



Loi cantonale sur la protection des eaux (LCPE) (Modification)

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Fonds d'assainissement	1
2.1 Objectifs et objet du Fonds d'assainissement	1
2.2 Excédent de couverture du Fonds d'assainissement, réduction de la redevance sur les eaux usées.....	1
3. Commentaire des articles	2
4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	3
5. Répercussions financières.....	3
6. Répercussions sur le personnel et l'organisation	3
7. Répercussions sur les communes	3
8. Répercussions sur l'économie	4
9. Résultat de la procédure de consultation	4
9.1 Evaluation globale.....	4
9.2 Réduction des taux de redevance	4
9.3 Conséquences financières de la réduction	5
9.4 Délégation au Conseil-exécutif.....	5
9.5 Autres remarques.....	5
10. Proposition de renoncer à une seconde lecture	6

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi cantonale sur la protection des eaux (LCPE)

1. Synthèse

Le Fonds d'assainissement dispose de trop grandes réserves financières. La fortune du Fonds s'élève actuellement à environ 54 millions de francs. La présente révision partielle de la LCPE¹ a pour but de baisser la redevance sur les eaux usées. Le Fonds pour l'assainissement sera ainsi réduit ces prochaines années. L'objectif est de stabiliser la fortune du Fonds à un niveau bas à long terme.

Par ailleurs, la loi doit désormais mentionner uniquement le taux maximal de la redevance sur les eaux usées. Le Conseil-exécutif doit être habilité à fixer dans l'ordonnance le montant de la redevance sur les eaux usées dans le cadre du montant maximal défini par la loi.

2. Fonds d'assainissement

2.1 Objectifs et objet du Fonds d'assainissement

Le Fonds d'assainissement au sens des articles 15 ss LCPE est un financement spécial du canton. Il est alimenté par une redevance sur les eaux usées perçue auprès des exploitants des stations d'épuration publiques et fondée sur la charge polluante résiduelle et la quantité d'eaux usées épurées (art. 15a s. LCPE, art. 36a ss OPE²). Plus le rendement d'épuration est bon, plus basse est la redevance, ce qui produit un effet incitatif positif.

Des subventions du Fonds sont allouées pour la construction et l'agrandissement de stations d'épuration des eaux usées ou de bassins d'eaux pluviales, pour l'installation de conduites de raccordement en cas de regroupement de stations d'épuration et pour l'établissement et la mise à jour de plans généraux d'évacuation des eaux. Des études et des travaux de planification dans le domaine de l'élimination des eaux usées et des boues d'épuration, visant à réduire les quantités de ces substances, peuvent également être subventionnés, de même que des études sur l'évaluation de solutions régionales allant dans le sens de la stratégie de l'eau. Les subventions du Fonds sont réglées dans les articles 16 ss LCPE et dans l'ordonnance (art. 36e ss OPE).

Le taux de subvention se base sur les coûts spécifiques du maintien de la valeur par équivalent-habitant raccordé et par an (art. 17 LCPE). Les stations d'épuration qui ont une infrastructure plus coûteuse sont ainsi davantage subventionnées. En outre, la rentabilité des mesures prévues est un autre critère déterminant pour le versement des subventions du Fonds. Ainsi, le Fonds d'assainissement a permis par le passé la réalisation de solutions régionales avantageuses à long terme.

Le Fonds d'assainissement est un outil important qui permet d'assurer une protection des eaux adéquate et économique dans le canton de Berne. Il a fait ses preuves et est largement accepté.

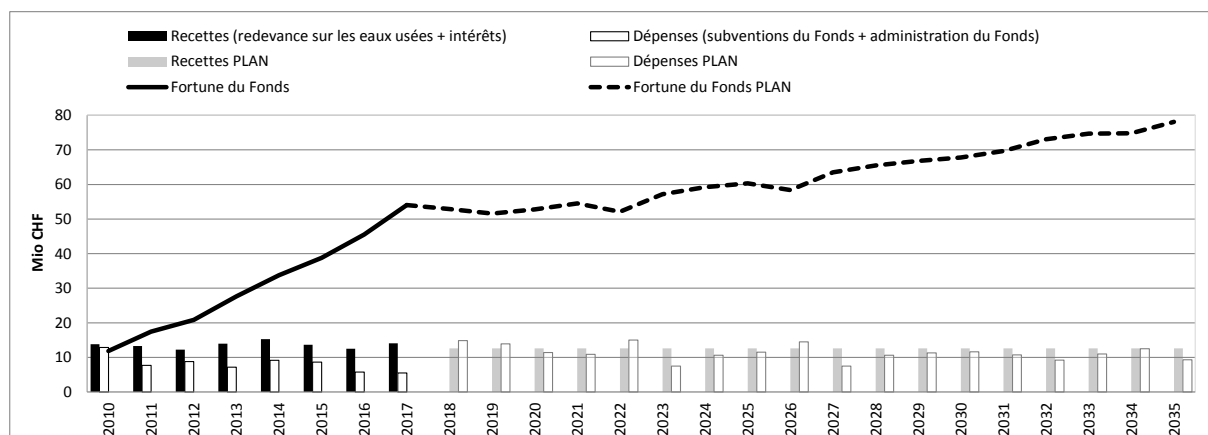
2.2 Excédent de couverture du Fonds d'assainissement, réduction de la redevance sur les eaux usées

Au moyen de la redevance sur les eaux usées en vigueur (art 15b LPCE), les recettes annuelles du Fonds d'assainissement s'élèvent à environ 12,5 millions de francs. Les dépenses se sont élevées à environ 8 millions de francs en moyenne par an sur ces cinq dernières années. La fortune du Fonds atteint quelque 54 millions de francs (état au 31 décembre 2017). Il

¹ Loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux (LCPE ; RSB 821.0).

² Ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux (OPE ; RSB 821.1).

faut certes s'attendre à ce que des subventions un peu plus importantes en moyenne soient versées à l'avenir (environ 10 à 11 millions de francs par an). Toutefois, en raison de la redevance sur les eaux usées actuellement en vigueur, la fortune du Fonds devrait tout de même continuer à augmenter (voir graphique 1). C'est pourquoi la présente adaptation de la loi a pour but de réduire la redevance sur les eaux usées au sens de l'article 15b LCPE.



Grafique 1 : Evolution de la fortune du Fonds selon le droit en vigueur (planification financière de l'OED, avril 2018)

3. Commentaire des articles

Article 15b

Article 15b, alinéa 1 : selon les dispositions en vigueur de l'article 15b, alinéa 1, la redevance sur les eaux usées s'élève à cinq centimes par mètre cube d'eaux usées épurées (lit. a), 70 centimes par kilogramme de demande chimique en oxygène mesurée au point de rejet (lit. b), quatre francs par kilogramme d'azote ammoniacal mesuré au point de rejet (lit. c), un franc par kilogramme d'azote nitrique mesuré au point de rejet (lit. d) et 30 francs par kilogramme de phosphore total mesuré au point de rejet (lit. e). Or la redevance sur les eaux usées est aujourd'hui trop élevée. Une redevance plus basse suffit en effet pour remplir l'objectif du Fonds d'assainissement.

Les nouvelles dispositions de l'article 15b, alinéa 1 reprennent les cinq catégories en vigueur jusqu'ici, mais fixent désormais un montant maximal, réduit de 20 pour cent, pour chaque taux de subvention.

La lettre *b* fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle (ne concerne que le texte allemand).

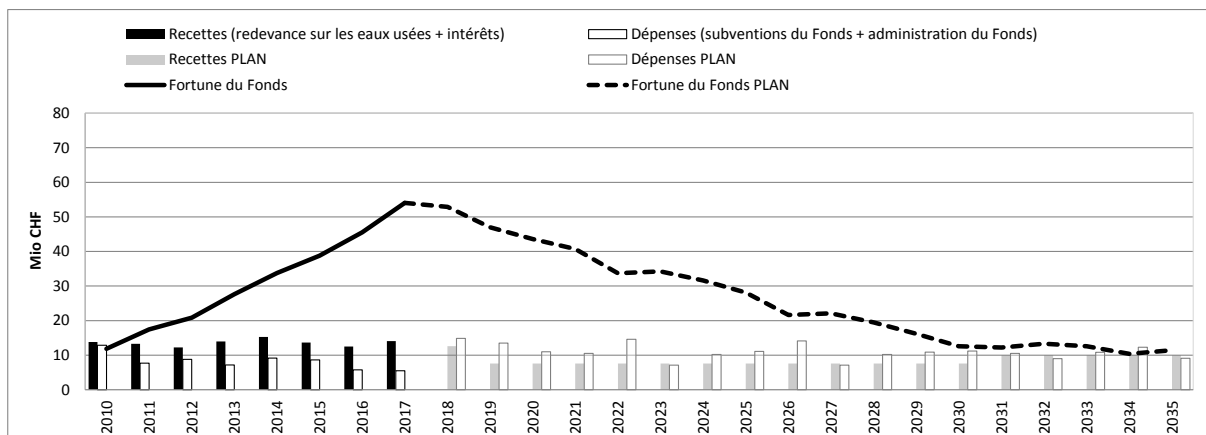
La lettre *e* fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle (ne concerne que le texte allemand).

Article 15b, alinéa 2 : la compétence pour fixer le montant exact de la redevance sur les eaux usées, dans le cadre du montant maximal défini à l'article 15b, alinéa 1, est déléguée au Conseil-exécutif. Celui-ci devra tenir compte des critères suivants pour fixer les taux de redevance :

- La fortune du Fonds doit être réduite à quelque dix millions de francs dans un délai d'environ dix ans.
- Le Fonds d'assainissement doit disposer à long terme de suffisamment de moyens pour verser les subventions prévues par la loi.
- Il doit être possible de réagir à court terme face à des changements de situation. En cas de hausse des demandes de subvention, la redevance sur les eaux usées peut ainsi être augmentée rapidement dans les limites prévues par la loi. A l'inverse, elle peut être également abaissée rapidement si cela s'avère nécessaire.

Afin de pouvoir réduire l'importante fortune du Fonds, des taux de redevance inférieurs aux montants maximums légaux doivent être fixés dans l'ordonnance (OPE). Le graphique 2 montre l'évolution de la fortune du Fonds en partant, pour les dix prochaines années environ, d'une réduction par voie d'ordonnance des taux de redevance aux trois quarts des montants maximums légaux, puis d'une nouvelle hausse des taux pour atteindre les montants maxi-

mums légaux. Avec ce scénario, la fortune du Fonds atteindrait environ 10 millions de francs d'ici à 2030 pour se stabiliser ensuite.



Grafique 2 : Evolution de la fortune du Fonds selon le droit révisé (planification financière de l'OED, avril 2018)

Entrée en vigueur

Les réserves du Fonds d'assainissement doivent être réduites le plus rapidement possible. Par conséquent, les adaptations de l'article 15b doivent entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019.

La réduction des taux de redevance n'a que des effets positifs pour les STEP. La rétroactivité d'actes législatifs octroyant des avantages est admise lorsqu'elle est prévue par l'acte lui-même, qu'elle se justifie par des motifs pertinents, qu'elle est raisonnablement limitée dans le temps et qu'elle n'entraîne pas d'inégalités juridiques choquantes. En l'occurrence, les conditions précitées sont remplies. La rétroactivité est prévue dans le projet de modification de l'acte législatif. La réduction le plus rapidement possible de la fortune du Fonds est d'intérêt public. La rétroactivité de la modification de la loi s'étend sur moins d'un an, restant ainsi raisonnablement limitée dans le temps. Enfin, la rétroactivité n'engendre pas d'inégalité juridique : toutes les STEP en profitent.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet ne figure pas dans le programme législatif du programme gouvernemental de législature 2015-2018. Cependant, disposant de nettement trop de moyens, le Fonds d'assainissement doit voir sa fortune réduite aussi vite que possible.

Le montant de la redevance sur les eaux usées dépend comme par le passé du rendement d'épuration de la station d'épuration. Même si les taux de redevance sont réduits, la fonction incitative du Fonds en faveur de la protection des eaux demeure. La présente révision partielle est donc en accord avec la protection de l'eau et respecte ainsi l'objectif 5 du programme gouvernemental de législature (préserver les ressources naturelles).

5. Répercussions financières

La modification de la loi n'a aucune incidence financière sur le budget cantonal. Le Fonds d'assainissement constitue un financement spécial.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La modification n'a pas de répercussion sur le personnel ni sur l'organisation.

7. Répercussions sur les communes

Les communes sont certes responsables de l'épuration des eaux, mais ce sont les exploitants et exploitantes des installations d'assainissement publiques qui doivent gérer les finance-

ments spéciaux (art. 25, al. 1 LCPE) et l'assainissement doit s'autofinancer (art. 24, al. 1 LCPE). La modification de la loi et la réduction des taux de redevance qui en découle n'ont donc aucun impact sur les finances, le personnel ou l'organisation des communes.

8. Répercussions sur l'économie

La modification de la loi a pour conséquence que les exploitants et exploitantes des stations d'épuration publiques paieront une redevance sur les eaux usées moins élevée. Si c'est le montant maximal qui est fixé dans l'ordonnance pour chaque catégorie de redevance figurant à l'article 15b, les recettes annuelles du Fonds d'assainissement passeront d'environ 12,5 millions de francs à 10 millions de francs. Dans ce cas, les exploitants et exploitantes des installations d'assainissement publiques verseront au total environ 2,5 millions de francs en moins par an de redevance sur les eaux usées. Si les taux maximums sont appliqués, les recettes et les dépenses tendront à s'équilibrer compte tenu des futures subventions issues du Fonds qui devraient s'élever à environ 10 à 11 millions de francs par an (voir ch. 2.2). Pour pouvoir réduire la fortune du Fonds à un montant de base d'environ 10 millions de francs dans les dix prochaines années, les taux de redevance doivent donc dans une première étape être fixés dans l'ordonnance en dessous des montants maximums légaux. Ainsi, la redevance sur les eaux usées sera réduite encore davantage durant ce laps de temps.

Le traitement des eaux usées étant financé uniquement au moyen de taxes, la réduction de la redevance sera ventilée sur les taxes. Si le montant maximal est choisi, celles-ci diminueront d'environ un à deux pour cent.

9. Résultat de la procédure de consultation

9.1 Evaluation globale

La procédure de consultation portant sur la modification de la LCPE s'est déroulée du 21 novembre 2017 au 21 février 2018. Au total, 37 prises de position ont été reçues. Dans 26 d'entre elles, il a été renoncé à s'exprimer sur le contenu ou le projet a été salué sans réserve. Sept participants à la procédure ont approuvé expressément ou implicitement la proposition de réduction de la redevance sur les eaux usées, mais ont cependant fait part d'autres propositions ou de différentes demandes. Un participant s'oppose à une diminution de la redevance (Les Verts) et trois critiquent le projet de réglementation (PEV, STEP Région Bienne SA, Ville de Bienne).

Pour une large majorité des participants à la procédure de consultation, le Fonds pour l'assainissement est un outil incontesté ; seules les communes de Steffisbourg, Thoune et Spiez ainsi que l'association « Kantonal-Bernische Klärwärter-Verein » (KBKV) remettent fondamentalement en question la nécessité du Fonds et de son effet incitatif. Ainsi, selon la grande majorité des participants, le Fonds pour l'assainissement doit être maintenu. La procédure de consultation a montré que ce Fonds était largement accepté et qu'il a fait ses preuves. Etant donné que, plus le rendement d'épuration est bon, plus la redevance est basse, il en découle toujours un effet incitatif positif.

9.2 Réduction des taux de redevance

Le projet de réduction de la redevance sur les eaux usées a remporté une large adhésion dans le cadre de la procédure de consultation. Seuls Les Verts s'y opposent. Au lieu d'une baisse de la taxe, il faudrait selon eux investir davantage dans l'assurance qualité ou directement dans des mesures visant à améliorer la qualité de l'eau. La crainte selon laquelle une telle baisse conduirait à une dégradation de la qualité des eaux est infondée. En effet, les ressources du Fonds seront tout de même suffisantes. L'effet incitatif de la redevance sur les eaux usées encouragera à l'avenir également à la mise en œuvre de mesures pour améliorer la qualité de l'eau. La diminution de la redevance sur les eaux usées est nécessaire pour réduire l'important excédent de la fortune du Fonds.

Le PEV n'approuve pas que la valeur maximale proposée dans la loi soit réduite de 20 pour cent. Comme les stations d'épuration devront faire face à de nouvelles substances (pesticides, élimination de médicaments et d'agents de dégradation, antibiotiques, etc.), il faudrait fixer les taux de redevance actuels comme valeurs maximales afin de pouvoir réagir en cas de besoin imprévu. Toutefois, l'aménagement de stations d'épuration sélectionnées pour éliminer les nouvelles substances susmentionnées est déjà subventionné à environ 75 pour cent par la Confédération. Le Fonds cantonal pour l'assainissement n'en est ainsi guère affecté et la proposition de réduction de la valeur maximale est donc maintenue.

STEP Région Bienne SA préférerait passer à une taxe par habitant au lieu de la taxe sur le flux de pollution. Un tel changement de système impliquerait cependant la perte de l'effet incitatif essentiel, propre à la redevance sur les eaux usées assise sur le flux de pollution. Du point de vue de l'économie administrative, cette proposition n'est pas judicieuse étant donné que le système actuel est établi et n'implique qu'une charge de travail légèrement supérieure par rapport à une taxe par habitant.

La Ville de Bienne demande de fixer une réduction différente selon les taux. Elle estime que les exploitants et exploitantes d'installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées ont une influence uniquement sur la charge polluante résiduelle et non sur la quantité d'eaux usées épurées. La taxe sur cette dernière devrait donc faire l'objet d'une réduction plus importante que les autres catégories de redevance et devrait s'élever au maximum à trois centimes par mètre cube d'eaux usées épurées. Cette demande n'est pas prise en compte : la taxe par mètre cube d'eaux usées épurées incite à la mise en œuvre de mesures pour réduire les eaux claires parasites. Une association exploitant une installation d'eaux usées peut créer des incitations financières, par exemple en tenant compte de la part des eaux claires parasites lors de la définition de la clé de répartition des coûts, pour que les communes prennent les mesures correspondantes. Une réduction plus importante du taux de redevance atténuerait cet effet.

9.3 Conséquences financières de la réduction

Les communes de Steffisbourg, Thoun et Spiez ainsi que la KBKV demandent que les modifications prévues soient justifiées à l'aide d'une planification financière transparente. A la suite de cette requête, le rapport a été complété par deux graphiques représentant les prévisions concernant l'évolution du Fonds selon le droit en vigueur et selon le droit révisé, lesquelles se fondent sur la planification financière de l'Office des eaux et des déchets (OED).

Les communes mentionnées signalent que, conformément à l'article 17b, alinéa 2, huit pour cent des recettes du Fonds peuvent être utilisées pour le financement des tâches au sens de l'article 16, alinéas 3 et 4. La réduction prévue de la redevance sur les eaux usées engendrerait également une baisse de ces moyens, ce qui pourrait se répercuter sur le budget cantonal. Il est vrai que les moyens pour financer des tâches au sens de l'article 16, alinéas 3 et 4 passent de près d'un million de francs à environ 800 000 francs si le taux maximal est appliqué et à environ 600 000 francs en cas de réduction temporaire par voie d'ordonnance. Il est possible qu'avec cette réduction, il n'y ait plus autant de ressources pour certaines de ces tâches. Cela est toutefois défendable et n'a pas de répercussions importantes sur la mise en œuvre de la loi sur la protection des eaux.

9.4 Délégation au Conseil-exécutif

Au vu de la modification de la loi, la compétence pour fixer le montant exact de la redevance sur les eaux usées, dans le cadre du montant maximal défini à l'article 15b, alinéa 1, est déléguée au Conseil-exécutif. Nul n'a contesté cette délégation lors de la procédure de consultation.

9.5 Autres remarques

Les communes de Steffisbourg, Thoun et Spiez critiquent le fait que des subventions prélevées sur le Fonds pour l'assainissement soient octroyées pour le contrôle de l'état des raccordements privés et des fosses à purin. Selon elles, il manque une base légale précise. Cet

argument ne peut pas être retenu. Les relevés de l'état des installations privées et les contrôles d'étanchéité des installations de stockage des engrais de ferme font en effet partie du plan général d'évacuation des eaux (PGEE), car les communes exercent l'obligation légale de surveillance des installations d'eaux usées privées en plus de celle des installations publiques. Ces mesures donnent donc droit à une subvention selon l'article 16, alinéa 1, lettre c. Le versement, également critiqué, de ces subventions sous forme de forfait a été choisi par l'OED pour des raisons d'économie administrative.

Selon les communes susmentionnées, il convient d'examiner et, le cas échéant, de régler dans la législation si et dans quelle mesure l'actualisation des PGEE doit être financée par des subventions du Fonds. Il n'est à cet égard pas nécessaire d'agir. Non seulement la première version des PGEE, mais aussi leur actualisation figurent à l'article 16, alinéa 1, lettre c. Subventionner les PGEE est judicieux et incite à déclencher suffisamment tôt leur mise à jour.

10. Proposition de renoncer à une seconde lecture

Malgré la rétroactivité prévue au 1^{er} janvier 2019, la modification de la LCPE doit être mise en œuvre rapidement pour que les stations d'épuration publiques puissent connaître dès que possible le sort qui sera réservé à la nouvelle réglementation. La réduction prévue de la redevance sur les eaux usées est restée en outre largement incontestée dans le cadre de la procédure de consultation. Nous proposons donc au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.

Berne, le 15 août 2018

Au nom du Conseil-exécutif,
le président : *Neuhaus*
le chancelier : *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

ACE n° 1141

2017_1_TTE_Loi cantonale sur la protection des eaux_LCPE_200/2017/1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi cantonale sur la protection des eaux (LCPE)			
	<i>Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, arrête:</i>			
	I.			
	L'acte législatif 821.0 intitulé Loi cantonale sur la protection des eaux du 11.11.1996 (LCPE) (état au 01.01.2007) est modifié comme suit:			
Art. 15b Montant de la redevance ¹ La redevance sur les eaux usées s'élève à a cinq centimes par mètre cube d'eaux usées épurées, b 70 centimes par kilogramme de demande chimique en oxygène mesurée au point de rejet, c quatre francs par kilogramme d'azote ammoniacal mesuré au point de rejet,	Art. 15b al. 1, al. 2 (nouv.) ¹ La redevance sur les eaux usées s'élève à a (mod.) cinq <u>4</u> centimes <u>au maximum</u> par mètre cube d'eaux usées épurées, b (mod.) 70 <u>55</u> centimes <u>au maximum</u> par kilogramme de demande chimique en oxygène mesurée au point de rejet, c (mod.) quatre <u>3,20</u> francs <u>au maximum</u> par kilogramme d'azote ammoniacal mesuré au point de rejet,			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
d un franc par kilogramme d'azote nitrique mesuré au point de rejet, e 30 francs par kilogramme de phosphore total mesuré au point de rejet.	d (mod.) un franc 80 centimes au maximum par kilogramme d'azote nitrique mesuré au point de rejet, e (mod.) 30 24 francs au maximum par kilogramme de phosphore total mesuré au point de rejet. ² Le Conseil-exécutif fixe le montant de la redevance par voie d'ordonnance.			
	II.			
	<i>Aucune modification d'autres actes.</i>			
	III.			
	<i>Aucune abrogation d'autres actes.</i>			
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019. Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.			
	Berne, le 15 août 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer	Berne, le 25 octobre 2018 Au nom de la commission, le président: Klauser		Berne, le 31 octobre 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer