

03.421

**Initiative parlementaire
Usines d'incinération des ordures ménagères
du canton du Tessin**

**Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement
du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil des Etats**

du 4 septembre 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la commission vous soumet le présent rapport qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de loi ci-joint.

4 septembre 2003

Pour la commission:

Le président, Christoffel Brändli

Condensé

Le canton du Tessin avait retenu le système d'élimination des déchets «Thermo-select» et obtenu un permis de construire, mais il a dû résilier le contrat parce que le prototype de ce système situé à Karlsruhe n'avait pas réussi à démontrer à temps sa fiabilité technique. Entre-temps, le délai fixé à l'art. 62 de la loi sur la protection des eaux avait expiré, entraînant ainsi une annulation de la contribution fédérale prévue. Cette initiative vise donc à ajouter une clause à la loi sur la protection des eaux pour permettre aux régions ayant respecté le délai initial d'obtenir une prorogation jusqu'au 31 octobre 2005, lorsque pour des raisons techniques qui ne peuvent être imputées au canton, ces régions ont dû formuler une nouvelle demande de permis de construire.

Rapport

1 Situation initiale

Le 4 octobre 2002, le conseiller aux Etats tessinois Filippo Lombardi a déposé l'initiative parlementaire 02.462 relative à une modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux). La modification proposée a pour but de permettre le subventionnement par la Confédération de l'usine d'incinération (UIOM) projetée par le canton du Tessin.

1.1 Texte et développement de l'initiative parlementaire 02.462 Modification de la LEaux. Indemnités pour installations d'élimination des déchets (Lombardi)

Me fondant d'une part sur l'art. 160, al. 1, de la Constitution (Cst.) et d'autre part sur l'art. 21^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'art. 62, al. 2, de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) est complété comme suit:

Art. 62, al. 2

2... Pour les régions qui, tout en ayant respecté le délai du 31 octobre 1999, sont contraintes par des raisons de force majeure à recommencer la procédure d'octroi du permis de construire, ce délai est prolongé jusqu'au 31 octobre 2005.

Développement

Dans le cadre de sa stratégie d'élimination des déchets – déterminée par le résultat de deux votations populaires –, le canton du Tessin, en accord avec l'OFEFP qui marquait son intérêt pour le développement d'une technologie innovative, avait choisi le nouveau système Thermoselect, en octroyant, dans les délais fixés par l'art. 62, al. 2, LEaux, le permis de construire cette installation à Giubiasco, avec l'engagement de la Confédération de verser l'indemnité prévue par cet article (env. 50 millions de francs).

Suite au retard important de la mise en fonction et de la certification du prototype de ce système par les autorités allemandes à Karlsruhe – condition sine qua non du contrat passé entre le canton du Tessin et le consortium Thermoselect SA/Energie Baden-Württemberg AG –, le canton s'est vu dans l'obligation de résilier ce contrat le 19 septembre 2000. Il transporte actuellement la plupart de ses déchets solides urbains dans les cantons de Zurich et de Thurgovie, où ils sont incinérés.

Les capacités excédentaires de ces cantons se réduisant rapidement, et la Confédération ayant indiqué que de nouvelles installations d'élimination des déchets seraient bientôt nécessaires, le canton du Tessin a repris en main le dossier pour mettre une nouvelle fois en soumission une telle installation qui permette d'éliminer ses déchets au Sud des Alpes. Une telle installation aurait toutefois besoin d'un nouveau permis

de construire, qui ne respecterait alors plus le délai fixé à l'art. 62, al. 2, LEaux. Du coup, l'installation du Tessin serait la seule prévue par la planification fédérale à ne pas pouvoir bénéficier de l'indemnité fédérale.

Quel que soit le choix final du Tessin, il importe de ne pas pénaliser le canton en liant l'indemnité fédérale à un projet de construction et à une technologie particulière. Il faut dès lors modifier l'art. 62, al. 2, LEaux, afin que les régions qui se trouveraient – pour cause de force majeure – dans l'obligation de recommencer la procédure d'octroi du permis de construire ne soient pas pénalisées.

1.2 Examen pour préavis de l'initiative parlementaire 02.462 Modification de la LEaux. Indemnités pour installations d'élimination des déchets (Lombardi)

Lors de la discussion qui a entouré l'examen pour préavis, il a été expliqué que le canton du Tessin fait actuellement incinérer ses déchets en Suisse orientale. Ceci provoque des coûts de transport d'environ 70 francs par tonne selon les indications fournies par le canton. Pour une quantité annuelle de 140 000 tonnes, cela correspond à 10 millions de francs, ou à 200 millions de francs sur une période de 20 ans – soit 80 % des coûts d'investissement prévus pour l'installation projetée au Tessin. Il est évident qu'il serait judicieux de construire une UIOM dans ce canton puisque cela réduirait les coûts. La Confédération n'a formellement promis aucune subvention pour le projet d'installation Thermosteel parce que la réalisation de l'installation n'était pas acquise en raison des difficultés techniques rencontrées; l'installation aurait toutefois eu droit à une subvention.

Après la conclusion du contrat entre le canton du Tessin et la société Thermosteel SA, un permis de construire a été octroyé dans le délai fixé à l'art. 62, al. 2, de la LEaux. Le consortium allemand s'est toutefois trouvé dans l'impossibilité de respecter le contrat. Le canton du Tessin a donc dénoncé le contrat et procédé à un nouvel appel d'offres. Il choisira prochainement une nouvelle installation. Il faudra donc accorder un nouveau permis de construire, mais celui-ci n'aura pas été octroyé dans le délai prolongé, fixé au 31 octobre 1999.

Les questions suivantes ont été discutées:

- a. point de vue juridique: une modification de loi qui ne concerne qu'un canton est-elle judicieuse?
- b. point de vue financier: quel sera l'effet de la demande de subventions sur la planification financière, à une période marquée par les efforts d'économie?
- c. point de vue technique: où en est la planification des capacités d'incinération des déchets à l'échelle nationale?
- d. point de vue politique: la CEATE-CE peut-elle dire non dans le cas du canton du Tessin, alors que les Chambres – en adoptant la proposition Respini – avaient décidé de prolonger jusqu'au 31 octobre 1999 le délai fixé dans la loi sur la protection des eaux?
- e. point de vue de la procédure: faut-il donner suite à l'initiative Lombardi ou déposer une initiative de la commission?

La CEATE-CE ne souhaitait pas prendre de décision avant que ces questions soient examinées. Lors de sa séance du 9 janvier 2003, elle a demandé à l'OFEFP d'élaborer un rapport sur l'importance d'une UIOM dans le canton du Tessin, sur les aspects financiers, juridiques et techniques d'une éventuelle subvention ainsi que sur les variantes possibles.

Le rapport de l'OFEFP du 3 mars 2003, intitulé «Usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) du canton du Tessin: subventionnement par la Confédération», a été discuté par la CEATE-CE le 1^{er} mai 2003. Il est repris dans les chap. 2 à 5 de la présente initiative de commission.

M. Lombardi, conseiller aux Etats, a insisté sur le fait que les subventions concernées ne seraient pas utilisées avant 2007: le fait qu'elles n'aient pas été prévues dans le plan financier 2004–2006 ne pose donc pas problème. Il a également signalé qu'aucune autre UIOM n'était envisagée et que la prolongation du délai ne constituerait ainsi aucune discrimination. L'administration doit veiller au respect du principe de l'égalité de traitement de tous les ayants droit lors du subventionnement. Vu que les dispositions déterminantes de la loi sur la protection des eaux ont été modifiées à plusieurs reprises, il faut examiner avec soin pour chaque projet quelle version de cette loi s'applique, lorsqu'il faut déterminer le droit aux subventions ainsi que le taux de subventionnement. Dans le cas présent, le facteur décisif est la délivrance dans les délais impartis d'une autorisation de construire de première instance relative à la construction de l'installation. Si tel n'est pas le cas, le droit applicable ne fournit pas de base légale suffisante pour le subventionnement. En général, les changements apportés au projet modifient aussi les conditions de subventionnement.

La commission a approuvé la proposition figurant dans le rapport et consistant à élaborer une initiative de commission, puis à faire retirer l'initiative parlementaire 02.462. Elle a tout d'abord décidé, à 10 voix contre 0, de donner suite à l'initiative parlementaire. Elle a ensuite approuvé, également à 10 voix contre 0, le dépôt d'une initiative de commission.

2 **Grandes lignes du projet**

2.1 **Motifs**

2.1.1 **Situation initiale**

Politique de gestion des déchets de la Confédération

Depuis la publication en 1986 des lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse, la Confédération préconise d'incinérer dans des installations appropriées les déchets combustibles qui ne peuvent pas être valorisés. Ceci parce que le stockage direct des déchets urbains dans des décharges entraîne des émissions de gaz pendant des décennies et que les eaux usées provenant des décharges sont polluées pour des siècles. Les principes des lignes directrices ont été concrétisés en 1990 par l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD); l'obligation d'incinérer a été introduite à cette occasion. Depuis le 1^{er} janvier 2000, la mise en décharge des déchets combustibles non valorisables est interdite.

Pour que l'interdiction de stockage des déchets combustibles puisse être appliquée, il faut disposer de capacités d'incinération suffisantes dans les UIOM. Toutefois, il faut également éviter les surcapacités, car celles-ci devraient être payées en fin de compte par les producteurs de déchets par le biais de taxes d'incinération plus élevées. La Confédération et les cantons ont donc renforcé, depuis le début des années 1990, la coordination de la planification des UIOM. C'est notamment grâce à cette collaboration intercantonale qu'il a été possible de renoncer en 1994 à la réalisation de six nouvelles UIOM.

Planification d'une UIOM dans le canton du Tessin

Dès la fin des années 1980, le canton du Tessin a planifié la construction d'une nouvelle UIOM en remplacement de deux anciennes installations qui ont dû être fermées parce qu'elles ne satisfaisaient plus aux prescriptions légales. La Confédération avait déjà reconnu à l'époque le besoin d'une telle installation, position qu'elle a confirmée depuis à plusieurs reprises afin de concrétiser l'objectif d'une autonomie régionale en matière d'élimination des déchets. Après une votation populaire en 1993 demandant la construction d'une usine basée sur une nouvelle technologie de traitement, le canton du Tessin s'est efforcé de réaliser une installation de la maison Thermoselect qui a pour caractéristique de produire des résidus vitrifiés. La fiabilité industrielle du procédé n'ayant pas pu être démontrée, le canton du Tessin a décidé en septembre 2000 de rompre le contrat de concession qui le liait à la maison Thermoselect. En décembre 2002, un tribunal arbitral a jugé que la décision du canton était possible et justifiée.

Depuis septembre 2000, le canton du Tessin a entrepris la planification d'une UIOM basée sur la technologie traditionnelle du four à grille, avec l'objectif ambitieux de mettre en service cette installation d'ici 2006. L'octroi éventuel de subventions par la Confédération est un élément important pour la réalisation du projet. D'ici la mise en service de sa propre UIOM, le canton s'est engagé à acheminer ses déchets combustibles dans les UIOM de Suisse orientale.

2.1.2 Importance de l'UIOM du Tessin dans la planification de la Confédération

Comme déjà indiqué, la coordination des UIOM par la Confédération a pour objectif la mise à disposition de capacités d'incinération suffisantes pour brûler tous les déchets combustibles produits en Suisse, sans créer pour autant de surcapacités de traitement. De plus, il s'agit d'arriver à une répartition régionale équilibrée des installations, afin d'éviter des transports inutiles de déchets. On peut relever ce qui suit au sujet des quantités de déchets combustibles et des capacités d'incinération:

2.1.2.1 Quantités de déchets combustibles

Situation générale en Suisse

Le recensement des déchets pour 2001 fait état de 3,14 millions de tonnes de déchets combustibles, soit une quantité de 430 kilos par habitant.

Déchets combustibles 1992–2001

Tableau 1

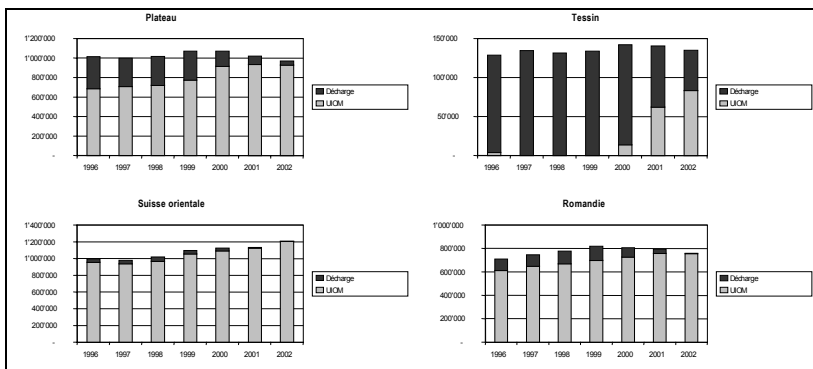
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	[Mio t/a]	[Mio t/a]	[Mio t/a]	[Mio t/a]	[Mio t/a]	[Mio t/a]	[Mio t/a]	[Mio t/a]	[Mio t/a]	[Mio t/a]
Total déchets combustibles	3.25	3.03	2.96	2.88	2.92	3.00	3.17	3.19	3.14	3.12
Variation par rapport à l'année précédente	-2,7%	-6,8%	-2,3%	-2,7%	+1,4%	+2,7%	+5,8%	+0,5%	-1,5%	-0,6%
Elimination en UIOM	2.31	2.25	2.27	2.29	2.34	2.42	2.59	2.80	2.92	3.03
en décharge	0.94	0.78	0.69	0.59	0.58	0.58	0.59	0.39	0.22	0.09

En raison du manque de capacités d'incinération, il a fallu continuer à mettre en décharge des déchets combustibles après le 1^{er} janvier 2000.

La quantité totale de déchets combustibles acheminés dans les UIOM et les décharges est relativement stable depuis 1999. La forte progression enregistrée entre 1996 et 1999 (+10 %) ne s'est heureusement pas poursuivie. En 2001, 97 % des déchets combustibles ont pu être incinérés en UIOM. Le reste a été stocké en décharge bioactive. Depuis 1992, lorsque l'OFEPF a commencé de recenser systématiquement les quantités de déchets, la part des déchets éliminés par voie thermique a augmenté de 18 %.

Elimination des déchets combustibles dans les régions

Figure 1



Incinération et stockage des déchets combustibles dans les 4 régions d'élimination de Suisse

- Plateau: AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO
- Suisse orientale (y. c. FL): AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TG, UR, ZG, ZH
- Romandie: FR, GE, JU, NE, VD, VS
- Tessin: TI

En dépit de l'interdiction de stockage des déchets combustibles en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000, il n'a pas été possible d'incinérer tous ces déchets. La forte augmentation des quantités à la fin des années 1990 a débouché sur une pénurie de capacités de traitement, qui a nécessité de recourir dans diverses régions à la mise en décharge de déchets combustibles (voir fig. 1). C'est ainsi qu'il a fallu stocker encore 390 000 tonnes de déchets combustibles en 2000, 220 000 tonnes en 2001 et guère plus de 90 000 tonnes en 2002. Dès qu'il y aura suffisamment de capacités de traitement, aucun déchet combustible ne devra plus être mis en décharge.

Evolution des quantités de déchets combustibles

Tous les biens consommés finissent tôt ou tard par devenir des déchets. Il faut alors les recycler, les incinérer ou les mettre en décharge. Il existe un lien étroit entre évolution de la conjoncture et quantité de déchets. Celle-ci dépend également de l'évolution démographique. Au vu des prévisions conjoncturelles plutôt mitigées pour les prochaines années, il ne faut pas s'attendre dans un avenir proche à un accroissement de la consommation.

Au cours des années 1990, les déchets à incinérer se sont maintenus à un niveau constant, ou ont même légèrement régressé grâce à une augmentation du recyclage, ceci en dépit d'un accroissement de la consommation et donc des quantités totales de déchets. Pour les fractions importantes en termes de quantités que sont le verre usagé et le vieux papier, la Suisse a dorénavant atteint des taux de recyclage qui ne permettent plus d'espérer de progression importante. La collecte des déchets organiques recèle par contre encore un certain potentiel. Les systèmes existants pour la valorisation de ces déchets doivent être améliorés partout où cela est possible à des coûts raisonnables. On peut notamment envisager une amélioration en intensifiant la collecte des déchets de cuisine et de jardin dans diverses agglomérations urbaines. Une étude interne de l'Office fédéral de l'énergie a relevé que le Tessin disposait encore d'un potentiel conséquent en matière de valorisation des déchets verts.

En matière de planification des UIOM, il faut toutefois relever qu'un accroissement de la valorisation des déchets verts par méthanisation ou compostage ne coïncide pas avec une réduction des besoins en capacités d'incinération. Les déchets organiques ont en effet un faible pouvoir calorifique et ne fournissent que peu d'énergie à une UIOM. Comme la capacité d'une UIOM est déterminée en bonne partie par le contenu énergétique des déchets, la valorisation accrue des déchets organiques n'a que peu d'influence sur le besoin global en capacités d'incinération.

L'OFEP estime que les quantités de déchets combustibles devraient être stables au cours des prochaines années. D'une part, l'accroissement démographique devrait compenser en partie les progrès enregistrés dans le recyclage. D'autre part, il faut s'attendre à une augmentation de plusieurs dizaines de milliers de tonnes d'ordures ménagères provenant des régions limitrophes (D, F). Les accords concernant cette coopération transfrontière de proximité sont déjà en partie signés.

2.1.2.2

Planification des capacités d'UIOM en Suisse jusqu'en 2010

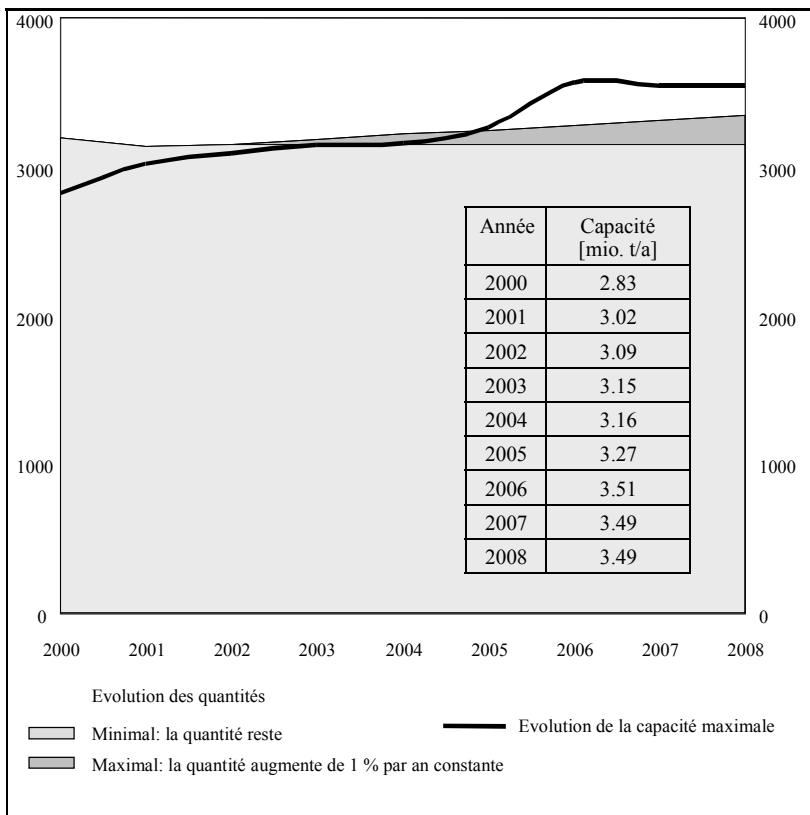
Considérations générales

Au vu des 3,2 millions de tonnes de déchets combustibles auxquelles on peut encore s'attendre à l'avenir, la Suisse manque environ de 100 000 tonnes de capacité annuelle d'incinération. Comme le montre la figure ci-dessous, les agrandissements et les nouvelles installations qui devraient être réalisés d'ici 2006, doivent permettre de brûler prochainement la totalité des déchets combustibles produits en Suisse.

Quantités de déchets et capacités des UIOM jusqu'en 2008: prévisions

Capacités et quantités de déchets (1000 t)

Figure 2



Evolutions retenues pour le scénario «capacité maximale»

Année	UIOM	Evolutions	Effet sur la capacité
Milieu 2001	Fribourg	Nouvelle UIOM	Nouvelle capacité: 88 000 t/a
Milieu 2001	Josefstrasse, ZH	2 ^e ligne de fours révisée	En plus 30 000 t/a (possible: 100 000 t/a, mais limitation pour raisons politiques)
Milieu 2001	Hinwil	2 ^e ligne de fours révisée	En plus: 20 000 t/a
2002	Les Cheneviers	Exploitation à plein régime	En plus: 46 000 t/a
2002	Hinwil	Ligne révisée	En plus: 20 000 t/a
2002	Zermatt	Fermeture de l'UIOM	Perte de capacité: 9000 t/a
Dès 2003	Zuchwil	Nouvelle 4 ^e ligne comme réserve	Capacité inchangée
Dès 2003	Monthey	Remplacement vieille ligne	En plus: 50 000 t/a
Dès 2005	Thoune	Nouvelle UIOM	En plus: 100 000 t/a
Dès 2005	Trimmis	Remplacement ancienne ligne	En plus: 20 000 t/a
Dès 2006	Tessin	Nouvelle UIOM	En plus: 160 000 t/a
Dès 2006	Lausanne	Fermeture ancienne usine	Perte de capacité: 40 000 t/a
Dès 2006	Lausanne	Nouvelle UIOM	En plus 130 000 t/a

La figure 2 montre aussi que de nouveaux projets d'UIOM doivent être abordés avec retenue. Sans coordination sur l'ensemble de la Suisse, il se pourrait en effet que des surcapacités voient le jour à partir de 2006. L'OFEFP, les services spécialisés des cantons ainsi que les exploitants d'usines se retrouvent donc régulièrement pour faire l'état des quantités de déchets et des capacités d'incinération. La loi sur la protection de l'environnement (LPE) oblige les cantons à collaborer et à éviter la création de surcapacités de traitement. A intervalles réguliers, l'OFEFP rencontre les représentants des trois grandes régions de planification «Romandie», «Plateau» et «Suisse orientale/Tessin»; il leur fait part des évolutions prévisibles et enjoint les cantons et associations à la retenue lors d'agrandissements d'installations non planifiés. Toutefois, l'octroi des autorisations nécessaires pour l'agrandissement ou la construction de nouvelles installations reste, en fonction du droit cantonal, de la compétence du canton ou de la commune concernés.

Un bon moyen pour adapter les besoins aux capacités de traitement se présente lors du remplacement de vieilles installations. Sur le plan technique, une UIOM atteint en général sa limite d'âge au terme de 20 à 25 ans de service. Actuellement, 12 des 57 lignes de fours en service ont plus de 20 ans et représentent une capacité d'incinération annuelle de 440 000 tonnes. Ces lignes devront probablement être remplacées dans les cinq ans à venir, ou dans tous les cas subir une révision complète. Tout en tenant compte de l'évolution des quantités de déchets et du moment où l'installation projetée dans le canton du Tessin sera mise en service, il est possible d'adapter la capacité d'incinération aux besoins réels de traitement lors du remplacement ou de l'abandon des vieilles lignes de fours.

3 **Commentaire concernant la nouvelle disposition**

Le complément apporté à l'art. 62, al. 2, de la loi sur la protection des eaux (LEaux), permet d'éviter de recourir à une nouvelle décision purement formelle du Conseil fédéral pour l'UIOM du Tessin, dans la mesure où c'est la seule installation qui satisfait à toutes les conditions énumérées ci-dessus. Par ailleurs, avec cette formulation, il n'y a plus besoin de recourir au critère peu clair de la force majeure.

4 **Conséquences**

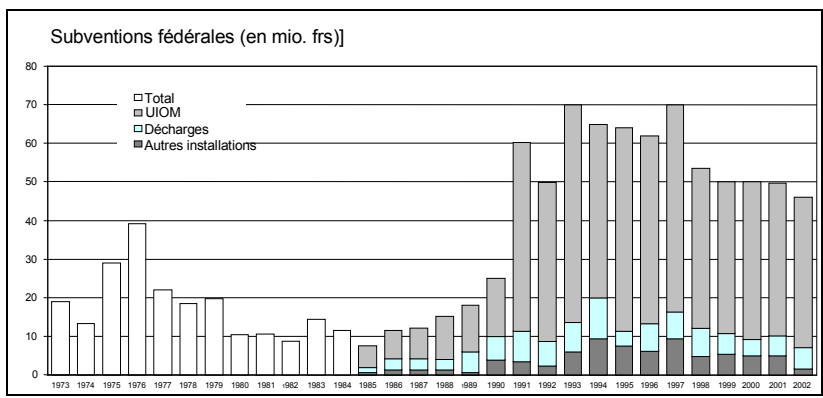
4.1 **Conséquences financières et effet sur l'état du personnel**

4.1.1 **Subventions de la Confédération aux installations d'élimination des déchets**

Depuis l'introduction du subventionnement aux installations d'élimination des déchets en 1973, la Confédération a alloué des indemnités pour un montant total de 995 millions de francs (état fin 2002). Ceci correspond à une contribution de 138 francs par habitant. La plus grande partie des subventions a été attribuée aux UIOM. Il y a de grandes différences entre les cantons dans les montants de subventions attribués. Tout d'abord, ne sont soutenus que les cantons qui disposent d'installations ayant droit aux subventions; ensuite, la capacité financière des cantons a été pendant longtemps déterminante pour les taux de subventionnement. Ces facteurs expliquent que les subventions s'échelonnent de 0 à 480 francs par habitant selon les cantons.

Subventions fédérales aux installations d'élimination des déchets

Figure 3



Jusqu'à fin 2002 le canton du Tessin a obtenu 38 millions de francs de subventions fédérales pour les installations de traitement des déchets (surtout des décharges), soit 123 francs par habitant. Il se retrouve ainsi légèrement en dessous de la moyenne suisse. Ce montant serait toutefois plus que doublé si des subventions de quelque 50 millions de francs étaient octroyées à la nouvelle usine du Tessin.

4.1.2 Conséquences financières pour la Confédération et le canton du Tessin

Subventionnement par la Confédération

Lors du calcul des frais d'investissement pour un nouveau projet d'UIOM, il faut compter, selon la situation du marché et la capacité prévue de l'installation, avec des coûts de l'ordre de 1500 à 2000 francs par tonne de capacité d'incinération installée. C'est dans cette fourchette que se situe également le projet d'UIOM du Tessin, qui fait état d'une capacité de 160 000 tonnes pour des coûts totaux de l'ordre de 250 millions de francs (sans TVA).

Le taux de subventionnement pour les installations d'élimination des déchets se monte à 25 % selon la loi sur la protection des eaux (LEaux). Les subventions fédérales pour la future usine du Tessin se monteraient ainsi à quelque 50 millions de francs, tenant compte des coûts subventionnables et déduction faite des subventions accordées aux anciennes UIOM de Bioggio et de Riazzino (env. 4,8 mio. de frs). Le canton du Tessin allouera vraisemblablement aussi des subventions à l'UIOM projetée.

Prise de position de l'Administration fédérale des finances

Les finances de la Confédération se présentent dans un état bien plus dramatique qu'attendu. L'année de comptes 2002 a bouclé avec un déficit de 3,3 milliards de francs. Pour les prochaines années, il faut s'attendre à des rentrées financières en diminution de 4 à 5,5 milliards suite aux pertes massives enregistrées à la Bourse et aux difficultés de l'économie.

L'ampleur étonnante des pertes au niveau des recettes ainsi que les modifications intervenues entre-temps dans les dépenses ont conduit à une détérioration marquée des perspectives budgétaires. Tenant compte des recettes 2002, des nouvelles estimations pour les rentrées financières ainsi que des pronostics économiques, il faut s'attendre à l'avenir à des déficits du budget de la Confédération qui se chiffreront en milliards de francs (4 à 5,5 mia. de frs.). Si l'on vient ajouter à ces chiffres déjà peu reluisants, les charges supplémentaires qui se profilent à l'horizon (part de la Confédération au pourcentage de TVA pour l'AVS/AI, objectif social pour l'assurance-maladie, exigences élevées dans le paquet fiscal pour l'imposition des bénéficiaires des personnes morales, négociations bilatérales II avec l'UE), l'écart entre les rentrées et les dépenses de la Confédération pourra atteindre les 7 milliards de francs.

Vu la situation, le Conseil fédéral a décidé lors de sa séance du 29 janvier 2003 de mettre en place une stratégie radicale d'assainissement des finances. Le point central est constitué par le programme d'allègement 2003, qui commencera à déployer ses effets dès 2005 et qui doit apporter des améliorations de l'ordre de 2 milliards de

francs d'ici 2006. Le deuxième paquet concerne le report dans le temps de l'imposition des couples et des familles, qui semble toutefois remis en cause par les décisions de la Commission de l'économie et des redevances (CER). Le troisième paquet concerne des augmentations d'impôts compensatoires qu'il faudra éventuellement prendre en compte en cas de besoin.

Le subventionnement de l'UIOM du Tessin par la Confédération à raison de 50 millions de francs n'est ni budgété, ni inclus dans le plan financier 2004–2006. Par ailleurs, sur la base des données présentées, il apparaît que la réalisation d'une UIOM au Tessin est plus avantageuse pour le canton, même sans subventions fédérales, que le maintien du statu quo. En regard de la détérioration massive des perspectives financières et des mesures d'assainissement drastiques à venir, l'Administration fédérale des finances *ne peut pas approuver* le subventionnement prévu de l'UIOM du Tessin et la modification proposée de l'art. 62 LEaux.

Influence du subventionnement sur le prix d'incinération

Le niveau des prix pour l'incinération des déchets dépend de plusieurs facteurs. Tant le taux d'utilisation de l'UIOM, que la politique d'amortissement, les coûts du capital, la constitution de réserves financières pour l'assainissement et le remplacement des équipements ainsi que l'importance des subventions accordées jouent un rôle dans ce contexte. Pour l'UIOM du Tessin, on peut estimer l'influence des subventions fédérales de la manière suivante.

Si l'installation était réalisée sans subventions fédérales ni subventions cantonales, les tarifs d'incinération se monteraient selon les estimations actuelles du canton du Tessin de 210 à 230 francs la tonne. En comparaison, les tarifs d'incinération diminueraient au maximum de 30 francs, et seraient de 180 à 200 francs la tonne, si l'installation bénéficiait de subventions fédérales.

Conséquences financières pour le canton du Tessin en cas de renoncement au projet d'UIOM

Si le canton du Tessin renonce à son projet d'UIOM, il devra exporter la totalité de ses déchets vers les usines de Suisse orientale. Le prix d'élimination des déchets se compose alors des frais de transport (à l'heure actuelle 73 frs./t, selon les indications du canton du Tessin) et des tarifs d'incinération (à l'heure actuelle 185 frs./t), soit un total de 258 francs la tonne (sans TVA). Les tarifs d'incinération pour les déchets urbains dans les UIOM de Suisse s'échelonnent entre 150 et 300 francs la tonne. Les conséquences financières à long terme d'une exportation des déchets, comparées à une solution où le Tessin dispose de sa propre UIOM, se présentent comme suit:

a) Comparatif des coûts: exportation des déchets tessinois – UIOM au Tessin avec subventions fédérales

Si l'UIOM projetée par le Tessin bénéficie des subventions fédérales, le prix d'exportation est 68 francs plus élevé que les tarifs moyens d'incinération d'une UIOM tessinoise. Rapportés à une quantité annuelle moyenne de 140 000 tonnes, les coûts pour une exportation des déchets sont ainsi environ 9,5 millions de francs plus élevés pour le Tessin que l'élimination sur place dans une nouvelle UIOM. Tenant compte d'une durée de vie moyenne de 20 ans pour une UIOM, la différence de prix résulte en un surcoût global de 190 millions de francs.

b) Comparatif des coûts: exportation des déchets tessinois – UIOM au Tessin sans subventions fédérales

Le coût supplémentaire pour une exportation des déchets en Suisse orientale est alors de 38 francs par tonne en comparaison d'une élimination dans une UIOM tessinoise, si cette usine ne bénéficie pas de subventions fédérales. Rapportés à une quantité annuelle moyenne de 140 000 tonnes, les coûts pour une exportation des déchets sont ainsi environ 5,3 millions de francs plus élevés pour le Tessin que l'élimination sur place dans une nouvelle UIOM. Calculé sur une période de 20 ans, le surcoût est de 106 millions de francs.

	Avec subventions fédérales	Sans subventions fédérales
Différence prix exportation – prix d'incinération TI par tonne	68 francs	38 francs
Economies annuelles de coûts avec élimination dans UIOM TI (140 000 tonnes / an)	9,5 millions de francs	5,3 millions de francs
Economies de coûts calculés sur une durée de vie d'UIOM de 20 ans	190 millions de francs	106 millions de francs

c) Coûts de transport totaux pour l'exportation des déchets du canton du Tessin

Les coûts pour l'exportation des déchets tessinois dans les UIOM de Suisse orientale sont conséquents. Avec un coût actuel pour le transport des déchets de 73 francs la tonne, les coûts totaux se montent ainsi à 10,2 millions de francs par an (quantité annuelle des déchets tessinois: 140 000 tonnes). Sur 20 ans, les coûts de transport s'élèvent donc à plus de 200 millions de francs, soit 80 % des frais d'investissement que nécessiterait la réalisation d'une nouvelle usine. Et il faudrait encore considérer les effets écologiques néfastes résultant de ces transports de déchets.

4.1.3 Effet sur l'état du personnel

Le projet n'a d'effet significatif ni pour le personnel de la Confédération, ni pour celui du canton.

4.2 Mise en œuvre

Le projet ne pose aucun problème de mise en œuvre.

5 Relation avec le droit européen

L'octroi de subventions fédérales pour la construction d'une usine d'incinération des ordures ménagères dans le canton du Tessin n'est pas significatif du point de vue du droit européen.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

6.1.1 Subventionnement

Sur la base de la loi sur la protection des eaux (LEaux), la Confédération a soutenu par le passé les cantons en leur octroyant des subventions lors de la construction initiale d'installations d'élimination des déchets, à savoir les UIOM, les décharges et les installations de compostage. A l'occasion des diverses révisions de la LEaux, les dispositions relatives au subventionnement ont été aménagées à chaque fois de façon plus restrictive. Dans la LEaux actuellement en vigueur (version du 20 juin 1997), la Confédération alloue aux cantons à faible ou moyenne capacité financière des indemnités aux installations d'élimination des déchets si la décision de première instance relative à la réalisation de l'installation est prise avant le 1^{er} novembre 1997. Lors du débat parlementaire, le Conseil des Etats a introduit un complément à l'art. 62, al. 2, LEaux qui permet au Conseil fédéral, pour les régions qui ne disposent pas encore de capacités d'élimination suffisantes, de proroger ce délai jusqu'au 31 octobre 1999 si les circonstances l'exigent.

En date du 1^{er} novembre 1997, les deux UIOM projetées pour le Tessin et l'Oberland bernois ne disposaient pas encore d'une autorisation de construire. Le Conseil fédéral a donc fait usage de sa compétence et a prorogé le délai jusqu'au 31 octobre 1999. Les autorisations de construire de première instance ont été délivrées tant pour l'installation de l'Oberland bernois que pour celle du Tessin avant le 1^{er} novembre 1999. Le canton du Tessin a adressé une demande de subventions à l'OFEPF en octobre 1999 pour l'usine projetée. L'OFEPF n'a toutefois pas rendu de décision formelle à ce sujet, que ce soit une décision de principe ou un octroi définitif de subventions, sachant que la réalisation de l'installation n'était pas assurée en raison des difficultés techniques rencontrées.

Le canton du Tessin n'a donc pas pu réaliser à temps l'installation Thermoselect, pourtant au bénéfice des autorisations requises. Désormais, il s'agit pour le canton d'assurer la planification, la procédure d'autorisation et finalement la construction d'une nouvelle usine basée sur une technologie traditionnelle. Cette usine présentant d'autres caractéristiques et dimensions que le projet Thermoselect, elle nécessite de toute évidence une nouvelle autorisation de construire. En conséquence, la condition posée par le législateur pour octroyer une indemnité fédérale, à savoir la délivrance d'une autorisation de construire avant le 1^{er} novembre 1999, n'est plus remplie.

Une argumentation admettant que l'ancienne autorisation de construire permettrait de remplir la condition donnant droit à des subventions fédérales pour une nouvelle usine, ne contreviendrait pas seulement aux exigences claires formulées dans l'art. 62, al. 2, LEaux, mais encore à la pratique constante de l'OFEPF en matière de subventionnement. Au cours des années passées, l'OFEPF a toujours examiné des demandes de subventionnement ayant subi des modifications importantes comme des demandes pour une nouvelle installation qui requièrent l'application du nouveau droit. Vu que les dispositions de la LEaux sur le subventionnement ont progressivement réduit le droit aux indemnités ces dernières années, un nouvel examen d'une demande selon le nouveau droit a donc régulièrement abouti à une décision en défaveur du requérant, et au profit de la caisse fédérale. Si dans le cas présent on décidait différemment pour le canton du Tessin, ceci constituerait une violation

évidente du principe de l'égalité de traitement. Une telle décision ne serait assurément pas comprise par tous ceux qui ont dû accepter des réductions de subventions dans une situation analogue.

6.2 Délévation de compétences législatives

Le projet ne prévoit la délégation d'aucune compétence législative.

6.3 Forme de l'acte

Le délai en question étant fixé dans la loi, il ne peut être prolongé que par une modification de ladite loi.

