

MESSAGE N° 306 *19 décembre 2006*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif
à un crédit d'engagement additionnel pour
le subventionnement des travaux et ouvrages
de protection des eaux

A quatre reprises déjà, le Grand Conseil a adopté des décrets destinés à garantir le paiement de subventions cantonales pour des travaux de protection des eaux, c'est-à-dire pour des stations d'épuration (STEP), des ouvrages de canalisation, ainsi que pour les plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE). Il l'a fait en application du droit fédéral qui oblige le canton à verser un minimum de subventions cantonales pour obtenir les versements fédéraux.

Les décrets adoptés se récapitulent comme suit:

- 23 mai 1973
crédit d'encouragement de 32 millions de francs
- 7 février 1979
crédit d'encouragement de 33 millions de francs
- 20 février 1986
crédit d'encouragement de 40 millions de francs
- 20 février 1991
crédit d'encouragement de 84 millions de francs

C'est donc un montant de 189 millions de francs qui a été accordé à la protection des eaux pour les ouvrages construits depuis 1972.

Les travaux réalisés jusqu'à fin 2005 ont pratiquement épuisé les crédits d'engagement accordés. En effet, le solde à disposition à cette échéance est de l'ordre de 700 000 francs. Il est donc nécessaire de pouvoir disposer d'un crédit d'engagement additionnel pour autoriser le versement des subventions prévues dès le début de l'exercice 2007, ainsi que pour celles qui seront accordées les années suivantes selon l'avancement des travaux des ouvrages encore à construire et des PGEE à terminer.

Le message qui vous est présenté se subdivise comme suit:

- 1. Evolution des subventions**
- 2. Bilan succinct de quarante ans d'épuration des eaux**
- 3. Investissements à réaliser**
- 4. Crédit d'engagement additionnel**

1. ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS

1.1 Subventions fédérales

Au cours des 40 dernières années, la Confédération a payé environ 370 millions de francs de subventions aux communes, aux associations d'épuration des eaux fribourgeoises et aux associations d'élimination des déchets. Ces subventions étaient destinées au financement partiel des ouvrages de protection des eaux (STEP, ouvrages de canalisations), aux PGEE, ainsi qu'à diverses installations de traitement des déchets (usine d'incinération, décharges bioactives, compostières).

Depuis la mise en vigueur de la modification du 20 juin 1997 de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux),

qui consacre le principe du pollueur-payeur, et pour répondre aux difficultés financières croissantes de la Confédération, le type d'ouvrages subventionnables et le taux de subventionnement ont nettement diminué. Ne peuvent obtenir des subventions fédérales plus que les PGEE ainsi que certains ouvrages de protection des eaux, essentiellement des STEP pour lesquelles les demandes de subventions ont été introduites avant le 1^{er} novembre 1997. En conséquence, le nombre d'objets encore subventionnés par la Confédération s'est considérablement restreint.

1.2 Subventions cantonales

Entre 1972 et 2005, le canton aura versé près de 189 millions de francs de subventions pour les ouvrages de protection des eaux.

Le nombre d'ouvrages de protection des eaux qui doit encore être subventionné par le canton s'est également considérablement réduit, étant donné que, selon la loi d'application cantonale du 22 mai 1974 de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (LAPE, Art. 52), le droit à une subvention cantonale n'est reconnu que pour les ouvrages et installations qui respectent les critères donnant droit aux subventions fédérales.

Même si la loi cantonale du 23 novembre 1993 modifiant la LAPE permet au canton de verser des subventions pour des canalisations en système séparatif qui se substituent à des collecteurs en système unitaire devenus désuets, cela n'influence que très peu la situation. En effet le taux moyen de subventionnement de 22% n'est pas suffisamment incitatif pour réaliser de tels ouvrages comme le montre l'expérience de ces dernières années.

2. BILAN SUCCINCT DE QUARANTE ANS D'ÉPURATION DES EAUX

C'est au cours des années soixante que les communes ont commencé à investir pour des ouvrages de protection des eaux qui se limitaient dans un premier temps à la simple évacuation des eaux usées jusqu'au prochain lac ou au prochain cours d'eau. Depuis lors, 29 STEP ont été construites dans le canton, de même qu'un important réseau de canalisations qui amènent les eaux usées aux installations de traitement. On peut estimer à quelque 1,7 milliard de francs les investissements consentis par les collectivités publiques pour des ouvrages de protection des eaux au cours des quarante dernières années.

Selon une enquête réalisée à fin 2004, environ 92% des habitants du canton sont actuellement raccordés à une STEP. De cette manière, il est assuré que plus de 90% de la pollution provenant des ménages et de l'industrie est traitée, dégradée puis concentrée dans les boues d'épuration et que moins de 10% des substances polluantes sont déversées dans les cours d'eau et les lacs.

Cet effort considérable a évidemment permis de préserver la qualité des eaux superficielles dans le canton et de l'améliorer à bien des égards en dépit du développement de l'urbanisation et de la multiplication des substances utilisées dans la vie quotidienne par la population et l'industrie. Toutefois, comme le montrent les analyses des cours d'eau, la situation n'est pas encore satisfaisante. D'une part, l'infrastructure de traitement des eaux usées n'est pas complètement achevée. D'autre part, il faut compter avec la pollution diffuse qui provient en partie

d'activités agricoles, mais aussi de conduites non étanches. La mise en séparatif des ouvrages de canalisation, l'amélioration de l'entretien des installations et le remplacement des conduites défectueuses permettront d'améliorer la situation dans les années à venir.

3. INVESTISSEMENTS À RÉALISER

Le crédit additionnel proposé est destiné à terminer le subventionnement des ouvrages de protection des eaux au bénéfice de subventions selon les exigences du droit fédéral et à maintenir le régime actuel de la LAPE destiné à promouvoir le système séparatif. Dès lors sont concernés les investissements suivants:

- assainissement de quatre STEP
- élaboration des PGEE par les communes et associations
- remplacement de canalisations en système unitaire par des ouvrages en système séparatif.

3.1 Assainissement de quatre STEP

Quatre STEP doivent compléter leur équipement, soit pour répondre aux exigences fédérales, soit pour pouvoir traiter les boues d'épuration de manière adéquate:

- Les STEP de Villars-sur-Glâne, Marly et Posieux ne sont conçues et dimensionnées que pour le traitement de la pollution carbonée. Elles ne sont ainsi pas en mesure de transformer la pollution azotée (ammoniaque et nitrite nocifs à la faune piscicole) en nitrates beaucoup moins problématiques.

Pour les STEP de Villars-sur-Glâne et Marly, il s'agit de compléter leur équipement de manière conséquente. De tels aménagements ont déjà été réalisés et subventionnés dans de nombreuses autres STEP du canton.

Vu que le rejet de la STEP de Posieux est nettement moins important que celui des 2 STEP susmentionnées et afin de protéger le prélèvement d'eau potable de première importance situé au rejet de l'usine électrique d'Hauterive, il n'est pas prévu d'équiper la STEP d'une installation de nitrification mais d'une nouvelle conduite de restitution qui permettra d'amener les eaux usées rejetées par cette STEP à un lieu situé en aval du rejet de l'usine d'Hauterive et du point de captage d'eau potable. Le débit d'étiage y est nettement plus important que celui de la Petite Sarine, point de déversement actuel de la STEP de Posieux.

- La STEP de la région d'Estavayer-le-Lac à Font est en train de terminer la construction d'une installation de traitement des boues d'épuration permettant de les déshydrater en vue de les incinérer dans les installations de la SAIDEF à Posieux. Vu qu'une demande de subventions avait été déposée suffisamment tôt auprès de la Confédération pour réaliser cet équipement, l'installation est subventionnable.

3.2 Elaboration des PGEE

Le plan général d'évacuation des eaux (PGEE) est l'instrument de planification indispensable à toute évacuation des eaux. Le droit fédéral exige que les cantons veillent à leur établissement par les communes. Environ 25% des communes et associations fribourgeoises disposent déjà

de PGEE, les autres sont en train de les élaborer. L'objectif est de terminer l'ensemble de ces études en 2008, au plus tard.

3.3 Remplacement de canalisations en système unitaire

L'état sanitaire encore insuffisant des cours d'eau du canton s'explique en partie par des réseaux de canalisation déficients. Beaucoup de conduites ne sont pas étanches et le système d'évacuation en unitaire n'est pas approprié. En 1993, le législateur a voulu pallier à ce problème en subventionnant la pose de nouvelles canalisations en système séparatif. Le taux de subvention retenu n'est cependant pas suffisant (4 – 31%) pour inciter les communes à des travaux d'envergure. En vertu du principe de causalité inscrit à l'article 3a LEaux, cette contribution cantonale sera abrogée dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur les eaux.

3.4 Montants à investir entre 2007 et 2010

Sur la base des points précédents et de l'estimation des coûts des investissements présentés par les maîtres d'ouvrage dans le cadre des demandes de subvention, le montant total subventionnable peut être estimé comme suit:

- Adaptations de STEP

STEP Estavayer-le-Lac	Fr. 4 300 000
STEP Villars-sur-Glâne	Fr. 10 200 000
STEP Marly	Fr. 7 000 000
STEP Posieux	Fr. 2 100 000

Tenant compte des délais de réalisation fixés par la Confédération, on peut admettre que ces travaux seront réalisés jusqu'à fin 2011.

- PGEE

Travaux subventionnables pour terminer environ 100 PGEE	Fr. 10 000 000
---	----------------

Tenant compte du fait que les travaux sont en cours, on peut admettre que ces études seront terminées à fin 2008.

- Remplacement de canalisations en unitaire

En tenant compte de la fin du subventionnement pour ce type d'ouvrages avec la mise en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur les eaux, on peut estimer que le montant maximal subventionnable est de l'ordre de	Fr. 3 000 000
--	---------------

Ainsi le montant des travaux à réaliser entre 2007 et 2011 peut être estimé à **37 millions de francs**.

4. CRÉDIT D'ENGAGEMENT ADDITIONNEL

Selon la loi d'application de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution, le taux de subvention se situe, en fonction de la classification des communes, entre 4 et 31%. Au vu des objets à réaliser, le montant des subventions à verser pendant la période considérée peut être estimé de la manière suivante:

Adaptations de STEP	Fr. 3 700 000
PGEE	Fr. 2 200 000
Remplacement de canalisations en unitaire	Fr. 700 000
Total	Fr. 6 600 000
Solde disponible	Fr. - 700 000
Total nécessaire	Fr. 5 900 000

Le Conseil d'Etat vous demande en conséquence l'ouverture d'un crédit d'engagement additionnel de **5,9 millions de francs** valable pour les années 2007 à 2011.

Les crédits de paiement seront portés au budget des années concernées. Le Conseil d'Etat renseignera le Grand Conseil sur l'avancement des travaux et l'utilisation du crédit dans son compte rendu annuel.

Nous vous demandons l'octroi de ce crédit d'engagement additionnel, ce qui permettra de garantir le paiement des subventions cantonales des travaux et ouvrages de protection des eaux.

Compte tenu du montant en jeu et au vu de l'article 97 de la loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil, l'adoption du décret nécessite la majorité des membres du Grand Conseil.

BOTSCHAFT Nr. 306 19. Dezember 2006
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über einen
zusätzlichen Verpflichtungskredit
für die Subventionierung der
Gewässerschutzbauten und -arbeiten**

Der Grosse Rat hat bereits viermal Dekretsentwürfe angenommen, die die Ausrichtung von kantonalen Beiträgen an Gewässerschutzbauten und -arbeiten wie Abwasserreinigungsanlagen (ARA), Kanalisationswerke oder Generelle Entwässerungspläne (GEP) zum Gegenstand hatten. Er stützte sich dabei auf das geltende Bundesrecht, das vorsieht, dass nur dann Bundesbeiträge ausbezahlt werden, wenn sich auch der Kanton beteiligt.

Es handelt sich dabei um folgende Dekrete:

- 23. Mai 1973
Verpflichtungskredit von 32 Millionen Franken
- 7. Februar 1979
Verpflichtungskredit von 33 Millionen Franken
- 20. Februar 1986
Verpflichtungskredit von 40 Millionen Franken
- 20. Februar 1991
Verpflichtungskredit von 84 Millionen Franken

Damit sind bisher insgesamt 189 Millionen Franken für die seit 1972 erstellten Gewässerschutzbauten bewilligt worden.

Ende 2005 waren die bewilligten Kredite praktisch vollständig erschöpft. Genauer: Es sind noch rund 700 000 Franken verfügbar. Um einerseits die ab Beginn des Rechnungsjahrs 2007 vorgesehenen Subventionen und andererseits die für die kommenden Jahre vorzusehenden Subventionen gemäss des Stands der Arbeiten im Gewässerschutz (Gewässerschutzbauten und GEP) ausrichten zu können, braucht es deshalb einen zusätzlichen Verpflichtungskredit.

Die Botschaft ist wie folgt aufgegliedert:

- 1. Entwicklung der Beiträge**
- 2. Vierzig Jahre Abwasserreinigung**
- 3. Anfallende Investitionen**
- 4. Zusätzlicher Verpflichtungskredit**

1. ENTWICKLUNG DER BEITRÄGE

1.1 Bundesbeiträge

In den letzten 40 Jahren erhielten die Freiburger Gemeinden, Abwasser- und Abfallbewirtschaftungsverbände vom Bund etwa 370 Millionen Franken. Damit wurden Gewässerschutzbauten (ARA, Kanalisationswerke), GEP und verschiedene Anlagen zur Abfallbehandlung (Verbrennungsanlagen, Reaktordeponien, Kompostieranlagen) mitfinanziert.

Mit der am 20. Juni 1997 geänderten Fassung des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) wurde das Verursacherprinzip eingeführt. Aus diesem Grund, und um den zunehmenden finanziellen Problemen des Bundes zu begegnen, wurden die Zahl der beitragsberechtigten Bauten und der Beitragssatz deutlich gesenkt. Heute werden vom Bund nur noch GEP und bestimmte Gewässerschutzbauten – im Wesentlichen ARA, für die die Beitragsgesuche vor dem 1. November 1997 eingereicht wurden – subventioniert. Die Zahl der Objekte, die der Bund noch mitfinanziert, hat also deutlich abgenommen.

1.2 Kantonsbeiträge

Zwischen 1972 und 2005 hat der Kanton beinahe 189 Millionen Franken für Gewässerschutzbauten ausgegeben.

Der Anspruch auf einen Kantonsbeitrag für solche Bauten besteht dann, wenn das Projekt den für die Gewährung von Bundessubventionen geltenden Kriterien entspricht (Art. 52 des Ausführungsgesetzes vom 22. Mai 1974 zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung AGGSchG). Das heisst, dass die Zahl der Gewässerschutzbauten, die noch vom Kanton subventioniert werden müssen, ebenfalls stark zurückgegangen ist.

Auch wenn das kantonale Gesetz vom 23. November 2004 zur Änderung des AGGSchG dem Kanton die Möglichkeit gibt, den Ersatz von veralteten Kanalisationen im Mischsystem durch Leitungen im Trennsystem zu subventionieren, ändert dies kaum etwas an der Höhe der anstehenden Subventionen. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt nämlich, dass der Beitragssatz von 22% einen ungenügenden Anreiz bietet, solche Trennsysteme zu verwirklichen.

2. VIERZIG JAHRE ABWASSERREINIGUNG

In den 60er-Jahren haben die Gemeinden damit begonnen, Gewässerschutzbauten zu finanzieren. In einer ersten Phase beschränkte man sich auf Bauten, mit denen das Abwasser in das nächstgelegene Oberflächengewässer geleitet werden konnte. Seither sind im Kanton 29 ARA und ein weit verzweigtes Kanalisationsnetz, mit