



Berne, le 05.12.2025

Améliorer l'efficacité du programme de protection des eaux dans l'agriculture

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 22.3875 de la CdG-N
du 28 juin 2022

Référence : BLW-032.21-12/2



Table des matières

Résumé.....	3
Liste des abréviations.....	5
1 Contexte	6
1.1 Mandat	6
1.2 État des eaux en Suisse en ce qui concerne l'azote, le phosphore et les produits phytosanitaires	7
1.2.1 Exigences légales en matière de qualité des eaux.....	7
1.2.2 Réalisation des objectifs et nécessité d'agir	8
1.3 Contribution du programme de protection des eaux.....	10
1.4 Bases juridiques actuelles du programme de protection des eaux	11
1.5 Affaires politiques connexes	12
2 Réponse aux mandats d'examen	15
2.1 Finaliser l'actualisation des bases d'application relatives au programme	15
2.2 Critères pour déterminer la participation obligatoire des exploitations au programme...	15
2.3 Simplifier les processus administratifs pour la mise en place de projets	16
2.3.1 Procédure actuelle	16
2.3.2 Possibilités de simplifier les processus	22
2.4 Augmentation de la visibilité du programme	28
2.5 Montant des indemnités	29
2.5.1 Financement futur du programme	30
2.6 Garantir l'effet durable du programme	31
3 Conclusions et étapes ultérieures	33

Résumé

Le postulat charge le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur l'amélioration de l'efficacité du programme de protection des eaux dans l'agriculture. Il conviendra d'examiner en particulier comment garantir l'effet durable de ce programme et comment en renforcer l'attrait.

Le présent rapport s'inscrit dans une série d'interventions et de recommandations parlementaires relatives à la protection des eaux en Suisse et présente donc des liens techniques avec d'autres dossiers politiques. Il s'appuie sur les bases légales et les documents d'application pertinents pour le programme, ainsi que sur l'expertise de responsables de projets très expérimentés et de représentants cantonaux concernés.

Depuis l'introduction de l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux (LEaux), le programme de protection des eaux a contribué à l'assainissement de captages d'eau souterraine. Si la plupart des projets portent sur des pollutions par les nitrates, plusieurs projets ont également concerné les pollutions par les produits phytosanitaires et un projet, celles dues au phosphore. Alors que certains projets d'assainissement ont atteint durablement leur objectif, d'autres ne satisfont pas encore aux exigences de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux) ou ont été interrompus. Au total, le nombre de projets réalisés est plus faible que supposé au moment du lancement du programme. Il faut y voir, d'une part, une conséquence du manque de volonté politique de mettre en œuvre des mesures et, corollairement, des lacunes dans l'application de la législation sur la protection des eaux. En Suisse, actuellement, très peu d'aires d'alimentation sont identifiées. Or celles-ci constituent le fondement d'un projet de protection des eaux. D'autre part, la charge administrative et les coûts financiers pour la planification et la mise en œuvre des projets ne sont pas sans poser de sérieux défis aux cantons. Outre l'élaboration des données hydrogéologiques indispensables, l'identification des mesures nécessaires à l'assainissement et les négociations avec les responsables d'exploitation, pour les inciter à participer au projet, prennent beaucoup de temps. À cela s'ajoute l'incompréhension pour les valeurs limites (valeur requise et valeur maximale) divergentes en matière de nitrates dans l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201) et dans l'ordonnance du DFI sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (OPBD ; RS 817.022.11). Il peut ainsi arriver que les cantons respectent les exigences de l'OPBD tout en enfreignant celles de l'OEaux.

La mise en œuvre de la motion 20.3625 Zanetti Roberto « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable » vise à remédier au déficit en matière d'application de la législation. On s'attend par conséquent à une multiplication du nombre de projets de protection des eaux. Il en résultera une augmentation des besoins financiers du programme, estimée à environ 40 à 60 millions de francs. De plus, il faut viser une simplification des processus administratifs pour la mise en place de projets, tant pour les cantons que pour la Confédération. Pour ce faire, trois options ont été examinées avec les experts en plus du statu quo. Tandis que l'option 1 modifierait de fond en comble le processus actuel, les options 2 et 3 offrent des alternatives à celui-ci. Le canton pourrait y recourir quand les prescriptions en matière de gestion visées dans l'option 1 sont insuffisantes pour assainir les eaux souterraines ou que l'option 1 n'est pas poursuivie dans le cadre du choix d'une variante.

- **Option 0 : aucune modification par rapport à aujourd'hui (statu quo)**

Le programme sera dans un premier temps maintenu en sa forme actuelle. L'aide à l'exécution relative à l'art. 62a LEaux, publiée fin 2023, apporte des éclaircissements et contribue ainsi à la simplification. L'attrait du programme s'en est déjà trouvé renforcé.

- **Option 1 : introduction d'une obligation de gestion ménageant les eaux souterraines dans les aires d'alimentation polluées par des nitrates**

Dans les aires d'alimentation (Z_u) déterminées, une obligation de gestion ménageant les eaux souterraines sera introduite au cas où la valeur requise en matière de nitrates est dépassée dans les eaux souterraines. Un ensemble de mesures de gestion aidera à réduire la pollution par les nitrates. Cet ensemble de mesures doit être adéquat pour remédier aux dépassements mineurs des prescriptions de l'OEaux. Il allègera la charge de travail des cantons et de la Confédération. Les cantons n'auront plus à supporter les frais liés à l'identification des mesures d'assainissement nécessaires ni ceux liés aux négociations avec les exploitations. La Confédération n'aura plus à procéder à un examen fastidieux des demandes.

- **Option 2 : projets auto-organisés**

Contrairement à ce qui se fait aujourd'hui, les mesures de l'option 2 pourraient être définies et contrôlées non par le canton, mais par les organisations ou personnes concernées, qui s'auto-organisent et deviennent de la sorte des parties prenantes. Le canton reste le partenaire contractuel de l'OFAG. Il doit toutefois s'engager à fixer de manière contraignante les mesures à prendre en cas d'échec de l'auto-organisation. Cette option ne représente qu'un faible allègement de la charge administrative, mais elle réduit les obstacles à l'entrée pour les cantons et diminue le travail de négociation.

- **Option 3 : mesures sur les surfaces situées dans l'aire d'alimentation qui contribuent le plus à l'alimentation du captage d'eau souterraine**

Au sein d'une Zu, toutes les surfaces ne contribuent pas de la même manière à l'alimentation des nappes phréatiques. Les mesures d'assainissement de la qualité de l'eau sont les plus efficaces sur les surfaces qui contribuent le plus à l'alimentation. Dans le cadre de l'option 3, les mesures allant au-delà de celles prévues dans l'option 1 se concentreront donc sur ces surfaces. Cette approche permet de réduire au maximum la surface nécessaire à l'assainissement des eaux souterraines et, par conséquent, l'impact sur la production agricole.

En conclusion, le rapport indique que les mesures décrites dans le nouveau module du document « Protection de l'environnement dans l'agriculture » permettront de pérenniser les effets du programme de protection des eaux. Le nouveau module sera désormais déployé et son adéquation à la pratique ainsi que son effet sur la pérennisation des résultats des projets seront suivis. La mise en œuvre de la phase de pérennisation fera l'objet d'une évaluation à la fin de l'année 2028.

Grâce à la publication de l'aide à l'exécution relative aux projets selon l'art. 62a LEaux, le programme a déjà été simplifié et son attrait a été renforcé. Le Conseil fédéral propose d'attendre les résultats de la modification de la loi sur la protection des eaux dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 20.3625, qui impose de déterminer les aires d'alimentation. Celle-ci entrera vraisemblablement en vigueur en 2029. Au vu de cette adaptation et compte tenu de l'avis des commissions parlementaires compétentes, le Conseil fédéral décidera ensuite lesquelles des options présentées dans ce rapport seront retenues.

Liste des abréviations

AGRIDEA	Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
DFI	Département fédéral de l'intérieur
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
LEaux	Loi sur la protection des eaux
PEaux	Programme de protection des eaux
OEaux	Ordonnance sur la protection des eaux
COSAC	Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux
CCE	Conférence des services de l'environnement de Suisse
NAQUA	Observation nationale des eaux souterraines
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
PPh	Produits phytosanitaires
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
SWG	Seeländische Wasserversorgung
OPBD	Ordonnance du DFI sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public
OPOVA	Ordonnance du DFI sur les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les produits d'origine végétale ou animale
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
PER	Prestations écologiques requises

1 Contexte

Le présent rapport a été rédigé en réponse au postulat 22.3875 « Améliorer l'efficacité du programme de protection des eaux dans l'agriculture », déposé le 28 juin 2022 au Conseil national par la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). Alors que le Conseil fédéral avait proposé de rejeter le postulat, le Conseil national l'a adopté le 8 décembre 2022.

Le postulat relevait de la compétence de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). En raison d'un lien technique étroit, le rapport a toutefois été subordonné à l'organisation de projet de la motion 20.3625 Zanetti Roberto « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable ». Le rapport a été élaboré en collaboration avec un groupe d'experts composé de responsables de projets de protection des eaux, de représentants des cantons (COSAC, CCE), d'un représentant du fournisseur d'eau Seeländische Wasserversorgung (SWG), d'un représentant d'AGRIDEA, ainsi que de représentants de l'OFEV, et a été mis en consultation auprès des experts concernés.

1.1 Mandat

Le 28 juin 2022, la CdG-N a déposé le postulat 22.3875 dont la teneur est la suivante :

Texte du postulat

Le Conseil fédéral est prié de mener un examen de fond concernant le programme de protection des eaux visé à l'art. 62a LEaux, dans le prolongement des adaptations déjà effectuées, afin d'examiner comment son attractivité peut être renforcée et comment son effet durable peut être garanti.

Sur cette base, il est prié de déterminer quelles modifications doivent être apportées au programme, si de nouvelles bases d'application doivent être créées et si les bases légales pertinentes doivent être adaptées.

Développement du postulat

Ce postulat est déposé dans le cadre du rapport de la CdG-N du 28 juin 2022 intitulé « Protection des eaux souterraines en Suisse », basé sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). En résumé, les constats et conclusions de la commission qui justifient le dépôt du postulat sont les suivants (cf. chap. 2.4.3 du rapport) :

Dans le cadre de son évaluation, le CPA s'est penché sur le programme de protection des eaux prévu à l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux (LEaux). Celui-ci, introduit en 1998, prévoit que la Confédération peut participer au financement de mesures destinées à lutter contre la pollution des eaux dans le domaine agricole ; la plupart du temps, il s'agit de transformer en prairie une partie des terres cultivées situées dans l'aire d'alimentation du captage concerné. Le but des indemnités est de compenser les diminutions de rendement causées par ces changements. Les mesures sont définies au cas par cas et les indemnités sont versées par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), après consultation de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), sur la base de conventions-programmes convenues avec les cantons pour chaque zone. Il est prévu que l'objectif d'assainissement soit atteint au plus tard après 12 ans.

Il ressort de l'évaluation du CPA que le programme semble, dans l'ensemble, contribuer à améliorer l'état des eaux souterraines. Néanmoins, son utilisation demeure nettement inférieure aux attentes : le nombre de projets en cours, stable depuis plus de dix ans, se monte à un peu moins de 30 pour toute la Suisse, et les coûts annuels se situent entre 5 et 8 millions de francs, soit beaucoup moins qu'estimé initialement (60 millions de francs par année).

La principale faiblesse de ce programme, de l'avis de la CdG-N, est l'absence d'instruments permettant de garantir ses effets de manière durable. Selon l'évaluation du CPA, celui-ci n'incite guère les exploitations agricoles à maintenir les mesures une fois que le projet prend fin et que les paiements de

la Confédération cessent. Le risque est grand qu'elles reviennent alors aux méthodes de production initiales et que la qualité de l'eau recommence à se détériorer, faute de mesures d'incitation.

De l'avis de la CdG-N, le fonctionnement actuel du programme de protection des eaux dans l'agriculture n'est pas optimal et ne permet que partiellement d'atteindre le but visé, à savoir une protection efficace et durable des eaux souterraines. La commission estime indispensable qu'une réflexion de fond soit menée afin d'examiner comment l'attractivité de ce programme peut être renforcée - et par là son utilisation encouragée - et comment son effet durable peut être garanti. Elle salue le fait que les offices concernés ont entamé en 2015 des démarches en ce sens, qui ont notamment débouché sur un projet de nouvelles bases d'application. Le Conseil fédéral doit s'assurer que ces réflexions soient poursuivies et approfondies et qu'elles débouchent sur des mesures d'amélioration concrètes.

Pour la CdG-N, les options suivantes devraient notamment être examinées dans ce cadre :

- finaliser l'actualisation des bases d'application relatives au programme ;
- développer une liste de critères clairs sur lesquels les cantons pourraient se baser afin de déterminer dans quels cas une participation des agriculteurs au programme est nécessaire, voire obligatoire (par exemple en fonction de la pollution effective des eaux souterraines) ;
- simplifier les processus administratifs pour la mise en place de projets ;
- renforcer la visibilité du programme auprès du public-cible ;
- examiner dans quelle mesure les contributions permettent réellement de couvrir intégralement le manque à gagner lié à l'abandon de bonnes terres cultivables et au changement des méthodes de production ;
- développer des mécanismes permettant de garantir que les effets du programme subsistent à long terme et que les exploitations agricoles continuent de privilégier des méthodes de production ménageant les eaux souterraines.

1.2 État des eaux en Suisse en ce qui concerne l'azote, le phosphore et les produits phytosanitaires

1.2.1 Exigences légales en matière de qualité des eaux

La loi sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) et l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201) constituent la principale base juridique de la protection des eaux en Suisse. L'OEaux fixe des exigences spécifiques pour différents polluants présents dans les eaux :

- Nitrates : pour le composé azoté que sont les nitrates, la valeur de 25 mg de nitrates/l est la limite supérieure autorisée pour les eaux souterraines utilisées comme eau potable ou destinées à l'être¹.
- Teneur en oxygène dans les lacs en relation avec le phosphore : l'objectif de qualité pour le phosphore est une teneur en nutriments permettant au maximum une production moyenne de biomasse, ainsi qu'une teneur en oxygène de l'eau d'au moins 4 mg/l O₂ à tout moment et à toute profondeur de lac². Cette teneur en oxygène doit en outre suffire pour que des animaux peu sensibles, tels que des vers, puissent peupler le fond du lac durant toute l'année et en nombre aussi proche que possible de la densité naturelle. Les conditions naturelles particulières sont réservées³.
- Produits phytosanitaires (PPh) : dans les eaux souterraines utilisées comme eau potable ou destinées à l'être, la valeur limite pour les substances actives des PPh et les métabolites des PPh pertinents pour l'eau potable est de 0,1 µg/l par substance individuelle⁴. Pour les eaux de surface, les valeurs sont fixées par substance pour 19 pesticides. Pour toutes les autres

¹ Annexe 2, ch. 22, al. 2, OEaux

² Annexe 2, ch. 13, al. 2, OEaux et annexe 2, ch. 13, al. 3, let. b, OEaux

³ Annexe 2, ch. 13, al. 2, OEaux, annexe 2, ch. 13, al. 3, let. b, OEaux, et annexe 2, ch. 22, al. 1 et 2, OEaux

⁴ Annexe 2, ch. 22, al. 2, OEaux / annexe 2, ch. 22, al. 1, OEaux en rel. avec l'annexe 2 OPBD

substances actives de PPh, la valeur limite de 0,1 µg/l par substance individuelle s'applique aux eaux de surface⁵.

En plus des exigences légales découlant de l'OEaux, l'ordonnance du DFI sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (OPBD ; RS 817.022.11) a aussi des effets indirects sur le programme de protection des eaux, car les projets Nitrates visent à assainir suffisamment tôt, au moyen de mesures prises par l'agriculture, les eaux souterraines utilisées pour le captage d'eau potable, avant que cette dernière ne représente un danger pour la santé.

- Nitrates : la teneur en nitrates ne doit pas dépasser 40 mg/l dans l'eau potable⁶.
- Produits phytosanitaires : pour les pesticides, il existe, d'une part, une valeur maximale de 0,1 µg/l pour chaque pesticide pris individuellement et, d'autre part, une valeur maximale de 0,5 µg/l pour l'ensemble des pesticides identifiés et quantifiés lors du contrôle. Par « pesticides », on entend les substances actives définies à l'art. 2, al. 1, let. a, OPOVA, ainsi que les métabolites pertinents pour l'eau potable. Des limites maximales plus basses s'appliquent à certains pesticides⁷.

Les différences qui existent entre les valeurs fixées par les deux ordonnances, en particulier pour les nitrates, entraînent des difficultés dans le programme et les projets. De l'avis des experts, dans de nombreux cas, la volonté politique de prendre des mesures fait défaut lorsque la valeur maximale selon l'OPBD n'est pas dépassée ou lorsqu'il n'y a pas de risque qu'un captage d'eau potable ne puisse plus être utilisé. Tant qu'un captage d'eau potable présente des valeurs inférieures à 40 mg/l ou qu'il est possible de mélanger l'eau et d'atteindre ainsi une valeur moyenne inférieure à 40 mg/l, les cantons sont peu enclins à agir. Nombre de personnes peinent à comprendre pourquoi la valeur requise pour les eaux souterraines est inférieure à la valeur maximale admissible pour l'eau potable. En raison des longs temps de réaction et des dépôts de nitrates dans les sols, la concentration en nitrates dans les eaux souterraines peut continuer à augmenter pendant un certain temps, même si des mesures d'assainissement ont déjà été prises. De plus, l'élimination des nitrates de l'eau potable serait techniquement complexe. La valeur requise plus basse dans l'OEaux découle donc du principe de précaution et vise à garantir à tout moment un approvisionnement suffisant et sûr en eau potable.

L'écart entre les valeurs limites peut influencer les décisions lorsqu'il s'agit de déterminer quelles aires d'alimentation doivent être délimitées prioritairement en vue de mesures d'assainissement. De plus, la règle fixée par l'OEaux pour les nitrates est considérée comme très ambitieuse, compte tenu de la valeur maximale de l'OPBD. En outre, les différentes règles représentent également un défi en termes de communication. Il n'est pas toujours facile d'expliquer que, conformément aux valeurs limites fixées dans l'OEaux, des mesures visant à réduire la teneur en nitrates sont nécessaires alors que l'eau potable est déclarée irréprochable (<40 mg/l) lors du contrôle. Les différences entre les deux législations contribuent donc à ce que moins de projets soient mis en œuvre qu'initialement prévu.

1.2.2 Réalisation des objectifs et nécessité d'agir

Nombre d'eaux (souterraines et superficielles) suisses sont polluées par l'azote, le phosphore et les produits phytosanitaires. Cette situation constitue une menace, d'une part, pour la qualité de l'eau et, partant, pour différentes espèces animales et végétales sensibles et, d'autre part, pour l'eau potable.

Azote

En 2020, quelque 70 000 tonnes d'azote se sont répandues dans les eaux suisses, dont plus des deux tiers proviennent de sources diffuses. Près de la moitié de ces apports d'azote (46 %, environ 32 500 t) sont dus à l'agriculture. Le lessivage est le principal vecteur d'apports diffus (70 %), la source d'apports diffus la plus importante sont les terres assolées (33 %), suivies des surfaces herbagères (24 %) et des forêts (19 %). Selon l'Observation nationale des eaux souterraines (NAQUA), la valeur limite des nitrates

⁵ Annexe 2, ch. 11, al. 3, OEaux et annexe 2, ch. 22, al. 2, tab. n° 11, OEaux

⁶ Annexe 2 OPBD

⁷ Annexe 2 OPBD

dans les eaux souterraines est dépassée dans 15 % de toutes les stations de mesure du pays⁸. Dans les régions essentiellement agricoles, près de 50 % des stations de mesure enregistrent des concentrations excessives.

Phosphore

Les apports de phosphore dissous (ayant un effet eutrophisant) dans les eaux suisses s'élevaient à environ 1400 t en 2020, dont un peu plus de la moitié (53 %) provenaient de sources diffuses. Un peu plus d'un quart (27 %) de tous les apports dissous étaient dus à l'agriculture, le reste provenait des stations d'épuration, des déversoirs d'orage, des forêts et des surfaces improductives (apports naturels). Le ruissellement était à l'origine de la majeure partie des apports diffus (54 %) ; 45 % des apports diffus provenaient des prairies et 20 % des terres assolées. La valeur limite d'au moins 4 mg/l d'O₂ n'est pas remplie dans 60 % des grands lacs et au moins 50 % des petits lacs du Plateau ; quand elle l'est, c'est uniquement grâce à une aération artificielle⁹.

Produits phytosanitaires

Dans de nombreuses eaux superficielles du Plateau et dans les fonds des vallées, les teneurs en micropolluants dépassent les limites fixées dans l'OEaux. Dans les ruisseaux et les petites rivières, on trouve surtout des pesticides ; dans les grands cours d'eau, des médicaments. Les valeurs relatives aux métabolites de pesticides sont dépassées dans plus de 60 % des stations de mesure des eaux souterraines (NAQUA) du Plateau, au total dans une station sur trois. Les métabolites du pesticide chlorothalonil, qui a surtout été utilisé dans l'agriculture mais n'est actuellement plus autorisé, constituent un problème très grave et persistant en raison de la longue durée de vie de la substance et du renouvellement parfois lent des eaux souterraines.

Nécessité d'agir

Dans le rapport de la CdG-N du 28 juin 2022 intitulé « Protection des eaux souterraines en Suisse », le CPA arrive, sur la base de l'avis de droit qu'il a mandaté, à la conclusion que l'objet et l'étendue des tâches d'application confiées aux cantons en matière de mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines sont régies de manière claire et suffisamment précise. En raison de l'absence de délais contraignants et du manque de possibilités d'intervention et de sanctions contre les cantons qui n'appliquent pas le droit fédéral, il existe toutefois un important déficit en matière d'application des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines¹⁰. Ce déficit impacte la réalisation des objectifs et pose un problème en ce qui concerne la protection de l'environnement et de la santé.

Le manque de volonté des cantons de mettre en œuvre des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines est un obstacle majeur au programme, car la mise en œuvre des instruments d'organisation du territoire, dont la détermination des aires d'alimentation, constitue le fondement d'un projet de protection des eaux en vertu de l'art. 62a LEaux. La révision prévue de la LEaux en application de la motion 20.3625 et les recommandations issues du rapport de la CdG-N permettront de faire avancer l'application de la législation sur la protection des eaux. L'OFAG et l'OFEV supposent que les cantons auront dans l'avenir davantage recours à l'offre du programme de protection des eaux dans ce contexte. La réalisation d'un projet en vertu de l'art. 62a LEaux est actuellement très coûteuse, et ni la Confédération ni les cantons ne pourront la soutenir en la forme actuelle si le nombre de projets augmente fortement. Pour cette raison, le présent rapport examine différentes possibilités de simplifier les processus administratifs et la question de la pérennisation des résultats du programme.

⁸ OFEV (éd.) 2022 : Eaux suisses. État et mesures. Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement n° 2207 : 36 p.

⁹ OFEV (éd.) 2022 : Eaux suisses. État et mesures. Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement n° 2207 : 36 p.

¹⁰ CdG-N (2022) : Protection des eaux souterraines en Suisse. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national.

1.3 Contribution du programme de protection des eaux

Lorsque les valeurs limites en matière de qualité de l'eau selon l'OEaux ne sont pas respectées, les cantons doivent déterminer les causes de la pollution et veiller à ce que les mesures nécessaires soient mises en œuvre¹¹. Les cantons peuvent ordonner des mesures à l'encontre des exploitations agricoles. Si les eaux souterraines d'un captage existant ou d'un captage prévu sont polluées ou menacées par des substances qui ne sont pas suffisamment dégradées ou retenues, ils doivent déterminer l'aire d'alimentation Z_u . Au cas où une eau superficielle est polluée par des produits phytosanitaires ou des éléments fertilisants entraînés par ruissellement, ils doivent déterminer l'aire d'alimentation Z_o ¹².

Les cantons peuvent demander à la Confédération des indemnités pour les mesures prises par l'agriculture dans le but d'empêcher ou de réduire le lessivage et le ruissellement d'éléments fertilisants (azote et phosphore) et de produits phytosanitaires. L'art. 62a LEaux, introduit en 1998, constitue le fondement de ces contributions pour la protection des eaux. Le Parlement a ainsi créé la base permettant de soutenir les cantons dans l'application de l'OEaux sous certaines conditions, en évitant ou en réduisant, grâce à des compensations financières, les pertes économiques subies par les exploitations agricoles du fait des mesures à mettre en œuvre. L'art. 62a LEaux permet à la Confédération d'aider financièrement et significativement les cantons à réaliser leurs projets d'assainissement des eaux polluées par l'agriculture. Pour donner droit à un soutien financier, les mesures doivent être coordonnées entre elles (dans le sens d'un train de mesures), dépasser l'état actuel de la technique (donc être plus strictes que les valeurs fixées dans les prestations écologiques requises [PER] et que les autres valeurs pertinentes), ne pas être pas supportables du point de vue économique et présenter une grande probabilité d'atteindre l'objectif d'assainissement (descendre au-dessous des valeurs limites de l'OEaux).

En travaillant le sol d'une façon appropriée, il sera possible de réduire le lessivage et le ruissellement de substances dans les aires d'alimentation (Z_u/Z_o) de manière à ce que les valeurs limites de l'OEaux soient respectées. Avec le programme de protection des eaux, la Confédération soutient financièrement les cantons dans cet effort en compensant une grande partie des coûts et des pertes de rendement qui résultent pour les exploitations concernées.

Depuis que le programme de protection des eaux (PEaux) est en vigueur, 32 projets Nitrates, un projet Phosphore et trois projets Produits phytosanitaires ont été lancés (les projets qui ont été fusionnés après leur lancement ne sont comptés qu'une seule fois). Parmi ceux-ci, 22 projets Nitrates et le projet Phosphore sont encore actifs en 2025 dans les lacs du Plateau. Deux nouveaux projets Nitrates sont en cours de planification. Nombre de mesures prises au sein des projets pour réduire la pollution par les produits phytosanitaires ont été intégrées à la législation agricole dans le cadre de l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides », raison pour laquelle il n'y a plus de projet en cours dans le domaine des produits phytosanitaires. La figure 1 montre l'évolution du nombre de projets au fil du temps (corrigé des fusions de projets). Au total, environ 150 millions de francs ont été pris en charge par les pouvoirs publics pour les 36 projets, dont environ 120 millions par la Confédération et environ 30 millions par les cantons.

¹¹ Art. 47 OEaux

¹² Art. 29, al. 1, let. c et d, OEaux

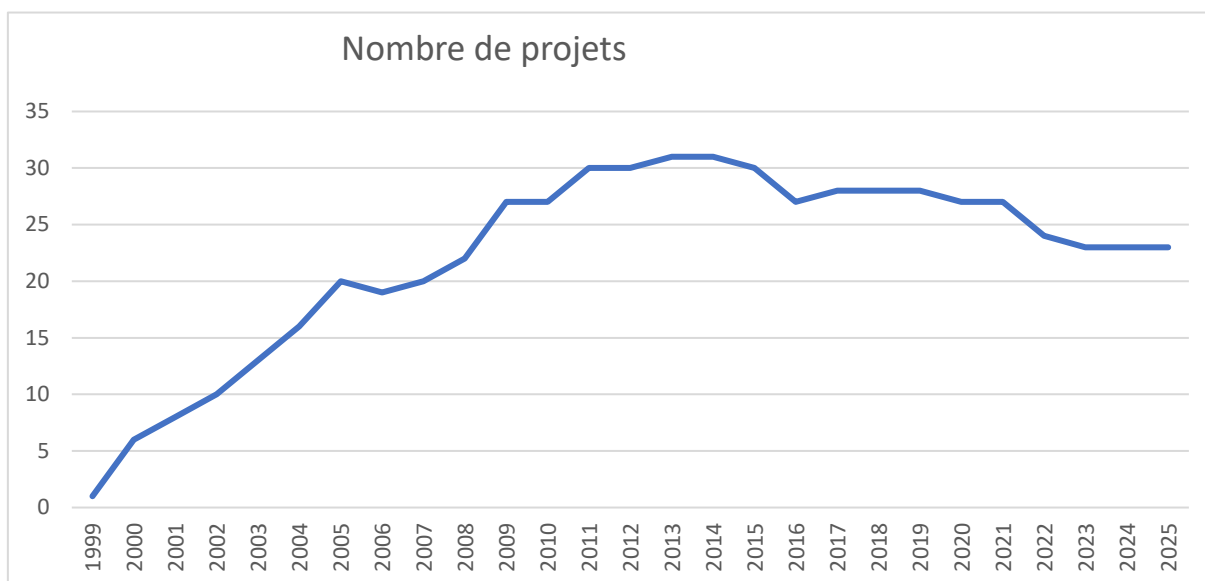


Figure 1 : Nombre de projets de protection des eaux en cours par année (corrigé des fusions de projets)

Dans son rapport sur la protection des eaux souterraines en Suisse, le Contrôle parlementaire de l'administration écrit que le programme de protection des eaux contribue à améliorer la qualité de l'eau, à l'interface entre la protection des eaux souterraines et l'agriculture. Néanmoins, les valeurs limites fixées dans la législation sur la protection des eaux sont toujours dépassées, en particulier dans les zones densément peuplées et dominées par les grandes cultures (y c. les cultures maraîchères), et le nombre de projets stagne. Les experts voient diverses raisons à ce faible nombre de projets. Mentionnons en premier lieu le déficit en matière d'application de la législation sur la protection des eaux mais aussi le manque de volonté politique des instances responsables (cantons et communes) à mettre en œuvre des mesures de protection des eaux, synonymes de dépenses et de restrictions pour les acteurs concernés. La révision prévue de la LEaux vise à combler ce déficit et, au moyen de délais et de subventions, à inciter les cantons à déterminer des aires d'alimentation. Il convient également de mentionner la difficulté de concilier les impératifs de la protection des eaux souterraines et ceux de la production agricole. En effet, l'une des mesures de protection des eaux les plus efficaces consiste à convertir les terres assolées en prairies. Tant la protection des eaux souterraines aux fins d'utilisation comme eau potable que le maintien de la production agricole sont des objectifs stratégiques. Dans le rapport sur la protection des eaux souterraines en Suisse, la CdG-N demande une meilleure prise en compte de cette protection dans l'aménagement du territoire, ce qui peut contribuer à résoudre cette incompatibilité d'objectifs. Une autre raison importante du faible nombre de projets est la charge administrative liée à la mise en œuvre d'un projet. Même si les mesures prises par l'agriculture peuvent être soutenues financièrement au moyen du programme de protection des eaux, ce sont les cantons qui portent la charge de travail administratif, parfois considérable, occasionnée par l'élaboration et le suivi des projets.

1.4 Bases juridiques actuelles du programme de protection des eaux

En 1998, le Parlement a créé, avec l'art. 62a LEaux, la base légale permettant d'encourager l'assainissement des eaux polluées au moyen d'incitations financières ciblées accordées aux exploitations agricoles. L'art. 62a LEaux, en relation avec l'OEaux, définit les conditions auxquelles la Confédération alloue des indemnités globales pour les mesures prises par l'agriculture afin d'empêcher le ruissellement et le lessivage de substances. Il faut apporter la preuve que les mesures sont nécessaires pour satisfaire aux normes de qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines (art. 62a, al. 1, let. a, LEaux). Ces normes sont fixées dans l'annexe 2 OEaux. En outre, le canton concerné doit avoir délimité les secteurs dans lesquels les mesures doivent être prises (aire d'alimentation Z_u ou Z_o) et les différentes mesures doivent avoir été harmonisées (art. 62a, al. 1, let. b, LEaux). De plus, il faut apporter la preuve que les mesures ne sont pas supportables du point de vue

économique (art. 62a, al. 1, let. c, LEaux), c'est-à-dire que les modifications nécessaires du mode d'exploitation entraînent des pertes économiques.

La demande doit contenir des indications sur les objectifs à atteindre, les mesures probablement nécessaires pour atteindre ces objectifs, leur efficacité ainsi que leur mise en œuvre (art. 59, al. 2, OEaux). L'OFAG consulte l'OFEV pour juger si les programmes prévus garantissent une protection des eaux adéquate. Une fois la demande acceptée, l'OFAG conclut avec l'instance cantonale compétente des conventions-programmes pour chaque secteur dans lequel les mesures doivent être prises (art. 62a, al. 4, LEaux ; art. 60, al. 1, let. b, OEaux). Les conventions-programmes ont notamment pour objets les objectifs à atteindre, la prestation du canton, les contributions à fournir par la Confédération et le controlling (art. 60, al. 2, OEaux).

Les indemnités de la Confédération sont versées aux cantons, qui les allouent ensuite aux ayants droit (art. 62a, al. 4, LEaux). Le montant des indemnités globales est fixé en fonction des propriétés et de la quantité des substances dont le ruissellement et le lessivage sont empêchés chaque année, ainsi que des coûts des mesures qui ne sont pas indemnisées par des contributions selon la loi sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1) ou selon la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 541) (art. 62a, al. 2, LEaux et art. 54, al. 1, OEaux). Pour les mesures qui entraînent des modifications des structures d'exploitation, le montant des indemnités est en outre fonction des coûts imputables (art. 54, al. 2, OEaux). Sont réputés imputables les coûts effectifs et directement nécessaires à l'accomplissement de la tâche subventionnée (art. 58, al. 1, OEaux). Ne sont en particulier pas imputables les taxes et les impôts (art. 58, al. 2, OEaux).

1.5 Affaires politiques connexes

Ci-dessous figurent des affaires politiques connexes qui ont une influence sur le programme de protection des eaux. Une partie de ces affaires est encore en cours de traitement. Leur mise en œuvre concrète peut avoir des répercussions sur le programme de protection des eaux.

- **Motion 20.3625 Zanetti Roberto « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable » du 17 septembre 2020** : la motion demande que les cantons définissent des aires d'alimentation pour toutes les zones de captage d'importance régionale et revêtant un intérêt public, ainsi que d'autres zones de captage lorsque celles-ci sont polluées ou risquent de l'être. Pour accélérer la mise en œuvre du programme de la motion, un délai sera fixé et les cantons bénéficieront d'un soutien financier lors des travaux de définition des aires d'alimentation. En outre, les cantons auront pour tâche de soumettre à la Confédération, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur des dispositions légales, un plan de définition des aires d'alimentation et présenteront dans un rapport l'état de réalisation du plan ainsi que les mesures prises pour garantir la qualité de l'eau.

La définition de l'aire d'alimentation constitue le fondement d'un projet de protection des eaux au sens de l'art. 62a LEaux. Si, lors de l'exploitation du sol dans les aires d'alimentation Z_u (pour la protection des eaux souterraines) et Z_o (pour la protection des eaux superficielles), les eaux sont polluées par le ruissellement et le lessivage de substances telles que des produits phytosanitaires ou des éléments fertilisants, les cantons doivent fixer les mesures nécessaires à la protection des eaux¹³. En Suisse, actuellement, peu d'aires d'alimentation sont définies. Sur la base de la motion, on peut supposer que ce retard sera comblé et que davantage d'aires d'alimentation Z_u seront définies à l'avenir. L'ampleur de la tâche et le calendrier dépendront de la mise en œuvre de la motion. L'OFEV estime qu'environ 1500 aires d'alimentation Z_u doivent être définies dans l'ensemble du pays. S'appuyant sur les résultats des mesures NAQUA, il s'attend à ce que la valeur requise pour les nitrates (25 mg/l) soit dépassée dans 800 de ces aires d'alimentation et que des mesures soient nécessaires pour protéger la qualité de l'eau. Vu l'urgence de la situation, le programme de protection des eaux face doit faire face à un défi de taille : le nombre de projets pourrait augmenter, entraînant une hausse des fonds publics nécessaires à leur réalisation, ainsi qu'une augmentation des charges administratives de la Confédération et des cantons.

¹³ Annexe 4, ch. 212, OEaux

- **Rapport « Protection des eaux souterraines en Suisse » de la CdG-N du 28 juin 2022** : le rapport souligne l'importance de la protection des eaux souterraines, présentée comme l'un des enjeux centraux de la politique environnementale suisse, ces eaux assurant plus de 80 % de l'alimentation en eau potable du pays. Le rapport repose sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), qui a procédé à une évaluation de l'application de la législation sur la protection des eaux souterraines par les cantons. Les mesures de surveillance de la Confédération sur les cantons ont notamment été analysées.

La commission recommande de préciser les instruments qui actuellement fondent et encadrent l'application de la législation par les cantons dans le domaine de la protection des eaux souterraines, et de donner à l'OFEV la possibilité d'intervenir et de prendre des sanctions en cas de non-respect de la législation. La commission conclut aussi qu'un renforcement est nécessaire dans la manière dont l'OFEV exerce concrètement sa surveillance sur l'application par les cantons. En outre, elle estime que des progrès sont encore nécessaires pour renforcer la prise en compte de la protection des eaux souterraines dans la politique d'aménagement du territoire de la Confédération. Grâce à une délimitation systématique des aires de protection des eaux souterraines dans les documents des plans sectoriels et des plans directeurs cantonaux, la protection des eaux souterraines sera directement prise en compte dans des projets d'aménagement du territoire.

Le rapport formule sept recommandations, deux motions (22.3873 et 22.3874, voir section suivante) et le postulat dont il est présentement question (22.3875). Le Conseil fédéral a donné son accord le 30 septembre 2022 et a chargé, d'une part, l'OFEV (recommandations 1 à 6) et, d'autre part, l'OFEV et l'ARE (recommandation 7) de mettre en œuvre les recommandations. Il est à supposer que la mise en œuvre de ces recommandations ainsi que des motions, si elles sont adoptées, renforcera les effets de la motion 20.3625 sur le programme de protection des eaux.

- **Motion 22.3873 CdG-N « Fixer des délais pour la mise en œuvre des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines » du 8 décembre 2022** : la motion charge le Conseil fédéral d'intégrer, dans la législation fédérale sur la protection des eaux, des délais contraignants pour l'application, par les cantons, de l'ensemble des mesures d'organisation du territoire visant à protéger les eaux souterraines (art. 19 à 21 LEaux ; art. 29 et 30 ainsi qu'annexe 4 OEaux). De tels délais doivent notamment être fixés pour la délimitation des secteurs de protection des eaux, des zones de protection des eaux souterraines, des périmètres de protection des eaux souterraines et l'établissement des cartes de protection des eaux.

La motion a été adoptée par le Conseil national, mais rejetée par le Conseil des États afin de ne pas restreindre les compétences des cantons en matière d'application. Il a été souligné que les objectifs de la motion seront atteints si les sept recommandations de la CdG-N sont mises en œuvre de manière cohérente au cours des prochaines années, comme le Conseil fédéral l'a déjà prévu.

- **Motion 22.3874 CdG-N « Clarifier et renforcer les instruments de surveillance et les moyens d'intervention de la Confédération pour la protection des eaux souterraines » du 8 décembre 2022** : la motion charge le Conseil fédéral de clarifier et renforcer, dans la législation fédérale sur la protection des eaux (LEaux et OEaux), les instruments de surveillance et les moyens d'intervention de la Confédération en ce qui concerne l'application, par les cantons, des mesures d'organisation du territoire visant à protéger les eaux souterraines. Concrètement, il doit examiner s'il est nécessaire de préciser les règles relatives à l'obligation d'information des cantons concernant l'application, d'introduire un soutien financier de la Confédération visant à encourager de manière ciblée l'application par les cantons et de définir quelles mesures d'intervention ou de sanction peuvent être prises envers les cantons en cas de manquement dans l'application.

La motion a été adoptée par le Conseil national, mais rejetée par le Conseil des États pour les mêmes raisons que la motion 22.3873.

Un projet commun est élaboré pour mettre en œuvre la motion 20.3625 Zanetti Roberto « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable » ainsi que les motions 20.4261 « Réduction des apports d'azote provenant des stations d'épuration des eaux usées » et 20.4262 « Mesures visant à éliminer les micropolluants applicables à toutes les stations d'épuration des eaux usées » de la CER-CN. Le postulat 22.3875 a également été intégré dans l'organisation du projet de réponse à la motion 20.3625, mais le rapport sera établi séparément par l'OFAG.

2 Réponse aux mandats d'examen

2.1 Finaliser l'actualisation des bases d'application relatives au programme

Le nouveau module « Projets mis en place dans l'agriculture en vertu de l'art. 62a LEaux pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux » de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture a été publié le 23 novembre 2023. Il remplace le document « Recueil de bases. Projets lancés en vertu de l'art. 62a LEaux. Projets Nitrates » de 2013. Il comprend des données de base non seulement sur les projets Nitrates, mais aussi sur les produits phytosanitaires et le phosphore. Avec ces trois substances, les principales causes de pollution des eaux liées à l'agriculture sont abordées.

Le respect à long terme des normes de qualité de l'eau dans les secteurs d'étude ainsi que la pérennisation, aussi longtemps que nécessaire, des mesures requises se trouvent au cœur du nouveau module. Pour y parvenir, il convient, après l'élaboration et l'assainissement, de passer à la phase de pérennisation. Il s'agit de pérenniser les mesures qui ont permis d'atteindre l'objectif chiffré du projet, afin que les eaux soient protégées à long terme également contre les apports excessifs de substances provenant de l'agriculture. Ce complément apporté à la pratique actuelle est explicitement recommandé par la Commission de gestion du Conseil national dans son rapport sur la protection des eaux souterraines en Suisse (2022). Des demandes d'indemnités peuvent également être déposées dans cette phase. En outre, les directives relatives à l'indemnisation en cas d'adaptations de structures ont été mises à jour. En améliorant l'impact durable du programme, la phase de pérennisation reprend une préoccupation centrale du postulat. Cependant, les experts estiment qu'elle va à l'encontre de la volonté de rendre le programme plus attrayant pour les cantons et les chefs d'exploitation.

L'aide à l'exécution a été élaborée en étroite collaboration avec les cantons et correspond à leurs besoins. Le nouveau module de l'aide à l'exécution apporte la clarté nécessaire et contribue ainsi à une simplification. Il n'est actuellement ni prévu ni jugé nécessaire d'apporter des modifications fondamentales au module ou d'élaborer d'autres bases d'application. Le nouveau module sera désormais introduit, et son adéquation à la pratique ainsi que son effet sur la pérennisation des résultats des projets seront suivis. Si des adaptations du module s'avèrent nécessaires avec le temps, parce que la mise en œuvre des affaires politiques susmentionnées impose d'adapter les modalités d'application ou parce que l'effet durable du programme est insuffisant, celles-ci pourront être effectuées en temps voulu. Des modifications peuvent être apportées en réponse aux adaptations du programme proposées dans le cadre de ce postulat.

2.2 Critères pour déterminer la participation obligatoire des exploitations au programme

En ce qui concerne la question de la participation obligatoire des exploitations à un programme ou à un projet, il convient de préciser la différence entre la mise en œuvre de mesures et la participation à un projet.

L'OEaux fixe des valeurs limites pour la qualité de l'eau (cf. chap. 1.2.1). Si ces valeurs sont dépassées ou risquent de l'être, les cantons sont tenus de définir les mesures nécessaires pour assurer la protection de l'eau. Pour ce faire, ils ont en principe deux possibilités :

1. Les mesures sont mises en œuvre en dehors du programme de protection des eaux selon l'art. 62a LEaux.
2. Les mesures sont mises en œuvre conformément aux exigences du programme de protection des eaux selon l'art. 62a LEaux.

Le canton peut, pour diverses raisons, décider de ne pas réaliser un projet de protection des eaux. L'obligation de mettre en œuvre des mesures demeure toutefois, car elle est définie dans l'OEaux. La participation au programme de protection des eaux est volontaire et pose des exigences en matière de planification coordonnée d'un projet. Si la planification et la mise en œuvre des mesures sont effectuées conformément aux exigences du programme de protection des eaux, l'art. 62a LEaux offre en contrepartie la possibilité d'indemniser financièrement la mise en œuvre des mesures. Cela devrait faciliter la mise en œuvre de mesures dans l'agriculture. Jusqu'à la phase de pérennisation, la mise

en œuvre des mesures nécessaires peut se faire dans le cadre d'accords qui reposent sur une base volontaire avec les exploitants. Il n'existe pas d'obligation de participer à un projet de protection des eaux et, contrairement à la mise en œuvre de mesures, cette obligation ne peut pas être fixée de manière juridiquement contraignante. Si les mesures convenues sur une base volontaire ou la participation volontaire des exploitations se révèlent insuffisantes pour atteindre les objectifs, le canton peut arrêter des mesures supplémentaires. Il peut, par exemple, imposer la mesure par voie de décision aux exploitants qui ne participent pas au projet ou décréter des mesures juridiquement contraignantes pour toute la Z_u/Z_o . Les mesures peuvent aussi concerner des exploitations non agricoles et des particuliers qui contribuent à la pollution des eaux avec des nitrates, du phosphore ou des PPh. Les mesures ordonnées peuvent aussi donner lieu à une indemnisation, mais uniquement si elles concernent une exploitation agricole.

En règle générale, les cantons souhaitent que la mise en œuvre des mesures et la participation aux projets se fassent sur une base volontaire. L'OFAG n'a connaissance que d'un petit nombre de cas où des cantons ont fait usage de la possibilité de fixer de manière juridiquement contraignante la mise en œuvre de mesures en dehors d'un projet de protection des eaux. Ils n'ont alors généralement pas agi sur la base de décisions, mais en vertu de prescriptions figurant dans une ordonnance cantonale ou un règlement communal au niveau de l'aire d'alimentation.

Les cantons disposent donc déjà de directives claires et des bases légales nécessaires pour obliger les exploitants à mettre en œuvre certaines mesures, dans le cadre d'un projet en vertu de l'art. 62a LEaux ou en dehors d'un tel projet. Il incombe aux cantons de décider quand et quelles mesures doivent être déclarées obligatoires pour respecter les exigences en matière de qualité de l'eau spécifiques à chaque secteur. Avec les valeurs limites de l'OEaux, la Confédération fournit suffisamment de critères.

2.3 Simplifier les processus administratifs pour la mise en place de projets

2.3.1 Procédure actuelle

Lorsqu'une eau ne satisfait pas aux exigences posées à la qualité des eaux selon l'annexe 2 OEaux, le canton doit déterminer la cause de la pollution¹⁴. Si l'agriculture doit prendre des mesures pour l'éliminer qui ne seront vraisemblablement pas supportables du point de vue économique, le canton concerné peut déposer auprès de la Confédération, dans le cadre d'un projet, une demande d'indemnités pour l'aire d'alimentation souterraine ou superficielle (Z_u/Z_o) touchée et déterminée. Le module « Projets mis en place dans l'agriculture en vertu de l'art. 62a LEaux pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux » de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture, décrit en détail la procédure à suivre pour déposer une demande de projet¹⁵.

Selon l'aide à l'exécution, un projet mis en place en vertu de l'art. 62a LEaux se déroule selon les phases présentées dans le tableau 1 :

Tableau 1 : Aperçu des trois phases d'un projet mis en place en vertu de l'art. 62a LEaux

Phase	Tâches
Élaboration	• Vue d'ensemble des secteurs cantonaux nécessitant des mesures et des priorités cantonales • Détermination de la Z_u/Z_o • Détermination du secteur d'étude et description de la situation actuelle • Définition des objectifs du projet • Définition de mesures efficaces et d'un plan de mise en œuvre • Estimation des coûts des mesures ainsi que garantie du financement résiduel et des moyens nécessaires pour les dépenses administratives Fin de la phase : convention-programme entre la Confédération et le canton

¹⁴ Cf. art. 47 OEaux

¹⁵ Voir aussi les projets dans l'agriculture au sens de l'art. 62a LEaux pour satisfaire aux exigences en matière de qualité de l'eau. Un module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture. [Projets mis en place dans l'agriculture en vertu de l'art. 62a LEaux pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux \(admin.ch\)](#)

Assainissement	Mise en œuvre des mesures Au besoin, adaptation des mesures et/ou de la Z_u/Z_o. Au besoin, renouvellement de la convention-programme entre la Confédération et le canton Fin de la phase : les mesures nécessaires pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux sont connues et le niveau de qualité exigé est atteint ou le sera bientôt
Pérennisation	• Garantie juridique des mesures durablement nécessaires • Convention-programme entre la Confédération et le canton sur l'indemnisation des mesures durablement nécessaires • Au besoin, renouvellement de la convention-programme entre la Confédération et le canton Fin de la phase : lorsque des mesures spécifiques ne sont plus nécessaires dans la Z_u/Z_o.

L'expérience montre que la planification et la mise en œuvre d'un projet de protection des eaux entraînent généralement des coûts importants pour le canton. Les coûts de direction du projet concernent en particulier la conception du projet (préparation des bases en cas de conditions hydrogéologiques complexes, rédaction de la demande, élaboration des mesures, détermination d'indemnités financières spécifiques à l'exploitation, obtention du financement résiduel) ainsi que la communication et les négociations avec les responsables d'exploitation concernés (travail de persuasion pour une participation volontaire au projet), les acteurs politiques et les opérateurs de réseaux de distribution d'eau. Ces négociations peuvent être intenses et mobiliser de nombreuses ressources lorsque les valeurs limites sont largement dépassées et qu'il s'avère nécessaire de modifier en profondeur les modalités d'exploitation dans le secteur d'étude. C'est également le cas en présence de cultures spéciales à forte valeur ajoutée et particulièrement polluantes pour les eaux souterraines, dans lesquelles une infrastructure d'exploitation est en place, à l'instar des légumes de plein champ, ou encore lorsque les acteurs concernés sont peu sensibles à cette thématique ou peu motivés par celle-ci. Or, c'est précisément dans de tels cas que les acteurs concernés devraient mener une réflexion approfondie pour développer et mettre en œuvre un projet prometteur à long terme. Pendant la mise en œuvre des projets, d'autres coûts sont occasionnés par le conseil aux chefs d'exploitation, le contrôle des mesures convenues avec ces derniers, l'octroi d'autorisations exceptionnelles, ainsi que le rapport annuel à l'intention de l'OFAG et le décompte. De même, la communication est difficile lorsqu'aucune amélioration des teneurs en nitrates dans les eaux souterraines n'est en vue. En raison du taux de recharge parfois faible des eaux souterraines, il est possible que les teneurs en polluants dans les eaux souterraines ne diminuent pas malgré les mesures prises au cours des premières années. Sans résultats concrets, il peut être difficile de convaincre les agriculteurs de l'efficacité des mesures et de les motiver à les poursuivre. Si les objectifs convenus ne sont pas atteints à long terme, il est nécessaire d'adapter les mesures ou, le cas échéant, de revoir le secteur d'étude.

L'introduction de la phase de pérennisation, qui représente un changement substantiel pour les projets en cours en raison du passage de mesures volontaires à des mesures juridiquement contraignantes à long terme, entraînera également des surcoûts considérables au cours des prochaines années. La communication avec les acteurs concernés et le soutien politique constituent ici un défi particulier. En cas d'échec de la communication avec les acteurs concernés, les responsables de projet s'attendent à de longues procédures d'opposition qui pourraient menacer la coopération et les succès des années précédentes. Pour les projets futurs, la phase de pérennisation sera incluse dès le début, entraînant moins de travail supplémentaire par rapport aux projets déjà en cours.

Le potentiel de simplification des processus administratifs dans la mise en place de projets se situe donc surtout dans la phase d'élaboration des projets, ainsi que dans les négociations de participation avec les acteurs concernés.

Les différentes phases sont décrites de manière synthétique ci-dessous. Vous trouverez de plus amples informations dans le module « Projets mis en place dans l'agriculture en vertu de l'art. 62a

LEaux pour satisfaire aux exigences posées à la qualité de l'eau » de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture.

2.3.1.1 Élaboration du projet

La première phase consiste :

- (i) à déterminer le secteur et les mesures nécessaires et adaptées pour remplir avec une grande probabilité les exigences posées à la qualité des eaux,
- (ii) à les coordonner entre elles et
- (iii) à en estimer les coûts.

La demande d'indemnités doit être adressée à l'OFAG. Celui-ci examine la demande, en particulier les aspects agronomiques et de gestion d'entreprise. Pour juger si le projet garantit une protection des eaux adéquate, l'OFAG consulte l'OFEV. La demande peut être renvoyée au canton pour remaniement. Si la demande est acceptée, l'OFAG conclut avec le canton une convention-programme d'une durée de validité de six ans sur l'indemnité fédérale et les éventuelles conditions-cadres supplémentaires. Les cantons versent les indemnités aux exploitations qui mettent en œuvre les mesures.

La phase d'élaboration est achevée par la signature d'une convention-programme entre le canton et la Confédération (OFAG) sur les indemnités globales versées par cette dernière pour des mesures visant à diminuer le ruissellement et le lessivage de substances.

La Figure 2 représente le processus et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons lors de la phase d'élaboration.

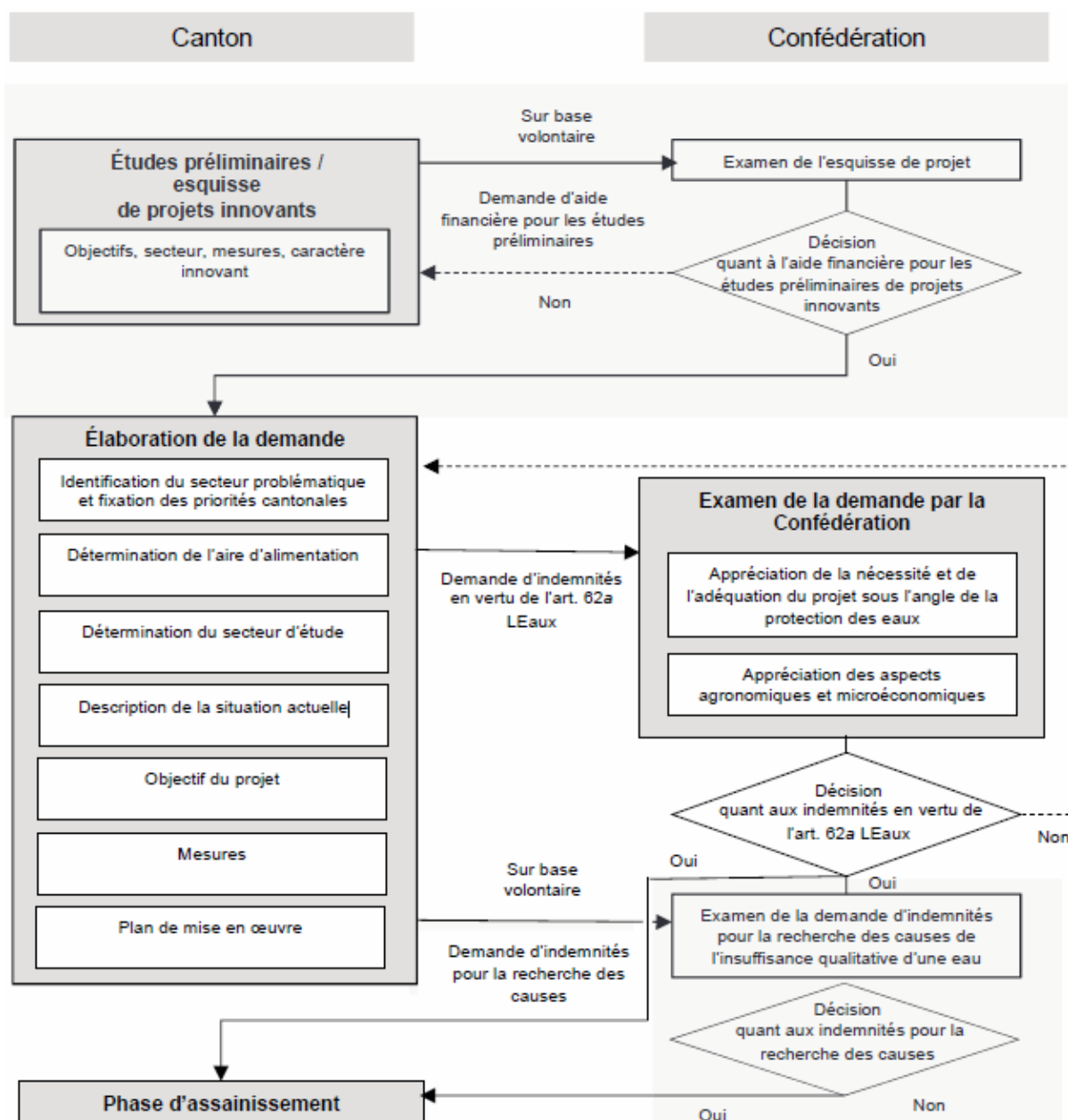


Figure 2 : Répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons pour la phase d'élaboration

2.3.1.2 Phase d'assainissement

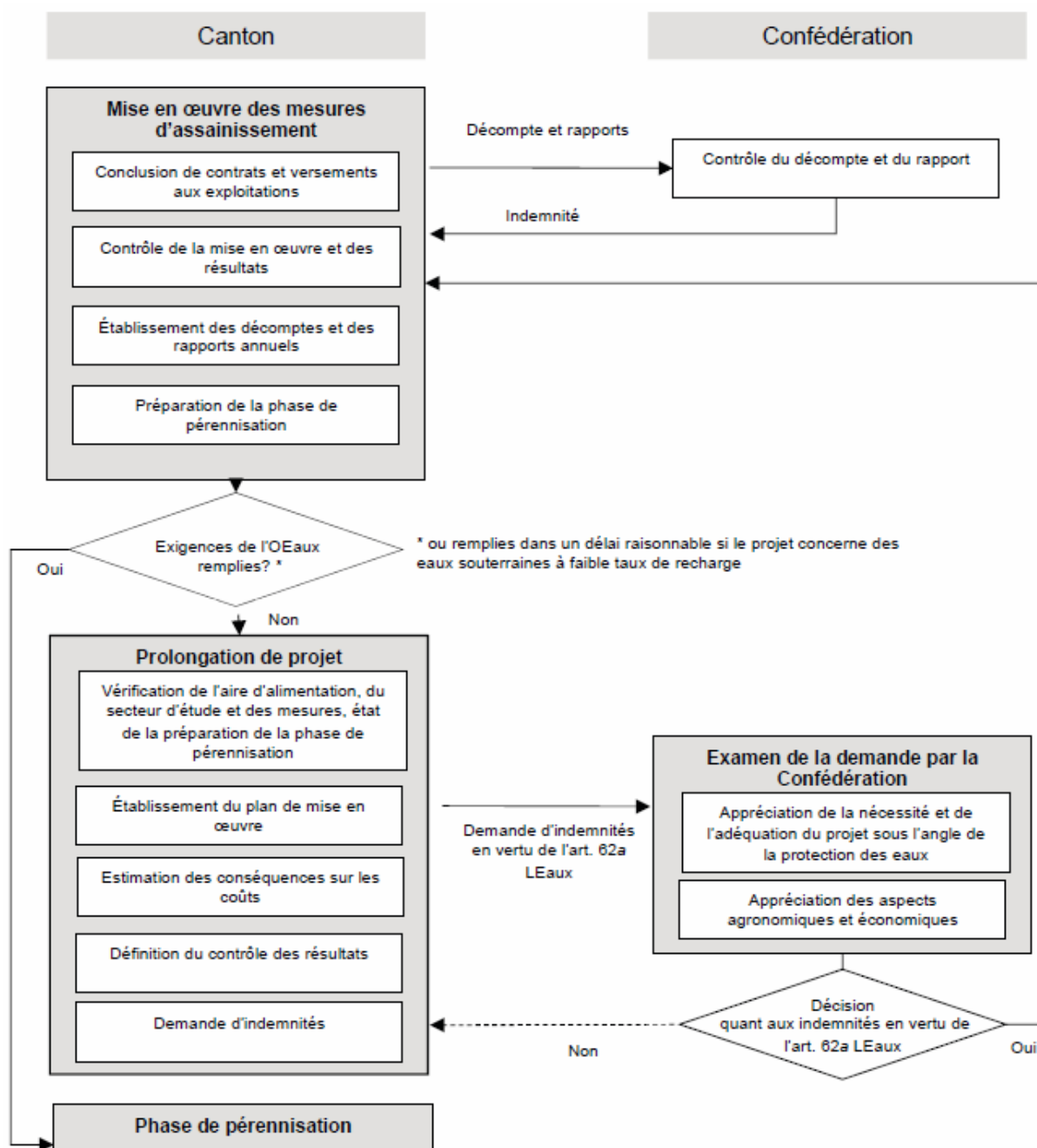
La phase d'assainissement consiste à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour satisfaire aux exigences légales et à atteindre l'objectif d'assainissement conformément à la législation sur la protection des eaux.

Des conventions sont conclues entre la Confédération et les cantons pour une durée de six ans, avec possibilité de les prolonger. Les mesures peuvent ainsi être adaptées pour atteindre l'objectif.

Le canton met en œuvre les mesures convenues pendant la phase d'assainissement. Cette phase implique de conclure des contrats avec les exploitants sur une base volontaire, de verser les indemnités, d'organiser les contrôles de la mise en œuvre et des résultats, d'établir les décomptes à l'intention de l'OFAG, de présenter les rapports annuels et de préparer la phase de pérennisation. S'il est prévisible que les exigences posées à la qualité de l'eau ne seront pas remplies à l'issue de la période de projet convenue, il est possible, voire nécessaire, de poursuivre les mesures et, si besoin est, de les adapter.

La phase d'assainissement est terminée quand les mesures nécessaires pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux sont connues et que le niveau de qualité exigé est atteint ou le sera bientôt. Lorsque le secteur d'étude est grand ou que le taux de recharge des eaux souterraines est faible, il est possible, pour des cas justifiés, de faire passer des parties du secteur d'étude dans la phase de pérennisation, à condition que le niveau de qualité exigé soit bientôt atteint ou que les mesures à prendre dans le secteur central du secteur d'étude soient connues et déjà pérennisées.

La Figure 3 représente le processus et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons lors de la phase d'assainissement, conformément à l'aide à l'exécution.



2.3.1.3 Phase de pérennisation

Figure 3 : Répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons pour la phase d'assainissement

Après l'achèvement de la phase d'assainissement, les exigences posées à la qualité des eaux doivent rester satisfaites à long terme. Il s'agit de pérenniser les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif. Pour cela, la mise en œuvre des mesures doit être juridiquement garantie sur une longue durée.

Lors de la phase de pérennisation, le canton planifie et décrit la procédure permettant de pérenniser les restrictions d'exploitation qui s'imposent et adresse à l'OFAG une demande d'indemnités pour les mesures prises par l'agriculture. La pérennisation des mesures doit aussi inclure des règlements relatifs à leur contrôle et aux éventuelles sanctions. Après conclusion de la convention-programme, le canton met en œuvre la procédure prévue. Il vérifie ensuite à intervalles réguliers que les mesures sont appliquées et que les exigences posées à la qualité des eaux sont remplies et verse les indemnités. Une facture doit être envoyée chaque année à l'OFAG. Aussi longtemps que les mesures de pérennisation ne sont pas encore appliquées, il faut remettre chaque année un rapport à l'OFAG. Si les mesures de pérennisation sont mises en œuvre (cf. encadré en traitillé dans la Figure 4), un rapport sur la réalisation des objectifs et la mise en œuvre des mesures doit être remis tous les six ans à la Confédération. Si les exigences posées à la qualité des eaux ne sont plus remplies, que les conditions financières déterminant les indemnités changent (p. ex. coûts des moyens de production, prix des produits, paiements directs) ou que d'autres mesures se révèlent plus judicieuses, le canton adresse à la Confédération une demande d'adaptation des indemnités.

La Figure 4 représente le processus et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons lors de la phase de pérennisation, conformément à l'aide à l'exécution.

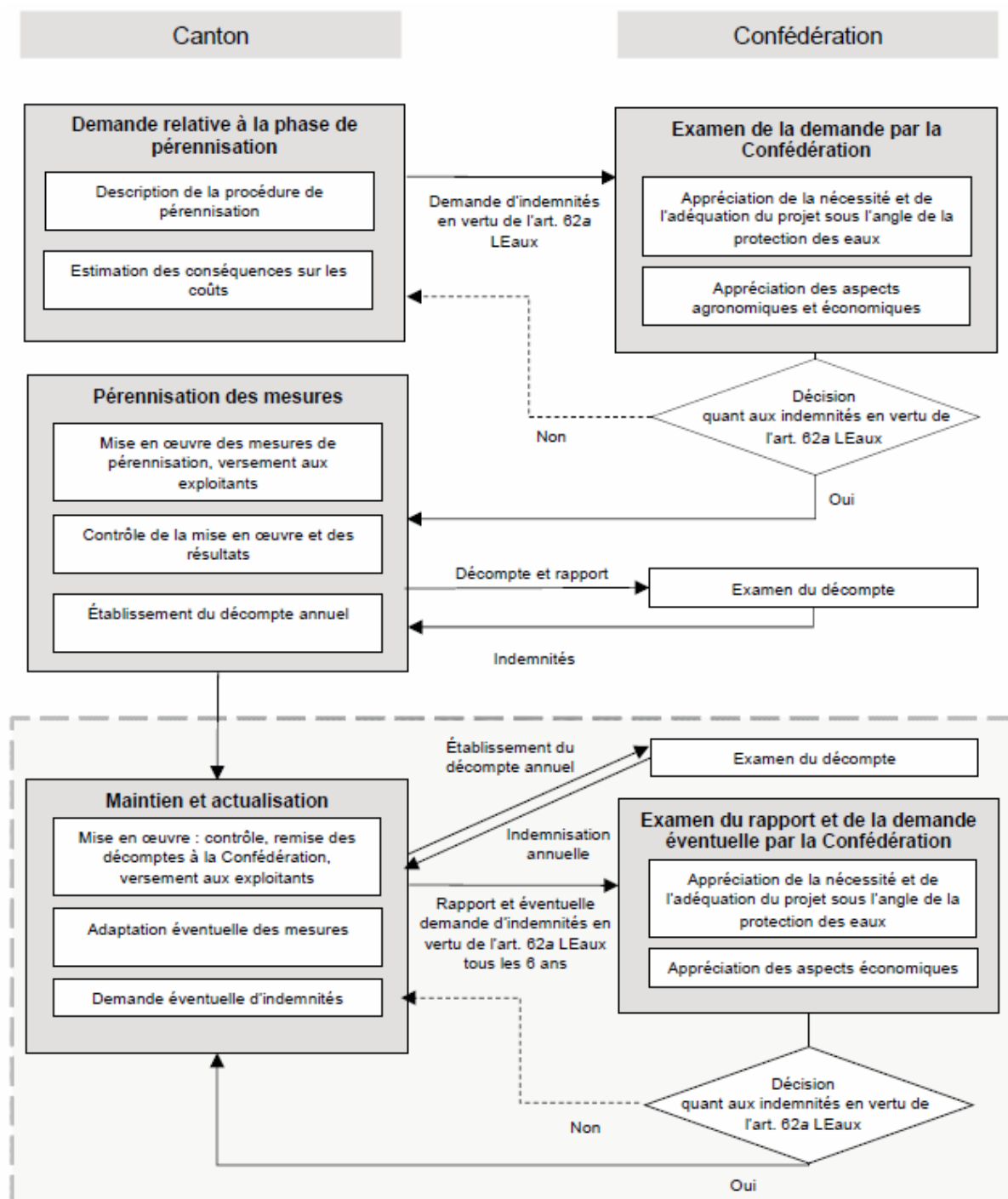


Figure 4 : Répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons pour la phase de pérennisation

2.3.2 Possibilités de simplifier les processus

Comme décrit au chap. 2.3.1, l'élaboration d'une demande de projet et la mise en œuvre du projet peuvent être lourdes sur le plan administratif. En raison du manque de volonté politique et du volume de travail administratif élevé, les cantons ne se lancent pas dans un programme d'assainissement chaque fois qu'une eau ne satisfait pas aux exigences de la législation sur la protection des eaux. Ils donnent généralement la priorité aux grands captages ou aux captages importants du point de vue de l'approvisionnement, ou encore aux captages dont la teneur en nitrates est très élevée et dont l'utilisation pour l'approvisionnement en eau potable est menacée.

La phase d'élaboration du projet, en particulier, ainsi que les négociations avec les exploitations concernées relativement à leur participation demandent beaucoup de travail et offrent par

conséquent un potentiel de simplification des processus administratifs. En outre, la phase de pérennisation apporte (après le surcroît de travail initial jusqu'au moment où les mesures sont juridiquement garanties et les éventuelles procédures d'opposition sont closes) des simplifications ponctuelles aux projets en cours, dès que les mesures sont pérennisées. Cela se fait par la suppression des négociations des contrats avec les agriculteurs, par la suppression ou une simplification considérable de la demande, ainsi que par la réduction de la périodicité des rapports. Comme décrit au chap. 1.5, on s'attend à moyen terme à une augmentation du nombre de demandes de projets, notamment de projets Nitrates, en raison des autres interventions politiques dans le domaine de protection des eaux souterraines. Les clarifications visant à simplifier les processus ont donc porté en particulier sur l'élaboration des projets, les négociations en matière de participation et les nouveaux projets.

Trois options (1–3) en plus du statu quo sont décrites ci-dessous, qui réduiront la charge administrative liée à la mise en œuvre d'un projet de protection des eaux en vertu de l'art. 62a LEaux et rendront le programme plus attractif par la réduction des obstacles pour les cantons. Elles peuvent être mises en œuvre individuellement ou dans n'importe quelle combinaison.

L'option 0 correspond à la situation actuelle, sans modifications (statu quo), et sert de point de départ pour les variantes décrites ci-après. L'option 1 prévoit d'adapter les bases juridiques de manière à ce que certains principes de gestion s'appliquent dès la détermination d'une aire d'alimentation lorsque les valeurs limites de l'OEaux sont dépassées. Il en résulte qu'en cas de léger dépassement des valeurs limites, plus aucun projet de protection des eaux ne sera nécessaire, ce qui permettra de réduire le nombre de nouveaux projets. Les options 2 et 3 offrent d'autres approches que celle des projets mis en place en vertu de l'art. 62a LEaux selon la norme actuelle. Les cantons pourraient les utiliser quand les prescriptions en matière d'exploitation prévues dans l'option 1 ne suffisent pas à assainir les eaux souterraines ou quand l'option 1 n'est pas retenue dans le cadre de la décision sur les variantes.

Option 0 : pas de modification par rapport à aujourd'hui (statu quo)

Le programme de protection des eaux a, par le passé, contribué à supprimer des pollutions des eaux souterraines et des eaux superficielles. Il est prévu de le maintenir dans sa forme actuelle pour l'instant. L'aide à l'exécution relative à l'art. 62a LEaux, publiée fin 2023, apporte des éclaircissements, contribuant ainsi à la simplification des processus et renforçant l'attrait du programme.

Le déroulement, selon le processus actuel, d'un projet mis en place en vertu de l'art. 62a LEaux est décrit de manière détaillée dans le chap. 2.3.1.

Avantages / chances :

Le processus actuel est connu des responsables de projet et des cantons. Il n'y aura pas de nouvelles adaptations avant que les effets de la nouvelle aide à l'exécution et de la motion 20.3625 Zanetti Roberto ne soient connus. De plus, personne ne doit s'habituer à un nouveau processus ni adapter ses méthodes de travail actuelles. Il n'y a pas non plus besoin d'adaptations des bases juridiques.

Inconvénients / risques :

Sans adaptations des processus actuels allant au-delà de l'aide à l'exécution, le programme de protection des eaux risque de rester limité dans ses effets et de ne pas être suffisamment attrayant pour surmonter les défis à venir.

Option 1 : introduction d'une obligation de gestion ménageant les eaux souterraines dans les aires d'alimentation Z_u polluées par des nitrates

Dans les secteurs où les eaux souterraines sont polluées par les nitrates, les dispositions des PER ne suffisent pas à elles seules à ramener le lessivage des nitrates à un niveau acceptable. Cette option prévoit donc l'introduction d'une obligation de gestion ménageant les eaux souterraines dans des

aires d'alimentation Z_u déterminées, polluées par des nitrates. Cette gestion consistera en un ensemble de mesures qui restent à définir. Par analogie avec la réglementation de l'art. 27, al. 1^{bis}, LEaux, selon laquelle l'utilisation de certains produits phytosanitaires est interdite dans les aires d'alimentation Z_u , cette série de mesures devrait être respectée pour une gestion ménageant les eaux souterraines sur toutes les surfaces situées dans une aire d'alimentation Z_u polluée par des nitrates. Les mesures devraient être facilement contrôlables et restreindre le moins possible la production, c'est-à-dire ne pas entraîner de réduction significative des rendements ni de charges financières et administratives élevées. Il pourrait s'agir par exemple d'une fumure adaptée aux conditions locales dans la Z_u , d'une interdiction de fumure et d'un changement d'affectation en hiver ou d'un enherbement intermédiaire pour réduire le lessivage des nitrates. Il serait également envisageable de rendre les contributions au système de production existantes, qui contribuent à la réduction du lessivage des nitrates, obligatoires sur les parcelles situées dans une Z_u . Cette gestion ménageant les eaux souterraines doit être comprise comme un ensemble de mesures de base aux effets limités, du fait du choix de mesures peu contraignantes. Elle vise à soutenir les cantons dans l'assainissement des captages qui ne dépassent que légèrement les valeurs limites de l'OEaux. Les mesures prises dans le cadre de la gestion ménageant les eaux souterraines ne suffiront toutefois pas pour assainir des captages dépassant nettement les valeurs limites de l'OEaux. Dans de tels cas, le canton a comme jusqu'à présent la possibilité de mettre en œuvre un projet au sens de l'art. 62a LEaux plus poussé, impliquant des mesures plus drastiques, tout en gardant pour base une gestion ménageant les eaux souterraines.

La variante peut être mise en œuvre sous différentes formes en ce qui concerne l'indemnisation. Quand les mesures en faveur d'une gestion ménageant les eaux souterraines ne sont pas supportables du point de vue économique, elles peuvent être indemnisées via l'art. 62a LEaux, puisqu'elles servent à protéger les eaux souterraines et reposent sur un ensemble de mesures coordonnées entre elles. L'indemnisation correspondrait à la pratique actuelle du programme de protection des eaux, qui consiste à compenser les mesures prises par l'agriculture pour protéger les eaux et qui vont au-delà des PER ou des prescriptions pertinentes. Le montant des indemnités serait à définir par la Confédération. Lorsque les exigences de l'art. 62a LEaux ne s'appliquent pas aux mesures, celles-ci étant choisies de manière à ce que les limitations de production et les baisses de rendement soient minimales, ce qui ne les rend pas insupportables du point de vue économique, ou lorsque ces mesures sont déjà indemnisées d'une autre manière (dans le cas de contributions au système de production), aucune indemnisation ne serait possible sur la base de l'art. 62a LEaux.

Avantages / chances :

L'option 1 est une solution qui peut être appliquée dans chaque aire d'alimentation Z_u polluée par des nitrates et donc être mise en œuvre à vaste échelle. Dans les secteurs où les valeurs limites de l'OEaux ne sont que faiblement dépassées, il est possible d'éviter ainsi la mise en place de projets selon l'art. 62a LEaux classiques et coûteux, aux mesures drastiques.

La charge des cantons et de la Confédération s'en trouvera allégée. Pour les cantons, cette obligation légale entraîne la disparition des négociations intensives sur la participation avec les chefs d'exploitation et renforce leur position. En outre, selon l'aménagement de l'option, il ne serait plus nécessaire de déposer une demande d'indemnisation ou seulement une demande très réduite. Cette option reprend donc l'essentiel du potentiel de simplification du programme. La Confédération serait déchargée dans la mesure où les demandes à examiner seraient moins nombreuses ou du moins l'examen en serait grandement simplifié. La motion 20.3625 Zanetti Roberto entraînera une augmentation du nombre de projets. L'option 1 permet d'amortir l'augmentation du nombre de projets et donc d'atténuer la charge administrative. Les valeurs limites ne sont que légèrement dépassées dans près de la moitié des Z_u polluées, si bien qu'une gestion ménageant les eaux souterraines suffirait à assurer le respect de ces valeurs.

De plus, l'obligation inscrite dans la loi serait susceptible de favoriser la pérennisation et s'applique de la même manière à toutes les exploitations situées dans l'aire d'alimentation Z_u polluée par des nitrates.

Inconvénients / risques :

Le grand défi de cette option réside dans le choix des mesures pour une gestion ménageant les eaux souterraines. Certaines mesures sont encore peu répandues et peuvent requérir une activité de conseil pour être mises en œuvre efficacement. En outre, l'ensemble des mesures doit être conçu de manière à permettre un contrôle efficient.

Cette option simplifie la procédure, surtout dans les secteurs où les valeurs limites pour les cours d'eau sont à peine dépassées. Dans les secteurs où les dépassements sont plus importants, il est fort probable qu'un tel ensemble de mesures de base ne suffise pas à lui seul à satisfaire aux exigences de l'OEaux. Il faudrait alors continuer à mettre en œuvre et à pérenniser un projet spécifique à chaque secteur, comprenant des mesures supplémentaires. Ces zones ne profiteront que dans une mesure limitée de cette option en termes de simplification des processus. De même, cette option se concentre principalement sur la problématique de l'azote. Dans le domaine des produits phytosanitaires, la situation a toutefois déjà été quelque peu améliorée par l'interdiction de certains produits phytosanitaires, par des restrictions de l'emploi d'autres produits phytosanitaires pour les exploitations PER et par la possibilité, via l'homologation, de limiter de manière ciblée certaines applications de produits phytosanitaires dans la Zu. Il reste toutefois possible de mettre en œuvre des projets dans le domaine des produits phytosanitaires.

Pour mettre en œuvre cette option, il sera vraisemblablement nécessaire de procéder à des adaptations juridiques pour inscrire une telle obligation dans la législation, ce qui ne mènera à une simplification qu'à moyen terme. Par ailleurs, très peu d'aires d'alimentation sont actuellement déterminées. Or celles-ci constituent le fondement de la mise en œuvre de l'option 2. Grâce à la motion 20.3625 Zanetti Roberto, on peut toutefois s'attendre à ce que des aires d'alimentation supplémentaires soient déterminées à moyen terme. L'OFEV estime qu'environ 1500 aires d'alimentation Zu doivent être déterminées d'ici à 2050. Dans environ 800 de ces aires d'alimentation, il sera probablement nécessaire de prendre des mesures pour réduire le lessivage des nitrates ; ces 800 aires devront déjà avoir été déterminées d'ici à 2045. Si l'on opte pour un aménagement prévoyant des indemnités, il faudra en tenir compte dans le budget du programme (cf. chap. 2.5.1).

Option 2 : projets auto-organisés

L'option 2 offre aux cantons une autre approche que celle du processus actuel pour définir les mesures. Elle peut être utilisée soit en complément de l'option 1 (au cas où les mesures de l'option 1 ne suffisent pas à assainir les eaux souterraines), soit indépendamment de celle-ci (au cas où l'option 1 n'est pas retenue).

Pour cette option, le processus de mise en œuvre d'un projet de protection des eaux reste en principe le même qu'à l'heure actuelle, mais les responsabilités sont réparties différemment. Il reste nécessaire de déposer une demande, de procéder à l'examen de celle-ci et de conclure un contrat. À la différence du processus actuel, les mesures ne sont toutefois pas définies et contrôlées par le canton, mais par les acteurs concernés qui s'auto-organisent et deviennent ainsi des parties prenantes. Le canton reste le partenaire contractuel de l'OFAG. Cette option est conditionnée par le fait que le canton s'engage, en cas d'échec de l'auto-organisation, à fixer de manière juridiquement contraignante les mesures nécessaires. Des délais clairs seront définis pour déterminer quand le canton doit intervenir.

Avantages / chances :

L'option 2 peut être introduite rapidement, car elle ne nécessite qu'une adaptation de l'aide à l'exécution et aucune adaptation du droit fédéral.

L'auto-organisation permet aux acteurs concernés de s'identifier davantage à la problématique et d'accepter les mesures, ce qui augmente les chances de succès d'un projet à long terme¹⁶. De plus, les acteurs concernés sont les mieux placés pour adapter les mesures à la situation de chaque exploitation. En outre, la difficulté réside actuellement dans le fait que les décideurs cantonaux hésitent à rendre

¹⁶ Ostrom Elinor (1990) : Governing the Commons, Cambridge University Press.

juridiquement contraignantes les mesures nécessaires à la protection des eaux souterraines. Les experts considèrent que la pérennisation mais aussi, en principe, la mise en œuvre d'un projet se heurteraient à moins de résistance si l'on pouvait donner préalablement aux acteurs concernés la possibilité de résoudre le problème de manière autonome. En outre, le risque est moindre que des procédures juridiques de longue durée bloquent la mise en œuvre des mesures et mobilisent inutilement des ressources.

Cette variante peut réduire les obstacles au début du processus de mise en œuvre d'un projet en vertu de l'art. 62a LEaux et pourrait ainsi faciliter le lancement de nouveaux projets. Dans les étapes suivantes, le processus reste en grande partie inchangé.

Inconvénients / risques :

Comme les adaptations à apporter au processus de mise en œuvre d'un projet sont minimales, la simplification visée avec cette option est également nettement moins importante qu'avec l'option 1. Cette option n'entraîne pas nécessairement une réduction de la charge de travail, car le canton doit lancer le processus d'élaboration du projet et accompagner les agriculteurs. De même, il continue d'agir en tant que partenaire contractuel vis-à-vis de l'OFAG et est donc responsable de la demande, du rapport, du décompte et de la réussite du projet. L'idée est plutôt, avec cette option, de lever les obstacles au lancement d'un projet pour le canton. Autre difficulté, certains chefs d'exploitation ne souhaitent peut-être pas participer. De plus, en cas d'échec de l'auto-organisation, un temps précieux est perdu pour la mise en œuvre des mesures.

Option 3 : mesures sur les surfaces contribuant le plus à l'alimentation du captage des eaux souterraines à l'intérieur de la Z_u

L'option 3 offre aux cantons une autre approche que celle du processus actuel pour définir les mesures. Elle peut être utilisée soit en complément de l'option 1 (au cas où les mesures de l'option 1 ne suffisent pas à assainir les eaux souterraines), soit indépendamment de celle-ci (au cas où l'option 1 n'est pas retenue).

Le bassin d'alimentation d'un captage des eaux souterraines est la zone où l'eau de pluie s'infiltre et s'écoule sous terre vers un captage. Cette zone est généralement beaucoup trop grande pour définir sur l'ensemble de la surface des mesures permettant de remédier à une pollution. C'est la raison pour laquelle le législateur a créé l'aire d'alimentation Z_u . L'aire d'alimentation Z_u est la partie la plus importante du bassin d'alimentation. Elle couvre la surface où se reforment environ 90 % de la nappe phréatique grâce à l'eau de pluie infiltrée. Mais même au sein de la Z_u , toutes les surfaces ne contribuent pas de la même manière à l'alimentation des nappes phréatiques.

Le taux d'alimentation sert de base à la réduction de la surface du bassin d'alimentation d'un captage dans l'aire d'alimentation Z_u . On mesure ainsi quelles surfaces à l'intérieur du bassin d'alimentation du captage contribuent à l'alimentation du captage et en quelle quantité. En vertu du même principe, il est possible de différencier davantage les surfaces à l'intérieur de la Z_u et de mesurer leur contribution à l'alimentation du captage. On peut ainsi identifier les surfaces sur lesquelles les mesures d'assainissement sont les plus efficaces.

Dans les projets en cours, le secteur d'étude correspond en général assez précisément à la Z_u et les mesures sont prises dans la mesure du possible dans l'ensemble de la Z_u . Les mesures d'assainissement de la qualité de l'eau sont cependant les plus efficaces sur les surfaces qui contribuent le plus à l'alimentation. C'est pourquoi les mesures supplémentaires prévues dans le cadre de l'option 1 doivent se concentrer sur ces surfaces. Cette approche permet de réduire au maximum la surface nécessaire à l'assainissement des eaux souterraines et, par conséquent, l'impact sur la production agricole.

Avantages / chances :

Grâce à la connaissance des surfaces sur lesquelles les mesures relatives aux nitrates sont particulièrement efficaces, il est possible d'obtenir une amélioration plus importante de la qualité des eaux souterraines tout en ayant besoin de moins de surface. Cela signifie que l'efficacité des mesures relatives aux nitrates (soit le rapport entre la réduction des nitrates obtenue dans les eaux souterraines et le coût des mesures) peut être augmentée quand les mesures sont mises en œuvre à l'intérieur de la Z_u , aux endroits où elles ont le plus d'effet. En se concentrant davantage sur ces surfaces particulièrement pertinentes, il serait ainsi possible, d'une part, de réaliser des économies et, d'autre part, de soulager d'autres surfaces de la Z_u par des mesures moins drastiques, ce qui réduirait l'impact global sur la production agricole. Le fait que moins de surfaces soient concernées permettrait en outre de réduire les activités de conseil, les négociations avec les chefs d'exploitation et les travaux courants (contrôles, renouvellement des contrats). La connaissance des taux d'alimentation au sein de l'aire d'alimentation aide en outre à évaluer la probabilité que les objectifs soient atteints.

Cette approche est actuellement examinée dans le cadre d'un projet de recherche.

Inconvénients / risques :

Si l'option 3 a certes des effets positifs sur l'attrait du programme, tant pour les agriculteurs (p. ex. moins de charges grevant la production) que pour le canton (coûts réduits pour la mise en œuvre des mesures), elle ne contribue pas à simplifier les processus ni à réduire la charge de travail des cantons. Au contraire, l'identification correcte des surfaces particulièrement pertinentes peut s'avérer très laborieuse. Les données hydrogéologiques de base ne sont pas encore disponibles dans tous les secteurs. Les cantons n'ont guère les moyens de déterminer toutes les Z_u avec ce degré de détail. Des exemples ont montré qu'en cas d'hypothèses erronées dues à un manque de connaissances, les surfaces contributrices peuvent varier considérablement. Si le secteur d'étude doit être adapté ultérieurement, cela entraînera une certaine insécurité pour les acteurs concernés, voire des difficultés à pérenniser des projets.

De plus, cette option ne peut être mise en œuvre qu'à moyen terme. En raison du manque d'expérience pratique dans le dimensionnement correct des aires d'alimentation, il serait nécessaire d'aider les praticiens en leur proposant des formations et des séances d'information, qui doivent toutefois encore être mises sur pied.

Les projets de protection des eaux superficielles (aire d'alimentation superficielle Z_o) et dans le domaine des produits phytosanitaires ne bénéficient guère de cette variante, car les concepts relatifs aux eaux souterraines ne sont pas applicables aux eaux superficielles. Par exemple, l'hypothèse selon laquelle, même pour les eaux superficielles, quelques surfaces seulement (p. ex. 20 %) contribuent fortement à la pollution au phosphore et que l'apport de phosphore peut être réduit significativement par des mesures ciblées sur ces surfaces, ne s'est pas vérifiée dans le cas du bassin versant du Baldeggersee¹⁷.

Autres mesures visant à réduire la charge administrative liée au programme de protection des eaux

Outre les variantes mentionnées, d'autres adaptations ponctuelles du processus ou des aides explicatives sont porteurs d'un modeste potentiel de réduction de la charge administrative des cantons.

- **Mise à disposition de séries d'exemples de mesures échelonnées, indemnités incluses :** en fonction du niveau de pollution des eaux, de la substance dépassant les valeurs requises et de l'utilisation du sol dans la Z_u , il serait possible d'élaborer des séries d'exemples de mesures, indemnités incluses, sur lesquelles les cantons peuvent s'appuyer pour élaborer des demandes et des mesures. Selon la situation de départ dans le secteur d'étude, une série convenable d'exemples de mesures peut être choisie et adaptée en fonction des besoins du projet, ce qui permettra de simplifier l'élaboration et l'examen des demandes. Il convient toutefois de noter que l'effet des mesures dépend de facteurs locaux tels que les conditions hydrogéologiques, la pluviométrie, les caractéristiques du sol ou les cultures pratiquées. Il n'est donc pas garanti

¹⁷ Stoll et al. (2019) : Evaluation der stark zur Phosphor-Belastung des Baldeggersees beitragenden Flächen.

qu'une série d'exemples de mesures ait le même effet dans chaque aire d'alimentation ou qu'il permette de respecter les exigences du droit de la protection des eaux.

2.4 Augmentation de la visibilité du programme

Le programme de protection des eaux s'adresse en premier lieu aux cantons. Ce sont eux qui doivent engager les travaux préliminaires nécessaires du point de vue du droit de la protection des eaux et faire mettre en œuvre les mesures d'assainissement. Avant de planifier un projet, ils évaluent l'importance d'un captage pour l'approvisionnement en eau. Si, par exemple, un captage d'eau souterraine pollué ne peut pas être protégé conformément à la loi (impossibilité de dimensionner correctement les zones de protection des eaux souterraines / risque trop élevé de conflits d'utilisation) et qu'un remplacement est possible, il ne vaut pas la peine de procéder à un assainissement coûteux. Conformément aux bases légales, les cantons sont également des partenaires contractuels de l'OFAG (art. 60 OEaux). Outre les cantons, d'autres unités administratives, organisations ou groupes, tels que les communes, les fournisseurs d'eau ou les citoyens, peuvent également être à l'origine de projets de protection des eaux, en demandant au canton d'agir et en s'impliquant également eux-mêmes.

La visibilité du programme de protection des eaux auprès du groupe cible primaire (cantons) est jugée suffisante. D'une part, les informations actuelles et les modifications importantes concernant le programme sont communiquées directement aux cantons, d'autre part, le programme de protection des eaux est présenté et décrit sur le site Web de l'OFAG. De plus, le Rapport agricole informe chaque année sur les projets en cours et les coûts. Ces sources d'information sont bien établies auprès des cantons, en particulier auprès des services cantonaux de l'agriculture ou de l'environnement, qui sont actuellement responsables des projets de protection des eaux mis en place en vertu de l'art. 62a LEaux.

En dehors du groupe cible primaire, la visibilité du programme peut être insuffisante. La raison supposée est en particulier un manque de sensibilisation à la protection des eaux. Par exemple, la disponibilité des données sur les concentrations de nitrates dans les captages d'eau potable est fréquemment réduite. Souvent, les services compétents en matière de protection des eaux ne connaissent pas les teneurs en nitrates exactes dans l'eau brute. Selon l'art. 5 de l'ordonnance du DFI sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (OPBD ; RS 817.022.11), les opérateurs de réseaux de distribution d'eau sont tenus de fournir au consommateur intermédiaire ou final, au moins une fois par an, des informations exhaustives sur la qualité de l'eau potable. Ainsi, la plupart de ces opérateurs communiquent uniquement sur la qualité de l'eau potable, mais non sur la qualité de l'eau brute (p. ex. quant au respect de la valeur maximale de 40 mg/l pour les nitrates, visée dans l'annexe 2 de l'OPBD). Bien que ces opérateurs devraient, en vertu de l'art. 3, al. 3, OPBD, mener régulièrement une analyse des dangers qui menacent la ressource en eau en tenant compte des valeurs limites fixées dans la LEaux, il semble leur échapper parfois que la ressource en eau potable qu'ils utilisent pourrait être polluée et que, bien que les valeurs applicables à l'eau potable soient respectées, des mesures seraient nécessaires du point de vue de la protection des eaux pour empêcher une nouvelle augmentation de la teneur en nitrates. Il serait donc souhaitable que les cantons accordent une attention accrue au respect de cette disposition lors de l'application de la législation sur les denrées alimentaires et attirent l'attention des services cantonaux de protection des eaux aux dépassements des limites fixées par l'OEaux (25 mg/l pour les nitrates).

Obliger les cantons à rendre compte de la qualité des eaux souterraines contribuerait à améliorer la transparence et donc à sensibiliser la population à la question. Dans la modification de la LEaux visant à mettre en œuvre la motion 20.3625, il est prévu que les cantons soumettent à l'OFEV, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur, un rapport de planification définissant les aires d'alimentation. Les cantons devront y indiquer lesquels de leurs captages des eaux souterraines sont pollués. Par ailleurs, l'OFEV élaborera un monitoring de l'application de la législation dans le domaine de la protection des eaux souterraines en lien avec la recommandation 3 du rapport de la CdG-N sur la protection des eaux souterraines en Suisse. Il est prévu que l'OFEV publie régulièrement un rapport de monitoring qui contiendra entre autres des données sur la qualité des eaux souterraines et qui pourra contribuer à rendre plus transparent la mise en œuvre de la protection des eaux souterraines au niveau de la planification et à inciter ainsi les cantons à mettre en œuvre correctement les prescriptions en matière de protection des eaux. On pourrait aussi sensibiliser plus largement les spécialistes, les exploitants

et les communes à cette thématique et communiquer sur le programme dans des revues spécialisées telles que AQUA & GAS et Recherche Agronomique Suisse ou des revues spécialisées proches de la pratique. Par ailleurs, ce thème pourrait être inclus à des fins de sensibilisation dans la formation des professionnels (fontainiers).

2.5 Montant des indemnités

La Confédération verse des indemnités pour les mesures prises par l'agriculture quand celles-ci sont nécessaires pour satisfaire aux exigences relatives à la qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines, qu'elles sont coordonnées entre elles et ne sont pas supportables du point de vue économique (art. 62a LEaux). Seules les mesures qui vont au-delà des prescriptions juridiques de la Confédération généralement en vigueur et de l'état de la technique bénéficient d'indemnités. Seuls les coûts des mesures qui ne sont pas indemnisés par des contributions visées dans la LAgr ou la LPN peuvent être pris en compte. Cela concerne principalement la LAgr en ce qui concerne les paiements directs, les améliorations structurelles, la promotion de la qualité et des ventes ainsi que le programme d'utilisation durable des ressources en vertu des art. 77a et 77b LAgr.

Le montant des indemnités est fixé en fonction des propriétés et de la quantité des substances dont le ruissellement et le lessivage sont empêchés, ainsi que des coûts des mesures¹⁸. Il incombe au canton de définir le montant des indemnités dans le cadre de la demande. À cette fin, il est possible de choisir entre deux méthodes. Les coûts imputables peuvent être déterminés sur la base d'un forfait identique pour toutes les exploitations ou au cas par cas. Ils doivent être justifiés de manière claire. Les bases existantes et reconnues doivent être prises en compte lors du calcul des coûts (p. ex. les marges brutes, le catalogue des coûts des machines publié par Agroscope, les tarifs selon la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics [KBOB]). Lors du calcul des coûts imputables, il faut également tenir compte de l'utilité financière directe d'une mesure et la déduire des coûts (p. ex. la réduction de la consommation d'engrais minéraux suite à une meilleure efficacité des éléments fertilisants). Si une exploitation ne reçoit pas certains paiements directs en raison des mesures prises, par exemple des contributions à la sécurité de l'approvisionnement lors de la transformation de terres arables en prairies dans le cas d'une exploitation sans bétail, celles-ci peuvent être prises en compte dans les coûts imputables.

S'agissant des projets Nitrates pour lesquels les communes voisines présentent des conditions de production similaires, la méthode de référence¹⁹ peut se révéler judicieuse. Elle permet, d'une part, d'estimer les pertes à escompter dans les marges brutes une fois l'objectif du projet atteint et, d'autre part, d'adapter les indemnités à l'évolution des prix et des coûts en cas de prolongation du projet. Pour les exploitations pratiquant des cultures nettement plus intensives qu'il n'est usuel dans la région, par exemple les producteurs de légumes ou de pommes de terre, les montants des contributions calculés avec la méthode de référence ne permettent généralement pas de couvrir les coûts. Dans ce cas, il peut s'avérer nécessaire de procéder à une analyse entreprise par entreprise, sachant qu'une indemnisation couvrant les coûts n'est guère possible en raison de la forte valeur ajoutée.

Les modifications des structures de l'exploitation peuvent également être soutenues si elles constituent un moyen approprié pour garantir durablement le respect des exigences posées à la qualité des eaux. Les coûts imputables sont alors déterminés dans chaque cas.

Grâce aux différentes possibilités de détermination du montant des contributions par le canton, celles-ci sont adaptées aux régions ou aux exploitations individuelles et couvrent donc en général les charges et les éventuelles pertes de revenus des exploitations participantes. Le groupe d'experts est également d'avis que les indemnités versées aux agriculteurs sont suffisamment attractives et que le manque à

¹⁸ Art. 62a, al. 2. LEaux

¹⁹ Voir annexe A4 du module « Projets mis en place dans l'agriculture en vertu de l'art. 62a LEaux pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux » de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture

gagner est couvert dans la plupart des cas. Le montant des indemnités n'est toutefois pas à lui seul déterminant pour la participation d'une exploitation.

Ne sont actuellement pas imputables les coûts administratifs des cantons pour la planification et la mise en œuvre des projets ainsi que les coûts des activités qui soutiennent certes les agriculteurs dans la mise en œuvre des mesures, mais qui sont générés par d'autres services ou entreprises non agricoles. Il s'agit par exemple des frais de tiers pour des prélèvements d'échantillons, des analyses, le développement d'outils de conseil ou les conseils spécifiques au sein d'un projet. Ces postes de coûts peuvent être importants pour certains projets et représentent des charges supplémentaires considérables pour les cantons, ce qui est pris en compte dans les réflexions en faveur ou en défaveur de la mise en œuvre d'un projet. Comme ces travaux vont également dans le sens du programme de protection des eaux, une participation de la Confédération aux coûts pourrait contribuer à augmenter l'attrait de ces projets.

2.5.1 Financement futur du programme

Les indemnités sont prises en charge par l'OFAG à hauteur de 80 % au maximum, le reste du financement étant assuré, selon le projet, par le canton, la commune ou le fournisseur d'eau concerné. Les fonds de l'OFAG proviennent du budget agricole, concrètement du crédit des paiements directs. Actuellement, quelque 2,5 millions de francs sont nécessaires chaque année pour 22 projets Nitrates, auxquels s'ajoutent environ 2 millions de francs pour le projet Phosphore dans les lacs du Plateau. Les dépenses totales de la Confédération pour le programme se situent donc depuis plusieurs années autour de 4,5 millions de francs par an. Lors de la mise en place du programme de protection des eaux, les coûts annuels de celui-ci avaient été estimés à environ 60 millions de francs.

En raison de la motion 20.3625 et des travaux qu'elle implique (saisie systématique des captages d'eau souterraine pollués par des nitrates, détermination des aires d'alimentation), on s'attend à une augmentation du nombre de projets, car il est alors possible d'identifier les éventuelles mesures à prendre en matière de protection des eaux et les surfaces pour les mesures d'assainissement sont connues. S'appuyant sur les résultats des mesures NAQUA, l'OFEV s'attend à ce que la valeur requise pour les nitrates soit dépassée dans 800 aires d'alimentation et que des mesures soient donc nécessaires pour protéger la qualité de l'eau. La moitié de ces aires environ ne sont que faiblement polluées et ne seront donc pas au cœur des projets d'assainissement des cantons ; dans ceux-ci, une gestion ménageant les eaux souterraines, comprenant des mesures moins drastiques, permettrait peut-être déjà de réaliser des progrès suffisants pour qu'aucune autre mesure ne soit nécessaire. Pour les quelque 400 autres aires d'alimentation, un projet en vertu de l'art. 62a LEaux prévoyant des mesures plus poussées selon les normes actuelles serait judicieux en raison de la pollution plus importante.

Pour assainir les eaux souterraines dans les quelque 800 aires d'alimentation présentant des dépassements des teneurs maximales en nitrates, il faudrait supporter des coûts annuels d'environ 40 à 60 millions de francs, qui seraient facturés par l'intermédiaire du programme de protection des eaux. Cela comprend 400 projets selon les normes actuelles et 400 projets visant à assainir des dépassements mineurs, si un aménagement avec indemnisation est choisi pour ceux-ci (voir chap. 2.3.2, option 1). Au début de la plupart des projets actuels, les teneurs en nitrates étaient très élevées dans les eaux souterraines, ce qui a également entraîné des travaux d'assainissement très importants. Il est donc possible que dans de futurs projets, l'effort financier pour l'assainissement soit moins important, car on peut s'attendre à des teneurs en nitrates plus faibles. Cela correspond également à l'estimation initiale faite au moment du lancement du programme.

En raison des capacités limitées des cantons, la détermination des aires d'alimentation s'étalera sur plusieurs années. L'OFEV suppose qu'à partir de 2030 à 2050 environ, quelque 75 aires d'alimentation seront délimitées chaque année dans l'ensemble du pays. On s'attend donc à ce que le nombre de projets augmente progressivement, avec un léger décalage par rapport à la détermination des aires d'alimentation. Les besoins financiers augmenteront donc successivement en fonction de la trajectoire de développement des aires d'alimentation.

2.6 Garantir l'effet durable du programme

Le nouveau module « Projets mis en place dans l'agriculture en vertu de l'art. 62a LEaux pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux » de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture a été publié le 23 novembre 2023. Le respect à long terme des exigences posées à la qualité de l'eau ainsi que la pérennisation, aussi longtemps que nécessaire, des mesures requises sont au cœur de ce nouveau module. Pour y parvenir, une nouvelle phase a été introduite, qui vient à la suite des phases d'élaboration et d'assainissement : la phase de pérennisation (voir chap. 2.3.1.3). Dans le cadre de la phase de pérennisation, la mise en œuvre des mesures doit être juridiquement garantie sur une longue durée. Pour y parvenir, différents instruments sont proposés dans le module de l'aide à l'exécution : actes législatifs cantonaux, plans d'affectation, décisions administratives et conclusion de contrats de servitude. Le choix de l'instrument juridique de pérennisation approprié dépend notamment du nombre des propriétaires fonciers et des exploitants concernés dans la Zu/Zo (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Aperçu des instruments de pérennisation proposés

	Nombre des participants au projet	Inscription au registre foncier
Acte législatif cantonal	Élevé	Non
Plan d'affectation	Élevé	Non
Décision administrative	Restreint	Oui
Contrat de servitude	Restreint	Oui

De l'avis des experts, les instruments proposés permettent d'atteindre les objectifs. Outre les instruments proposés, les responsables de projet peuvent également présenter d'autres possibilités de pérennisation dans le cadre de la demande relative à la phase de pérennisation. La Confédération les évaluera lors de l'examen de la demande.

Les effets de la nouvelle aide à l'exécution, en termes de pérennisation des résultats des projets, ne sont pas immédiats. Le passage d'un projet mené sur une base volontaire à un projet comportant des mesures juridiquement contraignantes à long terme constitue un défi de taille pour les acteurs concernés. Aux yeux des participants, remplacer la participation volontaire par des mesures juridiquement contraignantes équivaut à une rupture de confiance. Les projets dont la convention est sur le point d'être renouvelée ne pourront pas mettre en œuvre ce changement en l'espace de quelques mois. Concrètement, on recourra donc à des solutions transitoires et réduira la durée des conventions. Dans l'intervalle, les clarifications et les préparatifs nécessaires à la phase de pérennisation pourront être effectués. Les projets pour lesquels une nouvelle convention n'a été conclue avec l'OFAG que peu de temps avant la publication du nouveau module pourront encore être poursuivis comme convenu pour les six prochaines années. Ce laps de temps sera mis à profit pour planifier la phase de pérennisation, pour autant que les objectifs aient été atteints.

Lors de l'élaboration du nouveau module de l'aide à l'exécution, il a été relevé que la phase de pérennisation réduisait l'attrait du programme et était susceptible de pousser certains acteurs à cesser de participer à un projet. Dans les faits, la mise en œuvre de mesures de protection des eaux sur une base volontaire fonctionne généralement bien. Seuls quelques projets ont été interrompus parce que les exploitants ne souhaitaient pas poursuivre les mesures. Cependant, les projets volontaires n'offrent aucune garantie de pérennisation. Les experts craignent par ailleurs que la volonté de participer soit moindre s'il est clair dès le départ que les mesures doivent être garanties juridiquement, c'est-à-dire si les chefs d'exploitation s'engagent sur le long terme à les mettre en œuvre.

Plus de la moitié des projets en cours portent sur la phase de pérennisation et les premières expériences montrent que cette phase, du moins lorsqu'elle n'a pas été prise en compte dès le début lors de la planification d'un projet, est parfois source de difficultés considérables et de dépenses importantes. De même, la volonté politique d'inscrire les mesures dans un cadre juridique contraignant fait parfois défaut, ce qui rend la recherche de solutions très difficile pour les responsables de projet. Nonobstant, la planification de la phase de pérennisation est en cours pour de nombreux projets et les premiers

plans sont déjà disponibles. Une adaptation de la phase de pérennisation à ce stade insécuriserait les chefs de projet. Le Conseil fédéral recommande donc de continuer à mettre en œuvre comme prévu le nouveau module de l'aide à l'exécution ainsi que d'observer son adéquation à la pratique et son impact sur la pérennisation des résultats des projets. De même, combler le déficit en matière d'application dans le domaine de la protection des eaux pourrait améliorer l'acceptation politique de la pérennisation des mesures. Les défis posés par la phase de pérennisation ont toutefois été reconnus. C'est pourquoi il est prévu de procéder à un examen de la phase de pérennisation à partir de la fin de l'année 2028 et, le cas échéant, de l'adapter.

3 Conclusions et étapes ultérieures

Les objectifs de la protection des eaux en Suisse ne sont pas encore atteints. Dans le contexte de la croissance de la population, de l'imperméabilisation croissante des sols (p. ex. du fait de la construction de lotissements et de routes), de l'utilisation croissante de produits chimiques (p. ex. médicaments, produits phytosanitaires, solvants) et du changement climatique, la préservation de la qualité de l'eau et la protection des captages d'eau potable restants gagnent en importance. Comme le montrent clairement le rapport « Protection des eaux souterraines en Suisse » de la CdG-N du 28 juin 2022 et plusieurs interventions politiques (voir également chap. 1.5), le Parlement souhaite remédier aux déficits en matière d'application de la législation et a demandé des adaptations de la loi.

Pour parvenir à remédier à ce déficit et à combler l'écart existant par rapport aux objectifs de protection des eaux, l'adaptation prévue de la LEaux constitue une mesure importante visant à régler à l'échelon de la loi et au moyen de délais contraignants l'obligation faite aux cantons de déterminer les aires d'alimentation. La motion 20.3625 et la mise en œuvre des recommandations du rapport de la CdG-N devraient renforcer le caractère contraignant des mesures de protection des eaux pour les cantons. Il en résultera un renforcement de l'attrait du programme de protection des eaux selon l'art. 62a LEaux, car cela comprend également des mesures visant à empêcher le ruissellement et le lessivage de substances d'origine agricole. L'avancement des travaux qui découlent de ces interventions améliore donc à moyen terme la visibilité et l'effet du programme de protection des eaux. Par ailleurs, compte tenu de l'augmentation potentielle du nombre de projets en application de la motion 20.3625, il convient de viser, tant pour les cantons que pour la Confédération, une simplification des processus administratifs pour la mise en place de projets, d'autant plus qu'une simplification peut également contribuer à l'attrait et au déploiement du programme.

En 2023, l'OFEV et l'OFAG ont modifié l'aide à l'exécution relative aux projets mis en place en vertu de l'art. 62a LEaux, ce qui a permis de simplifier le programme et d'en renforcer l'attrait.

Le Conseil fédéral compte attendre les résultats de la modification de la loi sur la protection des eaux dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 20.3625 Zanetti Roberto, qui impose de déterminer les aires d'alimentation. Au vu de cette modification et compte tenu de l'avis des commissions parlementaires compétentes, il décidera alors lesquelles des options présentées dans ce rapport seront retenues.

Une augmentation potentielle du nombre de projets suite à la suppression du déficit en matière d'application de la législation en rapport avec la mise en œuvre de la motion 20.3625 Zanetti Roberto entraînerait des dépenses supplémentaires de l'ordre de 40 à 60 millions de francs par rapport à aujourd'hui. Ce montant correspond aux fonds initialement prévus pour ces mesures lors du lancement du programme.

Le Conseil fédéral est d'avis que le nouveau module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture, qui couvre les besoins du groupe cible, est à même de garantir l'effet durable du programme de protection des eaux, c'est-à-dire la pérennisation des mesures ; il ne paraît dès lors pas nécessaire d'élaborer à l'heure actuelle d'autres bases d'application. L'aide à l'exécution sera toutefois remaniée sur la base des recommandations du présent rapport. En outre, l'OFAG évaluera à partir de fin 2028 la mise en œuvre de la phase de pérennisation.