

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

**sur l'initiative Pierre Dessemontet - Chlorothalonil : pour une aide fédérale
dans le domaine de l'eau potable (20_INI_026)**

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à
compléter la législation fédérale sur la protection des eaux afin que les distributeurs d'eau
bénéficient d'un soutien financier sous la forme d'un fonds fédéral pour accomplir leurs tâches
et pour leur permettre de supporter des coûts qui ne peuvent être pris en charge en vertu du
principe du pollueur-payeur**

1. INTRODUCTION

L'utilisation du chlorothalonil, substance active de produits phytosanitaires ayant un effet fongicide, a été homologuée par la Confédération dans les années 1970 selon les procédures en vigueur et sur la base des connaissances de l'époque. Dès lors, différents produits phytosanitaires contenant du chlorothalonil ont été utilisés dans la culture des céréales, des légumes, des pommes de terre, de la vigne et des plantes ornementales afin de lutter contre les maladies telles que le mildiou, l'oïdium et les grillures de l'orge. A titre illustratif, entre 2008 et 2018, en moyenne 50 tonnes de cette substance active ont été vendues par année en Suisse. Par ailleurs, contrairement à d'autres substances actives, le chlorothalonil n'a pas fait l'objet de restriction d'utilisation en zone de protection S2 des ressources souterraines en eau potable.

Bien que la substance active ne soit pas détectée dans l'eau potable, il n'en est pas de même pour ses produits de dégradation, principalement les métabolites R471811 et R41788. En 2018, l'autorité européenne de sécurité alimentaire (EFSA) a publié une nouvelle évaluation qui a conclu qu'un risque pour la santé ne pouvait être exclu pour certains métabolites. En 2019, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), à qui incombe l'évaluation et la gestion du risque en Suisse, a publié, à son tour, son évaluation. Cette dernière conclut que le métabolite R41788 est considéré comme pertinent et que sa teneur dans l'eau potable ne doit pas dépasser 0.1 mg/L, conformément à l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (OPBD ; RS 817.022.11). Un autre métabolite, le R471811, est à ce moment considéré comme non-pertinent et sa valeur maximale admissible dans l'eau potable reste à 10 mg/L, conformément au principe du seuil de préoccupation toxicologique (TTC) retenu dans l'OPBD.

Dès 2018, les premières analyses officielles pour le métabolite R41788 sont réalisées sur le territoire vaudois. Les non-conformités observées concernent moins de 10 % des distributeurs d'eau, soit 2 % de la population du canton. En décembre 2019, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a prononcé l'interdiction, avec effet au 1^{er} janvier 2020, de l'utilisation du chlorothalonil, considérant la cancérogénicité probable de la substance active. Cette décision change radicalement la donne puisqu'elle a pour corollaire la catégorisation de tous les métabolites du chlorothalonil en tant que métabolites pertinents, lesquels ne doivent pas dépasser une valeur maximale de 0.1 mg/L. Compte tenu de ces nouvelles normes, l'Office de la consommation (OFCO) a procédé, cette même année, à de nouvelles analyses officielles pour le métabolite R471811 et ces dernières ont montré que 35 % des distributeurs d'eau, soit près de 30 % de la population vaudoise, étaient concernés par une eau dépassant les valeurs maximales. Sans surprise, cette situation concerne principalement les communes dont les ressources en eau sont situées sur le Plateau, où l'activité agricole est importante.

Fort de ce constat, une motion a été déposée au Conseil des Etats au mois de juin 2020 (motion Zanetti). Elle vise à renforcer la protection des eaux souterraines avec, comme outil, la délimitation des aires d'alimentation Z_u pour remédier au problème des substances persistantes. Deux autres motions et un postulat ont été déposés au Parlement fédéral pour renforcer les instruments de surveillance ainsi que fixer des délais contraignants pour la protection des eaux souterraines. Une des motions et le postulat ont été acceptés par les Chambres fédérales et la deuxième motion doit encore être traitée par le Conseil des Etats. Un renforcement des mesures de protection est donc attendu ces prochaines années, qui mettra cependant du temps pour déployer ses effets, assurément au-delà de 10 ans.

2. RAPPEL DE L'INITIATIVE PIERRE DESSEMONTET – CHLOROTHALONIL : POUR UNE AIDE FEDERALE DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE

2.1 Dépôt de l'initiative

Le 26 mai 2020, le député Pierre Dessemontet a déposé l'initiative « Chlorothalonil : pour une aide fédérale dans le domaine de l'eau potable (20_INI_026) ».

2.2 Rappel du texte déposé

Le 8 août 2019, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires a édicté les prescriptions suivantes :

- *Le dépassement de la valeur maximale de 0,1 µg/l applicable aux métabolites pertinents du chlorothalonil dans l'eau potable doit faire l'objet d'une contestation dans tous les cas.*
- *Des mesures correctives telles que le mélange, l'utilisation d'une source conforme ou d'autres mesures correctives similaires seront exigées par voie de décision. Les mesures prises devront permettre de faire respecter cette valeur maximale de 0,1 µg/l si possible dans un délai d'un mois.*
- *Si le délai n'est pas respecté, il sera ordonné que cette valeur maximale de 0,1 µg/l ne soit plus dépassée au plus tard deux ans après la date de la contestation.*
- *La présente directive est également applicable aux métabolites du chlorothalonil classés comme pertinents après la date de publication du document « Pertinence des métabolites de produits phytosanitaires dans les eaux souterraines et dans l'eau potable ».*

Les premiers retours d'analyse que les services compétents ont diligentés semblent montrer qu'au moins un des métabolites pertinents du chlorothalonil montre des concentrations dépassant de manière conséquente la norme dans les ressources en eaux potables d'une grande partie du canton, plus particulièrement dans les régions de grandes cultures. A première vue, aucune mesure correctrice facile à mettre en œuvre n'apparaît pouvoir plausiblement régler le problème, lequel, en l'état actuel de nos connaissances et si les normes et prescriptions fédérales restent en l'état, ne pourra être réglé qu'au prix de travaux majeurs — usines de traitement et/ou raccordement à de nouvelles ressources non polluées hypothétiques. Dans le canton de Vaud, le coût liminaire de ces travaux peut être estimé, en première analyse, à plusieurs centaines de millions de francs — des travaux qui par ailleurs seraient impossibles à mener dans le délai de deux ans imparti par les autorités fédérales.

La réglementation actuelle veut que « l'eau paie pour l'eau – mais pas plus » — à savoir que les organismes chargés de cette tâche de service public peuvent facturer ce qu'il leur en coûte de capter, traiter et distribuer l'eau potable à leurs clients, sans toutefois pouvoir faire de bénéfice sur cette activité. Cela signifie qu'en théorie, un distributeur d'eau est en droit d'augmenter ses tarifs de manière à couvrir le coût du traitement de l'eau potable. Dans le cas des grands réseaux comptant plusieurs dizaines de milliers de clients, cette pratique pourrait permettre, au prix d'une hausse relativement modique du prix de l'eau, de réaliser les travaux nécessaires. Pour nombre de petits réseaux de distribution en région rurale, notamment dans les régions de grandes cultures, il semble en revanche complètement impossible de pouvoir financer des travaux de cette ampleur par ce mécanisme, sauf à augmenter le prix de l'eau potable à un niveau prohibitif.

Il semble donc évident qu'à un moment ou à un autre, le canton devra se saisir d'une problématique qui dépasse certainement les compétences et les capacités financières de nombre de distributeurs d'eau potable de notre canton. Dans l'intervalle, les soussignés proposent d'intervenir auprès de la Confédération, qui est l'organisme ayant autorisé, puis interdit, le chlorothalonil, et ayant édicté les normes de concentration.

La Loi fédérale sur la protection des eaux prévoit que les installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées bénéficient d'un soutien financier pour qu'une eau exempte de pollution ou une élimination appropriée des déchets puissent être garanties. Les services des eaux ne sont pas pris en compte. La présente demande entend changer cela.

La Loi fédérale sur la protection des eaux et l'Ordonnance sur la protection des eaux doivent être complétées de manière à ce que les services des eaux bénéficient du même traitement que les autres fournisseurs de prestations et soient eux aussi soutenus financièrement pour accomplir leurs tâches.

Les coûts que représentent la conception, la réalisation et l'exploitation des nouvelles installations rendues nécessaires à la résolution de la situation ne doivent pas être à la charge des bénéficiaires, pour l'élimination de l'azote dans les installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées.

Pour garantir la qualité de l'eau potable et limiter les frais d'approvisionnement en eau, il est urgent d'empêcher l'introduction de pesticides chimiques de synthèse dans les eaux souterraines. Dans ce but, la Confédération doit, en collaboration avec les cantons, déterminer les territoires situés dans des zones d'alimentation des points de captage des eaux potables où les formes de production agricole seront adaptées de manière à ce qu'aucun pesticide chimique de synthèse n'y soit utilisé. Dans ces aires d'alimentation des captages d'eau potable, qui correspondent dans le canton de Vaud aux secteurs de protection des eaux Au et S (S1, S2 et S3), les exploitants et exploitantes ne toucheront de versements directs pour ces surfaces que si leur production agricole respecte les exigences prescrites — pesticides chimiques de synthèse exclus.

Nous demandons donc que le canton de Vaud intervienne auprès des Chambres fédérales afin d'initier les discussions en vue de la mise en place des mesures suivantes :

- 1. Créer un fonds destiné à financer les mesures de captage, traitement et transport d'eau potable que la présence de pesticides dans les eaux souterraines rend nécessaires et dont les coûts ne pourront être pris en charge en vertu du principe du pollueur-payeur — par analogie à la législation sur les sites contaminés ;*
 - 2. N'autoriser et ne soutenir sous forme de paiements directs dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable que les formes de production agricoles sans pesticides chimiques de synthèse ;*
 - 3. Interdire automatiquement en Suisse les pesticides que l'Union européenne interdit pour des raisons sanitaires.*
- Prise en considération immédiate.*

(Signé) Pierre Dessemontet

2.3 Renvoi de l'initiative à l'examen d'une commission

Lors de sa séance du mardi 22 septembre 2020, le Grand Conseil a décidé le renvoi en commission de l'initiative par 65 voix contre 49 et 1 abstention.

2.4 Rapport de la commission chargée d'examiner l'initiative

La commission chargée d'examiner l'Initiative Pierre Dessemontet - Chlorothalonil : pour une aide fédérale dans le domaine de l'eau potable s'est réunie le vendredi 13 novembre 2020.

Dans son rapport daté du 8 septembre 2021, il est fait état que la commission recommande à l'unanimité des membres présents, à savoir 9 voix pour, 0 contre et 0 abstention, au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette initiative et de la renvoyer au Conseil d'État pour préavis [art. 132a de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC ; BLV 171.01)]. Selon ce rapport, la Commission concentre en effet l'initiative sur le point 1, soit la création d'un fonds fédéral destiné à financer les mesures de captage, de traitement et de transport d'eau potable que la présence de pesticides dans les eaux souterraines rend nécessaires et dont les coûts ne pourront être pris en charge en vertu du principe du pollueur-payeur.

Tel que relevé dans ledit rapport, la Commission fait référence au principe du décideur-payeur et considère que la problématique du Chlorothalonil, produit qui a d'abord été autorisé puis interdit par la Confédération, a de fortes ressemblances avec l'azote mais aussi avec l'amiante, deux produits dangereux dont les conséquences financières ont été réglées par un fonds fédéral.

2.5 Prise en considération partielle de l'initiative par le Grand Conseil

Lors de sa séance du 5 avril 2022, le Grand Conseil a procédé à un vote concernant l'acceptation des conclusions de la commission, à savoir la prise en considération partielle de l'initiative. Au vote nominal, le Grand Conseil a pris l'initiative en considération partiellement par 66 voix contre 65 et 3 abstentions.

3. EXPOSE DES MOTIFS

3.1 L'initiative du Canton auprès de l'Assemblée fédérale

L'initiative cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, qui prévoit que *"Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale"*.

Comme pour une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; LParl ; RS 171.10).

L'art. 115 al. 1 LParl précise au sujet des *initiatives déposées par un canton* : *"Tout canton peut proposer, au moyen d'une initiative, qu'une commission élabore un projet d'acte de l'Assemblée fédérale"*. En vertu de l'art. 115 LParl, il peut s'agir d'un projet d'acte de niveau constitutionnel ou législatif rédigé ou de la proposition que l'Assemblée élabore un tel projet. La *procédure d'examen préalable* et l'*élaboration de l'acte* sont décrites par les art. 116 et 117 LParl.

Aux termes de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, l'initiative parlementaire peut porter sur tout objet de la compétence de l'Assemblée fédérale. Le canton peut soit soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'ordre législatif, soit proposer l'élaboration d'un projet. Dans le cas présent, l'initiative propose l'élaboration d'un projet.

3.2 La catégorisation des métabolites du chlorothalonil en tant que métabolites pertinents et ses conséquences en termes de conformité légale de l'eau distribuée

Tel que relevé ci-dessus (ch. 1. Introduction), l'OFAG a prononcé, en décembre 2019, l'interdiction, avec effet au 1^{er} janvier 2020, de l'utilisation du chlorothalonil, décision qui a pour corollaire la catégorisation de tous les métabolites du chlorothalonil en tant que métabolites pertinents, lesquels ne doivent pas dépasser une valeur maximale de 0.1 mg/L.

Cette nouvelle catégorisation a des conséquences en termes de conformité légale de l'eau distribuée. De fait, les analyses officielles pour le métabolite R471811 opérées la même année par l'OFCO sur le Canton de Vaud démontrent, comme mentionné, que 35 % des distributeurs d'eau, soit près de 30 % de la population vaudoise, étaient concernés par une eau dépassant les valeurs maximales.

3.3 Mesures correctives et solutions techniques envisagées pour éliminer les métabolites du chlorothalonil

Compte tenu de l'ampleur de la contamination sur le territoire, les mesures correctives simples préconisées par l'OSAV (dilution de l'eau, abandon de ressources, changement de sources d'approvisionnement) sont dans la majorité des cas inapplicables et ne suffisent bien souvent pas à atteindre l'objectif escompté, objectif qui, de surcroît, devrait être atteint dans un délai d'exécution de 2 ans. De plus, dans certains cas lors d'étiage, l'approvisionnement ne peut être assuré sans réinjecter dans le réseau de l'eau de réseau fortement contaminée, l'eau de ressources ayant été mise en décharge auparavant en raison de sa teneur excessive en métabolite du chlorothalonil. Dans d'autres cas, en fonction de l'exploitation du réseau, la conformité légale de l'eau distribuée ne peut être garantie en tout temps. A ce jour, près de 36 % des distributeurs d'eau du canton demeurent concernés par cette problématique et sont dans l'impossibilité d'y répondre par des mesures correctives dites simples, ce qui touche près d'un quart de la population vaudoise.

Outre les mesures correctives simples préconisées par l'OSAV, divers projets techniques en matière de traitement de l'eau sont effectués sur le Canton de Vaud et ont démontré qu'il existe des solutions techniques pour éliminer les métabolites du chlorothalonil (traitement sur charbon actif ou techniques membranaires). Cependant, selon les premières estimations, celles-ci génèrent des coûts importants et en conséquence un impact considérable sur le prix de l'eau. De plus, une mise en œuvre rapide et complète est peu réaliste, compte tenu de l'engagement financier nécessaire que les distributeurs d'eau de faible envergure auront de toute évidence de la peine à assumer. En outre, ces solutions techniques ne peuvent apporter la garantie d'une efficacité pour l'élimination d'autres substances, connues ou inconnues à ce jour mais qui, comme pour les métabolites du chlorothalonil, pourraient faire l'objet d'une adaptation de la législation.

3.4 Mesures préventives pour la protection des eaux souterraines

Au vu de la problématique des substances persistantes, le contrôle parlementaire de l'administration fédérale a été chargé en 2020 de mener une évaluation sur la protection des eaux souterraines et a notamment relevé qu'il fallait accroître le suivi de l'application de la protection des eaux souterraines (Rapport de la commission de gestion du Conseil national du 28 juin 2022). En parallèle, plusieurs motions et postulats ont été déposés dans le but de renforcer et de fixer des délais contraignants pour la protection des eaux souterraines. La motion Zanetti « *Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable* » (20.3625) ainsi que le postulat Clivaz « *Comment répondre à la contamination de nos eaux potables liée au chlorothalonil et comment financer les assainissements nécessaires ?* » (20.4087) ont été acceptés par les Chambres fédérales. La motion Kurt « *Abaissement des valeurs limites applicables aux pesticides. Financement des installations supplémentaires de traitement des eaux conforme au principe du pollueur-payeur* » (20.3052) doit encore être traitée par le Conseil des Etats. Dans ce sens, les mesures curatives préventives vont être mises en place dans le cadre de la lutte contre les substances persistantes grâce, notamment, à la définition des aires d'alimentation Z_u. Traitant le problème à la source, les résultats de ces mesures vont toutefois prendre beaucoup de temps pour déployer leurs effets. Dès lors, ce fond fédéral pourra soutenir les distributeurs d'eau potable en attendant d'atteindre les objectifs visés avec les mesures de protection. A l'échelle suisse, le Canton de Vaud est particulièrement concerné face à cette nouvelle situation sans précédent, puisqu'il dispose de passablement de captages d'eau potable, notamment en plaine, d'où l'importance d'une aide fédérale.

4. PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat constate que l'introduction par l'OFAG d'une nouvelle norme, à savoir l'interdiction, avec effet au 1^e janvier 2020, de l'utilisation du chlorothalonil, norme qui introduit une nouvelle catégorisation de tous les métabolites du chlorothalonil en tant que métabolites pertinents, lesquels ne doivent pas dépasser une valeur maximale de 0.1 mg/L, a pour conséquence d'occasionner des coûts importants liés aux mesures de captage, de traitement et de transport d'eau potable rendues nécessaires par le respect de ladite norme. Constatant que la Confédération a modifié rapidement ses normes quand bien même leur mise en œuvre rencontre de nombreux obstacles notamment financiers, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est légitime que la question financière soit reprise de manière plus approfondie par la Confédération. Le Conseil d'Etat considère en effet que la Confédération ayant pris la décision, d'accepter puis d'interdire un produit au niveau national, doit prendre en charge les coûts induits par une participation fédérale, selon le principe d'équivalence fiscale.

Au regard des éléments ci-dessus, le Conseil d'Etat déclare être favorable à soumettre à l'Assemblée fédérale la proposition d'élaborer un projet d'ordre législatif demandant la modification de la législation fédérale sur la protection des eaux, soit de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) et de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201), et visant la création d'un fonds fédéral destiné à financer les mesures de captage, de traitement, de protection et de transport d'eau potable que la présence de pesticides dans les eaux souterraines rend nécessaires et dont les coûts ne pourront être pris en charge en vertu du principe du pollueur-payeur.

5. CONSÉQUENCES

5.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Modification de la législation fédérale sur la protection des eaux, soit de la Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) et de l'Ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201).

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

5.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Si la Confédération n'assume pas la conséquence de sa décision (à savoir d'autoriser puis interdire le *Chlorothalonil*) par le biais d'un soutien financier sous la forme d'un fonds fédéral aux services des eaux, il en résultera des conséquences financières qui pourraient se chiffrer en millions pour les distributeurs d'eau.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.11 Incidences informatiques

Néant.

5.12 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.13 Simplifications administratives

Néant.

5.14 Protection des données

Néant.

5.15 Autres

Néant.

6. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. d'adopter le projet de décret visant à exercer le droit d'initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à compléter la législation fédérale sur la protection des eaux, soit la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) et l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201), afin que les distributeurs d'eau bénéficient d'un soutien financier sous la forme d'un fonds fédéral pour accomplir leurs tâches et pour leur permettre de supporter des coûts qui ne peuvent être pris en charge en vertu du principe du pollueur-payeur ;
2. de prendre acte du présent préavis quant à l'adoption de ce projet de décret.

PROJET DE DÉCRET

portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à compléter la législation fédérale sur la protection des eaux afin que les distributeurs d'eau bénéficient d'un soutien financier sous la forme d'un fonds fédéral pour accomplir leurs tâches et pour leur permettre de supporter les coûts qui ne peuvent être pris en charge en vertu du principe du pollueur-payeur du 1 mars 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale;

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise;

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat.

décète

Art. 1

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du Canton au niveau fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à compléter la législation fédérale sur la protection des eaux, soit la Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) et l'Ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201), afin que les distributeurs d'eau bénéficient d'un soutien financier sous la forme d'un fonds fédéral pour accomplir leurs tâches et pour leur permettre de supporter des coûts qui ne peuvent être pris en charge en vertu du principe du pollueur-payeur.

Art. 2

¹ Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2 lettre f) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entre en vigueur dès sa publication.