



13 avril 2022

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201)

Table des matières

1	Contexte / Introduction	3
2	Motifs et éléments essentiels de la révision (grandes lignes du projet)	5
2.1	Fait générateur de l'examen de l'autorisation des pesticides.....	5
2.2	Évacuation adéquate des aires de remplissage et de lavage des pulvérisateurs et des atomiseurs.....	7
2.3	Accélération et achèvement des travaux de délimitation des zones de protection des eaux souterraines.....	8
3	Relation avec le droit international	9
4	Commentaires des différentes modifications.....	10
4.1	Art. 47a Contrôle des aires de remplissage et de lavage (nouveau)	10
4.2	Art. 48, al. 3 (nouveau).....	10
4.3	Art. 48a Déclaration de dépassement d'une valeur limite (nouveau).....	10
4.4	Dispositions transitoires relatives à la modification du	11
5	Conséquences.....	13
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	13
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes.....	13
5.3	Conséquences pour l'économie	14
5.4	Conséquences pour l'environnement et pour la santé	14

1 Contexte / Introduction

Suite à l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides », l'Assemblée fédérale a adopté, le 19 mars 2021, la loi fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides (modification de la loi sur les produits chimiques, de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'agriculture). Celle-ci vise notamment à renforcer la protection des eaux superficielles et souterraines contre les pollutions liées aux pesticides (produits phytosanitaires et produits biocides), afin de réduire les risques pour les eaux de surface ainsi que les atteintes aux eaux souterraines de 50 % d'ici 2027 par rapport à la valeur moyenne des années 2012 à 2015 (art. 6b, al. 2, de la loi sur l'agriculture ; LAgr ; RS 910.1). Les pesticides comprennent tant les produits phytosanitaires que les produits biocides. Les atteintes aux eaux sont essentiellement causées par les pesticides autorisés en tant que produits phytosanitaires.

L'art. 9, al. 3, de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20), institué par la loi fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides, demande d'examiner l'autorisation pour les pesticides lorsque :

- a) dans les eaux qui servent à l'approvisionnement en eau potable ou sont prévues à cet effet, la valeur limite de 0,1 µg/l est dépassée de manière répétée et étendue pour les pesticides ou pour les produits issus de leur dégradation, ou
- b) dans les eaux superficielles, les valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique sont dépassées de manière répétée et étendue pour les pesticides. Ces valeurs limites correspondent aux exigences chiffrées relatives à la qualité des eaux qui s'écartent de la valeur générale de 0,1 µg/l et qui sont prévues par substance à l'annexe 2, ch. 11, al. 3, ch. 4, de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201).

Afin de déclencher cet examen uniquement pour les pesticides et les substances actives de pesticides qui posent problème et de garantir une exécution juridiquement sûre des nouvelles dispositions, la notion « de manière répétée et étendue » doit être définie dans l'OEaux. De plus, l'OEaux doit préciser concrètement la façon dont les cantons remettent les données nécessaires à la Confédération et dont celles-ci sont ensuite transmises aux services délivrant les autorisations pour les produits phytosanitaires et les produits biocides. De cette façon, la procédure réglementaire telle que visée par le législateur est harmonisée de bout en bout, soit de l'identification des cas problématiques dans les eaux à l'examen de l'autorisation. Dans le cas des produits phytosanitaires, l'examen de l'autorisation peut porter tant sur une substance active qui dépasse la valeur limite que sur des produits individuels qui contiennent cette substance. S'agissant des biocides, en revanche, l'autorisation peut être examinée uniquement pour les produits, étant donné que la procédure d'approbation pour les substances actives est harmonisée avec celle prévue par le droit européen.

Le dépassement dans les eaux superficielles des valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique peut avoir pour origine le déversement d'eaux usées polluées par des produits phytosanitaires¹. Cela est dû à une évacuation non adéquate des aires de remplissage ou de lavage des pulvérisateurs ou des atomiseurs. Les eaux contenant des produits phytosanitaires s'infiltrant alors dans le sol sans avoir été dépolluées, sont déversées dans les eaux de surface ou dans une station communale d'épuration des eaux usées non équipée pour les traiter. Cette cause de dépassement des valeurs limites doit être éliminée le plus rapidement possible en accélérant l'exécution, qui prévoit de faire cesser le plus vite possible l'évacuation non adaptée des eaux des aires de remplissage et de lavage. Cela contribuera fortement à l'objectif de réduire de 50 % les risques pour les eaux, comme l'exige

¹ Cf. OFAG 2019, *Rapport agricole* (<https://2019.agrarbericht.ch/fr/politique/ameliorations-structurelles-et-mesures-daccompagnement-social/aires-de-lavage-des-pulverisateurs>)

l'art. 6b, al. 2, LAgr, et permettra d'éviter un examen superflu des autorisations d'utilisation des produits phytosanitaires.

Par ailleurs, les débats liés à l'initiative parlementaire 19.475 ont porté sur les fréquents déficits d'exécution observés au niveau des zones de protection des eaux souterraines et des mesures de protection qui y sont associées. Il ressort des délibérations que les dispositions fédérales visant à protéger les eaux souterraines qui servent de sources d'eau potable doivent être appliquées à la lettre. En Suisse, près de 80 % de l'eau potable provient des eaux souterraines. Cette ressource devant impérativement être préservée pour la population, une obligation de délimiter des zones de protection a été instaurée en 1972. Pour environ un tiers des captages d'eaux souterraine, les cantons devront adapter les zones de protection existantes ou délimiter des zones de protection encore manquantes. Ces captages, souvent de petite taille, assurent l'approvisionnement en eau potable d'environ 10 % de la population. En maints endroits aussi, les mesures devant être mises en œuvre dans les zones de protection des eaux souterraines ne sont pas systématiquement appliquées par les communes. Ainsi, bien que formellement interdites, des constructions sont édifiées dans des zones S2, des lotissements et des routes par exemple. On y observe aussi des activités illicites, comme l'épandage d'engrais de ferme et d'engrais de recyclage liquides, ce qui fait peser une menace de plus en plus sérieuse sur la qualité de l'eau potable et a conduit à l'abandon de nombreux captages au cours des dernières décennies. En outre, les régions disposant d'aquifères productifs voient leurs surfaces non bâties se réduire, ce qui empêche de plus en plus la mise en place de nouveaux captages et la délimitation de la zone de protection nécessaire. L'édification de bâtiments et l'aménagement d'installations sont également de plus en plus fréquents dans les périmètres de protection des eaux souterraines préservées pour l'utilisation future (art. 21 LEaux), ce qui est en contradiction avec la législation en vigueur.

En sa qualité d'autorité de surveillance, la Confédération a le devoir d'assurer la protection de l'eau potable dans toute la Suisse, ce qui constitue un défi étant donné que la législation sur la protection des eaux manque de dispositions efficaces qui lui permettraient d'exiger au niveau national et de manière ciblée des zones et des périmètres de protection pour les eaux souterraines. Il convient donc de renforcer et d'accélérer les dispositions d'exécution des zones de protection des eaux souterraines, parallèlement aux mesures précédemment citées qui visent à mieux protéger les eaux des pesticides, afin de préserver globalement notre principale ressource en eau potable et de réduire au strict minimum les risques pour l'approvisionnement. Cela inclut la délimitation définitive des zones de protection, leur prise en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation ainsi que la mise en œuvre des mesures de protection qui en découlent.

2 Motifs et éléments essentiels de la révision (grandes lignes du projet)

2.1 Fait générateur de l'examen de l'autorisation des pesticides

L'art. 9, al. 3, LEaux emploie le terme « de manière répétée et étendue » pour indiquer que l'autorisation d'utiliser un pesticide doit être examinée lorsque ce pesticide ou l'un de ses métabolites conduit à un dépassement des valeurs limites au-delà de quelques cas isolés. Le rapport sur l'initiative parlementaire 19.475 l'explique lui aussi : « On entend par « de manière répétée et étendue » que les valeurs sont régulièrement dépassées dans une grande partie de la Suisse (plusieurs cantons). »

Les pesticides sont surtout utilisés en grandes quantités dans les régions suisses à forte densité de population et à forte activité agricole. Les cantons du Plateau, c'est-à-dire les parties situées dans les zones agricoles de plaine et des collines sont donc particulièrement exposés à la pollution des eaux par les pesticides, notamment certains cantons de grande taille, comme ceux d'Argovie, de Berne, de Vaud ou de Zurich. Comme ils couvrent à eux seuls une grande partie de la superficie du pays, il importe de modifier la formule utilisée et de définir « plusieurs cantons » par « **trois cantons** ».

Il convient cependant d'éviter que la simple détection par trois cantons d'un cas isolé sur leur territoire conduise à l'examen de l'autorisation d'un pesticide. Le dépassement doit donc non seulement être relevé dans trois cantons, mais aussi concerner au minimum **5 % des eaux analysées dans tout le pays**.

Ce critère ne permet toutefois pas d'éviter systématiquement l'examen d'une autorisation suite à quelques cas isolés. Le cas de figure peut par exemple se présenter pour des pesticides ou des métabolites encore inconnus ou très complexes à analyser et qui sont donc, dans un premier temps, recherchés seulement dans un nombre d'eaux très limité. Par ailleurs, le nombre de relevés effectués dans les eaux superficielles est très souvent significativement inférieur à ceux des eaux souterraines (voir ci-après). En effet, l'analyse des eaux superficielles demande un gros travail si elle veut être qualitativement suffisante. Il faut donc introduire un troisième critère pour qualifier l'étendue du dépassement des valeurs limites : être observé dans au moins **cinq eaux différentes**.

En résumé, le dépassement d'une valeur limite est réputé **étendu** lorsqu'il est observé en l'espace d'un an dans au moins trois cantons et 5 % des eaux analysées dans tout le pays, ainsi que dans au moins cinq eaux différentes.

La probabilité de détecter dans les eaux superficielles – ainsi que dans certains aquifères karstiques – une pollution liée aux pesticides dépend fortement des conditions météorologiques. Par conséquent, poser comme critère le fait que le dépassement devrait être observé tous les ans n'a pas de sens. La météorologie varie en effet fortement d'une année sur l'autre. Ce constat vaut aussi pour la pression due aux parasites, qui fluctue avec les années et influe sur les quantités effectivement utilisées de produits phytosanitaires. Des dépassements étendus sont donc réputés se produire de manière **répétée** s'ils surviennent au moins **lors de deux années sur une période de cinq ans**.

L'examen de l'autorisation de mettre en circulation et d'utiliser un pesticide est déclenché sur la base des critères définissant le terme « de manière répétée et étendue ». L'évaluation de ces critères est faite séparément, d'une part pour les eaux souterraines et superficielles qui servent à l'approvisionnement en eau potable ou sont prévues à cet effet à l'aune de la valeur limite de 0,1 µg/l fixée à l'art. 9, al. 3, let. a, LEaux, d'autre part pour toutes les eaux superficielles à l'aune de valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique visées à l'art. 9, al. 3, let. b, LEaux. Ces dernières correspondent aux exigences chiffrées relatives à des substances spécifiques qui s'écartent de la valeur générale de 0,1 µg/l et qui sont prévues à l'annexe 2, ch. 11, al. 3, OEaux.

Pour évaluer si des dépassements des valeurs limites sont observés de manière étendue et répétée au sens de l'art. 9, al. 3, LEaux, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) recourt aux données relevées par les réseaux de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA et de l'Observation nationale de la qualité des eaux de surface NAWA, qui sont gérés conjointement par l'OFEV et les services spécialisés cantonaux. La sélection des stations de mesure à prendre en considération ainsi que la définition de la stratégie à adopter pour les relevés, du spectre des pesticides à rechercher et des techniques d'analyse à appliquer se font également de concert avec les services cantonaux compétents, d'après l'état actuel des connaissances scientifiques.

Le réseau NAQUA comprend environ 550 stations de mesure qui fournissent des données significatives sur la qualité des eaux souterraines suisses et effectuent des analyses deux fois par an en moyenne pour détecter la présence de certains pesticides et de leurs métabolites. Ce réseau d'observation représente la majeure partie des eaux suisses qui servent de sources d'eau potable. Outre les captages d'eaux souterraines dans des régions très sollicitées, il englobe aussi beaucoup de captages situés dans des bassins d'alimentation dans lesquels aucun pesticide, ou presque, n'est utilisé. Au total, 480 captages d'eaux souterraines NAQUA servent de sources d'eau potable. Si plus de 5 % de ces 480 captages (soit plus de 24 captages) affichaient un dépassement des valeurs limites, on estime que, dans toute la Suisse, plusieurs centaines de captages utilisés pour alimenter les réseaux d'eau potable publics pourraient être touchés.

Le réseau d'observation NAWA analyse, quant à lui, la présence de pesticides dans 38 cours d'eau. Il a été mis sur pied pour fournir un aperçu représentatif de la pollution des cours d'eau dans les régions suisses soumises à une exploitation intensive. Ses stations de mesure reflètent la réalité de quelque 22 000 kilomètres de cours d'eau, soit environ un tiers du réseau hydrographique de la Suisse. Si cinq cours d'eau sont concernés par un dépassement de la valeur limite, critère minimal pour parler d'un dépassement étendu, l'atteinte peut toucher plusieurs milliers de kilomètres de cours d'eau.

S'agissant des eaux superficielles, l'OEaux fixe pour 19 pesticides des valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique. L'application du critère concernant l'étendue des dépassements des valeurs limites aux données relevées par les réseaux NAQUA et NAWA en 2019 débouche sur les résultats suivants.

- Dans les eaux servant de sources d'eau potable, des métabolites de trois pesticides dépassaient le seuil de 0,1 µg/l de manière étendue. Depuis, le chloridazone n'est plus autorisé, tandis que les produits qui contiennent du chlorothalonil ne peuvent plus être utilisés depuis début 2020. Seul le S-métolachlore, un herbicide autorisé en tant que produit phytosanitaire, reste d'actualité.
- Dans les eaux de surface, six autres pesticides dépassaient de manière étendue les valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique. Trois d'entre eux ne sont plus autorisés (le chlorpyrifos, le diazinon et le thiaclopride). Les pesticides restants, la cyperméthrine, le métazachlore et le nicosulfuron, sont toujours autorisés (le nicosulfuron et le métazachlore sont autorisés uniquement en tant que produits phytosanitaires).

Les données disponibles à ce jour ne permettent pas encore de savoir si les dépassements étendus susmentionnés des valeurs limites dans les eaux superficielles sont également constatés de manière répétée. C'est uniquement pour les captages des eaux souterraines servant à l'approvisionnement en eau potable que les données à long terme issues de la surveillance des eaux souterraines permettent de détecter des dépassements répétés (pour un métabolite du S-métolachlore et pour des métabolites du chloridazone et du chlorothalonil).

Comme annoncé en 2020 lors de la première définition de valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique pour les eaux superficielles, de telles valeurs limites seront périodiquement fixées pour d'autres pesticides. De nouveaux dépassements étendus seront

donc vraisemblablement détectés ainsi pour d'autres substances actives, en plus des quatre substances actuellement autorisées déjà relevées.

La décision d'examiner l'autorisation d'utiliser un pesticide doit reposer sur la meilleure base de données possible. À l'instar de la Confédération, les cantons procèdent régulièrement à des analyses des eaux. Leurs résultats seront désormais pris en compte dans l'évaluation lorsque le choix des stations de mesure, la stratégie suivie pour relever des échantillons et les techniques d'analyse utilisées permettent de les comparer avec les relevés nationaux. Les cantons sont donc tenus de transmettre chaque année les résultats de leurs observations à l'OFEV. Celui-ci élaborera une directive technique en matière de collecte, d'évaluation et de transmission des données, afin de garantir la comparabilité des données.

2.2 Évacuation adéquate des aires de remplissage et de lavage des pulvérisateurs et des atomiseurs

L'évacuation des aires de remplissage et de lavage doit être urgemment contrôlée afin d'empêcher les pollutions dues à l'évacuation non conforme de leurs eaux usées. En vertu du droit en vigueur, les installations non adéquates doivent être assainies dans les meilleurs délais en fonction du danger qu'elles représentent et les eaux polluées doivent être captées, traitées et éliminées. L'aide à l'exécution sur les produits phytosanitaires dans l'agriculture² explique la méthode à suivre pour ces eaux usées.

En vertu des dispositions transitoires de la présente révision, les cantons doivent contrôler les installations qui ne l'ont pas encore été au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026. Le délai accordé pour les assainissements nécessaires est fonction de la gravité du risque de pollution des eaux. En toute circonstance, les manquements doivent être corrigés jusqu'au 31 décembre 2028. Une fois le premier contrôle et les assainissements nécessaires effectués, il incombe aux cantons d'inspecter tous les quatre ans les exploitations et d'établir chaque année un rapport à l'intention de l'OFEV sur leur mise en œuvre de la législation. Le compte rendu annuel revêt une grande importance en vue du contrôle des résultats du plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires (plan d'action Produits phytosanitaires)³ et de la réalisation de l'objectif de réduction des risques fixé à 50 % en vertu de l'art. 6b, al. 2, LAgr.

Les eaux usées polluées doivent toujours être traitées, puis leur déversement dans les eaux – même s'il s'agit d'infiltrations – doit être autorisé par le canton concerné (art. 7, al. 1, LEaux). Les eaux polluées par des produits phytosanitaires ne se prêtent pas à un traitement dans une station centrale d'épuration des eaux usées. C'est donc au canton de décider d'un mode d'élimination approprié (art. 12, al. 2, LEaux) et de veiller à ce que les installations d'évacuation et d'épuration des eaux soient régulièrement contrôlées (art. 15, al. 2, LEaux).

Aux termes de l'art. 3, al. 2, de l'ordonnance sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA ; RS 910.15)⁴, celles-ci doivent être inspectées tous les quatre ans – à l'exception des exploitations d'estivage – pour vérifier si elles respectent les prescriptions de l'OEaux. Le contrôle des conditions d'évacuation des eaux des aires de remplissage et de lavage en fait également partie. De nombreux cantons mènent ces contrôles de pair avec ceux des prestations écologiques requises (PER). Les inspections ainsi que les manquements constatés et leur assainissement peuvent être saisis dans Acontrol, le système d'information de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Étant donné que le contrôle prévu par

² OFEV, OFAG (éd.) 2013 : [Produits phytosanitaires dans l'agriculture](#). Un module de l'aide à l'exécution Protection de l'environnement dans l'agriculture. L'environnement pratique n° 1312.

³ <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/aktionsplan.html>

⁴ L'art. 2, al. 3, let. a, de la précédente version de cette ordonnance, appelée ordonnance sur la coordination des inspections (RS 910.15), imposait déjà de vérifier le respect des prescriptions de l'OEaux par les exploitations agricoles au moins tous les quatre ans (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/820/fr>),

l'OCCEA doit être effectué dans toutes les exploitations agricoles, c'est-à-dire également dans celles qui n'ont pas le statut d'exploitation PER, le système d'information peut aussi être utilisé pour rédiger les rapports à l'intention de l'OFEV. S'agissant du compte rendu sur les résultats des contrôles effectués auprès des exploitations non agricoles, les cantons peuvent transmettre les mêmes informations que celles saisies pour les exploitations agricoles. Si ces contrôles sont effectués conformément aux exigences de l'art. 3, al. 2, OCCEA, il suffira de quelques années pour que toutes les évacuations des aires de remplissage et de lavage des exploitations agricoles soient vérifiées une première fois et qu'il soit remédié aux manquements relevés.

Le contrôle initial prévu par la nouvelle disposition transitoire et l'obligation de procéder ensuite à des contrôles tous les quatre ans sont complémentaires aux inspections mentionnées dans l'OCCEA et peuvent être menés concomitamment avec les contrôles PER. Ils sont particulièrement importants pour les utilisateurs professionnels et commerciaux qui n'ont ni le statut d'exploitation PER ni celui d'exploitation agricole, car ce groupe n'est pas assujéti aux contrôles OCCEA. Il s'agit par exemple des pépinières, des jardineries, des compagnies d'hélicoptères, qui procèdent à des vols d'épandage, et des terrains de golf.

L'OFAG peut contribuer à hauteur de 25 % aux coûts de construction des aires de remplissage et de lavage des exploitations agricoles, dès lors que leur évacuation est adéquate, à condition que le canton verse le même montant (art. 18, al. 3, de l'ordonnance sur les améliorations structurelles ; RS 913.1 en rel. avec l'art. 5 et l'annexe 4 de l'ordonnance de l'OFAG sur les aides à l'investissement et les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture ; RS 913.211). Ces participations constituent une incitation à assainir les aires dont l'évacuation n'est pas conforme et permettent d'absorber les coûts en découlant.

2.3 Accélération et achèvement des travaux de délimitation des zones de protection des eaux souterraines

La délimitation définitive des zones de protection des eaux souterraines de même que la mise en œuvre des mesures de protection destinées à préserver ces zones doivent être accélérées. C'est la raison pour laquelle une disposition transitoire demande aux cantons de remettre à l'OFEV un rapport sur cette question dans un délai de deux ans. Ce document devra indiquer les manquements à l'exécution constatés ainsi que les mesures, les compétences et le calendrier prévu pour y remédier. Ces ajustements n'entraîneront aucune nouvelle restriction ou obligation pour les services des eaux ou les propriétaires fonciers. Les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines devront être délimités au plus tard fin 2030 et il conviendra d'en tenir compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation. Les mesures de protection qui n'ont pas encore été mises en place ou qui ne le sont pas intégralement devront être appliquées d'ici fin 2034. Les cantons remettront à l'OFEV un rapport intermédiaire et un rapport final sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

3 Relation avec le droit international

Les recommandations du présent rapport visent à mieux protéger les eaux souterraines de la Suisse, sources d'eau potable, des atteintes de toute nature ainsi que les eaux superficielles des pollutions par pesticides. En ce sens, ces propositions s'inscrivent dans une démarche similaire à celle de la directive-cadre de l'UE sur l'eau⁵ et de la directive de l'UE sur les eaux souterraines⁶, dont elles demeurent néanmoins indépendantes dans la mesure où ces deux textes n'ont aucune force contraignante pour la Suisse. L'objectif de la loi fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides, à savoir réduire de 50 % les risques pour les eaux superficielles et la pollution des eaux souterraines, est identique à celui poursuivi par l'UE avec son plan d'action visant une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols⁷. Les modifications proposées n'ont aucun effet sur les relations internationales de la Suisse.

⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, version du JO L 327 du 22.12.2000, p. 1 ; modifiée en dernier lieu par la directive 2013/64/UE, JO L 353 du 28.12.2013, p. 8.

⁶ Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, JO L 372 du 27.12.2006, p. 19.

⁷ Cap sur une planète en bonne santé pour tous. Plan d'action de l'UE : « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols » ; COM (2021) 400 final, p. 9.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Art. 47a Contrôle des aires de remplissage et de lavage (nouveau)

Les cantons doivent recenser et contrôler tous les quatre ans les aires des utilisateurs professionnels et commerciaux de produits phytosanitaires sur lesquelles sont remplis ou nettoyés les pulvérisateurs et les atomiseurs. En effet, s'agissant des exploitations à l'année, l'art. 3, al. 2, OCCEA dispose que les contrôles du respect des exigences de l'OEaux doivent être effectués au moins tous les quatre ans. Aucune fréquence de contrôle n'a cependant été définie jusqu'à présent pour les exploitations non agricoles. En ce qui concerne les exploitations agricoles, l'OCCEA prévoit que les contrôles des conditions d'évacuation des eaux des aires de remplissage et de lavage sont coordonnés avec les autres contrôles à effectuer et que les synergies sont exploitées.

Les manquements constatés par le canton doivent être corrigés en fonction de la gravité du risque de pollution des eaux dans un délai de deux ans au plus. Fixé au cas par cas, le délai est déterminé eu égard au risque concret de pollution des eaux découlant du manquement. Ainsi, un déversement direct dans une eau superficielle doit être empêché immédiatement puisqu'il constitue un risque élevé pour l'eau concernée. À l'inverse, il est possible d'accorder un délai d'assainissement plus long pour un manquement mineur qui ne constitue pas une véritable menace pour la qualité des eaux. Les cantons remettent à l'OFEV chaque année un rapport sur l'état d'avancement du recensement et des contrôles, sur les manquements constatés et les solutions qui y sont apportées.

Cette mesure permet de garantir que l'évacuation non conforme des eaux usées de ces aires n'aura plus pour effet de polluer les eaux. De plus, le recensement et le contrôle initial sont réglementés par des dispositions transitoires (voir ci-après).

4.2 Art. 48, al. 3 (nouveau)

L'OFEV s'appuie sur les données recueillies par les réseaux d'observation nationaux NAQUA et NAWA pour savoir si un pesticide dépasse de manière étendue et répétée les valeurs limites au sens de l'art. 9, al. 3, LEaux. Il intègre les données obtenues par les cantons dans le cadre de leurs analyses des eaux, dans la mesure où elles peuvent être comparées avec les relevés nationaux, afin d'avoir la base de données la plus complète possible. Les cantons doivent chaque année transmettre les résultats de leurs analyses à l'OFEV, au plus tard pour le 1^{er} juin de l'année qui suit. L'OFEV définira dans une directive technique les exigences liées à la comparabilité des relevés et à leur interprétation, les informations complémentaires nécessaires et l'échange des données en concertation avec les services cantonaux compétents.

4.3 Art. 48a Déclaration de dépassement d'une valeur limite (nouveau)

Art. 48a, al. 1 (nouveau)

L'OFEV a pour mandat de signaler les pesticides aux services qui délivrent les autorisations pour les produits phytosanitaires et les produits biocides, pour qu'ils examinent leur autorisation, lorsque ces pesticides ou leurs produits de dégradation dépassent de manière répétée et étendue la valeur limite de 0,1 µg/l dans les eaux qui servent à l'approvisionnement en eau potable ou sont prévues à cet effet (art. 9, al. 3, let. a, LEaux) ou lorsque ces pesticides dépassent de manière répétée et étendue les valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique dans les eaux superficielles (art. 9, al. 3, let. b, LEaux). Ce mandat inclut la saisie des données sur les analyses des eaux et leur évaluation.

Art. 48a, al. 2 (nouveau)

Les valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique citées à l'art. 9, al. 3, let. b, LEaux sont définies de manière univoque. Il s'agit des valeurs spécifiques qui sont fixées au tableau de l'annexe 2, ch. 11, al. 3, OEaux et qui s'appliquent, dans les eaux superficielles, aux substances actives de pesticides listées avec leur nom et leur numéro CAS.

Art. 48a, al. 3 (nouveau)

Les dépassements de la valeur limite de 0,1 µg/l dans les eaux qui alimentent les réseaux d'eau potable ou des valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique dans toutes les eaux superficielles sont réputés étendus si, au cours de la même année, ils sont relevés dans au moins trois cantons et 5 % des eaux analysées dans tout le pays, ainsi que dans au moins cinq eaux différentes.

Pour déterminer si un pesticide dépasse sa valeur limite de manière étendue, il ne sera tenu compte que des eaux dans lesquelles ce pesticide ou ses métabolites ont été analysés. Pour déterminer si la valeur limite de 0,1 µg/l est dépassée dans les eaux qui servent à l'approvisionnement en eau potable, il ne sera tenu compte que des analyses des eaux qui servent effectivement de sources d'eau potable ou qui sont prévues à cet effet. Pour déterminer les valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique, il ne sera tenu compte que des analyses des eaux superficielles. Il convient de noter que lorsque les dépassements de valeurs limites atteignent 5 %, le nombre des eaux effectivement touchées est déjà tellement élevé qu'il est pratiquement impossible pour les cantons de lutter contre les atteintes en mettant en œuvre des mesures à chaque eau.

En plus d'être étendus, les dépassements sont réputés se produire de manière répétée lorsque, pour un certain pesticide ou ses métabolites, des dépassements sont enregistrés au moins lors de deux années sur une période de cinq ans.

4.4 Dispositions transitoires relatives à la modification du

Al. 1

Il doit être mis fin le plus rapidement possible aux nombreuses pollutions causées aujourd'hui encore par l'évacuation non conforme des eaux usées des aires utilisées pour remplir ou laver les pulvérisateurs et les atomiseurs de produits phytosanitaires. C'est la raison pour laquelle il est demandé aux cantons de recenser ces lieux chez les utilisateurs professionnels et commerciaux – si cela n'a jamais été fait – au plus tard pour le 31 décembre 2026 et de contrôler les systèmes d'évacuation. En fonction de la gravité du risque de pollution des eaux, il doit être remédié immédiatement ou au plus tard pour le 31 décembre 2028, aux manquements des aires où les eaux polluées par des produits phytosanitaires se déversent dans une eau ou dans une station d'épuration des eaux usées communale, ou peuvent s'infiltrer dans le sol.

L'OCCEA fait obligation aux cantons d'inspecter toutes les exploitations agricoles (à l'exception des exploitations d'estivage) au moins tous les quatre ans pour vérifier si elles respectent les prescriptions de l'OEaux (voir point 4.1). Certains cantons ont déjà commencé le contrôle des exploitations PER, mais pas tous. Si ces exploitations sont effectivement contrôlées une fois tous les quatre ans, toutes auront été inspectées au bout de cette période. Cependant, les aires de remplissage et de lavage des exploitations non PER ainsi que celles des exploitations non agricoles doivent aussi être contrôlées et, le cas échéant, assainies. Leur nombre est toutefois largement inférieur à celui des exploitations PER.

Les contributions accordées par l'OFAG aux exploitations agricoles qui construisent des aires de remplissage et de lavage équipées d'une évacuation adéquate constituent une incitation supplémentaire à assainir rapidement les installations non conformes.

Al. 2 à 5

Les cantons relèvent les déficits d'exécution dans les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines en collaboration avec les exploitants des réseaux d'eau potable. Ils remettent un rapport à l'OFEV d'ici fin 2024. Le rapport indiquera les zones et les périmètres de protection qui n'auront pas été délimités de manière définitive conformément aux prescriptions de l'OEaux, qui ne seront pas encore pris en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation ou dans lesquels les mesures de protection qui s'imposent n'ont pas encore été mises en œuvre. En outre, il dressera une liste des captages d'intérêt public pour lesquels aucune zone de protection des eaux souterraines n'aura encore été délimitée. Le rapport répertoriera également les mesures nécessaires pour la délimitation définitive et pour l'exécution des dispositions de protection requises dans les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines. Il précisera aussi les responsabilités en ce qui concerne leur mise en œuvre et leur prise en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation. Les mesures à prendre seront classées par ordre de priorité en fonction du critère d'importance du captage et des risques existants pour l'approvisionnement en eau potable, et mises en place selon le calendrier figurant dans le rapport.

Les cantons veilleront à ce que les mesures contenues dans le rapport soient mises en œuvre comme suit.

- D'ici fin 2030, toutes les zones de protection des eaux souterraines et tous les périmètres de protection nécessaires pour une utilisation future des eaux souterraines seront délimités conformément aux dispositions prévues par l'annexe 4 OEaux pour tous les captages d'intérêt public. Les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines seront pris en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation d'ici fin 2030, ou du moins tracés pour indication.
- Fin 2034, les mesures de protection prescrites par le droit fédéral, mais non encore mises en place, seront appliquées dans les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines.

Les cantons remettront à l'OFEV un rapport intermédiaire sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures fin 2029, et un rapport final fin 2035.

L'OFEV soutiendra ces travaux en encourageant l'échange de connaissances au niveau national, entre les cantons, les communes, les milieux de la recherche, les associations spécialisées et les entreprises privées (p. ex. promulgation de recommandations, exemples de bonnes pratiques, organisation de conférences). À cette fin, une plateforme suisse recensant les connaissances sur les eaux souterraines verra le jour.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Pour la Confédération, la mise en œuvre du nouvel art. 9, al. 3, LEaux est porteuse de conséquences, auxquelles les ressources existantes permettent de répondre en partie. Toutefois, l'OFEV aura besoin de personnel supplémentaire de l'ordre d'un poste à plein temps pour collecter, vérifier et évaluer les données des analyses des eaux, ainsi que pour conseiller et soutenir les cantons. L'examen des autorisations entraînera également un travail supplémentaire pour les services d'homologation et d'évaluation de la confédération qui devront déterminer les produits à réexaminer, procéder à l'examen des risques qu'ils présentent ainsi qu'à l'ajustement de la gestion des risques.

Les modifications d'application de la législation relative aux zones de protection des eaux souterraines permettent à l'OFEV d'accomplir son devoir de surveillance tout en restant informé des progrès réalisés dans la réduction des déficits d'exécution. Néanmoins, la vérification des plans cantonaux, le contrôle des rapports périodiques ainsi que l'accompagnement dans le soutien à l'exécution prévus par le projet de révision entraînent un surcroît de travail administratif et donc un besoin accru en personnel. Pendant la phase de mise en œuvre (12 ans minimum), on estime que ces tâches requerront un équivalent temps plein supplémentaire.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Ce texte induit de même des conséquences pour les cantons : d'abord au niveau du recensement et du contrôle des aires où sont remplis et lavés les pulvérisateurs de produits phytosanitaires, ensuite en termes de communication annuelle des résultats de l'observation des eaux à l'OFEV et enfin en matière de planification et de mise en œuvre de la délimitation définitive des zones de protection des eaux souterraines et des mesures de protection nécessaires. Toutes ces tâches sont déjà du ressort cantonal en vertu du droit actuel. Il s'agit simplement d'une accélération de l'exécution des missions, qui incombent aux cantons pour l'essentiel depuis 1972. Le compte rendu annuel sur le contrôle des aires de remplissage et de lavage se situant dans des exploitations agricoles peut se faire au moyen du système d'information Acontrol, dans lequel sont déjà consignés les résultats des autres contrôles effectués dans les exploitations agricoles. Un certain surcroît de travail découle du fait que, désormais, ces données doivent également être saisies et rapportées pour les exploitations non agricoles.

Ce projet génère aussi un surcroît de travail pour les communes et les services des eaux n'ayant pas encore de zones officielles de protection des eaux souterraines, ou n'ayant pas encore totalement mis en place les restrictions d'utilisation et les mesures de protection nécessaires. En fait, ce sont des tâches qu'ils auraient déjà dû effectuer aux termes de la législation en vigueur. Ainsi, les acteurs ayant le plus appliqué le droit sur la protection des eaux auront le moins à faire pour mettre en œuvre le projet de révision.

La première élaboration de la planification cantonale pour délimiter les zones de protection des eaux souterraines et la rédaction régulière des rapports destinés à l'OFEV génère également un surcroît de travail modéré.

En revanche, le projet apporte aux cantons et aux communes une plus grande sécurité en termes de planification et réduit la probabilité que des atteintes futures soient portées aux sources d'eau potable, aussi bien en termes de qualité que de quantité. La sécurisation systématique des ressources d'eau potable est un service rendu à la population, en plus de renforcer l'attractivité géographique.

5.3 Conséquences pour l'économie

Sur la base de la pollution actuelle des eaux, les estimations tablent sur environ huit substances actives chimiques de produits phytosanitaires (sur quelque 250 au total) dont il faudra examiner l'autorisation dès 2025. Pour ces huit substances, il existe encore une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les charges liées à l'utilisation. Ainsi, en imposant des charges supplémentaires pour mieux protéger les eaux, il est probable que les dépassements des valeurs limites par ces substances soient réduits et que, partant, seules certaines autorisations devront être retirées. Par ailleurs, le Parlement a accédé à la demande du Conseil fédéral (avis du Conseil fédéral du 19 août 2020 sur l'initiative parlementaire 19.475) et lui a donné la possibilité de renoncer, pour une durée limitée, au retrait de l'autorisation accordée à une substance active de produit phytosanitaire dans le cas où une telle mesure pourrait compromettre gravement l'approvisionnement du pays en denrées issues de cultures agricoles importantes. Le Conseil fédéral dispose ainsi d'un instrument efficace pour empêcher de graves conséquences pour l'agriculture. Les conséquences pour celle-ci sont donc faibles.

Sur les huit substances actives concernées, deux sont actuellement admises pour des applications sous forme de produit phytosanitaire mais aussi de produit biocide. Le cas échéant, il faudrait, tout au plus, examiner les autorisations des produits biocides qui contiennent l'une de ces deux substances. Pour l'économie hors agriculture, les conséquences restent ainsi également faibles.

5.4 Conséquences pour l'environnement et pour la santé

En renforçant et en accélérant l'exécution indispensable de la législation sur la protection des eaux en vigueur depuis 1972, le présent projet a des retombées positives sur l'environnement et la santé de l'homme et de l'animal. Il renforce la protection des eaux superficielles contre les pesticides particulièrement toxiques pour le milieu aquatique, ce qui a pour effet de réduire sensiblement la pollution des eaux par ces substances. Il favorise la préservation de la biodiversité aquatique et contribue à la protection des populations de poissons dans les eaux suisses. Il renforce la protection des eaux qui servent à alimenter les réseaux d'eau potable contre les substances actives des pesticides et de leurs métabolites, et augmente ainsi sensiblement la sécurisation des sources d'eau potable.

La délimitation définitive des zones de protection des eaux souterraines et la mise en œuvre systématique des mesures qui les accompagnent ont un effet positif sur l'approvisionnement en eau potable, la santé humaine, la diversité de la nature et les facteurs de production naturels. Dans les régions rurales, il est surtout question de tracer les zones de protection restant à délimiter. Dans les régions fortement urbanisées du Plateau, ce sont en priorité les risques pesant sur l'approvisionnement en eau potable et sur la santé des consommateurs qui sont réduits dans les zones existantes, par exemple en fermant, en déplaçant ou en assainissant les installations non autorisées. En plus de protéger les eaux souterraines contre la pollution, les habitats naturels situés en zones S2 et dans les périmètres de protection seront également préservés d'éventuelles constructions.