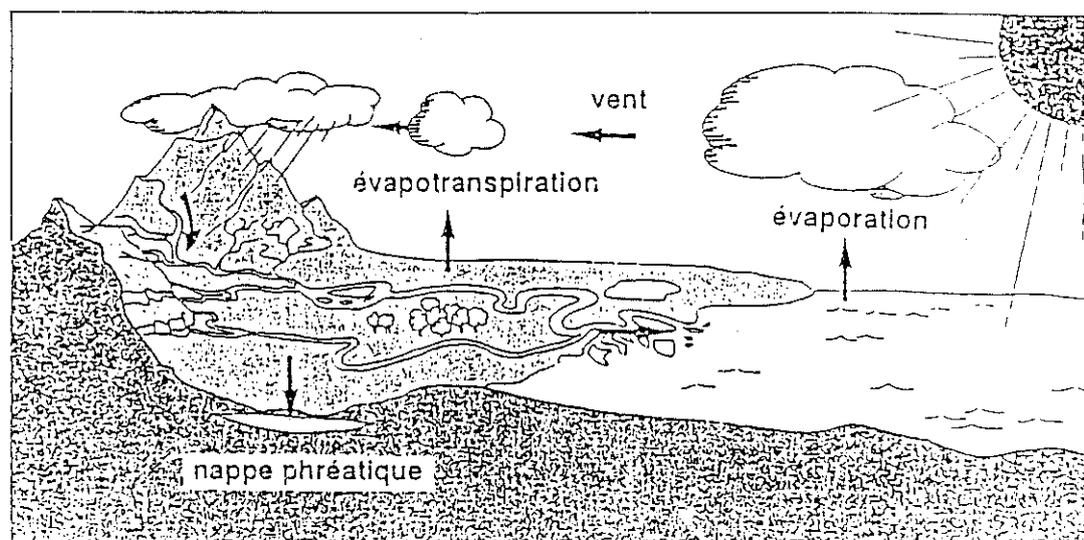


REGION BASSE - NORMANDIE

COMITE
ECONOMIQUE
ET
SOCIAL

AVIS

L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE
EN
BASSE-NORMANDIE



Rapporteur : M.G. Fontenier

14 décembre 1990

Le Comité Economique et Social de Basse-Normandie s'est réuni le vendredi 14 décembre 1990, à l'Abbaye-aux-Dames, à Caen, sous la présidence de M. DROULIN, à l'effet d'émettre notamment un avis sur l'Alimentation en Eau Potable en Basse-Normandie.

Le COMITE ECONOMIQUE et SOCIAL de BASSE-NORMANDIE,

- Après avoir confié à la Commission n° 3 "Aménagement de l'espace urbain, rural et maritime - Tourisme - Habitat" le soin d'étudier cette question ;

- Après avoir pris connaissance du rapport intitulé "l'Alimentation en Eau Potable en Basse-Normandie" ;

- Après avoir entendu l'avis de cette Commission spécialisée ainsi rédigé et amendé :

Deux sécheresses consécutives, en 1989 et en 1990, ont révélé un problème que l'on pensait définitivement résolu depuis plus de 15 ans, en l'occurrence celui de l'Alimentation en Eau Potable (A.E.P.) de la Basse-Normandie. Outre cet aléa climatique, exceptionnel par son ampleur et sa durée, d'autres facteurs ont contribué à la prise en considération de cette question par le Comité. Il s'agit tout d'abord de l'attention croissante portée par le public, par les médias et désormais par l'ensemble des responsables, à tout ce qui a trait à l'environnement et en particulier à l'eau. Il s'agit ensuite des exigences de plus en plus grandes de la réglementation et des consommateurs en faveur d'une eau qualitativement irréprochable, les sécheresses ayant prouvé la fiabilité globale du système au plan quantitatif sauf en quelques zones particulièrement fragiles. Il s'agit enfin de la volonté gouvernementale de réformer le système législatif et réglementaire dans le domaine de l'eau.

Les CARACTERISTIQUES de l'A.E.P. en BASSE-NORMANDIE

Les ressources utilisées pour l'alimentation en eau potable de la Basse-Normandie sont tributaires d'une pluviométrie et d'une géologie particulièrement originales.

Alors qu'il tombe en moyenne 850 millimètres d'eau par an sur le territoire régional, certains secteurs n'en recueillent que 600 (plaines de Caen, d'Argentan) tandis que d'autres en reçoivent près de 1 400 (Bocage Virois par exemple). De surcroît, ces précipitations sont essentiellement automnales et hivernales et induisent de ce fait des situations déficitaires en été dans les secteurs les moins arrosés.

A cette pluviométrie spécifique s'ajoute une géologie contrastée : à l'Ouest, le Bocage et le Cotentin sur le socle ancien caractérisés par un chevelu hydrographique dense, des aquifères très limités, un cycle hydrologique annuel, donc fragile ; à l'Est, le rebord du Bassin Parisien, constitué de roches perméables, doté de grands aquifères autorisant un régime hydrologique pluriannuel, donc stable.

La production est assurée à partir de près de 800 points de captage (dont une cinquantaine concerne des eaux de surface) gérés soit par des syndicats spécifiques de production, soit surtout par des syndicats ou des communes qui regroupent production et distribution. Ainsi, sur les 15 milliards de m³ arrosant la Basse-Normandie, 1 % soit environ 150 millions de m³(1) est prélevé et utilisé par les collectivités et les industriels à raison de 25 à 30 % d'origine superficielle et de 70 à 75 % d'origine souterraine. Ils convient également de signaler que les prélèvements n'augmentent plus que lentement en Basse-Normandie.

(1) - Dont 115 millions de m³ environ pour l'alimentation en eau potable des collectivités.

La distribution est réalisée par environ 430 unités allant de la commune isolée au regroupement d'une trentaine de communes. Comme le TABLEAU N° 1 le montre, les modes de distribution varient d'un département à l'autre. Ainsi, la Manche affiche une proportion importante de régies (41 % des communes de ce département y recourent). A cet égard, on constate que beaucoup de petites communes optent pour ce système : le fait est patent dans le Perche, mais aussi dans le Nord-Cotentin, le Centre-Manche et le Bessin. En revanche, le système de l'affermage est plus volontiers utilisé dans le Calvados et l'Orne et intéresse respectivement 62 et 73 % des communes de ces deux départements. Trois grandes sociétés se partagent l'essentiel des affermages.

Bien qu'encore très parcellisée, la distribution de l'eau en Basse-Normandie a de plus en plus tendance à recourir aux transferts, à l'interconnexion et aux bouclages d'un syndicat à l'autre, afin d'améliorer la sécurité quantitative et qualitative de l'approvisionnement. Les trois départements font appel à des degrés divers à ces techniques, l'Orne favorisant davantage l'interconnexion de proximité que les transferts d'eau de grands volumes. Le Syndicat Mixte de Production d'Eau du Centre-Manche (S.Y.M.P.E.C.) illustre cette tendance en ravitaillant 6 syndicats, 3 communes (dont Coutances) et le district de Saint-Lô, soit plus de 80 000 personnes.

	Régie Communes		Régie Syndicats		Régie Total	
	Affermage	Affermage	Affermage	Affermage	Affermage	Affermage
Calvados	29	50	19	63	48	113
	79		82		161	
Manche	37	16	23	38	60	54
	53		61		114	
Orne	52	27	21	59	73	86
	79		80		159	
Basse-Normandie	118	93	63	160	181	253
	211		223		434	

TABLEAU N° 1 - Nombre d'unités de distribution par type, par département et ensemble en Basse-Normandie

L'intervention financière des collectivités et de l'Etat dans le dispositif de l'alimentation en eau potable est essentielle. L'Etat, par le truchement du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (F.N.D.A.E.), les Conseils Généraux, le Conseil Régional et l'Agence Financière de Bassin financent, suivant la nature des opérations, de 30 à 70 % du coût

total des travaux d'adduction et de recherche en eau, le reliquat étant à la charge du maître d'ouvrage, en l'occurrence la commune ou le syndicat de communes intéressé. L'exemple du S.Y.M.P.E.C. illustre bien cette répartition des financements : d'un montant de 60 millions de francs, ce transfert d'eau a été pris en charge pour 40 % par les collectivités intéressées, pour 34 % par l'Agence Financière de Bassin Seine-Normandie, pour 13 % par le F.N.D.A.E., pour 7 % chacun par le Conseil Général de la Manche et le Conseil Régional.

Chaque partenaire fixe toutefois limitativement son domaine d'intervention. Ainsi, le Conseil Régional ne finance que les interconnexions de taille importante. Les Conseils Généraux prennent progressivement en charge la programmation des opérations liées à l'A.E.P. et ont donc un domaine d'intervention large, incluant la recherche en eau, les opérations de création et de rénovation de réseaux, la recherche de fuites et le traitement des eaux.

De par l'importance de ses concours, l'Agence Financière de Bassin se pose en partenaire incontournable. Elle octroie entre autres aux Conseils Généraux des dotations globales considérables et participe, de ce fait, au processus décisionnel. Au plan institutionnel, elle intervient notamment au niveau des recherches en eau et de la protection des ressources (financement de périmètres de protection et d'actions expérimentales de conduite de l'élimination des effluents d'élevage).

Enfin, l'Etat par le F.N.D.A.E. finance les travaux d'alimentation et de recherche en eau intéressant les communes rurales(2).

Il résulte de ces interventions financières concomitantes un prix de l'eau particulièrement artificiel faisant peser une partie importante des coûts, non sur l'utilisateur, mais sur le contribuable. Ce système de financement contribue, d'une certaine manière, au maintien d'un nombre exagéré de collectivités distributrices et à leur désresponsabilisation.

DIFFICULTES et PROBLEMES de l'A.E.P. en BASSE-NORMANDIE

A l'issue de ces deux années de sécheresse particulièrement sévère, les systèmes d'alimentation en eau potable mis en oeuvre en Basse-Normandie ont globalement répondu à l'attente et aux exigences des responsables et des usagers. Ce satisfecit global ne doit pas pour autant laisser penser que le dispositif régional ne souffre pas d'imperfections et ne présente pas des problèmes de fonctionnement.

Tout d'abord **au plan organisationnel**, le Comité a été frappé par le grand nombre de collectivités, d'organismes et d'administrations exerçant des compétences dans ce domaine. Ainsi, à la multiplicité des collectivités

(2) - Au sens du décret du 25 mars 1966 et non selon la définition de l'I.N.S.E.E..

impliquées -pas moins de 440 unités territoriales spécialisées dans la production et la distribution- s'ajoute une non moins étonnante diversité des administrations -intérieur, santé, agriculture, équipement, industrie, environnement-. A ces échelons territoriaux et administratifs s'adjoignent des établissements publics : les Agences Financières de Bassin(3) et le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (B.R.G.M.). Enfin, des structures consultatives ou de coordination participent à ce processus : Mission Déléguée de Bassin, Comité de Bassin, Comité Technique de l'Eau, Comité Départemental d'Hygiène et associations diverses (liste assurément incomplète).

Ce foisonnement se traduit par une impression, plutôt justifiée, de complexité et de conflits de compétences générateurs de difficultés ou de carences. A titre d'exemple, dans certaines administrations, les fonctions de surveillance et de police se télescopent avec les missions de conseils et de prestations d'ingénierie aux collectivités, ce parfois au détriment de l'intérêt général. Par ailleurs, les effets de la Décentralisation accentuent certains de ces éparpillements ou de ces dysfonctionnements. A cet égard, la responsabilité de la programmation varie d'un département à l'autre : dans le Calvados le Conseil Général l'assume, dans l'Orne c'est la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (D.D.A.F.) ; dans la Manche, c'est à la fois le Conseil Général, la D.D.A.F. et d'une certaine manière l'Agence Financière de Bassin. Enfin, en instaurant une nouvelle répartition des pouvoirs au profit des collectivités, la Décentralisation a réduit considérablement la possibilité pour les Préfets de prendre des mesures réglementaires de nature contraignante vis-à-vis des collectivités ne remplissant pas leurs obligations en particulier dans le secteur de l'A.E.P.

Au plan de la ressource, le Comité estime que la connaissance des aquifères est encore insuffisante. Les recherches entreprises ces dernières années, notamment à l'initiative des Départements, seuls ou en liaison avec les organismes compétents (Service Régional d'Aménagement des Eaux -S.R.A.E.-, D.D.A.F., B.R.G.M.) ont notamment eu pour but de répondre aux exigences ponctuelles et à des situations d'urgence. En outre, les ressources actuelles et futures, a priori de nature à répondre à l'ensemble de nos besoins à venir, ne semblent pas bénéficier de mesures protectrices suffisantes tant au plan qualitatif (insuffisance des périmètres de protection) qu'au plan quantitatif (connaissance partielle des prélèvements). Par ailleurs, l'existence d'un risque de pollution croissant et de mise en péril de certaines ressources par les nitrates et les micro-polluants est incontestable(4). Enfin, dans quelques secteurs de la Basse-Normandie se posent de véritables conflits de vocation. Ainsi sera-t-il toujours aussi difficile de concilier la protection de ressources en eau particulièrement vulnérables avec une activité agricole basée par exemple sur l'élevage intensif porcin et bovin.

(3) - La Basse-Normandie est concernée par deux Agences Financières de Bassin : Seine-Normandie et Loire-Bretagne, cette dernière intéressant la partie Sud de l'Orne essentiellement.

(4) - Parmi les micro-polluants, il est à noter que les pesticides sont employés par de multiples utilisateurs : agriculteurs, particuliers, industriels, collectivités, services publics...

Au plan de la distribution, le Comité considère qu'un certain nombre d'insuffisances altère la qualité et la sécurité de l'alimentation en eau potable des populations :

- disparité dans la fréquence des analyses qualitatives au détriment des petites collectivités ;
- existence de fuites constatées dans des réseaux atteignant plus souvent qu'on ne le pense 40 % du volume prélevé ;
- absence dans de nombreuses collectivités d'interconnexions et de bouclages ;
- enfin, caractère unique ou unicité des points de captage induisant pour un nombre important de collectivités une réelle insécurité dans l'approvisionnement.

Certaines zones de la Basse-Normandie sont plus particulièrement concernées par ces insuffisances : c'est le cas du secteur de Falaise, de Caumont-l'Eventé, du Val de la Vire dans le Calvados ; des secteurs de Rânes et d'Ecouché et de l'Ouest du département dans l'Orne ; d'une partie des secteurs littoraux dans la Manche (Barneville-Carteret et Granville notamment).

Cet ensemble de problèmes affecte au premier chef les collectivités dont la taille et la capacité financière sont faibles. Ces défauts structurels sont amplifiés par une volonté farouche de gérer au moindre coût et de s'opposer à tout regroupement.

PROPOSITIONS pour l'A.E.P. en BASSE-NORMANDIE

Préalablement à toute proposition relative à l'A.E.P. en Basse-Normandie, le Comité juge tout à fait nécessaire la réforme en cours du système législatif et réglementaire dans le domaine de l'eau. Ainsi, il faut privilégier la recherche d'une simplification dans la répartition et l'exercice des compétences, et souhaiter que les Préfets usent pleinement de leurs pouvoirs de coordination des services extérieurs de l'Etat. Par ailleurs, la mise en place d'une Direction Régionale de l'Environnement et de la Nature et l'indispensable coopération entre Direction Départementale de l'Equipement (D.D.E.) et D.D.A.F. pourraient permettre aux administrations concernées d'optimiser leurs actions et de retrouver des moyens humains et matériels à la hauteur des exigences nouvelles de leurs missions. Enfin, le Comité relève avec intérêt l'orientation du projet de Loi en faveur d'un rôle croissant des Agences de l'Eau.

En outre, le Comité considère que tout ce qui concourt à la sensibilisation des usagers et des élus doit être poursuivi et encouragé, afin de modifier certains comportements générateurs de gaspillage et de pollution. Ainsi, la sensibilisation des scolaires, l'information permanente des usagers sur la qualité de l'eau distribuée, et l'incitation à rechercher des économies sur les volumes consommés doivent être un souci permanent des responsables dans ce domaine.

Au plan détaillé, le Comité estime nécessaire d'améliorer la connaissance régionale des aquifères, de protéger les ressources et de rationaliser la distribution de l'eau.

Le Comité pense que **l'amélioration de la connaissance régionale des aquifères** doit être considérée comme un objectif primordial dans la mesure où la quasi-totalité des ressources régionales en eau présente une vulnérabilité certaine, notamment au plan qualitatif. Connaître la ressource pour favoriser sa gestion prévisionnelle est en Basse-Normandie une obligation et un enjeu. Or, le Comité considère que la connaissance du patrimoine hydrogéologique régional pourrait être affinée. Le Conseil Régional ne pourrait-il pas à ce titre financer tout ou partie d'un programme de recherche fondamentale sur l'hydrogéologie bas-normande, en particulier sur le Massif Ancien, en liaison avec l'Université de Caen et les administrations et organismes compétents ?

Le Comité estime également qu'une partie des informations déjà acquises est difficilement disponible parce qu'émiétée, voire non exploitée faute de moyens suffisants. Ainsi, aucune collectivité, aucun organisme, aucune administration ne détient en l'état actuel des choses la totalité des données existantes. Faut-il donc proposer la mise en place d'une banque des données hydrogéologiques ? La question se posera surtout si les réformes en cours ne viennent pas favoriser les synergies dans ce domaine.

La protection des ressources en eau doit être désormais considérée comme impérative et revêtir à la fois un aspect quantitatif et qualitatif. La mise en oeuvre de politiques très protectrices correspond donc à la nécessité d'une gestion rationnelle et prévisionnelle de ressources somme toute très vulnérables.

- Au plan quantitatif, le rôle des collectivités productrices s'avère déterminant. Il leur appartient donc de respecter les prescriptions d'utilisation des ouvrages de captage afin d'éviter tout gaspillage, dégradation ou épuisement des ressources.

Le Comité a également constaté que la connaissance des prélèvements opérés en surface ou dans les nappes par des particuliers, des industriels, des agriculteurs, voire par des collectivités, demeure notoirement insuffisante. En effet ces prélèvements peuvent perturber le fonctionnement de certains aquifères jusqu'à en condamner l'usage. Le Comité souhaite qu'une attention particulière soit portée à ce problème par les services compétents (Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche -D.R.I.R.-, D.D.A.F.). Il note d'ailleurs que le projet de Loi sur l'eau prend en compte cette question et propose la mise en place de dispositifs contraignants en matière de déclaration, d'autorisation et de chiffrage des volumes prélevés.

Enfin, le Comité est conscient du fait que le recours à l'irrigation en Basse-Normandie sera de plus en plus grand. Il convient donc, dès à présent, d'organiser une réflexion entre instances professionnelles et administratives sur l'impact des prélèvements et sur la nature des ressources concernées.

- C'est cependant au plan qualitatif que les enjeux semblent être les plus importants. En effet, le Comité considère que la ressource est plus menacée par des motifs qualitatifs que quantitatifs. A cet égard, la multiplication des causes de pollution (bactériologiques, nitrates, micro-polluants) et le caractère de plus en plus sévère des normes sanitaires de distribution justifient cette préoccupation. Deux catégories de mesures peuvent être envisagées, l'une dans le domaine réglementaire, l'autre vis-à-vis des produits polluants.

- Au plan réglementaire, le Comité a constaté que la procédure, impérative, des périmètres de protection est appliquée de façon imparfaite, faute de moyens bien sûr, mais aussi de volonté. Ainsi, 35 % des captages dans le Calvados font l'objet d'une déclaration d'utilité publique, 3,5 % dans la Manche et aucun dans l'Orne. Le Comité demande donc que, pour les captages nouveaux, cette procédure soit respectée (D.U.P., publication aux hypothèques, inscription dans les documents d'urbanisme officiels). L'Etat, avec l'aide des Départements et de l'Agence Financière de Bassin, doit prendre en considération cette obligation légale.

Si la prescription de périmètres de protection ne doit pas être négligée, la préservation efficace des nappes nécessite surtout une limitation, voire une interdiction, des activités préjudiciables à la qualité des eaux. Cette forme catégorique de protection passe, soit par l'achat de zones entières et vastes, soit par l'indemnisation ; celle-ci devra prendre en compte les charges et surcharges qu'entraînera le respect de ces exigences, notamment pour la pratique agricole. Il est possible d'envisager la mise en oeuvre de telles mesures dans une partie des marais du Cotentin, de la Dives et de la Vallée de l'Orne en aval d'Argentan, ces zones agronomiquement médiocres renfermant d'importants aquifères. Le maintien sur ces secteurs d'une agriculture traditionnelle (sans mise à nu des sols ni recours aux pesticides) favoriserait l'entretien du paysage et les rendrait surtout exempts de contamination par les micro-polluants. De surcroît, ces zones humides présentent la particularité d'assurer une dénitrification naturelle des eaux.

- C'est pourquoi le Comité pense que la préservation d'eaux de qualité est surtout tributaire des efforts qui seront consentis pour limiter les pollutions des ressources par les nitrates et surtout par les pesticides, et plus généralement les micro-polluants.

Concernant les nitrates, la systématisation des analyses de sol pour ajuster la fertilisation aux besoins agronomiques semble être, pour le Comité, la seule solution efficace et admissible. Dans le même ordre d'idées, il

serait nécessaire de poursuivre dans le Calvados et l'Orne une mise aux normes des exploitations d'élevage plus conforme à la protection des ressources superficielles. La politique menée dans la Manche est à cet égard exemplaire. Les Conseils Généraux concernés, avec l'appui de l'Agence, des Chambres d'Agriculture et des Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale (D.D.A.S.S.), pourraient axer leurs actions notamment sur les zones de bocage.

Concernant les pesticides, le Comité considère qu'il s'agit du sujet prioritaire de préoccupation et d'action pour les années à venir. Il semble en effet que la présence et les concentrations de ces types de polluants aient tendance à se généraliser et à croître, menaçant de ce fait durablement les ressources actuelles et futures. Dans ce domaine, le Conseil Régional (et éventuellement l'Etat dans le cadre d'un futur Contrat de Plan) pourrait jouer un rôle déterminant en adjoignant à sa politique d'interconnexion un volet qualité absolument essentiel. Il pourrait ainsi :

- financer un programme régional d'essai et de vulgarisation sur les produits de substitution aux pesticides actuellement employés notamment en recherchant le concours des principaux utilisateurs. Le Comité recommande que le programme régional fasse expressément l'objet d'un premier financement dès le Budget de l'année 1991 ;
- favoriser des recherches sur la rémanence et la dégradation des pesticides dans le milieu et leurs effets ;
- participer au renforcement des réseaux d'analyses et des moyens techniques dont dispose le laboratoire régional de biologie et d'hygiène.

° **L'amélioration de la distribution** semble être pour le Comité l'un des moyens les plus simples à mettre en oeuvre pour rationaliser et sécuriser la fourniture d'eau.

Tout d'abord, le Comité souhaite vivement que les campagnes de recherche de fuites et les opérations de rénovation des réseaux soient intensifiées, sinon poursuivies, dans la mesure où, en Basse-Normandie 35 % de l'eau potabilisée est perdue ! Cette préoccupation élémentaire est avant tout de la compétence des syndicats de distribution, même si l'Agence Financière de Bassin et les Départements peuvent inciter à ce type d'action. Le Comité note que des calculs ont été réalisés et ont conclu qu'annuellement, dans le Calvados et dans la Manche, 6 millions de francs pourraient être économisés⁽⁵⁾ en améliorant l'étanchéité des réseaux. Si les fuites avaient été diminuées de moitié, les sécheresses de 1989 et de 1990 n'auraient posé aucun problème.

Ensuite, le Comité juge nécessaire de maintenir les politiques départementale et régionale en faveur des transferts d'eau. A cet égard, la

(5) - En parvenant à un rendement optimal de 90 % en milieu urbain et de 80 % en milieu rural.

poursuite de cette politique dans le cadre du 3ème Plan Régional est souhaitable. Elle pourrait être étoffée par une incitation à se doter d'équipements performants de gestion (systèmes de mesures par télécommande et télécontrôle, systèmes d'analyses en continu...) susceptibles d'optimiser les investissements ainsi réalisés.

Le Comité propose également que les interconnexions et les bouclages à usage local soient généralisés pour donner aux usagers une sécurité d'approvisionnement constante, de même que pour permettre aux communes d'assurer la sécurité-incendie, ce qui, à l'heure actuelle, est loin d'être le cas partout.

Au plan qualitatif, les distributeurs devront améliorer la qualité organoleptique (le goût) de l'eau fournie aux consommateurs.

Le Comité recommande en outre que les employés territoriaux chargés de la distribution de l'eau et de l'entretien des réseaux bénéficient de cycles réguliers de formation et de mise à niveau périodiquement organisés au plan départemental ou régional.

Enfin, la prise en compte de tout ou partie de ces propositions est conditionnée par l'amorce d'un mouvement de fusion ou de regroupement des entités distributrices n'ayant pas actuellement la dimension pertinente pour répondre à leurs obligations, en matière tant quantitative que qualitative. Le Comité rappelle à cet égard que ces petites collectivités n'assurent pas à leurs abonnés un niveau de prestations comparable, loin s'en faut, à celui dont bénéficie ceux des collectivités plus importantes. Dans cette optique, le Conseil Régional et surtout les Conseils Généraux doivent susciter et favoriser les regroupements, l'A.E.P. étant une composante essentielle d'une politique globale d'aménagement du territoire et de sauvegarde de la santé publique.

- Après en avoir délibéré,

A D O P T E, à l'unanimité, moins cinq abstentions, l'avis de la Commission n° 3.

LE PRESIDENT,

Maurice DROULIN