire sont réparties de manière explicite et les procédures sont clairement réglées. Au niveau fédéral, l'ARE dirige la procédure relative à l'examen du *plan directeur* cantonal et de ses modifications (art. 10, al. 1, de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire [OAT])[109]. S'agissant de la protection des eaux souterraines, comme pour d'autres thèmes, il consulte à cet effet la Conférence pour l'organisation du territoire (COT), une plateforme de coordination de l'administration fédérale composée de représentants de tous les organes fédéraux actifs en matière d'utilisation du territoire, y compris l'OFEV. Après cette première consultation, il dresse la liste des souhaits émis par les services fédéraux concernés qu'il prévoit d'intégrer dans le rapport d'examen du plan directeur. Si, ensuite, les offices fédéraux ne parviennent pas à s'accorder sur des points importants, les divergences sont communiquées au DETEC, qui les transmet au Conseil fédéral. Le DETEC est l'instance d'approbation pour les modifications qui ne suscitent aucune opposition, alors que le Conseil fédéral est chargé d'approuver les modifications litigieuses ainsi que les révisions totales des plans directeurs (art. 11, al. 1 et 2, OAT). Ainsi, la marche à suivre en cas de désaccord entre les services concernés est claire, tout comme la procédure applicable aux *plans sectoriels* (art. 17, al. 1, et art. 21 OAT). Il appartient au service fédéral responsable du plan sectoriel concerné de peser les différents intérêts au cas par cas. C'est le Conseil fédéral qui adopte ensuite les plans sectoriels.

S'agissant de l'*EIE* des installations relevant de la compétence de la Confédération, la répartition des compétences est clairement réglée à l'art. 62*a* de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)[110] et dans les législations spécifiques[111]. L'OFEV évalue l'impact sur l'environnement d'un projet de construction sous l'angle, notamment, de sa compatibilité avec la protection des eaux souterraines. Les conclusions de l'EIE constituent l'une des bases de la décision que le service responsable de la construction devra prendre sur le projet.

Les procédures concernant la *législation* correspondent aux dispositions du guide de législation[112]. En outre, l'OFEV participe régulièrement à des groupes de travail dans le cadre de procédures législatives, comme lors de l'élaboration de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), ou du traitement d'interventions parlementaires portant sur l'aménagement du territoire et ayant un lien avec la protection des eaux

109 Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28.6.2000 (OAT ; RS **700.1**)
110 Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS **172.010**).
111 OFEV (2009), *Manuel EIE. Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement.*
112 OFJ (2019), *Guide de législation. Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*.

souterraines, afin qu'il puisse collaborer tôt à l'élaboration du projet concerné. Il a aussi la possibilité de s'exprimer dans le cadre de la consultation des offices.

Les personnes interrogées ont indiqué que, dans tous ces domaines, les prescriptions formelles relatives aux compétences et aux étapes de la procédure sont respectées. La seule critique a émané de représentants de l'OFEV, qui estiment que les délais sont généralement trop courts, considérant que l'office doit recueillir les avis de plusieurs sections et les traiter. De l'avis des personnes interrogées, la collaboration entre l'ARE et l'OFEV est globalement pragmatique et constructive. Par comparaison avec les interfaces de l'aménagement du territoire avec d'autres domaines du DETEC, elles estiment que les conflits entre l'aménagement du territoire et la protection des eaux souterraines sont modestes et que ces conflits peuvent être réglés précocement.

6.2 Protection des eaux souterraines prise largement en considération lors de l'examen des plans directeurs, mais parfois tardivement en ce qui concerne les plans sectoriels

De l'avis de la plupart des services cantonaux de la protection de l'environnement, la politique en matière d'aménagement du territoire n'accorde pas l'importance qu'elle mérite à la protection des eaux souterraines, par comparaison avec d'autres intérêts dignes de protection[113]. Toutefois, comme l'ARE le reconnaît également, la question de la protection des eaux souterraines gagne clairement en importance. Les intérêts de cette protection trouvent écho dans les organes concernés de la Confédération, tels que la COT ou le groupe de travail Sous-sol[114]. Par exemple, tous les membres de ce groupe de travail estiment que la question du sous-sol devrait être prise en considération dans la *législation*, en l'occurrence lors de la deuxième étape de la révision de la LAT, afin de renforcer la protection des eaux souterraines[115].

Lors de l'examen des *plans directeurs*, l'ARE établit un rapport d'examen qui servira de base au DETEC ou au Conseil fédéral pour l'approbation des plans. Il lui incombe de décider lesquels des éléments problématiques soulevés par les offices fédéraux compétents il souhaite reprendre dans le rapport. Selon les personnes interrogées par le CPA, l'ARE reprend, dans la plupart des cas, les réserves relatives à la protection des eaux souterraines émises par l'OFEV. Les éventuelles divergences entre les offices sont soumises au département. Aux dires des collaborateurs de l'OFEV, il est arrivé que l'office fasse remonter les divergences jusqu'au département pour d'autres

113 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q44.

114 Le groupe de travail Sous-sol se penche sur des questions liées à la protection et à l'utilisation du sous-sol, coordonne les prises de position sur des interventions politiques et des lois et fournit des informations de base. Il se compose de représentants des unités administratives suivantes : ARE (direction du groupe de travail), OFEV, Office fédéral des routes, Office fédéral des transports, Office fédéral de l'énergie, Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, DDPS et Office fédéral de topographie (DETEC/DDPS [2014], *Zusammenarbeitserklärung UVEK-VBS für Fragen im Bereich Untergrund*, annexe 1).

115 À l'issue de la consultation, l'article relatif au sous-sol a toutefois été biffé du projet par le département, qui a invoqué la volonté de simplifier le projet et de se concentrer sur l'essentiel. Le projet est actuellement examiné par les commissions parlementaires compétentes.

thèmes, mais pas pour la protection des eaux souterraines : cela n'a jamais été nécessaire, car une entente a toujours pu être trouvée au niveau des offices.

S'agissant de la *planification sectorielle*, la prise en considération des intérêts de la protection des eaux souterraines varie énormément en fonction du plan sectoriel concerné. La protection des eaux souterraines est souvent traitée dans la partie conceptuelle générale, mais rarement dans les fiches de coordination détaillées. Dans certains projets, l'OFEV est résolument intervenu pour y intégrer les intérêts de la protection des eaux souterraines. On estime généralement, au sein de l'OFEV, qu'une prise en considération de la protection des eaux souterraines lors de l'*EIE*, dans le cadre de la planification du projet, est trop tardive, car les décisions de principe ont souvent déjà été prises et les services fédéraux compétents ne peuvent tenir compte des intérêts de la protection des eaux souterraines que de manière limitée. En sa qualité d'organe de coordination des plans sectoriels, l'ARE partage ce point de vue, notamment en ce qui concerne les entreprises proches de la Confédération, et estime qu'il serait judicieux qu'on le charge de sensibiliser plus fortement les offices fédéraux compétents à cette problématique. En outre, selon l'OFEV, le fait que les aires de protection désignées dans le cadre des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ne sont souvent pas délimitées dans les fiches de coordination, effectuées lors de la planification sectorielle, compliquant leur évaluation.

6.3 Aucune règle contraignante relative à la protection des eaux souterraines dans le guide de la planification directrice

La protection des eaux souterraines est l'un des nombreux thèmes traités dans le guide de la planification directrice, publié par la Confédération en 1997[116]. Ce guide contient des indications ayant valeur de directives qui visent à garantir l'utilisation efficace de l'instrument du plan directeur par les cantons ainsi qu'à harmoniser les pratiques cantonales et à développer les différents plans directeurs. Il est formulé de manière compréhensible et l'ARE estime que ses principes sont toujours d'actualité. Au contraire, les rares services cantonaux de la protection de l'environnement qui connaissent ce guide considèrent généralement qu'il est obsolète en ce qui concerne la protection des eaux souterraines[117]. Le complément au guide de la planification directrice[118], qui date de 2014, ne porte pas sur la protection des eaux souterraines[119]. Ainsi, le guide ne contient pas certains éléments liés à la protection des eaux souterraines : par exemple, il ne renvoie pas à l'OEaux, celle-ci ayant été édictée après 1997.

116 ARE (1997), *Le plan directeur cantonal. Guide de la planification directrice. Directives en vertu de l'art. 8 OAT.*
117 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q38.
118 ARE (2014), *Complément au guide de la planification directrice.*
119 Le complément porte sur les nouvelles exigences découlant de la révision de la LAT, notamment en ce qui concerne l'urbanisation.

Dans le guide de la planification directrice, la question de l'eau souterraine est abordée de manière très générale, comme d'ailleurs presque tous les autres thèmes. À l'exception des prescriptions relatives à l'urbanisation – domaine dans lequel le projet de révision de la LAT prévoit des exigences explicites concernant la planification directrice et octroie à la Confédération des compétences étendues –, le guide ne contient aucune condition contraignante pour l'approbation des plans directeurs. Conformément à l'art. 8, al. 1, let. b, LAT et à l'art. 46, al. 1bis, OEaux, les cantons doivent tenir compte de la planification prévue dans la législation sur la protection des eaux lorsqu'ils établissent leurs plans directeurs[120] ; toutefois, les bases légales ne précisent pas sous quelle forme ils doivent le faire. La législation ne prévoit donc aucune disposition claire concernant la délimitation des aires de protection des eaux sur la carte du plan directeur.

La majorité des services cantonaux de la protection de l'environnement estiment qu'il serait plus facile d'éviter les conflits d'utilisation si les aires de protection des eaux souterraines étaient désignées au niveau du plan directeur, c'est-à-dire plus précocement dans le processus de planification[121]. L'OFEV considère lui aussi que les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines seraient pris en considération plus tôt lors de projets de grande ampleur s'ils étaient représentés dans les plans directeurs et les plans sectoriels. Bien que tous les cantons aient prévu un ou plusieurs principes relatifs à la protection des eaux souterraines dans leurs plans directeurs respectifs, et que la plupart des plans directeurs contiennent des explications sur les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, de nombreux cantons n'indiquent pas ces aires sur leur carte du plan directeur[122] : souvent, la carte du plan directeur cantonal se contente de renvoyer à la carte de protection des eaux[123].

L'OFEV considère qu'une cartographie systématique des aires de protection des eaux souterraines est nécessaire pour détecter précocement les conflits d'utilisation. Selon l'ARE, une délimitation des aires de protection des eaux souterraines sur les cartes des plans directeurs et des plans sectoriels (cf. ch. 6.2) ne garantirait pas, à elle seule, une meilleure protection des eaux souterraines. Car le fait est que le statut des eaux souterraines n'a pas la même importance que celui d'autres intérêts, comme ceux des biotopes, dont la protection est réglée dans des inventaires nationaux. Par ailleurs, une cartographie systématique ne fournirait encore aucune indication sur le rendement et la qualité d'un captage ; or, certaines personnes auditionnées estiment que ces éléments sont essentiels pour peser les intérêts de manière appropriée.

Globalement, il faut retenir que la protection des eaux souterraines n'est pas abordée de façon totalement adéquate dans les aides à l'exécution relative à l'aménagement du territoire. Même s'il n'existe aucune disposition claire, au niveau de la loi et de l'ordonnance, sur la manière dont les aires de protection des eaux doivent être prises en considération dans la planification directrice, le CPA estime que cela ne devrait pas empêcher la Confédération de traiter cette question de façon plus détaillée dans

120 Thurnherr (2021), ch. marg. 122.
121 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q42.
122 Résultats de l'enquête Protection des eaux souterraines, question Q41, et liste des souhaits dressée par l'ARE.
123 OFEV (2018), 12.

les aides à l'exécution ; celles-ci pourraient au moins enjoindre aux cantons de suivre certaines lignes directrices en la matière.

7 Conclusions

Dans l'ensemble, le CPA est parvenu à la conclusion que la surveillance de la Confédération sur l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines n'est que partiellement adéquate. À quelques détails près, les bases légales sont claires. Le fait qu'elles ne dotent la Confédération que d'instruments de surveillance relativement limités rend la surveillance moins efficace (ch. 7.1). Cependant, l'OFEV utilise peu les possibilités de surveillance dont elle dispose en vertu de la loi (ch. 7.3). Le soutien apporté par l'OFEV en matière d'exécution est globalement positif, même si la mise à jour des aides à l'exécution prend du retard (ch. 7.2).

Les analyses menées par le CPA montrent qu'au niveau fédéral, les interfaces entre la protection des eaux souterraines et l'agriculture, d'une part, et entre la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire, d'autre part, sont globalement conçus de façon opportune (ch. 7.4). Il est toutefois problématique que les projets du programme de protection des eaux menés aux interfaces avec l'agriculture ne prévoient aucun mécanisme de pérennisation des bons résultats obtenus sur la qualité des eaux souterraines (ch. 7.5).

7.1 Les instruments de surveillance dont dispose la Confédération en vertu de la loi sont clairs, mais leur portée limitée rend difficile une surveillance efficace

À quelques exceptions près, le droit fédéral définit clairement les tâches que doivent accomplir les cantons s'agissant de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (ch. 3.1) et les moyens dont dispose la Confédération pour surveiller l'exécution par les cantons (ch. 3.2).

L'exercice de la surveillance est toutefois difficile parce que la législation ne définit pas concrètement comment la Confédération doit surveiller l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, et que la palette d'instruments de surveillance est moins vaste que dans d'autres domaines. S'agissant des mesures précitées, le droit fédéral ne précise par exemple pas dans quels délais les cantons doivent avoir accompli les tâches qui leur incombent. En outre, si un canton ne remplit pas, ou pas correctement, ses tâches, la seule sanction à disposition de la Confédération est l'exécution par substitution, presque impraticable. De même, les dispositions fédérales relatives aux rapports que les cantons doivent remettre à la Confédération sont rudimentaires. Si cela n'empêcherait pas forcément la Confédération d'exercer une surveillance efficace, cela lui complique toutefois la tâche : en tant qu'organe de surveillance, l'OFEV doit lui-même déterminer une procédure pour savoir dans quelle mesure il entend fixer des délais d'exécution aux cantons et leur demander des rapports. Bien que sa compétence en matière de

surveillance l'autorise à fixer des délais d'exécution aux cantons et à leur demander des rapports, il doit, ce faisant, préserver la proportionnalité (ch. 3.3). Lorsqu'il prend de semblables mesures, l'OFEV est soumis à une pression plus forte pour les justifier que s'il pouvait invoquer des prescriptions légales. Faute de moyens de sanction praticables, l'OFEV doit, au besoin, tenter d'inciter les cantons à exécuter les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines par d'autres moyens – par exemple par la persuasion ou en agissant sur l'opinion publique (voir aussi ch. 4.4).

7.2 Le soutien apporté par la Confédération en matière d'exécution est de bonne qualité, mais la mise à jour des aides à l'exécution prend du retard

En ce qui concerne la surveillance des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, l'OFEV se concentre sur le soutien en matière d'exécution, dont il a sensiblement amélioré certains éléments ces dernières années. Les cantons recourent à ce soutien, qu'ils apprécient. D'entente avec le CCE, l'OFEV a ainsi institutionnalisé un échange régulier avec les services cantonaux de la protection des eaux. En cas de questions ou de souhaits relatifs à l'exécution, ces services, et d'autres acteurs impliqués dans l'exécution, peuvent s'adresser à l'OFEV selon une procédure simple. Les renseignements de l'OFEV sont de bonne qualité (ch. 4.2).

De même, les acteurs concernés apprécient la qualité des aides à l'exécution et leur orientation pratique. L'OFEV implique beaucoup les cantons lors de l'élaboration de ces aides. Ces documents doivent cependant vraiment être complétés et mis à jour, sachant que l'OFEV a environ trois ans de retard dans l'élaboration de deux nouveaux modules de l'aide à l'exécution et dans la mise à jour du module de base. Il en résulte notamment des manquements dans l'exécution. Ainsi, à ce jour, les zones de protection des eaux souterraines des aquifères karstiques ou fissurés, introduites dans l'OEaux en 2016, ne sont abordées par aucune aide à l'exécution, ce qui explique que certains cantons attendent pour les délimiter. Pour justifier ce retard, l'OFEV invoque, d'une part, des questions dont la complexité avait été sous-estimée et, d'autre part, les effectifs limités (ch. 4.1).

7.3 En dépit de lacunes persistantes dans l'exécution, l'OFEV fait usage de ses possibilités de surveillance avec trop de réserve

L'OFEV n'exploite pas complètement les instruments de surveillance relativement limités que la loi lui confère (cf. ch. 7.1). Il utilise peu les moyens dont il dispose pour surveiller les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, à part en soutenant l'exécution desdites mesures.

En ce qui concerne le suivi de l'exécution par les cantons, ces dernières années, l'OFEV a certes étoffé les règles relatives à la saisie des géodonnées sur les cartes de protection des eaux et mené une enquête auprès de tous les cantons, ce qui lui permet

de mieux juger de l'état de l'exécution. Toutefois, l'office ne réagit pas lorsqu'il constate que les données disponibles pour un canton ne permettent pas d'évaluer de manière fiable l'état de l'exécution. Le suivi actuel ne permet pas de tirer des conclusions précises notamment sur l'exécution de l'obligation de délimiter des aires d'alimentation et sur la fréquence des conflits d'utilisation. L'OFEV dispose donc uniquement d'une vue d'ensemble incomplète de l'état de l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (ch. 4.3).

S'il se montre réservé avec le suivi, l'OFEV l'est encore plus avec les possibilités d'intervention qui sont les siennes pour régler les problèmes d'exécution. Bien que l'office ait estimé à plusieurs reprises que de nombreux cantons connaissaient des problèmes majeurs en matière d'exécution, cela a jusqu'à présent uniquement donné lieu à des appels d'ordre général lancés à l'ensemble des cantons, qui ne se sont pas vraiment concrétisés en mises en demeure, demandes ou délais impartis aux cantons négligents (ch. 4.4).

Le CPA estime qu'une retenue de cette ampleur ne convient pas pour accomplir des tâches de surveillance. Il reconnaît cependant qu'il est sans doute difficile, lorsque l'on travaille avec des bases juridiques ouvertes, sans possibilité de prononcer des sanctions, avec un suivi insuffisant et des effectifs limités, de mettre en place une bonne procédure tout en trouvant un équilibre entre collaboration partenariale et surveillance rigoureuse (cf. aussi ch. 7.1). Actuellement, l'OFEV mise presque exclusivement sur le partenariat et la coopération pour surveiller l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Autant que possible, il renonce a priori aux prescriptions ou aux mesures qui pourraient susciter la résistance des cantons (ch. 4.4). Une telle approche a certes pour avantage que les instances surveillées soutiennent largement les mesures convenues ensemble, ce qui se traduit par une adhésion plus large et une meilleure identification. Lorsque les cantons contestent des mesures nécessaires à la protection des eaux souterraines, cette approche ne permet toutefois pas de garantir que ceux-ci les exécutent. Les problèmes d'exécution considérables qui existent depuis des décennies en témoignent. En fin de compte, l'objectif légal de protection des eaux souterraines semble ainsi compromis.

7.4 Au niveau fédéral, les interfaces avec l'agriculture et l'aménagement du territoire sont globalement conçues de façon opportune

Les intérêts de la protection des eaux souterraines diffèrent régulièrement de ceux de l'agriculture et de l'aménagement du territoire, quand ils n'entrent pas en collision. La répartition des compétences entre les différents offices fédéraux impliqués est claire et opportune et la collaboration entre les offices est essentiellement factuelle et constructive, même si la loi leur confère des tâches différentes (ch. 5.1 et 6.1). Pour l'essentiel, la pesée des intérêts requise est préparée par l'administration avec sérieux, selon des critères objectifs. Sur les questions de fond, le département, le Conseil fédéral ou le Parlement établissent des priorités entre les intérêts en présence (ch. 5.2 et 6.2).

En règle générale, les structures et les processus permettent à l'OFEV de prendre en considération de façon efficace des intérêts de la protection des eaux souterraines dans les projets et les affaires aux interfaces. Aux interfaces avec l'agriculture, la procédure d'homologation des pesticides fait figure d'exception, puisqu'elle ne prévoit à ce jour aucune participation active de l'OFEV. En février 2021, sur la base d'une évaluation externe, le Conseil fédéral a cependant procédé à des changements et en a annoncé d'autres, destinés à renforcer le rôle de l'OFEV et l'indépendance de la procédure dans son ensemble (ch. 5.2 et 6.2). En ce qui concerne les interfaces avec l'aménagement du territoire, les aires de protection des eaux souterraines ne sont pas systématiquement délimitées dans les plans sectoriels de la Confédération et l'OFEV n'est pas toujours impliqué suffisamment tôt dans la procédure de plan sectoriel (ch. 6.2). La place réservée à la protection des eaux souterraines dans les aides à l'exécution relatives à l'aménagement du territoire n'est pas toujours adéquate. Par ailleurs, de nombreux cantons ne font pas figurer les aires de protection des eaux souterraines sur leur carte du plan directeur, si bien que la prise en compte systématique et précoce des intérêts de la protection des eaux souterraines n'est pas garantie. La Confédération n'a toutefois pas de base légale sur laquelle s'appuyer pour demander la cartographie des aires de protection (ch. 6.3).

7.5 Les succès du programme de protection des eaux ne sont pas garantis à long terme

À travers le programme de protection des eaux, la Confédération participe au financement de mesures qui permettent aux exploitations agricoles d'adapter leur mode de production sur les aires d'alimentation de captages d'eau souterraine pollués afin de réduire la pollution des eaux souterraines. Le CPA parvient à la conclusion que la conception du programme n'est que partiellement opportune.

Bien que l'efficacité des projets réalisés puisse être qualifiée de positive, dans la mesure où, en règle générale, ils contribuent à améliorer l'état des eaux souterraines, à ce jour, le programme ne permet pas de garantir la qualité de l'eau souterraine au-delà de la durée des projets. L'administration fédérale mène actuellement des discussions à l'interne afin de trouver des solutions à ce problème. Pour l'heure, les exploitations agricoles concernées ne sont toutefois guère incitées à maintenir les mesures destinées à éviter les atteintes aux eaux souterraines – généralement synonymes d'un rendement moindre – une fois que le projet prend fin et que les paiements de la Confédération cessent. Selon le CPA, l'absence d'un mécanisme pérennisant les résultats des projets réduit l'opportunité du programme dans son ensemble.

L'efficacité du programme se trouve par ailleurs limitée par le nombre de projets, nettement inférieur aux attentes. D'une part, la qualité de l'eau n'est pas toujours perçue comme un problème pressant au point que des projets d'assainissement supplémentaires s'imposent. D'autre part, si les régions les plus polluées sont peu demandeuses, c'est principalement parce que, souvent, les cantons doivent consacrer beaucoup de temps à la préparation des projets (ch. 5.4).

Abréviations

ACCS	Association des chimistes cantonaux de Suisse
Al.	Alinéa
ARE	Office fédéral du développement territorial
Art.	Article
CCE	Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
Cf.	Confer
Ch.	Chiffre
Ch. marg.	Chiffre marginal
Chap.	Chapitre
COT	Conférence pour l'organisation du territoire
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale du 18.4.1999 (RS *101*)
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EIE	Étude de l'impact sur l'environnement
Fig.	Figure
Iv. pa.	Initiative parlementaire
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, RS *700*)
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS *814.20*)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS *172.010*)
Mo.	Motion
OAP	Ordonnance du 19 août 2020 sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable lors d'une pénurie grave (RS *531.32*)
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS *700.1*)
OEaux	Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (RS *814.201*)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
PA Pph	Plan d'action Produits phytosanitaires
RS	Recueil systématique
SSIGE	Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux

Bibliographie et liste des documents

Bibliographie

ACCS (2019) : *Produits phytosanitaires dans l'eau potable (Rapport de la campagne)*. https://www.kantonschemiker.ch > Publications (état : 27.4.2021).

Brunner, Arnold (2016) : *Art. 19, Art. 20 und Art. 21 GSchG*. In : Hettich, Peter / Jansen, Luc / Norer, Roland (Éd.) : Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau. Zurich : Schulthess.

Kohli, Anik / Hammer, Stephan / Iten, Rolf / Haberthür, Markus / Erdin, Christoph (2018) : *Erfolgsfaktoren im Vollzug verschiedener Umweltbereiche. Schlussbericht.* Zurich : Infras AG, Ambio GmbH und Ecosens AG.

KPMG (2019) : Evaluation Zulassungsprozess Pflanzenschutzmittel, Ergebnisbericht. Berne : KPMG.

Meier, Beat / Peter, Kathrin (2010) : *Evaluation von Projekten nach Art. 62a Gewässerschutzgesetz. Bericht zuhanden der AG Nitrat*, Victor Kessler, OFAG.

Müller, Stephan / Schärer, Michael / Jenny, Angela / Schwab, Corin / Muralt, Reto / Reinhardt, Miriam / Leu, Christian / Beer, Michael (2020) : *Grundwasserschutz muss Qualität des Trinkwassers sichern*. In : Aqua & Gas 2020/7-8 : pp. 28–34.

Norer, Roland / Tschopp, Simone (2016) : *Art. 62a GSchG*. In : Hettich, Peter / Jansen, Luc / Norer, Roland (Éd.) : Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau. Zurich : Schulthess.

Peter, Kathrin (2002) : *Evaluation der Entscheidfindung in Kantonen für Projekte nach GSchG Art. 62a. Im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft.*

Reist, Viola / Olschewski, André (2019) : *Nutzungskonflikte bei Trinkwasserfassungen*. In : Aqua & Gas 2019/6, pp. 44–49.

Rieder, Stefan / Landis, Flurina / Lienhard, Andreas / Schwenkel, Christof / Dolder, Olivier (2013) : *Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht*. Lucerne : Interface.

Schwab, Corin / Guhl, Frédéric / Schärer, Michael (2018) : *Grundwasserschutz als Investition in die Zukunft*. In : Aqua & Gas 2018 (12), pp. 43–48.

Thurnherr, Daniela (2021) : *Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des Grundwasserschutzes. Rechtsgutachten im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle.*

Documents

CPA (2021), Ergebnisse der Umfrage «Grundwasserschutz in der Schweiz: Rolle des Bundes», document de travail du CPA du 7 octobre 2021.

DETEC/DDPS (2014), *Zusammenarbeitserklärung UVEK-VBS für Fragen im Bereich Untergrund.*

Groupe de travail Nitrates (2013) : Recueil de bases. Projets lancés en vertu de l'art. 62*a* LEaux. Projets Nitrates. Berne : OFAG, OFEV, OFSP.

OFEFP (2004), *Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines*, série « L'environnement pratique ».

OFEV (2008) : Gestion des eaux souterraines en Suisse. Directives de l'Office fédéral de l'environnement. Berne : Office fédéral de l'environnement.

OFEV (2009), *Manuel EIE. Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement.*

OFEV (2014): *Grundlagen für die Wasserversorgung 2025. Risiken, Herausforderungen und Empfehlungen.*

OFEV (2018), *Protection des captages d'eau souterraine en Suisse : état de l'exécution. Résultats de l'enquête menée auprès des services cantonaux*.

OFEV (2019a), *État et évolution des eaux souterraines en Suisse. Résultats de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA, état 2016.*

OFEV (2019b), *Nutzungskonflikte bei Fassungen der öffentlichen Wasserversorgung* (document de travail non publié contenant les résultats d'une enquête relative à la sécheresse survenue en été et en automne 2018).

OFEV/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. Office fédéral de l'environnement et Office fédéral de l'agriculture, Berne.

OFJ (2019), *Guide de législation. Guide pour l'élaboration de la législation fédérale.*

Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

Administration fédérale

Badertscher, Ruth	Collaboratrice scientifique, secteur Systèmes agro-environnementaux et éléments fertilisants, OFAG
Baumann, Thomas	Chef de la section EIE et organisation du territoire, OFEV
Berger, Lukas	Chef de section, Service juridique 3, division Droit, OFEV
Boltshauser, Jan	Chef du service Coordination de l'exécution et de la surveillance, division Droit, OFEV
Chassot, Georges	Collaborateur scientifique, section Qualité des eaux, division Eaux, OFEV
Félix, Olivier	Chef du secteur Protection durable des végétaux, OFAG
Geiser, Christoph	Collaborateur scientifique, secteur Toxicologie et biologie, OSAV
Guggisberg, Claudia	Cheffe de la section Planification directrice, ARE
Guhl, Frédéric	Collaborateur scientifique, section Protection des eaux, division Eaux, OFEV
Gujer, Hans-Ulrich	Collaborateur scientifique, section Politique de la biodiversité, division Biodiversité et paysage, OFEV
Hänggi, Emanuel	Collaborateur scientifique, secteur Hygiène des denrées alimentaires, OSAV
Helg, Urs	Collaborateur scientifique, État-major de la division Eaux, OFEV
Hofer, Christian	Directeur de l'OFAG
Hostettler, Stefan	Secrétaire général suppléant, DETEC
Kilchmann, Sybille	Collaboratrice scientifique, section Protection des eaux, division Eaux, OFEV
Kozel, Ronald	Chef de la section Bases hydrogéologiques, division Hydrologie, OFEV
Moor, Christoph	Chef de la section Biocides et produits phytosanitaires, division Protection de l'air et produits chimiques, OFEV
Müller, Stephan	Chef de la division Eaux, OFEV
Muralt, Reto	Collaborateur scientifique, section Qualité des eaux, division Eaux, OFEV
Poschet El Moudden, Lena	Cheffe de la section Planifications fédérales, ARE
Roux, Olivier	Chef du secteur Paiements directs, OFAG
Schachermayr, Gabriele	Sous-directrice, OFAG

Schärer, Michael	Chef de la section Protection des eaux, division Eaux, OFEV
Schneeberger, Katrin	Directrice de l'OFEV
Schwab, Corin	Collaboratrice scientifique, section Protection des eaux, divisions Eaux, OFEV
Schwarz, Franziska	Sous-directrice, OFEV
Segessenmann, Zippora	Rapporteuse, Secrétariat général du DEFR
Tissot, Jacques	Rapporteur, Secrétariat général du DETEC
Vogel, Samuel	Chef du secteur Systèmes agro-environnementaux et éléments fertilisants, OFAG
Wild, Florian	Chef de la division Droit, OFEV
Wittwer, Ulrich	Chef adjoint de la section Planification directrice, ARE

Administrations cantonales et conférences intercantonales

Bisig, Roger	Secrétaire général de la Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux
Ganguin, Jacques	Président de la CCE et chef de l'Office des eaux et des déchets du canton de Berne
Joerin, Christophe	Membre du comité de la CCE et chef du Service de l'environnement du canton de Fribourg
Loosli, Andrea	Secrétaire générale de la CCE
Müller, Matthias	Chef du service de l'agriculture du canton d'Argovie et du ressort Environnement & programmes de la Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux
Papi, Giancarla	Présidente de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux et cheffe du Service des constructions et de l'aménagement du canton de Fribourg
Seiler, Kurt	Chef du service de la protection de l'environnement du canton de Schaffhouse et de du laboratoire intercantonal des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures et Schaffhouse (chimiste cantonal)
Würsten, Martin	Ancien chef du service de la protection de l'environnement du canton de Soleure

Autres personnes interrogées

Ingold, Karin	Titulaire de la chaire de Policy *Analysis and Environmental Governance* (PEGO) à l'Institut des sciences politiques de l'Université de Berne
Knorpp, Roland	Responsable du domaine Approvisionnement en eau, département Génie civil et travaux publics de la commune d'Emmen
Kuhn, Bernhard	Responsable du département Génie civil et travaux publics de la commune d'Emmen
Meier, Rolf	Vice-directeur et responsable du secteur Eau, SSIGE
Olschewski, André	Responsable du secteur Approvisionnement en eau, Holinger AG, et ancien vice-président et responsable du secteur Eau, SSIGE
Papritz, Karl	Gérant de la société Dr. Bernasconi AG – Beratende Geologen und Hydrogeologen
Schirmer, Mario	Directeur du groupe de recherche Hydrogéologie, Département Ressources aquatiques et eau potable, EAWAG

Annexe 1

Approche de l'évaluation

Objectifs de la politique :	La protection des eaux souterraines a pour vocation de préserver les eaux souterraines des atteintes qualitatives et quantitatives et à garantir la disponibilité de cette ressource pour notre consommation actuelle et future.				
Moyens pour les atteindre :	Outre d'autres mesures comme le traitement des eaux usées ou la gestion des débits résiduels, les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines jouent un rôle majeur. Dans les zones de protection définies autour des nappes phréatiques, certaines activités ne sont que partiellement autorisées, voire sont complètement interdites. Les cantons exécutent les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, et la Confédération exerce la surveillance.				
Objet de l'évaluation :	L'évaluation porte sur la manière dont la Confédération surveille l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, et vise à déterminer si les interfaces de la protection des eaux souterraines avec l'agriculture et avec l'aménagement du territoire à l'échelon fédéral sont conçues de façon opportune.				
Questions d'évaluation :	Les bases légales dotent-elles la Confédération d'instruments opportuns pour surveiller l'exécution par les cantons ?	Lors de l'exécution des dispositions fédérales, la Confédération soutient-elle les cantons au moyen d'informations opportunes ?	La Confédération utilise-t-elle de façon adéquate les instruments dont elle dispose pour surveiller l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines ?	Les interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole ont-elles été conçues de façon opportune ?	Les interfaces entre les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines et l'aménagement du territoire ont-elles été conçues de façon opportune ?
Analyses effectuées :	Avis de droit Entretiens avec des collaborateurs de l'OFEV et des organes d'exécution Enquête auprès des services cantonaux de la protection l'environnement	Entretiens avec des collaborateurs de l'OFEV et des organes d'exécution Analyse d'aides à l'exécution, d'études et de documents internes à l'OFEV Enquête auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement		Entretien avec des collaborateurs des offices fédéraux concernés et d'autres acteurs Analyse d'aides à l'exécution et de documents internes aux offices fédéraux aux interfaces Enquête auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement	

Critères d'évaluation

Critères spécifiques (> partie du rapport où trouver l'appréciation)	Éléments d'appréciation
Opportunité des bases légales régissant la surveillance que la Confédération exerce sur l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (question 1)	
Limpidité des exigences posées aux cantons (> ch. 3.1)	Le droit fédéral détermine clairement l'objet et l'étendue des tâches d'exécution dont doivent s'acquitter les cantons, ainsi que le délai dans lequel ils doivent le faire. Le droit fédéral précise sous quelle forme et dans quelle mesure les cantons doivent informer la Confédération de l'accomplissement de ces tâches.
Limpidité des instruments de surveillance à la disposition de la Confédération (> ch. 3.2)	Le droit fédéral définit clairement les instruments que la Confédération peut utiliser pour exercer la surveillance sur l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, et les conditions d'utilisation des différents instruments. La portée et les limites des instruments de surveillance sont donc clairs.
Opportunité de la portée des instruments de surveillance à la disposition de la Confédération (> ch. 3.3)	D'un point de vue juridique, le droit fédéral offre à la Confédération suffisamment d'instruments de surveillance pour qu'elle puisse exercer la surveillance sur l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Ces instruments permettent à la Confédération de vérifier où en est réellement l'exécution, par les cantons, des dispositions relatives à la protection des eaux souterraines et, en cas de manquement, de prendre des mesures efficaces vis-à-vis des cantons.
Opportunité des informations fournies par la Confédération aux cantons pour les soutenir dans l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (question 2)	
Qualité des aides à l'exécution (> ch. 4.1)	Les aides à l'exécution sont claires, compréhensibles et axées sur la pratique. Toutes les dispositions essentielles à la mise en œuvre des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines y sont traitées. Les explications données dans les aides à l'exécution sont conformes aux dispositions de la législation fédérale relatives à l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Les aides

Critères spécifiques (> partie du rapport où trouver l'appréciation)	Éléments d'appréciation
	à l'exécution couvrent également les principales évolutions actuelles.
Qualité des renseignements fournis par la Confédération (> ch. 4.2)	Les réponses de la Confédération aux questions des organes d'exécution sont correctes, claires et axées sur la pratique.
Disponibilité des renseignements fournis par la Confédération (> ch. 4.2)	Les organes d'exécution peuvent poser des questions de manière simple et reçoivent une réponse dans un délai raisonnable. Ils savent vers qui se tourner s'ils ont des questions.
Opportunité des compléments d'information de la Confédération (> ch. 4.2)	Outre les aides à l'exécution, la Confédération fournit aussi de sa propre initiative aux autorités d'exécution des informations ayant trait à l'exécution. Les autorités d'exécution trouvent que les informations circulent suffisamment, en temps voulu et en toute transparence. Elles peuvent exposer simplement et efficacement leurs souhaits à la Confédération.
Opportunité de la surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines (question 3)	
Qualité de la stratégie de surveillance (> ch. 4.5)	Des lignes stratégiques claires définissent par écrit comment exercer la surveillance. La stratégie indique les instruments à utiliser ou les échelons à gravir en fonction des manquements et comment tenir compte des particularités cantonales dans l'exercice de la surveillance.
Homogénéité de la surveillance (> ch. 4.5)	Pour autant qu'ils existent, les principes stratégiques sont observés. La Confédération utilise les instruments de surveillance selon les mêmes critères pour tous les cantons, en tenant suffisamment compte des différences dans l'état de l'exécution et des particularités de chaque canton.
Opportunité du suivi de l'exécution (> ch. 4.3)	La Confédération vérifie l'exécution par les cantons à une fréquence et avec un niveau de précision adaptés. Les informations recueillies lui permettent d'évaluer l'état de la mise en œuvre et d'assurer un suivi des problèmes d'exécution.
Opportunité des interventions de la Confédération (> ch. 4.3, 4.4)	Lorsqu'un canton ne livre pas les données requises dans les délais ou que leur qualité est insuffisante, la Confédération intervient. Lorsqu'elle constate des problèmes d'exécution, la Confédération prend des mesures relevant du droit de la surveillance adéquates.

Critères spécifiques (> partie du rapport où trouver l'appréciation)	Éléments d'appréciation
Qualité du contrôle de l'efficacité réalisé par la Confédération pour analyser sa propre surveillance (> ch. 4.5)	La Confédération analyse périodiquement l'efficacité de sa surveillance et arrête des conclusions. Dans ses analyses, elle exploite les possibilités de comparaison avec les activités de contrôle dans d'autres domaines d'exécution de la politique environnementale. Le cas échéant, elle adapte sa pratique de surveillance en se fondant sur les résultats des analyses d'efficacité.
Opportunité de la conception des interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique agricole au niveau fédéral (question 4)	
Opportunité de la répartition des compétences entre les services fédéraux (> ch. 5.1)	Les compétences sont clairement réparties et la procédure clairement réglée. Une procédure claire définit la marche à suivre en cas de désaccord entre les services impliqués. La répartition des compétences permet à l'OFEV de défendre efficacement la protection des eaux souterraines lors de la pesée des intérêts.
Adéquation de la collaboration entre les services fédéraux impliqués (> ch. 5.1, 0)	Les compétences et les processus formellement prédéfinis sont appliqués. L'information circule convenablement et suffisamment tôt entre les services. La collaboration est perçue comme factuelle et constructive. Lorsqu'il n'est pas tenu compte d'un souhait, des motifs compréhensibles sont invoqués, et la justification témoigne d'un travail sérieux. Les instances fédérales pertinentes intègrent les préoccupations de la protection des eaux souterraines.
Adéquation de la place accordée à la protection des eaux souterraines dans les aides à l'exécution relatives à la politique agricole (> ch. 5.3)	Les aides à l'exécution accordent une importance appropriée à la protection des eaux souterraines par rapport à d'autres thèmes. Les renvois à la législation sur la protection des eaux sont pertinents et à jour. Les explications sur la protection des eaux souterraines dans l'agriculture sont claires, compréhensibles et pragmatiques. Elles correspondent à l'état actuel des connaissances.
Opportunité de la conception du programme de protection des eaux (> ch. 5.4)	Les chiffres du programme de protection des eaux correspondent aux objectifs fixés au moment où il a été décidé de l'introduire, puis de le poursuive. Les ressources disponibles et les exigences du programme suffisent pour pondérer la protection des eaux souterraines de manière appropriée lorsque surgissent des conflits d'objectifs avec d'autres instruments d'encouragement de la politique agricole. Les représentants des groupes cibles connaissent le programme de protection des eaux et y adhèrent. Ils jugent le programme d'accès facile et attrayant et estiment qu'il fonctionne bien. L'efficacité du programme de protection

Critères spécifiques (> partie du rapport où trouver l'appréciation)	Éléments d'appréciation
	des eaux est analysée par des moyens appropriés. Des améliorations sont apportées lorsque des problèmes sont identifiés.
Opportunité de la conception des interfaces entre la protection des eaux souterraines et la politique d'aménagement du territoire au niveau fédéral (question 5)	
Opportunité de la répartition des compétences entre les services fédéraux (> ch. 6.1)	Les compétences sont clairement réparties et la procédure, clairement réglée. Une procédure claire définit la marche à suivre en cas de désaccord entre les services impliqués. La répartition des compétences permet à l'OFEV de défendre efficacement la protection des eaux souterraines lors de la pesée des intérêts.
Adéquation de la collaboration entre les services fédéraux impliqués (> ch. 6.1, 6.2)	Les compétences et les processus prédéfinis formellement sont appliqués. L'information circule convenablement et suffisamment tôt entre les services. La collaboration est perçue comme factuelle et constructive. Lorsqu'il n'est pas tenu compte d'une remarque, des motifs compréhensibles sont fournis, et la justification témoigne d'un travail sérieux. Les instances fédérales pertinentes intègrent les préoccupations de la protection des eaux souterraines.
Adéquation de la place accordée à la protection des eaux souterraines dans les aides à l'exécution relatives à la planification directrice (> ch. 6.3)	Les aides à l'exécution accordent une place appropriée à la protection des eaux souterraines par rapport à d'autres thèmes. Les renvois à la législation sur la protection des eaux sont pertinents et à jour. Les explications sur la protection des eaux souterraines dans les instruments de l'aménagement du territoire sont claires, compréhensibles et pragmatiques. Elles correspondent à l'état actuel des connaissances.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Hans-Peter Schaub, CPA (direction de projet)

Dr. Felix Strebel, CPA (collaborateur scientifique)

Andreas Tobler, CPA (collaborateur scientifique)

Expertise « avis de droit »

Dr. Daniela Thurnherr, professeure à l'Université de Bâle

Remerciements

Le CPA remercie l'OFEV, l'OFAG et l'ARE pour la mise à disposition des documents et des données. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens et qui lui ont fourni des informations, ainsi qu'aux collaborateurs des services cantonaux de la protection de l'environnement, qui ont participé à l'enquête du CPA. Enfin, il remercie la professeure Daniela Thurnherr pour son agréable collaboration dans le cadre du mandat qui lui a été confié.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes > Commissions> CPA

Langue originale du rapport : allemand