



**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE**

**MINISTÈRE DES AFFAIRES  
SOCIALES ET DE LA  
SANTÉ**

**MINISTÈRE DE  
L'AGRICULTURE, DE  
L'AGROALIMENTAIRE ET DE  
LA FORÊT**

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES  
SOCIALES**

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'AGRICULTURE,  
DE L'ALIMENTATION  
ET DES ESPACES RURAUX**

**n° 008725-01**

**n° 2013-132R**

**n° 13017**

## **Pour une meilleure efficacité et une simplification des dispositions relatives à la protection des captages d'eau potable**

établi par

**Jean-Jacques BÉNÉZIT**

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

**Denis DELCOUR**

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

**Pierre RATHOUIS**

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

**Michel RAYMOND**

Inspecteur général des affaires sociales

**Juin 2014**



# Sommaire

Résumé .....	4
Liste des recommandations .....	7
Introduction.....	9
1. Le constat.....	11
1.1 La qualité de la ressource en eau ne s'améliore pas au droit des captages.....	11
1.1.1. <i>Il y a en France 33 520 captages selon la répartition suivante</i> .....	11
1.1.2. <i>La qualité des eaux brutes de captage est mesurée régulièrement</i> .....	12
1.1.3. <i>Selon les données disponibles, 8 % environ des captages sont dans un état qualitatif préoccupant</i> .....	12
1.1.4. <i>L'évolution documentée dans le temps des données de mesures qualitatives est incomplète</i> .....	13
1.1.5 <i>En conclusion, aucun fait ne vient étayer une amélioration de la qualité de l'eau brute au droit des captages</i> .....	14
1.2. Les enjeux liés au respect des directives européennes invitent à privilégier les mesures préventives.....	14
1.3. Le contexte juridique et institutionnel est particulièrement complexe.....	16
1.3.1. <i>Le contexte juridique</i> .....	16
1.3.2. <i>Le contexte institutionnel</i> .....	18
1.4. Le bilan des actions de lutte contre les pollutions diffuses reste mitigé.....	19
1.5. Il y a toutefois un certain nombre de réussites en France et en Europe.....	20
1.6. La démarche des captages « Grenelle » a permis une prise de conscience du sujet mais a généré des résultats encore limités .....	21
2. Le diagnostic.....	23
2.1. Analyse des causes de cette situation .....	23
2.1.1. <i>La complexité intrinsèque du sujet explique une partie du retard</i> .....	23
2.1.2. <i>Les solutions curatives ou palliatives sont plus faciles à mobiliser que les approches préventives</i> .....	25
2.1.3. <i>Les outils juridiques sont incomplets ou inadaptés</i> .....	26
2.1.4. <i>Bien que les financements soient en place, les outils financiers sont inadaptés</i> .....	28
2.2. Un diagnostic largement partagé.....	31
2.3. Les pistes d'amélioration souhaitables.....	33
3. Propositions pour une meilleure efficacité et efficience des dispositifs de protection des captages et de leur aire d'alimentation.....	34

3.1. Étendre la compétence du « bloc communal » à la prévention des pollutions diffuses.....	<a href="#">35</a>
3.1.1. Confier la responsabilité « prévention des pollutions diffuses » à la commune.....	<a href="#">35</a>
3.1.2. Prévoir de transférer de plein droit la compétence distribution et production d'eau potable, intégrant la prévention des pollutions diffuses, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.....	<a href="#">37</a>
3.1.3. Prévoir le conventionnement, ou le regroupement, de collectivités en cas de superposition des périmètres de protection et/ou des zones de mise en œuvre des plans d'action pour la prévention des pollutions diffuses.....	<a href="#">38</a>
3.2. Unifier les procédures de protection des captages en s'appuyant sur le code de la santé publique et la déclaration d'utilité publique.....	<a href="#">38</a>
3.3. Doter les collectivités des moyens nécessaires tant juridiques que techniques ou financiers.....	<a href="#">42</a>
3.3.1. Renforcer et compléter ou mieux utiliser les outils juridiques disponibles.....	<a href="#">43</a>
3.3.2. Mettre à disposition des collectivités les moyens techniques nécessaires....	<a href="#">45</a>
3.3.3. Mobiliser des outils financiers adéquats.....	<a href="#">47</a>
3.4. Améliorer la gouvernance du dispositif aux niveaux national et déconcentrés.....	<a href="#">49</a>
3.4.1. Améliorer les moyens à disposition du préfet pour exercer pleinement un rôle de prescription et de contrôle.....	<a href="#">49</a>
3.4.2. Améliorer l'animation du dispositif au niveau régional.....	<a href="#">51</a>
3.4.3. Renforcer le pilotage national du dispositif de protection des captages d'eau potable et rationaliser les instances correspondantes.....	<a href="#">51</a>
Conclusion.....	<a href="#">53</a>
Annexes.....	<a href="#">54</a>
Annexe 1 : lettre de mission.....	<a href="#">55</a>
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	<a href="#">58</a>
Annexe 3 : Données sur la qualité des eaux.....	<a href="#">61</a>
Annexe 4 : Les bases de données concernant la protection des captages d'eau potable..	<a href="#">65</a>
Annexe 5 : Le cadre réglementaire de la protection des captages.....	<a href="#">68</a>
Annexe 6 : Systèmes hydrogéologiques et détermination des périmètres de protection de captage .....	<a href="#">74</a>
Annexe 7 : Organisation institutionnelle relative à la prévention des pollutions diffuses.....	<a href="#">78</a>
Annexe 8 : Les exemples réussis (quelques « success stories »).....	<a href="#">79</a>
Annexe 9 : La mise en œuvre de la démarche « captage Grenelle » les réponses au questionnaire envoyé aux services déconcentrés.....	<a href="#">82</a>

Annexe 10 : Prescriptions générales relatives aux périmètres de protection rapprochées des captages dans le département du Finistère .....	<a href="#">85</a>
Annexe 11 : Les aides susceptibles d'être versées aux agriculteurs dans le cadre de la protection des captages.....	<a href="#">86</a>
Annexe 12 : Estimation du coût de la prévention des pollutions diffuses pour l'ensemble des captages prioritaires .....	<a href="#">91</a>
Annexe 13 : Créer une fonction d'hydrogéologue – conseil de l'État ? L'exemple des architectes–conseils de l'État.....	<a href="#">93</a>
Annexe 14 : Hypothèse de modification des textes relatifs aux compétences des communes et aux procédures en matière de protection des captages et de prévention des pollutions diffuses.....	<a href="#">94</a>
Annexe 15 : Un outil participatif pour la protection des captages : CoClick'Eau.....	<a href="#">105</a>
Annexe 16 : Glossaire des acronymes.....	<a href="#">107</a>

## Résumé

La politique de prévention des pollutions diffuses au droit des captages destinés à la production d'eau potable n'a pas eu les effets attendus après le lancement du programme des « 500 captages Grenelle », alors même que toutes les aires d'alimentation de captage devraient être en « bon état » en 2015, en application de la directive cadre sur l'eau. Les trois ministères de l'agriculture, de l'écologie et de la santé ont diligenté une mission d'inspection générale pour que toutes propositions utiles soient faites en matière de simplification des procédures, de lisibilité et de d'efficacité des mesures disponibles.

Après analyse de la bibliographie disponible, des nombreux rapports sur ce sujet, des données fournies ou collectées spécifiquement par les directions d'administration centrale et enfin au terme d'une cinquantaine d'entretiens, conduits entre octobre 2013 et mars 2014, les éléments principaux du constat sont les suivants :

- alors que la qualité de l'eau distribuée est satisfaisante, celle de l'eau prélevée l'est beaucoup moins. Pour un total de 33 500 captages exploités aujourd'hui, près de 5000 captages ont été fermés depuis 20 ans et environ 3 000 captages sont jugés dégradés ; la qualité de l'eau prélevée y dépasse les normes de potabilité ou est susceptible de les dépasser dans les années qui viennent. L'amélioration de cette situation n'est pas perceptible. Les principales sources de pollution sont d'origine agricole, nitrates et pesticides, même si des pollutions d'origine industrielle, de collectivités ou de particuliers ne sont pas à négliger.
- le traitement de l'eau, ou même l'abandon du captage, sont souvent privilégiés par rapport à la prévention des pollutions diffuses dans l'aire d'alimentation du captage alors même que le coût du traitement est comparativement plus élevé dans la durée. Et le consommateur d'eau ne fait pas pression en faveur de la prévention puisque, sauf rares exceptions, l'eau distribuée respecte les normes de qualité en vigueur et est toujours potable.
- la complexité de la juxtaposition de deux procédures : la protection des captages, inscrite dans le code de la santé publique, et la prévention des pollutions diffuses relevant du code de l'environnement.
- l'enchevêtrement des compétences entre le préfet et la collectivité gestionnaire du captage, source de déresponsabilisation, d'inefficacité et d'inefficience.
- l'inadéquation de certains outils financiers, techniques et juridiques. C'est le cas des mesures agri-environnementales dont les marges de manœuvre sont insuffisantes,
- l'insuffisance de la gouvernance et du pilotage, tant au niveau local qu'au niveau national.

Par ailleurs, alors que les directives européennes invitent à une logique de résultats, les procédures en question affichent une logique de moyens

Ce diagnostic est partagé par de nombreux acteurs. Il concerne en particulier les 3 000 captages identifiés comme étant « prioritaires » dans les SDAGE. Il peut être étendu à l'ensemble des captages dont l'avenir doit être assuré.

La mission fait 20 recommandations qui s'inscrivent dans une logique de résultat concernant la qualité des eaux qui alimentent les captages. Il est rappelé que l'obtention de résultats, pour ce qui concerne les pollutions diffuses d'origine agricole, passe par la diminution ou la suppression des intrants chimiques, et donc de mesures visant l'affectation des sols, ou les pratiques agricoles sur des zones limitées

circonscrites dans l'aire d'alimentation de captage. La question économique des exploitations agricoles doit ainsi être intégrée dès l'amont de l'élaboration d'un plan d'action.

Ces recommandations sont organisées autour des quatre axes suivants :

**a) Confier aux communes ou leurs groupements, responsables du service public de l'eau, la compétence « prévention des pollutions diffuses »**

Les deux premières recommandations ont pour objet de clarifier pleinement les responsabilités des acteurs publics. La compétence de base est confiée à la commune, avec toutefois un transfert de plein droit aux communautés de communes et d'agglomérations, comme c'est déjà le cas pour les communautés urbaines et les futures métropoles. Cela évitera la dispersion actuelle entre de multiples communes isolées et de multiples petits syndicats intercommunaux, et organisera l'articulation entre politiques de développement et ressources en eau du territoire. En complément, la troisième recommandation prévoit qu'en cas de superposition d'aires d'alimentation de captages de plusieurs collectivités, il y ait obligation de conventionner, ou de créer un syndicat lorsque l'insuffisante qualité des eaux prélevées nécessite un plan d'action contre les pollutions diffuses.

**b) Simplifier le dispositif d'ensemble, en unifiant les procédures de protection des captages**

La recommandation n°4 propose d'unifier les procédures en s'appuyant sur celle du code de la santé publique. Les périmètres de protection trouveraient une définition juridique, le périmètre éloigné ayant pour objet la prévention des pollutions diffuses de toutes origines. La procédure ZSCE, zone du code de l'environnement ne s'appliquerait plus pour les captages, tandis qu'un plan d'action contre les pollutions diffuses serait intégré dans le dossier de déclaration d'utilité publique. Le contenu du plan d'action est à préciser (recommandation n°5) et il est proposé une possibilité d'exécution provisoire des mesures (recommandation n°6). Le citoyen, et le consommateur doivent être mieux informé sur la qualité de l'eau distribuée bien sûr, mais aussi de l'eau prélevée (recommandation n°7)

**c) Doter les communes gestionnaires de captages des outils juridiques, techniques et financiers nécessaires pour assumer leurs responsabilités au regard de la qualité des eaux prélevées.**

Toujours dans la logique de résultats, il est indispensable, dès lors qu'on leur en donne la responsabilité, que la collectivité dispose des outils permettant réellement d'agir efficacement.

Ces outils sont d'une part juridiques (recommandations 9 à 13) : l'utilisation des procédures d'aménagement foncier, les possibilités d'expropriation dans le cadre de la déclaration d'utilité publique, l'instauration au profit de la collectivité gestionnaire du captage du droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles, l'instauration de servitudes, ou encore la liste d'informations communicables.

Ce sont d'autre part des moyens techniques, et la recommandation n°14 propose d'actualiser les référentiels techniques et de créer un centre de ressources national pour la lutte contre les pollutions diffuses.

Enfin, il est nécessaire de mobiliser les outils financiers adéquats (recommandations 15 et 16). Il est en particulier proposé d'accroître la part des budgets des agences de l'eau, actuellement de 180 millions d'euros, pour répondre, avec le complément des crédits du FEADER, au besoin de financement des plans d'action pour les 3000 captages dégradés. En complément, outre l'utilisation des classiques mais insuffisamment souples et adaptées mesures agri-environnementales (MAE), il est proposé de notifier à la Commission européenne un nouveau dispositif d'aides

spécifiques pour la prévention des pollutions diffuses d'origine agricole.

**d) Améliorer la gouvernance du dispositif aux niveaux déconcentrés et national .**

C'est bien une stratégie nouvelle qui est à mettre en place, et nécessite une gouvernance adaptée; c'est l'objet des recommandations 17 à 20. Prescripteur et contrôleur, le préfet devrait ainsi pouvoir rendre obligatoires certaines mesures des plans d'action, le cas échéant. La formation des personnels de l'État, ainsi que l'élargissement des attributions des hydrogéologues agréés sont à prévoir.

Le niveau régional est celui de l'animation du dispositif et de la coordination des réseaux professionnels.

Au niveau central, il est proposé la mise en place d'un délégué interministériel chargé d'animer cette stratégie très interministérielle, qui nécessitera des modifications législatives de plusieurs codes.

La mission souligne que ces recommandations entraînent une simplification substantielle des procédures et moyens d'action, et généreront des économies budgétaires à terme en privilégiant les solutions préventives visant la reconquête de la qualité des eaux des captages.



## Liste des recommandations

Recommandation n°1 : Étendre la compétence de la commune et la mission du service public de l'eau à la qualité des eaux brutes des captages et donc à la lutte contre les pollutions diffuses dans les périmètres de protection. ....[37](#)

Recommandation n°2 : Transférer de plein droit, sauf cas dérogatoires, la compétence « eau » incluant la prévention des pollutions diffuses aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, comme c'est déjà le cas pour les communautés urbaines et les nouvelles métropoles.....[38](#)

Recommandation n°3 : Introduire dans le droit la possibilité pour le préfet de prescrire, selon l'importance des enjeux soit une obligation de conventionnement soit une obligation de regroupement de deux ou plusieurs communes ou EPCI, afin d'assurer la protection de la ressource en eau brute.....[39](#)

Recommandation n°4 : Unifier les deux procédures actuelles de protection des captages (code de la santé publique et code de l'environnement) en une seule, au sein du code de la santé publique, et mieux définir l'objet des périmètres de protection et les outils juridiques qui s'y rattachent. ....[40](#)

Recommandation n°5 : Compléter le contenu du plan d'action et y intégrer les modalités de suivi et d'évaluation des résultats sur la qualité des eaux brutes et en matière de lutte contre les pollutions diffuses. ....[41](#)

Recommandation n°6 : Expertiser l'hypothèse d'une procédure simplifiée de révision de la DUP, et rendre possible l'exécution provisoire des mesures.....[42](#)

Recommandation n°7 : Arrêter dès maintenant un échéancier de convergence des normes d'eau brute et d'eau potable pour les nitrates et les pesticides afin de favoriser la prévention des pollutions diffuses par rapport au recours aux traitements curatifs, en vue de reconquérir la qualité des eaux brutes des captages au plus tard en 2027. ....[42](#)

Recommandation n°8 : Intégrer les informations relatives à la prévention des pollutions diffuses dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et informer annuellement le consommateur d'eau sur la qualité de l'eau brute et sur les moyens engagés pour préserver celles-ci.....[43](#)

Recommandation n°9 : Mobiliser les départements, maîtres d'ouvrage, et les moyens des agences de l'eau pour mettre en œuvre des aménagements fonciers visant à permettre à la commune gestionnaire du captage de maîtriser les parcelles dont l'usage doit être le plus contraint.....[44](#)

Recommandation n°10 : Prévoir la possibilité de procéder par expropriation pour l'acquisition de terrains dont la maîtrise par la collectivité gestionnaire du captage est nécessaire, sans préjudice de la faculté d'y procéder par accords amiables.....[44](#)

Recommandation n°11 : Étendre le droit de préemption « espaces naturels sensibles » à la partie des périmètres de protection des captages d'eau potable définie par la DUP et prévoir la possibilité de déléguer ce droit à la collectivité

gestionnaire du captage, à sa demande.....[45](#)

Recommandation n°12 : Instaurer des servitudes d'utilité publique dans le cadre de la DUP pour maîtriser l'affectation des sols ainsi que les pratiques, agricoles ou non agricoles. Prévoir la possibilité d'indemniser annuellement les exploitants agricoles..[45](#)

Recommandation n°13 : Définir réglementairement la liste des informations que toute personne publique ou privée doit fournir gratuitement à la collectivité gestionnaire du captage.....[46](#)

Recommandation n°14 : Actualiser les référentiels techniques relatifs à la prévention des pollutions diffuses et créer un centre de ressources national adossé à un site dédié « captages prioritaires ». ....[48](#)

Recommandation n°15 : Accroître la part du budget de chaque agence de l'eau consacrée à la prévention des pollutions diffuses impactant les captages d'eau potable, en fonction de l'avancement des plans d'action « pollutions diffuses ».....[48](#)

Recommandation n°16 : Créer au niveau national un régime d'aides spécifique à la prévention des pollutions diffuses des captages qui permette notamment d'augmenter la durée des contrats et le montant des mesures. ....[49](#)

Recommandation n° 17 : Prévoir la possibilité pour le préfet de prescrire la création ou la révision de périmètres de protection de captage, y compris l'élaboration du plan d'action « prévention des pollutions diffuses », et de rendre obligatoires certaines des mesures de celui-ci, le cas échéant en substitution des dispositions tirées de la procédure ZSCE qu'il est proposé de supprimer pour les captages .....[50](#)

Recommandation n°18 : Consolider les compétences à disposition du préfet en soutenant un plan de formation adapté des agents des services de l'État et en élargissant les attributions des hydrogéologues agréés.....[51](#)

Recommandation n°19 : Donner instruction pour que l'ARS et la DREAL, en liaison avec la DRAAF et l'agence de l'eau, animent les réseaux professionnels (services de l'État en département, hydrogéologues agréés, animateurs des plans d'action « pollutions diffuses »,...)[52](#)

Recommandation n°20 : Renforcer le pilotage stratégique de la reconquête des captages dégradés, en mettant en place un délégué interministériel et en rationalisant le fonctionnement des instances opérationnelles de niveau national.....[53](#)

## Introduction

En 2013, la politique de l'eau a fait l'objet d'une évaluation en profondeur au titre de la modernisation de l'action publique. Deux grands problèmes restaient à résoudre dont, en premier lieu, celui de la prévention des pollutions diffuses, principalement d'origine agricole. Pour obtenir des résultats, il était préconisé une action vigoureuse et concentrée sur les aires d'alimentation des captages, représentatifs des territoires les plus sensibles aux pollutions diffuses. Cette proposition a été actée lors de la conférence environnementale de septembre 2013.

Pour redresser la situation de la qualité des eaux brutes de captage, l'action publique avait déjà été amplifiée, en 2007, à l'occasion du Grenelle de l'Environnement, par la désignation de 500 captages « prioritaires » et l'inclusion dès 2006 par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) d'une procédure spécifique dans le code de l'environnement, relative aux zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE), procédure venant se superposer à la procédure historique de protection des captages, avec détermination de périmètres de protection, inscrite dans le code de la santé publique. Cette initiative a permis une réelle prise de conscience, malgré des résultats modestes. La situation reste donc préoccupante ce qui a conduit, en 2013, les trois ministères concernés<sup>1</sup> à demander à une mission conjointe CGEDD-CGAAER-IGAS de faire toutes propositions en matière de méthode, moyens à mettre en œuvre et gouvernance du dispositif pour progresser de manière notable vers une reconquête durable de la qualité des eaux brutes destinées à la consommation humaine.

Ce rapport concerne potentiellement l'ensemble des captages d'eau mais plus particulièrement les quelque 3000 captages dont les critères de qualité de la ressource dépassent ou s'approchent des limites de potabilité pour les principaux paramètres liés aux pollutions diffuses. Si celles-ci ont des sources multiples, il est cependant largement admis que la source agricole est la principale (nitrates, pesticides).

Dans sa première partie, le rapport analyse la situation de la ressource en eau. Il fait le bilan provisoire de la mise en œuvre des plans d'actions issue de la démarche « Grenelle » et procède à une expertise des contributions récentes sur le sujet, notamment au regard des expériences réussies.

Les causes de cette situation sont analysées dans la deuxième partie. La dilution des responsabilités entre l'État et les collectivités, la superposition des procédures issues de plusieurs codes, les insuffisances des outils juridiques, techniques et financiers, ainsi que les questions de gouvernance sont ainsi expertisées.

Dans sa troisième partie, le rapport inscrit ses recommandations dans une logique de résultat en matière de reconquête de la qualité des eaux brutes des captages, au lieu de la logique de moyens qui prévaut jusqu'ici. Celles-ci sont regroupées autour des quatre axes suivants :

- la clarification des compétences de l'État et des collectivités locales gestionnaires de captages ;
- la simplification et l'unification des procédures de protection des captages, en s'appuyant sur la procédure de DUP des périmètres de protection issue du code de la santé publique et en y intégrant le plan d'action contre les pollutions diffuses, en référence au code de l'environnement ;

---

<sup>1</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ; Inspection générale des affaires sociales du ministère de la santé et des solidarités. Cf. lettre de mission en annexe n°1.

- la création ou l'amélioration des outils juridiques, techniques, et financiers, nécessaires pour l'efficience d'ensemble de l'action de lutte contre les pollutions diffuses des captages ;
- la gouvernance aux différents niveaux institutionnels.

A cette fin, la mission a interrogé sous forme d'enquête les services déconcentrés de l'État. Elle a conduit une cinquantaine d'entretiens auprès des parties prenantes dont la liste figure en annexe n°2. Des contributions écrites ont également été remises par différents intervenants institutionnels et techniques. Elles ont permis d'enrichir l'analyse et les propositions de la mission.

A tous ces contributeurs, la mission adresse ses plus sincères remerciements.

## 1. Le constat

Poser la question de l'eau potable et de sa qualité conduit naturellement à faire le lien avec l'eau que nous connaissons le mieux et que consommons le plus fréquemment : celle « du robinet ».

Comme le confirme le récent rapport sur l'évaluation de la politique de l'eau<sup>2</sup>, les indicateurs relatifs à l'eau distribuée sont tous positifs :

- la quasi-totalité de la population (99 %) est raccordée à un réseau public de distribution d'eau potable ; 5,5 milliards de m<sup>3</sup> d'eau potable sont distribués annuellement et l'eau distribuée est l'un des produits alimentaires le plus contrôlé : 6,6 millions d'analyses sont effectués chaque année ;
- en 2010 (derniers chiffres connus), le taux de conformité des analyses bactériologiques était de 99,7 % et le taux de conformité des analyses physico-chimiques était de 98,6 %. La proportion de la population desservie par une eau constamment conforme pour les paramètres microbiologiques était, en 2010, de 96,8 %, en augmentation constante ;
- le baromètre CI Eau/TNS Sofres 2011 confirmait la satisfaction de 79 % de la population interrogée au sujet de l'eau du robinet et ce, pour la 2<sup>e</sup> année consécutive ;
- enfin, le prix de l'eau facturé en France se situe dans la moyenne plutôt basse des prix constatée dans l'union européenne (UE)<sup>3</sup>.

Le problème n'est donc pas de l'ordre de la santé publique mais d'ordre environnemental et économique.

### 1.1 La qualité de la ressource en eau ne s'améliore pas au droit des captages

Pour apprécier la qualité de la ressource en eau au droit des captages et son évolution, la mission a pu réunir les informations suivantes :

#### 1.1.1. Il y a en France 33 520 captages selon la répartition suivante :

Tableau n°1 : répartition des captages par catégorie

	Captages eau souterraine	Captages eau de surface	total
Nombre	32 171	1 349	33 520
En proportion	96 %	4 %	
Débit (en Mm <sup>3</sup> /jour)	12,4	6,5	18,9
En proportion	66 %	34 %	

<sup>2</sup> Évaluation de la politique de l'eau – rapport au comité interministériel pour la modernisation de l'action publique – septembre 2013

<sup>3</sup> Moyenne des prix du service public de l'eau des cinq plus grandes villes de 11 pays de l'UE en 2010 : France 3,29 €/m<sup>3</sup> ; moyenne UE : 3,57 €/m<sup>3</sup>

### 1.1.2. La qualité des eaux brutes de captage est mesurée régulièrement

Le programme de contrôle sanitaire des eaux brutes est fixé par arrêté préfectoral.

Il s'appuie sur les fréquences et les paramètres à mesurer par type d'eau (superficielle ou souterraine) et par débit tel que fixé par arrêté du 11 janvier 2007 modifié relatif au programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux fournies par un réseau de distribution. La fréquence minimale est d'une analyse tous les cinq ans (captage eau souterraine avec débit <10 m<sup>3</sup>/j). Cette fréquence peut être portée à 12 analyses/an (eau superficielle, débit >20 000 m<sup>3</sup>/j). En 2014, 29 565 points d'eau relèvent des critères de l'arrêté.

Les prélèvements et analyses du contrôle sanitaire des eaux sont réalisés par les laboratoires agréés par le ministère chargé de la santé, dans le cadre des marchés publics du contrôle sanitaire des eaux passés par les agences régionales de santé (ARS).

Le contrôle sanitaire des eaux brutes est réalisé au niveau des points de prélèvements ou au niveau des mélanges des eaux captées lorsque les points de prélèvements sont difficilement accessibles. La qualité de l'eau, au niveau des mélanges de captage, doit être représentative de la qualité de l'eau brute.

Les normes de qualité diffèrent significativement entre l'eau brute qui alimentent le captage et l'eau potable desservie : 100 mg/l de nitrates pour l'eau brute superficielle alors que le plafond est de 50 mg/l pour l'eau desservie. Pour les pesticides, l'écart des normes entre eau potable et eau brute, souterraine ou superficielle, est de 1 à 20 pour chaque substance prise séparément, soit 0,1 µg/l contre 2 µg/l, et de 1 à 10 pour la concentration de l'ensemble des pesticides, soit 0,5 µg/l contre 5 µg/l.

### 1.1.3. Selon les données disponibles, 8 % environ des captages sont dans un état qualitatif préoccupant

L'état qualitatif de la ressource de l'eau brute (avant traitement éventuel) de l'ensemble des points de captages vis-à-vis des principaux polluants (nitrates, phosphore, pesticides, autres polluants) ainsi que son évolution ne font pas l'objet de synthèse.

**Le ministère de la santé** (direction générale de la santé – DGS –) a fourni une étude à partir de sa base statistique et portant sur 29 000 captages environ (20 989 captages unitaires et 2310 groupes de captages), sur la période 2008-2012. Les données ne concernent que le paramètre nitrates.

Tableau n°2 : résultats de l'étude DGS 2013 sur la teneur en nitrates de 20 989 captages en France.

Classe de qualité concentration NO3	Nombre de captages	Débit moyen en millions de m <sup>3</sup> /jour	Débit moyen par captage m <sup>3</sup> /jour
< 40 mg/l	19 254	14,63	762
40 à 50 mg/l	1 016	0,86	846
50 à 100 mg/l	710	0,67	943
> 100 mg/l	9	0,04	4444
TOTAL	20 989	16,2	

Ce sont donc 1 735 captages (8,3 % du nombre total) représentant un débit de 1,57 Mm<sup>3</sup>/j (9,7 % du débit total) qui seraient donc proches de la limite supérieure pour les

nitrate ou qui la dépasseraient.

Ces résultats sont à tempérer par le fait que l'échantillon n'est pas forcément représentatif de l'ensemble.

Si l'on s'intéresse au sous-ensemble des captages « Grenelle », la proportion de ceux dont les concentrations maximales dépassent 40 mg/l est de 53 % et elle est de 28 % pour les concentrations supérieures à 50 mg/l. Ainsi, 175 captages « Grenelle » dépassent la limite de qualité de 50 mg/l en concentration maximale de nitrates.

**Le ministère de l'environnement** a conduit une enquête qualitative menée auprès des agences de bassin au printemps 2014.

3015 points de prélèvement (soit 8,5 % d'un total de 35 392 points d'eau) sont identifiés comme « sensibles ». Ils dépasseraient l'un ou l'autre des critères nitrates (40 mg/l) ou pesticides (0,08 µg/l pour un ou 0,4 µg/l pour la somme). Les chiffres complets par bassin sont en annexe n° 3 (données sur la qualité des eaux). Le tableau ci-dessous extrait les principaux chiffres :

Tableau n° 3 : points de prélèvement sensibles

	total
Nombre total de points d'eau	35 392
Dont eau souterraine	34 200
Dont eau surface	1 192
Nombre total de points sensibles	<b>3 015</b>
Nombre de points eau de surface sensibles	277
Nombre de points eau souterraine sensibles	2 738
Nombre de points sensibles nitrate	1 711
Nombre de points sensibles pesticide	2 080

Certaines difficultés éprouvées pour établir ce constat trouvent leur origine dans le manque d'interopérabilité des bases de données. L'annexe n°4 (les bases de données concernant la protection des captages d'eau potable) fait le point de la situation et précise les améliorations en cours.

#### **1.1.4. L'évolution documentée dans le temps des données de mesures qualitatives est incomplète**

L'évaluation de la tendance à l'amélioration ou à la détérioration passe par la comparaison des analyses dans le temps. Celle-ci n'est malheureusement pas documentée.

Le ministère de la santé indique que 8 558 soit 41 % du nombre de captages mesurés n'ont fait l'objet que d'une seule mesure sur la période 2008 - 2012. Pour ceux qui ont fait l'objet de deux mesures, les écarts ne sont pas significatifs entre ceux qui connaissent une stagnation ou une hausse de la concentration en nitrates (4 555 soit 23 %) et ceux qui connaissent une stagnation ou une baisse (7 348 soit 37 %). Les résultats ne sont donc pas conclusifs. En outre, il faut tenir compte de la « fausse amélioration » qui résulte de l'abandon des captages les plus pollués, lesquels sortent de fait du champ du contrôle sanitaire.

En effet, en passant de plus de 38 000 captages en 1998 à 33 500 aujourd'hui<sup>4</sup>, ce sont ainsi près de 5 000 captages qui ont été abandonnés en 15 ans. La principale cause, rencontrée dans 41 % des cas, est la mauvaise qualité de l'eau du fait des pollutions diffuses. Parmi celles-ci, les pollutions d'origine agricole (nitrates et pesticides) sont avérées dans la moitié des cas (19 % du total – cf. annexe 3 – données sur la qualité des eaux –).

Les ministères de l'environnement et de la santé n'ont pas évalué la tendance d'évolution de la qualité de l'eau brute des captages.

Enfin, les informations graphiques et cartographiques qui figurent en annexe 3 (données sur la qualité des eaux) permettent d'élargir le champ à l'ensemble de la ressource en eau. On y relève une amélioration de la situation pour les pollutions phosphatées et organiques et une stagnation pour les nitrates. Le fait que les zones vulnérables au titre de la directive nitrates atteignent désormais 44 % du territoire métropolitain en est l'illustration. Il en va de même pour les pesticides dont la consommation ne baisse pas, malgré les objectifs fixés par le plan « Ecophyto » adopté suite au Grenelle de l'environnement.

D'autres données statistiques ont pu conforter l'analyse de la mission :

- les chiffres de l'Observatoire statistique de l'environnement indiquent que les normes de qualité ne sont pas respectées sur 11 % des eaux de surface et sur 18 % des eaux souterraines ;
- le rapport de la Commission européenne au Conseil COM(2013)683 final du 4 octobre 2013 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles (période 2008-2011) classe la France à la 24<sup>e</sup> position (sur 27) pour les concentrations de nitrates dans les eaux souterraines et à la 22<sup>e</sup> position pour les eaux superficielles.

### **1.1.5 En conclusion, aucun fait ne vient étayer une amélioration de la qualité de l'eau brute au droit des captages.**

Outre le fait qu'il n'existe pas d'indicateur simple, rapide et exhaustif pour se rendre compte de la gravité de la situation et de son évolution, la situation globale de la qualité de l'eau brute au droit des captages reste très préoccupante, avec 10 % environ des débits utilisés ayant une qualité dégradée, sans évolution favorable.

## **1.2. Les enjeux liés au respect des directives européennes invitent à privilégier les mesures préventives**

La lutte contre les pollutions diffuses des eaux relève, entre autres, de :

- la directive cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;
- la directive « eau potable » 98/83/CE du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ;
- la directive « nitrates » 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

Dans ses articles 4, 6 et 7, la DCE précise que « *les États membres assurent le*

<sup>4</sup> 4 881 captages ont été abandonnés entre 1998 et 2008 ( source ministère de la santé et ARS) dont 1 958 (41%) en raison de leur mauvaise qualité.



*respect de toutes les normes et de tous les objectifs au plus tard » en 2015<sup>5</sup> pour ce qui concerne les « masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine fournissant en moyenne plus de 10 m<sup>3</sup> par jour ou desservant plus de cinquante personnes » et pour « les masses d'eau destinées, dans le futur, à un tel usage ». La tolérance qui veut que la trajectoire vers le bon état des masses d'eau puisse être infléchie de sorte que cet objectif ne soit atteint qu'en 2021, voire en 2027, ne s'applique donc pas à ces masses d'eau.*

Les principes d'action sont également clairement énoncés. Pour les eaux souterraines : « les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter le rejet de polluants dans les eaux souterraines et pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau souterraines,... » et « les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour inverser toute tendance à la hausse, significative et durable, de la concentration de tout polluant résultant de l'impact de l'activité humaine afin de réduire progressivement la pollution des eaux souterraines ». Pour ce qui concerne les eaux de surface : « les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface ». Le terme « prévention » est donc omniprésent.

Une étude, réalisée en 2012 par la direction générale du Trésor, à la demande de la DGPAAT, a permis de comparer les modalités de mise en œuvre de l'article 7 de la directive cadre sur l'eau (DCE) dans sept états-membres<sup>6</sup>. Il y a une certaine homogénéité quant au nombre et au type de masses d'eau concernées et les normes de qualité sont également assez semblables en ce qui concerne l'eau potable.

Cette étude a également permis de mettre en lumière l'intérêt plus ou moins marqué de ces États membres pour les mesures visant à lutter contre les pollutions diffuses liées à l'agriculture. Les principaux outils cités pour protéger les captages sont :

- des périmètres de protection comparables à ceux instaurés en France par le code de la santé publique ;
- les réglementations sectorielles (directive nitrates, paquet pesticides, conditionnalité des aides de la PAC) ;
- les plans d'action volontaires, financés par des fonds publics (FEADER notamment) ou privés.

De même, la directive « eau potable » privilégie le traitement des problèmes « à la source », dans le cadre d'une « analyse de risques », elle-même prônée par l'organisation mondiale de la santé (OMS). En effet, les considérants 14 et 28 de la directive stipulent : « ...qu'il y a lieu de parvenir à un équilibre afin de prévenir les risques tant microbiologiques que chimiques, que, à cet effet et à la lumière d'un futur réexamen des valeurs paramétriques, il y a lieu que l'établissement de ces valeurs applicables aux eaux destinées à la consommation humaine se fonde sur des considérations de santé publique et sur une méthode d'évaluation des risques » et « que, dans le cas où de telles mesures correctives sont nécessaires pour rétablir la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, conformément aux dispositions de l'article 130 R, paragraphe 2, du traité, il convient de donner la priorité aux mesures qui règlent le problème à la source ».

Corrélativement, l'OMS préconise l'élaboration de « water safety plans » (WSP). Ceux-ci s'appliquent à l'ensemble du système de production/distribution d'eau, depuis la ressource jusqu'au robinet du consommateur. Le guide d'élaboration des WSP précise que : « une gestion efficace des bassins versants a de nombreux avantages. En réduisant la contamination de la ressource en eau, les traitements à mettre en œuvre et la quantité de produits chimiques nécessaires sont réduits ».

<sup>5</sup> 50 mg/l pour les nitrates, 0,5 µg/l pour les pesticides totaux, 0,1 µg/l pour un pesticide donné

<sup>6</sup> Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni.

La directive « nitrates » vise spécifiquement les nitrates d'origine agricole. Ceux qui proviennent d'autres sources sont traités par la directive « eaux résiduaires urbaines » n° 91/271/CE, pour les effluents urbains, ou par la directive « prévention et réduction intégrée de la pollution » n°2008/1/CE dite IPPC, pour les effluents industriels. La directive « nitrates » impose de délimiter les zones dites « vulnérables » à l'intérieur desquelles la teneur en nitrates des eaux est supérieure à 50 mg/l ou quand celle-ci menace de le devenir ou bien qui sont sujettes à eutrophisation. Au sein de ces zones, des « zones d'action renforcée » (ZAR) sont délimitées. Elles font l'objet de dispositions spécifiques. Les aires d'alimentation de captage sont automatiquement classées en ZAR. Outre l'adoption d'un code de bonnes pratiques agricoles, un plan d'action national, décliné au niveau de chaque région, est édicté. Il fixe, entre autres, les périodes et les modalités d'épandage des effluents agricoles, l'implantation et le maintien de bandes tampons le long des cours d'eau, le respect de certaines pratiques agricoles telles le non- retournement des prairies.

Or, comme vu précédemment, la situation de nombreux captages invite à redoubler d'efforts pour reconquérir la qualité de la ressource qui les alimente. En effet, il faut avoir à l'esprit le risque de contentieux pour infraction à la directive cadre sur l'eau et donc les conséquences financières corrélatives.

Pour plus de précision, on se référera à l'annexe n°5 (le cadre réglementaire de la protection des captages) qui traite également du point suivant.

### **1.3. Le contexte juridique et institutionnel est particulièrement complexe**

#### **1.3.1. Le contexte juridique**

En France, les directives et règlements touchant à la protection des captages se traduisent par des politiques sectorielles qui sont fondées par quatre codes (code général des collectivités territoriales – CGCT –, code de la santé publique – CSP –, code de l'environnement – CE – et code rural – CR –). Cette situation constitue un facteur de complexité non négligeable. Elle peut induire des divergences d'objectifs à atteindre. Ceci vaut en particulier pour le contenu et les modalités d'élaboration des divers plans d'actions correctives en cas de pollution. En effet, la répartition des responsabilités entre l'État, la collectivité gestionnaire du captage et les autres parties prenantes, notamment agricoles, est source d'ambiguïtés. Enfin, les moyens juridiques qui sont donnés à l'action publique s'avèrent trop limités. Ceci aboutit trop souvent au plus petit commun dénominateur, au détriment de l'efficacité de l'action préventive, et est générateur de retards dans la reconquête de la qualité de l'eau.

##### **1.3.1.1. La politique agricole commune (PAC) et les plans d'action nationaux**

La prévention des pollutions diffuses relève en particulier du plan d'action pour les nitrates, décliné au niveau régional, et du plan Ecophyto<sup>7</sup>. Elle s'appuie également sur la conditionnalité des aides de la PAC<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Il n'y a pas de zonage spécifique à Ecophyto mais un réseau de 1900 fermes-pilotes chargées de diffuser les bonnes pratiques « autour d'elles ».

<sup>8</sup> La PAC comprend deux piliers. Pour la période 2014-2020, le 1<sup>er</sup> pilier représente 7,7 milliards €. Il a trait aux aides dites directes, à savoir celles qui sont fonction de l'acte de produire. On distingue notamment :

- les droits à paiement de base (DPB) qui sont acquis par chaque exploitation sur la base d'un « panier » d'aides versées historiquement avant 2004, en fonction des productions de chaque exploitation. Ceux-ci doivent converger vers un montant unique à l'hectare;
- quelques aides dites couplées, autrement dit, à la production pour 13 % du tout, essentiellement dans le domaine de l'élevage (prime à la vache allaitante, prime ovine,...).

Le 2<sup>e</sup> pilier représente 1,4 milliard €. Il vise notamment :

Au sein des « zones vulnérables » du plan d'actions « nitrates », la fertilisation azotée est fortement réglementée : périodes et modalités d'épandage des effluents d'origine animale, suivi des flux d'azote, implantation de cultures « piège à nitrates » (CIPAN). Le plan Ecophyto est essentiellement incitatif. Il tient en huit axes relatifs à l'expérimentation, la formation, l'information sur la « santé du végétal », 1900 fermes pilotes, les usages non agricoles,....

La PAC est essentiellement identifiée comme soutenant la productivité agricole. C'est aussi un levier, à travers la conditionnalité précitée des aides.

En pratique, la PAC influence les trois leviers de la maîtrise des pollutions diffuses que sont :

- l'existence d'« infrastructures environnementales » (haies, talus, bandes-tampons,..) qui agissent sur les transferts de polluants ;
- l'optimisation des techniques et des pratiques, par les outils d'aides à la décision (OAD), les matériels (épandage, désherbage mécanique,...) ;
- la modification des systèmes de production pour à la fois consommer moins d'intrants et mieux maîtriser les risques de développement de maladies du végétal.

### **1.3.1.2. La protection des captages**

La protection des captages et la prévention des pollutions diffuses font l'objet de deux procédures spécifiques distinctes que sont la mise en place des périmètres de protection, au titre du CSP, et la mise en œuvre des plans d'action « pollutions diffuses », au titre du CE. Au surplus, une procédure de dérogation est prévue par le CSP pour le cas où une eau brute destinée à la consommation humaine dépasse les normes fixées en application du CSP.

Plus précisément, chaque captage doit bénéficier de périmètres de protection (cf. schéma en annexe n°6 : systèmes hydrogéologiques et détermination des périmètres de protection de captage). Le périmètre immédiat protège les installations de prélèvement d'eau. Le périmètre de protection rapprochée (PPR) permet de réglementer ou d'interdire les ouvrages ou activités qu'il circonscrit. Son objectif n'est donc pas explicite de par la loi. Ce sont les circulaires et les guides techniques qui le précisent. Le PPR est déterminé de sorte que le temps de transfert d'une pollution ponctuelle ou accidentelle soit suffisant pour trouver une alternative temporaire à l'utilisation du captage. Ceci dit, rien n'empêche de délimiter le PPR pour y maîtriser les pollutions diffuses qui sont plus liées aux pratiques qu'à la présence de telle ou telle installation. Le cas échéant, un périmètre éloigné (PE) peut être fixé uniquement pour réglementer les installations et activités. En pratique, celui-ci est conçu comme une « zone de vigilance » à l'intérieur de laquelle les réglementations existantes doivent être appliquées avec une particulière attention.

La mise en place d'un plan d'action pour la prévention des pollutions diffuses affectant un captage d'eau potable ressort des dispositions applicables aux « zones soumises à contraintes environnementales » (ZSCE)<sup>9</sup> décrites aux articles R 114-1 à R 114-10 du

- 
- la compétitivité des exploitations, avec notamment des plans d'investissement : un plan végétal environnement (PVE) et un plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE),..., et les dotations à l'installation des jeunes agriculteurs ; la performance agronomique et environnementale avec, en particulier, les mesures agro-environnementales (MAE) : MAE de niveau national (agriculture biologique, prime herbagère agro-environnementale – PHAE –,...) ou MAE déterminées au niveau régional, essentiellement pour préserver la qualité de la ressource en eau et conserver les habitats naturels (Natura 2000) ;
  - la compensation des handicaps naturels avec, en particulier, l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) pour les territoires les plus défavorisés.

9 Une ZSCE peut être délimitée pour protéger des aires d'alimentation de captage, des zones de lutte contre l'érosion, des zones humides d'intérêt environnemental.

code rural. Le préfet établit un plan d'action qui s'applique dans la « zone de protection » de l'aire d'alimentation du captage (AAC). La ZSCE permet au préfet de rendre obligatoires « certaines mesures » qui touchent aux pratiques agricoles et ce, au bout de trois ans, voire un an, si la phase volontaire a été inefficace.

La dérogation « eau brute » citée au 1<sup>er</sup> § ci-dessus concerne l'utilisation d'eau brute non conforme pour la consommation humaine. Les articles R. 1321-7 à R 1321-9 et R 1321-42 du CSP prévoient que c'est la collectivité gestionnaire du captage (et non le préfet) qui réalise le « plan de gestion » requis dont la composition est, au demeurant, assez proche du plan d'action précité. Certes, cette disposition n'est obligatoire que pour les eaux superficielles mais, dans la pratique, elle est également appliquée pour les eaux souterraines. Une deuxième condition est posée en la matière : l'emploi d'un « *traitement approprié, y compris le mélange, permettant de ramener toutes les caractéristiques de qualité de l'eau à un niveau conforme aux limites de qualité fixées dans l'arrêté mentionné à l'article R. 1321-2 ou aux valeurs maximales admissibles fixées par la dérogation accordée en application de l'article R. 1321-31* »

L'autorisation est délivrée par le préfet, généralement pour trois ans renouvelables.

### **1.3.2. Le contexte institutionnel**

La résultante de ces diverses politiques et procédures est la diversité des services et instances qui traitent, de près ou de loin, des pollutions diffuses. Si on centre le constat sur les pollutions agricoles qui constituent l'essentiel du sujet, le schéma présenté en annexe 7 (organisation institutionnelle relative à la prévention des pollutions diffuses) montre combien le contexte institutionnel est à la fois stratifié, avec quatre niveaux de gouvernance, et très interministériel. S'y ajoutent les compétences des collectivités territoriales. La région est maintenant responsable de la gestion du second pilier de la PAC, à savoir celui qui touche précisément aux actions qui visent à allier performance économique et protection de l'environnement. Au côté de l'État, la région contribue au pilotage de plusieurs schémas régionaux : schéma de cohérence écologique (SRCE), schéma régional climat, air, énergie (SRCAE)... Le département est chargé, quant à lui, de l'aménagement foncier et de l'équipement des communes, en particulier rurales. Sur ce second domaine, il est très impliqué dans la planification de l'adduction d'eau potable et de l'assainissement. Il peut aider les collectivités dans leur gestion et dans leurs investissements, à travers des « cellules d'appui technique ». La commune a pour compétence obligatoire de distribuer l'eau potable et d'assurer l'assainissement collectif. Elle peut choisir d'être responsable de la production d'eau potable.

Aux cotés des services de l'État et des collectivités territoriales, les acteurs du monde agricole sont très présents : les agriculteurs, bien sûr, et leurs représentants, la chambre d'agriculture et les syndicats professionnels, mais aussi les coopératives et le négoce privé qui sont à la fois acheteurs des productions agricoles et fournisseurs de la plupart des moyens de production que les agriculteurs utilisent. Il en ressort que les coopératives et le négoce privé influencent fortement les choix techniques des agriculteurs. Enfin, les associations de protection de l'environnement et les associations de consommateurs ont un pouvoir d'influence d'autant plus grand que la situation leur apparaît dégradée sur le champ de la qualité de l'eau et/ou du coût du service de l'eau potable.

En fait, les compétences techniques dont dispose l'État apparaissent insuffisantes. La bonne mise en œuvre des procédures suppose une expertise technique dont les services déconcentrés de l'État sont de plus en plus dépourvus. Au delà du fait que, dans nombre de DDT, il n'existe plus d'ingénieurs et/ou de techniciens compétents en matière d'hydrogéologie, la mission a constaté que les compétences des hydrogéologues agréés pouvaient, de manière globale, être mieux mobilisées, comme le confirment les représentants des hydrogéologues agréés que la mission a

rencontrés. Or, ceux-ci sont prêts à s'investir bien au-delà de leurs strictes missions ponctuelles qui consistent à « émettre des avis dans le cadre des procédures définies par les réglementations en vigueur concernant la protection des eaux utilisées pour la production d'eaux destinées à la consommation humaine, y compris les eaux minérales naturelles ». L'idée a été émise d'avoir recours à un « hydrogéologue conseil de l'État », à l'instar des architectes ou des paysagistes conseil de l'État. De même, l'animation du réseau des hydrogéologues agréés par l'ARS et par la DREAL pourrait encore être améliorée.

#### **1.4. Le bilan des actions de lutte contre les pollutions diffuses reste mitigé.**

Plusieurs leviers et outils d'ordre réglementaire, fiscal ou contractuel ont été mobilisés par les pouvoirs publics pour favoriser ou accélérer la mise en œuvre des « bonnes pratiques » par les agriculteurs : réglementation, fiscalité mais aussi incitations sociales ou économiques via des dispositifs d'aides spécifiques.

La démarche des captages « Grenelle » symbolise cette mobilisation. Elle peut être ainsi résumée concernant les 532 points d'application :

- la délimitation de l'AAC est réalisée dans 87 % des cas pour une prise de l'arrêté correspondant dans 40 % des cas ;
- le diagnostic territorial des pressions est effectué dans 68 % des cas ;
- le plan d'actions est achevé dans 48 % des cas mais seulement 17 % des captages bénéficient d'un arrêté validant celui-ci.

Malgré l'engagement des préfets et de leurs services sur le terrain, ce résultat reste donc modeste, notamment du fait des nombreuses résistances constatées.

Ce constat s'inscrit dans le bilan plus global de la lutte contre les pollutions diffuses et dans celui de la protection des captages. En effet, seulement 68 % des captages sont protégés et un certain nombre a été abandonné.

Après quatre plans d'actions au titre de la directive nitrates, deux contentieux sont engagés au niveau européen contre la France : l'un pour la délimitation insuffisante des zones vulnérables, l'autre pour insuffisance des mesures de maîtrise de la fertilisation azotée et des épandages.

Des plans d'actions renforcés ont toutefois été mis en œuvre dans certaines zones critiques, comme en Bretagne. Ils ont permis de stabiliser, voire d'améliorer la situation des eaux superficielles. En revanche, les concentrations s'accroissent dans les nappes, notamment par l'effet cumulatif de fertilisations excessives passées.

Enfin, le plan Ecophyto a largement marqué le pas et il semble aujourd'hui acquis que l'objectif de – 50 % de produits phytosanitaires consommés ne sera pas atteint en 2018.

Le bilan de cette lutte engagée pourtant depuis plusieurs décennies reste très mitigé, aucun progrès réellement décisif n'ayant été observé en l'absence de solution à la hauteur du problème.

La racine sans doute la plus profonde du problème est que l'agriculteur reste pris en tenailles entre, d'une part, la logique économique confortée par une grande partie des mesures de la PAC et dans laquelle s'inscrit sa production et, d'autre part, les objectifs environnementaux portés à la fois par la PAC et par le code de l'environnement se traduisant par un cortège législatif et réglementaire imposant et relativement inefficace.

Si les ambitions des directives environnementales sont fortes, avec des outils

principalement réglementaires, la logique économique de l'Union européenne laisse peu de latitude dans l'adaptation des outils de la PAC incitant au changement de pratiques (limitation des aides aux surcoûts, notification de barèmes fixes, libre concurrence entre territoires,...).

### **1.5. Il y a toutefois un certain nombre de réussites en France et en Europe**

Les échéances de la DCE<sup>10</sup> sont d'ores et déjà hors de portée ; la reconquête du bon état pour 66 % des masses d'eau, inscrite au Grenelle, ne sera pas atteinte en 2015. Il existe cependant quelques opérations réussies (« success stories ») qui sont détaillées dans l'annexe n°8 . Elles montrent qu'il est possible de renverser de manière durable la tendance à l'augmentation des polluants dans les champs captants.

Les cas les plus connus sont les captages de Lons-le-Saunier (39), de Vittel (88), mais il en existe d'autres qui sont détaillés grâce, en particulier, aux travaux de l'INRA<sup>11</sup> : l'Abergement-de-Cuiserey (71), Xermamenil (54), Grimonviller (54), Sermérieu (38). On peut également citer l'exemple de la ville de Munich (Allemagne),

Les « success stories » sont définies comme des expériences réussies de protection de captage. Pour cela, selon l'INRA, deux conditions doivent être réunies :

- les teneurs en nitrates et pesticides des eaux brutes doivent être sous les limites légales au cours des deux dernières décennies, après avoir dépassé ce seuil,
- la protection du captage doit s'accompagner de la gestion d'un ou de plusieurs projets de territoire impliquant différents acteurs, dont majoritairement les agriculteurs.

L'analyse de ces cas montre que les responsables concernés ont su éviter les défauts constatés ailleurs :

- désigner et responsabiliser clairement le porteur de projet (a priori collectivité qui est responsable du service de la fourniture d'eau potable) ;
- concevoir des actions pérennes ;
- être le plus simple possible, entre autres, pour les rendre les actions facilement compréhensibles et contrôlables ;
- des actions spécifiques, c'est-à-dire concentrées et dirigées là où se situe l'essentiel du problème ;
- des mesures acceptables (et acceptées) par les acteurs (majoritairement les agriculteurs) ;
- être réalistes : c'est-à-dire ne pas vouloir être perfectionniste, malgré l'incertitude scientifique décrite plus haut, ni vouloir régler tout, tout de suite. Le but est d'améliorer de manière mesurable la situation actuelle.

Les actions « gagnantes » sont en général celles qui éliminent les pollutions à la source sur tout ou partie de l'aire d'alimentation du captage, par un changement drastique de pratiques (*boisement des zones de protection des aires de captages*,

<sup>10</sup> L'article 4 paragraphe 1c de la DCE indique que les zones protégées au titre desquelles figurent *les aires d'alimentation des captages* ne peuvent bénéficier des dérogations à 2021 ou 2027 prévues pour les autres masses d'eau. Elles doivent donc respecter dès 2015 les normes et objectifs prévus à l'article 4 et à l'article 7, paragraphe 2 soit une concentration en nitrates inférieure à 50 mg/l et un taux de pesticides inférieur à 0,1 microgramme/l pour un pesticide donné et 0,5 microgramme/l pour le total des pesticides.

<sup>11</sup> Merle M., Benoît M., 2013. Première identification et analyse de success stories de protection des ressources en eau. Convention ONEMA-INRA. Action 11. Rapport. 88 pages.

*conversion à l'agriculture sans intrants (bio) ou une réorientation des pratiques agricoles vers un bas niveau d'intrants (nouvelles productions, nouvelles techniques agricoles,...) et un accompagnement des acteurs dans la réduction des pesticides.*

En outre, ce sont celles qui sont mises en œuvre « au bon endroit » (croisement vulnérabilité/pression, prise en compte des transferts).

Outre ce qui a déjà été dit, les facteurs communs des « success stories » étudiées par M. Benoît (INRA) et son équipe sont les suivants :

- une ressource hydrogéologique réactive dans un substrat perméable et superficiel qui permet des transferts d'eau très rapides ; les résultats des actions sont visibles rapidement. Cette réactivité du milieu offre une visibilité des changements de systèmes de culture et elle permet de faire un lien entre les pratiques agricoles et la qualité de l'eau. C'est ainsi un argument de poids pour inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques et à maintenir de façon pérenne leurs efforts : tout relâchement est vite identifié !
- une surface d'action correspondant à la zone d'alimentation préférentielle du captage qui implique relativement peu d'agriculteurs, au maximum une douzaine ;
- la « proximité » du champ captant avec les consommateurs qui fait que les exploitants agricoles se sentent plus concernés. En effet, ils consomment eux-mêmes l'eau des captages et/ou ils sont en contact direct avec les dits consommateurs. La valorisation des efforts des agriculteurs auprès d'autres interlocuteurs est effectivement importante.

Ces expériences réussies ne sont évidemment pas transposables partout sans adaptation, notamment quand il s'agit de grande AAC. Une des difficultés du problème est que chaque aire d'alimentation de captage est différente. Ces « success stories » doivent néanmoins inspirer constamment le décideur public pour l'inciter à se concentrer sur des actions qui ont fait leurs preuves et à combiner les types d'action suivants :

- l'approche réglementaire : le « pollueur » paye,
- l'approche « gagnant/gagnant » : par ses bonnes pratiques, l'agriculteur épargne,
- l'approche incitative : l'agriculteur est rémunéré par les bénéfices environnementaux qu'il procure au gestionnaire de l'eau potable,
- l'approche patrimoniale : par l'achat ou la gestion directe de parcelles par les gestionnaires de l'eau ou les ONG, entre autres.

### **1.6. La démarche des captages « Grenelle » a permis une prise de conscience du sujet mais a généré des résultats encore limités**

Il est indéniable que la période qui vient de s'écouler depuis 2008 et qui peut être qualifiée d'« apprentissage » a permis de donner du sens aux notions d'aires d'alimentation de captage (AAC), de vulnérabilité, de zones de protection,...visées dans les textes relatifs à la mise en œuvre de la démarche des captages « Grenelle ». Elle a permis de convenir du fait que l'atteinte des résultats ne pouvait se concevoir que par étapes, à la fois parce que les temps de transfert des pollutions diffuses, et donc de leur résorption, sont souvent longs, mais aussi parce que les résultats eux-mêmes ne sont pas certains a priori ; il faut parfois tâtonner avant de trouver la bonne intensité dans les mesures.

En matière d'attributions, l'implication de la collectivité gestionnaire du captage est apparue comme indispensable, tout comme l'est devenue la présence pérenne d'un animateur, à la fois pour l'élaboration du plan d'action mais aussi et surtout pour sa mise en œuvre, au plus près des agriculteurs.

Enfin, s'agissant des moyens, l'intérêt de mettre en œuvre des mesures qui visent soit le maintien soit le changement de l'affectation des sols en faveur de prairies, de boisement ou encore de zones-tampons est admis par tous. Cela étant, cette solution ne peut être exclusive. Dans les grandes AAC, il reste opportun de mettre en œuvre des mesures de réduction des intrants qui sont plus délicates à piloter. En effet, le financement de ces mesures, et notamment des MAE, est majoritairement perçu comme inadapté.

En contre-point, le pourcentage de plans d'action validés est faible : 17 %, et la critique est appuyée sur les points suivants : des outils juridiques et financiers limités, une légitimité variable du porteur de projet, la difficile articulation entre ZSCE et périmètres de protection du captage et une appréciation « globalement pessimiste » sur l'ambition des plans d'action et la crainte que ceux-ci soient, en fin de compte, rendus obligatoires.

Les ministères concernés ont d'ailleurs souhaité avoir une version plus précise du contenu des plans d'action. A cet effet, une mission a été confiée à INRA-transfert dont les résultats ne sont pas encore disponibles.

Tous ces points sont développés dans la synthèse des réponses au questionnaire que la mission a élaboré et qui a été transmis à chaque mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité. Celle-ci figure en annexe n°9 (la mise en œuvre de la démarche « captage Grenelle » les réponses au questionnaire envoyé aux services déconcentrés). Ces réponses sont très largement cohérentes avec les positions qu'ont prises le groupement des DREAL, celui des DDT et les agences de l'eau, à l'attention de la mission. Plus généralement, elles sont très largement convergentes avec les positions prises par les autres représentants des parties prenantes que la mission a rencontrés. Ceci est développé au point 2.2.



## 2. Le diagnostic

### 2.1. Analyse des causes de cette situation

#### 2.1.1. La complexité intrinsèque du sujet explique une partie du retard

Le sujet est complexe parce que les contextes hydrogéologiques le sont, parce que les modalités de transfert des molécules polluantes le sont et parce que les moyens de limiter ces transferts le sont.

##### 2.1.1.1. Sur le plan de l'hydrogéologie et des transferts de polluants

La question de la délimitation de l'aire d'alimentation du captage est maîtrisée par les hydrogéologues. En revanche, selon le type d'aquifère, il peut être plus délicat de définir des secteurs d'intervention prioritaire, au sein de ces aires. En effet, il reste difficile de connaître finement les processus hydrogéologiques de par la difficulté, dans certains cas, de caler un modèle de fonctionnement du bassin d'alimentation de captage (voir annexe 6 : systèmes hydrogéologiques et détermination des périmètres de protection de captage).

Cette difficulté est exacerbée pour les captages en eau superficielle puisque les pollutions diffuses peuvent venir tout autant de la nappe d'accompagnement du cours d'eau que du cours d'eau lui-même. Dès lors, la protection intègre des temps de transfert très faibles s'agissant d'une pollution transitant par le cours d'eau, de l'ordre de quelques heures. En pratique et en général, cette protection comprend un dispositif d'alerte en amont de la prise d'eau et un traitement curatif adapté. Autre difficulté pour les prises d'eau importantes : le fait de devoir se préoccuper de pollutions diffuses qui se répercutent très à l'aval, à l'exemple de celles de la région parisienne qui sont affectées par les pratiques agricoles des vigneron champenois.

Il est admis que la majeure partie des pollutions diffuses provient de l'agriculture. Ce constat global souffre toutefois des exceptions, par exemple quand les captages sont en zones péri-urbaines. Schématiquement, elles ont deux sources qui justifient des réponses techniques et réglementaires différentes :

- les pollutions diffuses accidentelles ou ponctuelles dues à des équipements défectueux (fuites ou mauvais réglages, fosses de stockage sous-dimensionnées) ou à des pratiques inadaptées (vidange dans un fossé, emballages jetés, épandage sur sol nu ou gelé...). L'application de la réglementation accompagnée, le cas échéant, d'aides à la mise aux normes des bâtiments ou des matériels contribue à résorber progressivement ce type de pollution qui n'est donc pas la plus difficile à combattre ;
- les pratiques agronomiques qui résultent, d'une part, des excédents de fertilisation (nitrates, phosphates) et, d'autre part, d'une mauvaise utilisation de produits phytosanitaires : doses trop importantes ou pertes liées à de mauvaises conditions d'épandage (choix de matériel, vitesse du vent, non respect des « zones non traitées »...). A noter que la France est à la 4<sup>e</sup> place dans le monde pour l'utilisation de pesticides, derrière les États-Unis, le Japon et le Brésil (chiffres 2008). Cette situation renvoie à des modes de production sur lesquels il est plus difficile d'agir.

Les pesticides servent à prévenir (rôle d'assurance) ou à guérir les maladies ou

infestations altérant les rendements ou l'apparence des produits. Ils peuvent être présents de longue date dans les nappes. Certaines molécules sont interdites depuis des années, avec une forte persistance comme l'atrazine, herbicide interdit depuis plus d'une dizaine d'années, ou le chlordécone, nématicide utilisé aux Antilles, interdit depuis plus de vingt ans. Des molécules plus récentes sont également présentes, comme le glyphosate (matière active du « Round up ») ou sa molécule de dégradation : l'AMPA<sup>12</sup>. Les molécules de pesticides peuvent se transformer, ce qui influe sur leur rémanence, ou se combiner. On parle alors d'effet « cocktail ». Par ailleurs, l'impact d'un pesticide sur un captage d'eau est lié à la capacité de sa molécule à migrer dans l'eau d'où l'indice de « transférabilité » que documente la base de données SIRIS<sup>13</sup>.

Les pesticides agissent avec des concentrations faibles, de l'ordre du µg/l, quand elles sont de l'ordre du mg/l pour les nitrates. Face à la difficulté d'établir un lien simple entre la pratique et son effet différé sur le captage, leur surveillance doit s'exercer essentiellement à la source, sur les pressions ponctuelles et les bonnes pratiques d'épandage.

Les nitrates constituent un des facteurs premiers du rendement des cultures et, pour les céréales notamment, de leur qualité, à travers le taux de protéines. La part des pollutions liées à une sur-fertilisation et à de mauvaises pratiques d'épandage des effluents animaux est prépondérante par rapport à celle des pollutions ponctuelles. Leur contrôle doit donc viser l'équilibre de la fertilisation par « îlot cultural » homogène. Pour les nitrates, il est plus aisé de modéliser les transferts que pour les pesticides donc de simuler leur évolution dans la nappe, en tenant compte de divers scénarios alliant les pratiques agricoles (choix de fertilisation, matériels d'épandage,..) et choix de systèmes culturaux (choix de cultures, cultures intermédiaires, rotations, agriculture biologique, extensification de l'élevage, agro-foresterie,..). Un dispositif de surveillance par piézomètres ou bougies poreuses peut donc être pertinent.

### ***2.1.1.2. La complexité des moyens de maîtriser les pollutions diffuses***

Les principaux moyens de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole résident dans :

- l'existence de zones tampons le long des cours d'eau (bandes enherbées, ripisylves<sup>14</sup>...) pour limiter les transferts superficiels de nitrates et/ou de pesticides ;
- le raisonnement des apports d'engrais et des traitements phytosanitaires (date, dose, produit utilisé). La prévision du temps qu'il va faire, du développement des maladies ou encore l'utilisation de matériels adaptés constituent les clés d'une bonne maîtrise. De même, la possibilité d'ajuster les doses est essentielle. Pour cela, des outils d'aide à la décision (OAD) existent pour anticiper les effets des choix d'épandage ou de traitement ou encore pour apprécier le niveau de croissance des plantes à l'intérieur des parcelles afin de fixer la dose au juste besoin. On parle alors d'agriculture de précision dans la mesure où celle-ci mobilise des matériels sophistiqués (guidage GPS, épandage sélectif...) ;
- les choix de systèmes de production. Leur évolution peut s'avérer incontournable au regard de l'objectif de reconquête d'un captage. Or, ils ont

12 AMPA : acide aminométhylphosphonique

13 La base de données substances actives de SIRIS-Pesticides 2012 est une compilation d'informations disponibles dans les dossiers d'homologation européens, dans les bases de données AGRITOX (extraction datant de mars 2012), ePhy (base du MAP), FOOTPRINT et dans le manuel e-pesticides (British Crop Protection Council, 2004).

14 Ripisylve : bande boisée en bordure de cours d'eau

des incidences majeures non seulement sur les choix de matériels mais aussi sur l'économie globale de l'exploitation agricole, voire sur les filières aval. Par exemple, passer à l'agriculture biologique nécessite de disposer d'une capacité de distribuer les produits correspondants. Ces choix sont donc plus lourds que la seule optimisation des pratiques. C'est pourquoi le plan d'action correspondant doit viser, si nécessaire, des mesures d'accompagnement qui portent à la fois sur la structure de l'exploitation agricole (matériels, bâtiments, implantation des parcelles...) et sur l'organisation des filières aval. Une des conséquences à en tirer est que les mesures visant la modification des systèmes de production ne se conçoivent que sur des durées longues.

### 2.1.2. Les solutions curatives ou palliatives sont plus faciles à mobiliser que les approches préventives

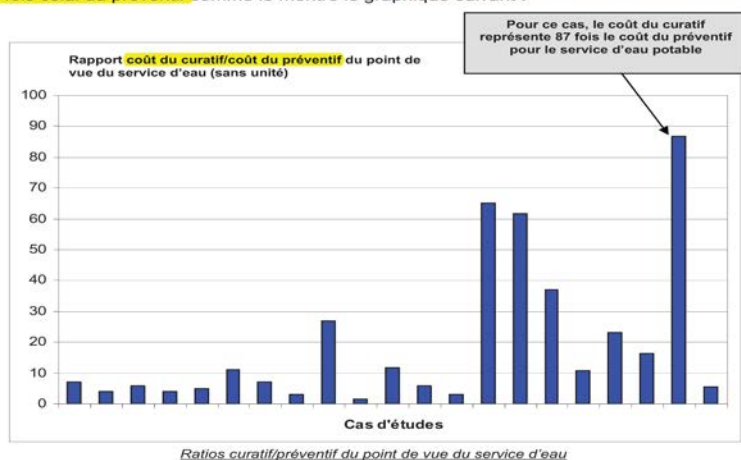
Les solutions dites « palliatives » consistent généralement à se raccorder au réseau d'une autre collectivité dont la ressource est de meilleure qualité et qui dispose des marges de production suffisantes. Ceci suppose donc l'accord de la dite collectivité. A défaut, il faut aller chercher plus loin une ressource de meilleure qualité, moyennant des travaux coûteux.

A défaut de solutions palliatives, la collectivité doit avoir recours à une solution dite « curative », à savoir le traitement de l'eau brute. Dans ce cas, les problèmes sont traités en fonction de l'évolution de la situation ce qui peut conduire à sur-investir et à y consacrer des dépenses de fonctionnement importantes, sans garantie que cela n'aboutisse pas à l'arrêt de la production, avant même que les installations de traitement ne soient amorties.

Par ailleurs, le traitement curatif n'apporte aucune sécurité sur le moyen terme car il n'appréhende pas les problèmes à la source. En effet, d'autres pollutions plus insidieuses peuvent se développer alors même que les traitements correspondants sont inopérants ou très coûteux. Ce peut être le cas pour certains pesticides.

Enfin, cette solution est intrinsèquement plus onéreuse que le traitement préventif. Selon une étude conduite en 2011 sous le pilotage de l'agence de l'eau Seine-Normandie, réalisée à partir de 21 cas<sup>15</sup>, le rapport de coût entre curatif et préventif va de deux à 87, en étant supérieur à 10 dans près de la moitié des cas, comme le figure le schéma suivant.

87 fois celui du préventif comme le montre le graphique suivant :



15 Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif ? Juillet 2011 - Agence de l'Eau Seine – Normandie.

Notons que le différentiel entre préventif et curatif est moindre dans le cas de grandes aires d'alimentation de captages. En outre, cette analyse ne tient pas compte du fait que les coûts liés aux deux démarches (curatif et préventif) peuvent, dans certains cas, se superposer, créant ainsi une surcharge budgétaire, le temps que la qualité de l'eau redevienne bonne et que le traitement curatif devienne inutile.

Cependant, bien que plus coûteuses, les solutions curatives ou palliatives ont l'avantage d'apporter une réponse plus immédiate que la mise en œuvre de mesures de prévention des pollutions diffuses. En effet, elles sont simples de mise en œuvre au plan juridique et moins coûteuses en termes de « coût de transaction » avec le monde agricole.

Le consommateur est donc satisfait, l'eau qu'il consomme restant potable. Dans la mesure où celui-ci est, sauf exception, dans l'incapacité d'apprécier la pertinence et le coût des solutions retenues, il ne peut que constater passivement l'augmentation du prix de l'eau qui dépend de nombreux autres paramètres. On chiffre en moyenne à 50 ct/m<sup>3</sup><sup>16</sup> la mise en œuvre d'un traitement curatif.

Une telle option est contraire à l'esprit de la DCE et à celui de la directive « eau potable ». En outre, sur certains territoires, elle peut aboutir à une impasse économique et environnementale. Or, plus l'action préventive est précoce, moins elle est coûteuse et plus elle est efficace. Plus problématique : dans certains cas, le retard pris dans la mise en œuvre de la prévention peut conduire à des contaminations en masse de nappes souterraines sur lesquelles il devient impossible de revenir même à moyen terme. Enfin, cette option affaiblit la situation de la France en ce qui concerne le respect des directives européennes.

### **2.1.3. Les outils juridiques sont incomplets ou inadaptés**

#### ***2.1.3.1. Des périmètres enchevêtrés dont les définitions sont perfectibles***

Pour des raisons historiques compréhensibles, la procédure de déclaration d'utilité publique des PPC a été mise en place afin de prévenir les pollutions accidentelles et/ou ponctuelles, notamment bactériologiques. On peut considérer qu'à quelques exceptions près, elle a rempli son objectif, notamment à travers la définition des périmètres de protection rapprochée. En revanche, la définition des périmètres de protection éloignée est plus floue dans les esprits alors même qu'elle serait utile pour prendre en compte la prévention des pollutions diffuses. En outre, cette réglementation est assez « statique » (cf. annexe 10 : prescriptions générales relatives aux périmètres de protection rapprochée des captages dans le département du Finistère). En pratique, elle fixe les activités compatibles avec la fourniture d'eau potable. L'efficacité de la démarche dépend ensuite de l'exercice de la police administrative, pour ce qui est de l'autorisation des dites activités, et de la fréquence des contrôles effectués sur les pratiques. Or, celle-ci est notoirement insuffisante.

La croissance des pollutions diffuses est allée de pair avec le développement d'une agriculture plus intensive et moins diversifiée et avec la modification du parcellaire rural. Comme vu au point 1.3.1, la procédure inscrite dans le code de l'environnement a pallié le déficit de la réglementation sur les PPC en consacrant l'intérêt d'une gestion dynamique des activités et des pratiques sur tout ou partie de l'AAC, pour prévenir les pollutions diffuses. Ce faisant, elle a introduit d'autres zonages, notamment la zone dite de protection où s'applique le plan d'action visé à l'article L 211-3 du CE ce qui constitue une complexité supplémentaire.

---

<sup>16</sup> Information personnelle donnée par un opérateur de l'eau.

### **2.1.3.2. La superposition des compétences**

D'un côté, c'est la collectivité gestionnaire du captage qui est responsable de la mise en place des PPC et, de l'autre, c'est le préfet qui est chargé d'établir le plan d'action prévu par le code de l'environnement.

Cette situation tire sans doute son origine de la difficulté de dire qui est responsable de la qualité de la ressource en eau, superficielle ou souterraine, en application de la DCE<sup>17</sup>. Dès lors, les responsabilités restent sectorielles, autrement dit fonction de l'usage que l'on fait de l'eau : industriel, agricole, urbain. Le rôle du Préfet est ambigu. Il doit à la fois établir le plan d'action donc démontrer qu'il maîtrise l'analyse des causes et le choix des solutions, et contrôler son exécution dans le cadre de l'exercice des polices dont il a la charge. De surcroît, le fait que ce soit le préfet qui élabore le dit plan ne responsabilise pas les acteurs. Le rapport FREY-BRUN<sup>18</sup> avait déjà pointé cette difficulté.

Le préfet est dans la situation inverse quand il s'agit d'établir le « plan de gestion » qui conditionne la dérogation à l'utilisation d'une eau brute non conforme, au titre du CSP (cf. point 1.3.1.2). Dans ce cas, c'est la collectivité gestionnaire du captage qui établit le plan que le préfet valide ensuite.

Certes, la commune est compétente en matière de gestion de l'eau potable mais uniquement à partir de la production de celle-ci et pour la distribution de l'eau, donc en aval du point de prélèvement. Il en est de même pour la définition du service public de l'eau potable. Certaines communes s'impliquent à l'amont de la production de l'eau, dans la maîtrise des pollutions au sein de l'AAC mais elles le font a priori sans base juridique solide.

Enfin, l'application de l'article L 211-7 du code de l'environnement s'avère a priori inopérante en la matière. Celle-ci permet aux collectivités d'assurer la maîtrise d'ouvrage de travaux utiles à la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques. Il s'agit d'une faculté, non d'une responsabilité juridique obligatoire. En outre, l'article L 211-7 du CE vise plutôt des travaux que des pratiques et les dépenses s'entendent comme des redevances pour services rendus, sous-entendu à ceux qui ont initialement la charge des travaux. Or, sans préjudice de financements publics significatifs, comme développé plus loin, la réalité consacre plutôt l'implication financière des usagers de l'eau, à travers le service public de l'eau potable, que la responsabilité des propriétaires et exploitants, notamment agricoles. Au surplus, la pratique consacre plutôt l'appel d'adhésion des agriculteurs que la contrainte financière individuelle.

### **2.1.3.3. La difficile mise en œuvre du plan d'action prévu par le code de l'environnement**

La procédure ZSCE permet au préfet de rendre obligatoires les mesures visant les pratiques agricoles « dans un délai de trois ans suivant la publication du plan d'action ». Bien que, par circulaire du 30 mai 2008, le ministre de l'environnement lui ait donné un caractère optionnel afin de favoriser le volontariat des parties prenantes, notamment des agriculteurs, il apparaît clairement que cette disposition ne facilite pas l'élaboration du plan d'action lui-même. Elle suscite des réticences tant de la part des collectivités que de la profession agricole, voire des services déconcentrés de l'État.

Juridiquement, le préfet ne peut rendre les mesures obligatoires que pour ce qui a trait

---

<sup>17</sup> En effet, il n'y a pas de responsabilité étendue en la matière si ce n'est pour la gestion de l'eau et milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) introduite par la récente loi n° 2014-58 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles. Encore faut-il préciser que cette responsabilité nouvelle des communes est plus associée à la prévention des inondations qu'à la sauvegarde de la qualité des eaux superficielles.

<sup>18</sup> Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation des captages pour l'eau potable, Mai 2011.

à « l'usage agricole des terres » ou en vue « d'une implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants ou, à défaut pour « y soumettre le maintien d'autres cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse ». Dès lors, la palette dont il dispose est incomplète. Autrement dit, elle ne vise pas les autres sources de pollution (domestiques, industrielles, infrastructures de toutes sortes...).

Par ailleurs, le délai de trois ans est souvent beaucoup trop court pour apprécier le résultat du plan d'action alors que la mise en œuvre du pouvoir de contrainte du préfet ne peut objectivement être envisagée qu'à cette condition. A contrario, ceci confirme la nécessité d'intégrer dans le plan d'action un véritable processus d'évaluation et de suivi « chemin faisant ».

Enfin, les agriculteurs craignent que, selon les règles communes de l'union européenne, le fait qu'un plan d'action soit réglementairement approuvé, voire que certaines mesures soient rendues obligatoires, empêche que des aides leur soient versées pour soutenir l'évolution de leurs pratiques. En réponse à cette crainte, la France a notifié à la commission européenne un régime d'aides dénommé « compensation de contraintes environnementales » (cf. annexe n°11 : les aides susceptibles d'être versées aux agriculteurs dans le cadre de la protection des captages).

Les services de l'État sont donc dans la situation inconfortable de rendre compatibles deux sujétions qui ont chacune leur logique :

- donner du temps pour la prise de conscience du sujet et des solutions possibles dont la complexité a été exposée au point 2.1.1, pour la mise en œuvre des solutions et à leur ajustement si nécessaire et pour apprécier les résultats au niveau du captage ;
- garantir la bonne fin de la procédure en fixant des échéances au-delà desquelles il peut être procédé de façon obligatoire.

#### **2.1.3.4. Des normes de qualité de l'eau non cohérentes**

Comme vu au point 1.1.2, les différences de limites de qualité sont significatives entre eau brute et eau desservie (potable). A l'évidence, ces écarts constituent un handicap pour les approches préventives par rapport au recours à un traitement curatif. Or, de tels écarts ne sont pas une fatalité puisque, par exemple, au Danemark, eau brute et eau potable répondent aux mêmes plafonds de concentration en polluants. Il en va de même pour les pesticides en Grande-Bretagne.

#### **2.1.4. Bien que les financements soient en place, les outils financiers sont inadaptés**

Il est possible de financer les plans d'action sans solliciter le prix de l'eau. Pour autant, les moyens financiers donnés aux collectivités pour les mettre en œuvre sont insuffisants ou inadaptés.

##### **2.1.4.1. Les ressources financières existent**

Les sources de financement des plans d'action sont essentiellement le budget des agences de l'eau, le FEADER qui co-finance les mesures agri-environnementales, et les redevances au service public de l'eau potable.

A leur X<sup>e</sup> programme (2013 – 2018), les agences de l'eau consacreront 900 millions € à la prévention des pollutions diffuses soit 6,5 % d'un budget de 13,3 milliards €, toutes utilisations confondues. Ces crédits sont en augmentation. Le cas échéant, ceux-ci

peuvent se conjuguer avec ceux dédiés à la gestion des milieux (10,3 %). Ils sont à comparer avec ceux réservés à la gestion de l'eau potable (8,4 %) ou au traitement des autres formes de pollutions, domestiques et industrielles (61,5 %). A travers la redevance pour pollutions diffuses, les agriculteurs contribuent à environ la moitié des dépenses correspondantes (180 millions €/an)<sup>19</sup>.

Une estimation du coût des plans d'action « pollutions diffuses » a été réalisée par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) en 2013. Elle porte sur trois scénarios qui mixent mesures d'acquisitions et mesures agri-environnementales et qui s'échelonnent entre 400 et 540 millions €/an. Cette estimation est résumée en annexe 12 (estimation du coût de la prévention des pollutions diffuses pour l'ensemble des captages prioritaires). Si on déduit le budget des agences de l'eau consacré à la prévention des pollutions diffuses – 180 millions €/an – et les aides du FEADER – 100 millions €/an –, il en résulte un besoin de financement de 120 à 260 millions €/an, selon le scénario envisagé. Ceci représente de 35 à 75 ct/m<sup>3</sup>. Après cinq ans, ce besoin est ramené à 15 à 25 ct/m<sup>3</sup>. A l'inverse, le coût d'un traitement curatif, évalué en moyenne à 50 ct/m<sup>3</sup>, perdure, voire augmente.

Pour couvrir ce besoin de financement, des marges de manœuvre existent au sein des budgets des agences de l'eau en redistribuant des crédits en faveur de la prévention des pollutions diffuses. En outre, comme l'a montré la mission sur la fiscalité des produits phytosanitaires<sup>20</sup>, il serait possible d'accroître la part de la redevance pour pollutions diffuses dans les budgets des agences de l'eau ce qui aurait l'avantage, par ailleurs, de rééquilibrer la contribution des agriculteurs aux dits budgets, conformément au principe « pollueur - payeur ».

C'est aussi sans compter sur le développement possible des « certificats d'économie de produits phytosanitaires » prévus par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (cf. point 2.1.4.2).

Enfin, rappelons que le financement des plans d'action ne sollicite pas le budget des communes mais bien celui des services publics de l'eau potable.

#### **2.1.4.2. Mais les outils financiers sont mal adaptés**

Les mesures agri-environnementales (MAE) constituent le financement privilégié des plans d'action. Elles sont financées par le FEADER et par le budget des agences de l'eau qui en constitue la « contre-partie » État. Le cas échéant, les régions et/ou les départements y contribuent également. Or, les MAE apparaissent souvent inadaptées. L'annexe n°11 (les aides susceptibles d'être versées aux agriculteurs dans le cadre de la protection des captages) précise ce propos.

En effet, les critiques portent notamment sur :

- la trop faible durée d'engagement réciproque. En effet, le recours à des changements de système d'exploitation nécessite des investissements dont la durée d'amortissement va au-delà des cinq années de contrat retenues jusqu'à présent. Au vu des exemples pris notamment en Allemagne mais aussi en France, il semble que ce sujet puisse être discuté avec la Commission ;
- l'insuffisance du montant de l'aide, notamment pour les mesures les plus efficaces et donc les plus contraignantes, au regard de tous les surcoûts ou manques à gagner que subit l'agriculteur. En particulier, le coût de la « prise de risque » ne l'est pas. De l'avis de nombre des parties prenantes, celui-ci est un facteur majeur de décision pour l'agriculteur qui craint, dans certaines situations, notamment climatiques, d'avoir à choisir entre une baisse

<sup>19</sup> La RPD représente 100 millions € en 2014. Elle s'accroîtra de 30 millions € en 2015. On considère que les agriculteurs y contribuent à 90%.

<sup>20</sup> La fiscalité des produits phytosanitaires. Rapport CGAAER-CGEDD-IGF. 2013.

significative de sa production et le risque du reversement des aides, plus pénalités, pour non respect de ses engagements ;

- une « ouverture » des mesures qui est trop encadrée et inadaptée à la variété des situations ;
- l'impossibilité d'adapter l'offre de contrats MAE à la situation technico-économique de l'agriculteur concerné (logique de guichet). Dans certaines situations, la contrainte fixée par la MAE n'induit pas d'effort pour certains agriculteurs. Dans ce cas, il y a « effet d'aubaine ». Pour d'autres, ce niveau de contrainte est trop fort. Dans ce cas, la MAE n'est pas souscrite.

Les MAE sont des « aides d'État ». Elles sont donc notifiées à la commission européenne. En France, cette notification est effectuée par le ministère de l'agriculture qui a établi un cadre national qui est en cours de déclinaison au niveau régional, à travers les plans de développement rural régionaux (PDRR)<sup>21</sup> piloté par les régions. Ce nouveau cadre est applicable pour la période 2015-2021.

Cette situation peut conduire à ne pas consommer la totalité des crédits qui y sont consacrés. C'est le cas notamment pour les crédits des agences de l'eau alors même que celles-ci sont critiquées pour ne pas contribuer suffisamment à la maîtrise du « grand cycle de l'eau », à savoir tout ce qui touche à la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques. Elle conduit également à ce que le financement des MAE n'ait pas l'effet escompté sur la qualité de la ressource. Enfin, elle peut inciter les collectivités à utiliser d'autres modes de financement des actions dans des conditions juridiques qui ne sont pas optimales.

Faute d'une évolution des positions nationales relative au cadrage des PDRR, certaines régions pourraient être tentées de notifier par elles-mêmes des dispositifs locaux hors PDRR. Cela s'est déjà fait pour la région Ile-de-France.

Indépendamment des MAE, d'autres outils financiers sont régulièrement cités.

Des indemnités pour servitude d'utilité publique peuvent être instituées dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ce qui suppose que le plan d'action soit intégré dans cette procédure. L'indemnisation de la servitude est possible dès lors que le caractère direct, matériel et certain est reconnu, sous l'autorité du juge de l'expropriation, in fine. L'avantage est qu'il ne s'agit pas d'une aide d'État. Dès lors, le montant de la prise en charge correspondante échappe aux contraintes liées aux MAE. Il convient de préciser les conditions selon lesquelles des servitudes peuvent s'appliquer à des mesures de limitation des doses d'intrants. Cette question est traitée au point 3.3.1.4.

Certaines mesures du plan d'action peuvent relever d'un marché public et ce, sous deux formes :

- d'une part, des mesures visant l'acte de production lui-même. Sachant qu'un marché public ne peut pas cibler un prestataire, le seul cas qui soit juridiquement possible est celui d'un appel d'offres pour une prestation bénéficiant à un ou plusieurs agriculteurs (prestation de désherbage mécanique des parcelles, d'entretien des zones non traitées...). Le prestataire pressenti peut être de statut très variable. Il pourrait tout à fait s'agir, entre autres, d'un groupement d'intérêt écologique et économique (GIEE) tel qu'introduit par la loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt ;
- d'autre part, des mesures dites d'accompagnement telles que l'achat des productions issues de l'agriculture biologique provenant des agriculteurs qui cultivent dans l'aire d'alimentation du captage (AAC), par exemple, pour alimenter les cantines de la commune. Il peut également s'agir de soutenir une filière spécifique, par exemple, de semences « alternatives » comme le fait

21 PDRR : plan de développement rural régional.



« Eau de Paris ». La seule condition est de ne pas mentionner de critère de localisation. En revanche, il est possible de faire figurer des critères de mode de production ou de bilan carbone sans préjudice des règles de mise en concurrence<sup>22</sup>.

On voit donc bien que le recours aux marchés publics ne peut couvrir toutes les mesures visées par un plan d'action.

Par ailleurs, les « paiements pour services environnementaux » (PSE) pourraient constituer une piste intéressante pour rémunérer les pratiques favorables à l'environnement. Sans exclure a priori cette voie, un PSE doit respecter la notion de « surcoût-manque à gagner ». L'estimation de la valeur du bien environnemental est également difficile. Par conséquent, cette piste ne semble pas opérationnelle pour le moment.

Enfin, l'usage des « certificats d'économie de produits phytosanitaires » (CEPP) dont l'expérimentation est prévue au travers de la loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt pourrait s'avérer une piste intéressante. Basés sur le modèle des certificats d'économie d'énergie, les CEPP visent à faire financer des pratiques favorables à la diminution de l'usage de produits phytosanitaires par les vendeurs de ces produits. En contre-partie, ceux-ci se libèrent d'une contrainte de diminution de leurs ventes, imposée par l'État, à travers l'obtention de certificats délivrés au titre des bénéficiaires de leurs aides. Dans la mesure où il s'agit d'une aide privée, les contraintes liées au système des MAE ne s'appliquent pas. En outre, il y a un avantage évident à ce que les dits vendeurs, à savoir les coopératives et le négoce privé, s'impliquent ainsi directement dans la démarche.

## 2.2. Un diagnostic largement partagé

Ce constat d'échec et le diagnostic qui en découle est largement évoqué et partagé par de nombreux organismes qui se sont prononcés récemment sur le sujet. On peut notamment citer :

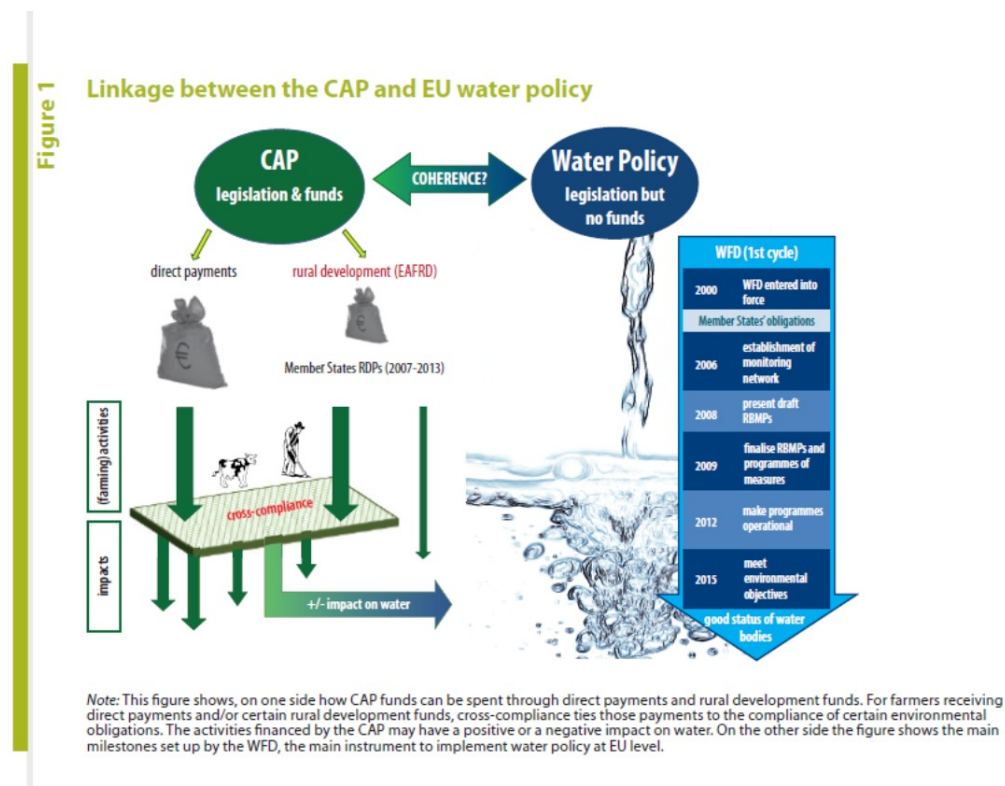
- le Conseil économique social et environnemental qui évoque en avril 2013 les fermetures de captages et la nécessité de « conforter la politique publique de protection des captages » ;
- la Cour des comptes qui, dans son rapport de 2010, souligne à la fois « l'absence d'impulsion politique pour susciter le mouvement de transformation qui s'impose à l'agriculture », et « une allocation non optimale des ressources de la politique de l'eau, les agences de l'eau » consacrant à l'action curative « des montants 1,8 fois supérieurs à ceux qu'elles consacrent à l'action préventive » ;
- le rapport CGAAER/CGEDD de MM. BRUN et FREY déjà cité dans lequel il est rappelé que la maîtrise des pollutions diffuses dans les bassins d'alimentation de captage est une question qui se pose depuis 1992, voire depuis 1964, et que les résultats atteints sont encore assez loin des objectifs.
- le rapport CIMAP<sup>23</sup> d'évaluation de la politique de l'eau dans lequel il est fait le même constat,
- le récent rapport de la Cour des comptes européennes <sup>24</sup> (rendu public le 13

<sup>22</sup> Voir à cet égard le Guide pratique « Favoriser une restauration collective de proximité et de qualité » de la région Rhône-Alpes.

<sup>23</sup> Rapport au comité interministériel pour la modernisation de l'État (CIMAP) sur la politique de l'eau (2013).

<sup>24</sup> Rapport UCA n° 4/2014 « intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'eau de l'Union européenne : une réussite partielle ». Mars 2014.

mai 2014) qui considère que les objectifs de la politique de l'eau n'avaient été que très partiellement intégrés dans la PAC. Le schéma ci-dessous tiré de ce rapport traduit les relations entre PAC et politique de l'eau.



- les publications de l'INRA, du BRGM, les notes produites à la mission par les services déconcentrés (DREAL, DDT), les agences de l'eau et deux ARS, et enfin les entretiens conduits avec des organismes nationaux (AMF, APCA, FNSEA,...).

De manière générale, les avis convergent pour constater que les mesures mises en œuvre à ce jour, sont trop complexes et souvent inadaptées pour favoriser l'émergence des solutions les plus efficaces. Dans le même temps, ces organismes constatent souvent un sous-emploi des crédits publics dédiés à l'action préventive (MAE) et ceci de surcroît dans les territoires où se combinent production agricole intensive et fragilité de la ressource en eau.

Ils en déduisent tous la nécessité de susciter un mouvement en profondeur, ceci étant de la responsabilité de l'État. Le respect d'objectifs de résultats doit viser à enrayer le processus de fermeture des captages et à amorcer de manière significative et rapide l'amélioration qualitative de la ressource, en donnant très rapidement aux acteurs de terrain les moyens d'agir efficacement.

Des propositions concrètes sont énoncées par plusieurs de ces organismes. Elles vont toutes dans le même sens ; il s'agit notamment de :

- la fusion et la rationalisation des procédures ;

- la clarification des rôles des différents acteurs locaux, notamment pour ce qui est de l'État et des collectivités avec la nécessité de structurer le paysage de l'intercommunalité de manière à permettre une vraie prise en compte du sujet ;
- la nécessité de concentrer l'action sur les zones à fort enjeu, dans un souci d'efficacité de l'action et d'optimisation financière ;
- l'amélioration des outils financiers.

Ces pistes de travail ont été intégrées dans la réflexion de la mission.

### **2.3. Les pistes d'amélioration souhaitables**

Suite aux analyses faites par la mission et dans le but d'atteindre de véritables résultats en matière de prévention des pollutions diffuses et de qualité des eaux brutes des captages, plusieurs pistes d'amélioration paraissent souhaitables :

a) L'enjeu porte a priori sur l'ensemble des captages prioritaires définis par les SDAGE, par cohérence avec les obligations fixées par la DCE, et non pas aux seuls 500 captages « Grenelle », même additionnés de 500 nouveaux captages prévus à l'issue de la conférence environnementale de septembre 2013. Mais, au-delà, l'objectif est d'appliquer les mêmes règles et les mêmes dispositifs à l'ensemble des captages, selon les besoins.

b) Au regard de la spécificité des pollutions diffuses, qu'elles soient d'origine agricoles, industrielles, de particuliers ou de collectivités, l'action publique doit privilégier la prévention, donc la qualité des eaux brutes, par rapport aux traitements curatifs ou palliatifs. Elle doit s'inscrire dans une logique de résultat, d'efficacité et de respect des directives européennes. Cette démarche sera aussi moins coûteuse pour les collectivités dans leur ensemble, au moins à moyen terme, et elle contribuera à la maîtrise des coûts du service public de l'eau potable.

c) La clarification des responsabilités entre l'État et les collectivités est nécessaire, pour éviter la dispersion actuelle, source de désresponsabilisation et d'inefficacité. Il est aussi souhaitable de remédier à la dispersion actuelle des services d'eau potable, entre des milliers de communes isolées et autant de petits syndicats intercommunaux, tandis que la question des aires d'alimentation aux multiples captages, relevant de différentes collectivités, doit aussi trouver des solutions.

d) La simplification et l'unification des procédures est une condition essentielle d'efficacité du dispositif. La démarche de protection des captages doit être rendue plus lisible et plus compréhensible pour toutes les parties prenantes. Les usagers du service public de l'eau doivent aussi être informés et impliqués dans le processus.

e) La responsabilisation du gestionnaire du captage doit s'accompagner des outils juridiques, techniques et financiers nécessaires à l'exercice de cette responsabilité.

f) Le rôle de l'État est à recentrer sur les missions liées à la police de l'eau et donc sur la prescription et le contrôle.

g) Le pilotage du dispositif tant au niveau national qu'aux niveaux déconcentrés, dispersé et insuffisant, est à améliorer dans le cadre d'une stratégie nationale de reconquête de la qualité des captages dégradés, qui passe par des modifications législatives.

### 3. Propositions pour une meilleure efficacité et efficience des dispositifs de protection des captages et de leur aire d'alimentation

Les deux premières parties du rapport montrent tout à la fois la complexité et les insuffisances de notre cadre institutionnel actuel mais aussi le fait que les dispositifs à l'œuvre sont plus marqués par des obligations de moyens que par une logique de résultats à atteindre. Or, il ne s'agit pas seulement de respecter les directives européennes et d'échapper à d'éventuelles sanctions. L'efficacité de l'action publique en matière de protection des captages et de préservation de la ressource en eau renvoie à un enjeu majeur de santé publique et de protection de l'environnement.

La mission propose de traduire dans les textes l'obligation de résultat correspondant à l'enjeu de préservation durable de la ressource en eau. La mission suggère de clarifier les responsabilités des acteurs, notamment celles de l'État et celles des collectivités territoriales, et de simplifier les procédures. Il s'agit de désigner clairement la commune<sup>25</sup>, responsable aujourd'hui de la distribution et, le cas échéant, de la production d'eau potable, comme étant également compétente en matière de prévention des pollutions diffuses susceptibles d'affecter la qualité de l'eau du captage qu'elle gère. C'est la commune ou son groupement (syndicat intercommunal, communauté de communes,...) assurant la production d'eau potable qui deviendrait pleinement responsable de la qualité des eaux brutes, y compris si le captage et/ou son aire d'alimentation se trouve sur le territoire d'une autre collectivité locale.

Par ailleurs, pour les captages les plus dégradés, les périmètres de protection de captage devraient être créés ou révisés, selon le cas. La procédure correspondante, telle que prévue par le code de la santé publique, intégrerait l'élaboration du plan d'action pour la prévention des pollutions diffuses prévu par le code de l'environnement. Celui-ci serait donc inscrit dans la déclaration d'utilité publique (DUP) du captage. Du fait de cette DUP, la commune<sup>26</sup> pourrait intervenir, si besoin est, sur le territoire d'autres collectivités locales, dans le cas où le captage, ou simplement une partie de son aire d'alimentation, déborde de son propre territoire.

Corrélativement, la mission recommande de renforcer les outils juridiques, techniques et financiers nécessaires pour faire évoluer significativement la situation des quelque 3000 captages dégradés en France.

En pratique, il s'agit de permettre la mise en œuvre des mesures les plus efficaces, en fonction du contexte local. Si toutes les pollutions diffuses sont concernées, l'essentiel relève toutefois du champ de l'agriculture. L'objectif est, notamment, de :

- réduire les pollutions à la source par le recours au boisement, la conversion de terres en prairies, la conversion à l'agriculture biologique et, plus généralement, la limitation de l'usage des intrants ;
- limiter le transfert des polluants vers les captages par le maintien des surfaces en herbe, la création de bandes-tampons le long des cours d'eau et fossés, l'agro-foresterie ou encore l'implantation de cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN). L'enjeu est bien de diminuer nettement, ou de supprimer si besoin, les intrants générant des pollutions diffuses au sein des périmètres de

<sup>25</sup> Le terme « commune » doit être compris dans ce qui suit comme étant soit la commune soit un groupement de communes (établissement public de coopération intercommunal, EPCI). Ce groupement peut être soit un syndicat intercommunal soit un EPCI à fiscalité propre, tel que communauté de communes, ou d'agglomération... qui a la compétence dont il est question. Il s'agit donc de ce que l'on appelle communément le « bloc communal ». Une communauté de communes compétente peut aussi avoir délégué sa compétence à un syndicat des eaux plus vaste.

<sup>26</sup> **Dans ce qui suit, le terme « commune gestionnaire de captage » devra être compris comme « commune ou groupement de communes – gestionnaire de captage ».**

protection des captages, avec des « zones d'action ciblée » où les actions seraient renforcées.

Les propositions relatives aux procédures, aux moyens et aux outils nécessaires concernent potentiellement tous les captages. Naturellement, la mise en œuvre effective s'adresse obligatoirement aux 3000 captages dégradés précités. L'essentiel de ces captages relèvent des eaux souterraines, pour lesquelles les recommandations sont directement adaptées. Pour les captages d'eaux superficielles, un dixième environ de ce nombre, la problématique est forcément plus large. Dans ce cas, l'action passe davantage par les plans d'actions globaux sur les masses d'eau (plan nitrates, pesticides,...) et on ne peut exclure la nécessité de maintenir le traitement des eaux brutes et de prévoir en amont des dispositifs d'alerte aux pollutions.

Différents codes juridiques sont en jeu : code de la santé publique (CSP), code de l'environnement (CE), code général des collectivités territoriales (CGCT) et code rural (CR) mais aussi le code de l'expropriation et le code de l'urbanisme (cf annexe n°14 ; hypothèse de modification des textes relatifs aux compétences des communes et aux procédures en matière de protection des captages et prévention des pollutions diffuses). Afin de vérifier la faisabilité de ses propositions, la mission a formulé en annexe des hypothèses de modification des textes visés (cf annexe n°10 : prescriptions générales relatives aux périmètres de protection rapprochée des captages dans le département du Finistère). Il reviendra aux administrations compétentes de vérifier celles-ci et de les affiner.

### **3.1. Étendre la compétence du « bloc communal » à la prévention des pollutions diffuses**

La clarification des responsabilités, comme l'analyse l'a montré, est une condition essentielle pour mener à bien la reconquête de la qualité des masses d'eau alimentant les captages dégradés. Il est proposé que la commune et, au-delà, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment le « bloc communal » soient pleinement responsables de la protection des captages, y compris pour la prévention des pollutions diffuses.

Lorsque le captage et/ou tout ou partie de son aire d'alimentation se situent sur le territoire d'une autre collectivité locale, des coopérations ou même des regroupements de collectivités pourront être nécessaires.

#### **3.1.1. Confier la responsabilité « prévention des pollutions diffuses » à la commune**

Créer ou réviser les périmètres de protection des captages (PPC) pourrait relever simplement de l'application du code de la santé publique, comme actuellement. Plusieurs arguments justifient cependant d'aller plus loin sur la question de la compétence de la collectivité :

- il est nécessaire d'avoir un responsable unique de la qualité des eaux de captage, pollutions diffuses incluses, au lieu d'un partage aujourd'hui entre préfet et collectivités qui est source de déresponsabilisation ;
- la gestion de la ressource en eau brute du captage suppose que la collectivité ait la capacité d'agir en ce sens, y compris au-delà de son territoire ;
- la commune doit pouvoir – notamment vis-à-vis de tout consommateur d'eau de son territoire – justifier la compétence juridique au titre de laquelle elle agit et prend en charge les dépenses de prévention des pollutions diffuses ;

- pour que le préfet puisse prescrire à une commune une procédure incluant l'élaboration d'un plan d'action dont aujourd'hui seul l'État a la responsabilité, au terme de l'article L 211-3 du code de l'environnement, il est nécessaire de donner une responsabilité juridique légale à la dite commune.

Certes, les textes actuels relatifs aux compétences des communes et du service public de l'eau potable n'interdisent pas à la commune d'assurer la maîtrise d'ouvrage des études et mesures qu'induit le plan d'action. L'article L 2224-7 du CGCT relatif au service public de l'eau potable inclut la « protection du point de prélèvement » de l'eau et le « traitement » de celle-ci, mais il n'intègre pas la mission de « prévention des pollutions diffuses », ni la primauté de la qualité de la ressource brute sur le traitement de celle-ci avant distribution<sup>27</sup>.

Aussi, la mission recommande de donner la responsabilité juridique de la « prévention des pollutions diffuses » à toute commune gestionnaire d'un captage et, corrélativement, d'inscrire la fonction correspondante dans le service public de l'eau potable. Une hypothèse de modification des articles L 2224 – 7 et L 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article L 1321-2 du code de la santé publique est présentée en annexe 14.

L'aire d'action de la commune serait définie au terme de l'élaboration des périmètres de protection et du plan d'action. Elle serait validée par l'arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique.

Il convient toutefois de vérifier si cette proposition n'induit pas un surcoût significatif pour la commune et/ou si elle n'augmente pas les « normes » qui pèsent sur celle-ci.

S'agissant des « normes », la proposition n'en ajoute pas à la situation actuelle. La commune est concernée par les deux procédures : l'établissement des périmètres de protection, d'une part, et la ZSCE d'autre part. En effet, en pratique, elle assure la maîtrise d'ouvrage des prestations relatives à l'élaboration du plan d'action et des mesures qu'il contient (cf. circulaire du 30 mai 2008 sur les ZSCE). En fusionnant les deux procédures, il y a donc simplification. Par ailleurs, afin d'éviter des formalités supplémentaires, le nécessaire compte-rendu régulier de la mise en œuvre de ce plan s'inscrirait dans le cadre de la mise à disposition du rapport annuel établi par le maire sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable.

Sur la question du coût, rappelons que ce n'est pas le budget de la commune qui est sollicité mais celui du service public de l'eau potable dont le coût est facturé à l'usager de ce service. En outre, comme évoqué au point 2.1.2, le coût effectif du traitement préventif est bien inférieur à celui d'un traitement curatif, voire à celui des solutions palliatives. Par ailleurs, il peut bénéficier de subventions spécifiques.

***Recommandation n°1 : Étendre la compétence de la commune et la mission du service public de l'eau à la qualité des eaux brutes des captages et donc à la lutte contre les pollutions diffuses dans les périmètres de protection.***

<sup>27</sup> A noter la création récente d'une compétence en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de prévention des inondations ; Cette compétence a été instituée par la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles. Elle a pour corollaire la création d'une taxe permettant de financer les études et travaux correspondants., pour les eaux superficielles. Pour les eaux souterraines, une compétence de même nature est à écarter car elle signifierait que la commune siège du captage serait compétente pour un captage relevant d'une autre collectivité et installé sur son propre territoire.

### **3.1.2. Prévoir de transférer de plein droit la compétence distribution et production d'eau potable, intégrant la prévention des pollutions diffuses, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**

L'exercice de la nouvelle compétence proposée ci-dessus (§ 3.1.1) se heurtera fréquemment à la capacité pour la commune d'exercer efficacement celle-ci : étendue de l'aire d'alimentation du captage, capacité financière, capacité technique<sup>28</sup>, cohérence avec la politique d'aménagement du territoire. Par ailleurs, les nappes ne suivent guère les limites communales. Dans certains cas, les aires d'alimentation de plusieurs captages de différentes collectivités se confondent en toute ou partie, générant des difficultés pour l'exercice de cette compétence.

C'est pourquoi la mission recommande de placer de droit cette compétence au niveau de l'EPCI à fiscalité propre correspondant, c'est-à-dire la communauté d'agglomération ou la communauté de communes en modifiant respectivement les articles L 5214-16 I et L 5216-5 I du CGCT, sachant que c'est déjà le cas pour les communautés urbaines (Article L 5215-20 du CGCT) et les nouvelles métropoles (article L 5217-2-4 du CGCT). Cette recommandation entraîne le maintien de droit des syndicats plus vastes que la communauté concernée, notamment les syndicats départementaux. Ce sont les communautés qui en deviennent membres au lieu et place des communes

Cette option organiserait une mutualisation des moyens et une meilleure capacité d'agir. Elle diminuerait nettement les conflits de compétence sur une même aire d'alimentation de captages. D'ailleurs, l'attribution de la compétence à la communauté est le choix qui a été fait lors de la récente loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, pour la création de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

Par ailleurs, cette recommandation permettrait de mieux gérer les tensions parfois signalées entre commune gestionnaire du captage et commune hôte de celui-ci pour les cas où celles-ci feraient parties de la même communauté compétente sur le sujet.

Par ailleurs, cette option réduirait juridiquement et mécaniquement le nombre de (petits) syndicats des eaux et, bien sûr, les communes isolées dans la gestion de leur eau potable (articles L 5214-21 et L 5216-6 du CGCT). Elle permettrait une mutualisation des coûts et des compétences.

Toutefois, il est possible que cette compétence obligatoire au niveau intercommunal ne soit pas toujours justifiée, notamment en zone de montagne, ou même dans certaines zones rurales, lorsque les villages, souvent écartés les uns des autres, ont chacun leur puits ou source et qu'ils n'éprouvent pas de difficultés particulières à gérer le service de l'eau potable. Il serait donc souhaitable d'introduire une clause permettant, pour les seules « petites » communautés de communes (plafond de 10 000 habitants à débattre), de ne pas prendre cette compétence communautaire, après vote à la majorité qualifiée requise pour les compétences<sup>29</sup>, et sous réserve de l'approbation par le préfet.

***Recommandation n°2 : Transférer de plein droit, sauf cas dérogatoires, la compétence « eau » incluant la prévention des pollutions diffuses aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, comme c'est déjà le cas pour les communautés urbaines et les nouvelles métropoles.***

<sup>28</sup> Cette analyse est sans préjudice des initiatives prises par certaines parties prenantes, notamment les départements, à travers des « cellules d'appui technique ».

<sup>29</sup> Article L 5211-5 II du CGCT : 50 % des communes représentant 2/3 de la population, ou 2/3 des communes représentant 50% de la population. A noter que, pour le plan local d'urbanisme intercommunal, il peut être refusé par une minorité (25% des communes représentant 20 % de la population, article 136 II de la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014).

### **3.1.3. Prévoir le conventionnement, ou le regroupement, de collectivités en cas de superposition des périmètres de protection et/ou des zones de mise en œuvre des plans d'action pour la prévention des pollutions diffuses**

Malgré la disposition ci-dessus (recommandation n°2), il existera encore des situations où les périmètres de protection et les zones de mise en œuvre des plans d'action de plusieurs captages viendront à se superposer en tout ou partie. Dès lors, si deux captages dégradés ou susceptibles de le devenir relèvent de la même aire d'alimentation de captage ou d'aires qui se recoupent, le préfet devrait, sans préjudice d'une solution volontaire des collectivités concernées, pouvoir prescrire ou décider l'une et/ou l'autre des deux solutions suivantes :

- lorsque les zones de recouvrement, ou les enjeux d'action, sont faibles au regard de la taille des périmètres et de la mise en œuvre du plan d'action, une convention entre les collectivités concernées définirait soit une délégation de maîtrise d'ouvrage de l'une à l'autre soit le partage des actions, ainsi que la répartition des charges inhérentes à la mise en œuvre du plan d'action ;
- lorsque les zones de recouvrement ou les enjeux d'action commune sont significatifs, il serait procédé à un regroupement obligatoire – syndicat intercommunal, par exemple, ou fusion de deux syndicats – des collectivités chargées de cette compétence, après avis de celles-ci et de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), par décision du préfet.

Ces dispositions sont à introduire dans le code général des collectivités territoriales, chapitre de la coopération intercommunale.

***Recommandation n°3 : Introduire dans le droit la possibilité pour le préfet de prescrire, selon l'importance des enjeux soit une obligation de conventionnement soit une obligation de regroupement de deux ou plusieurs communes ou EPCI, afin d'assurer la protection de la ressource en eau brute.***

## **3.2. Unifier les procédures de protection des captages en s'appuyant sur le code de la santé publique et la déclaration d'utilité publique**

La simplification visée en introduction des recommandations consiste à ne plus avoir deux procédures qui traitent directement de la protection des captages : les périmètres de protection issus du code de la santé publique et la procédure ZSCE issue du code de l'environnement. L'objectif est donc de traiter la prévention des pollutions diffuses dans l'aire d'alimentation ainsi que la protection du captage au travers de la même procédure, à savoir celle prévue par l'article L 1321-2 du code de la santé publique, avec déclaration d'utilité publique (DUP), conformément à l'article L 215-13 du code de l'environnement.

La procédure ZSCE du code de l'environnement ne serait donc plus applicable pour la protection des puits de captage. Les moyens alternatifs donnés au préfet sont développés au point 3.4.1.1. La protection du captage inclurait donc le plan d'action prévu à l'article L 211-3 du code de l'environnement et à l'article L 114-1 du code rural qui serait partie intégrante du dossier de DUP du captage. L'ensemble des pollutions diffuses, quelles que soient leur origine, sont à prendre en compte. Ainsi, certaines utilisations des sols ou pratiques, notamment agricoles pourraient faire l'objet de servitudes d'utilité publique et donc être indemnisées en conséquence. Dans les cas où cela est nécessaire, la DUP offrirait la possibilité à la collectivité de procéder à



l'acquisition des parcelles les plus stratégiques par voie d'expropriation et d'autres par la voie du droit de préemption, sans préjudice bien sûr de l'accord amiable des propriétaires.

Enfin, il serait prévu que les demandes de dérogation pour l'usage d'eau brute non conforme aux normes de potabilité (arrêté du 26 juillet 2002) – et le « plan de gestion » correspondant – s'inscrivent également dans cette procédure ce qui donnerait au processus de dérogation un contenu plus substantiel qu'il ne l'est aujourd'hui. Toutes les procédures existantes seraient ainsi fusionnées en une seule ce qui représenterait une grande simplification. Ainsi, l'arrêté de 2002 précité pourrait être supprimé.

La DUP fixerait le périmètre d'action de la collectivité qui couvre les différents périmètres de protection du captage et les zones de mise en œuvre du plan d'action contre les pollutions diffuses.

Les périmètres de protection auraient ainsi les objets suivants :

- le périmètre de protection immédiat a pour but la protection des installations du et autour du puits lui-même. Les terrains y sont obligatoirement acquis par la collectivité ou mis à disposition par une autre collectivité publique ;
- le périmètre de protection rapprochée a pour objet la prévention des pollutions accidentelles, afin de permettre la mise en place de solutions alternatives pour la distribution d'eau potable en cas de pollution accidentelle, compte tenu du temps de transfert des polluants. Les activités et installations, l'utilisation et l'occupation du sol peuvent y être interdites ou réglementées ;
- le périmètre de protection éloignée englobe les deux précédents. Il a pour finalité unique la prévention des pollutions diffuses, quelle que soit leur origine : agricole, industrielle, de collectivités ou des particuliers. Les activités et installations, l'utilisation et l'occupation des sols peuvent y être réglementées. Elles peuvent également être interdites dans des « zones d'action ciblée » qui sont déterminées, le cas échéant, dans ce périmètre. Toujours dans ce périmètre, des servitudes sur l'utilisation des sols ou les pratiques agricoles peuvent être instituées.

La délimitation de ces périmètres s'effectue en appliquant les méthodologies existantes (temps de transfert des pollutions accidentelles, zones de vulnérabilité, aux pollutions diffuses,...). Le PPE correspondrait donc au périmètre de la « zone de protection », au sens de la circulaire du 30 mai déjà citée, à savoir la zone à l'intérieur de laquelle est mis en œuvre le plan d'action pour la prévention des pollutions diffuses (cf §1-3-1-2 page 18). Le PPE deviendrait donc obligatoire dès lors que son périmètre dépasse celui du PPR.

–Naturellement, l'élaboration du périmètre de protection éloignée ou même du périmètre de protection rapprochée, ne seront à effectuer que si les caractéristiques du captage et de son aire d'alimentation, notamment sa protection naturelle, le justifient, comme les textes le prévoient actuellement.

Les moyens juridiques utilisables sur ces différents périmètres sont à étendre afin de donner les outils nécessaires à la collectivité pour répondre à ses obligations. En particulier, après la DUP, la collectivité doit pouvoir exproprier dans le périmètre immédiat voire, sous réserve de justification, dans le périmètre de protection rapprochée et dans les zones d'action ciblée du périmètre de protection éloignée. La collectivité doit également pouvoir exercer le droit de préemption sur la globalité du périmètre éloigné.

L'article L 1321-2 du code de la santé publique est à modifier en conséquence pour indiquer que la procédure a également pour objet « d'assurer la protection de la qualité des eaux brutes et de lutter contre les pollutions diffuses, de toutes origines.... ».

L'élaboration des périmètres de protection et du plan d'action nécessite une vraie concertation avec les acteurs concernés (exploitants agricoles, industriels, maires, usagers...) pour fédérer ceux-ci autour d'un projet d'actions sur le territoire concerné par la prévention des pollutions diffuses, au terme d'une analyse de risque et selon le principe d'intervention à la source<sup>30</sup>. La dimension économique des exploitations est également à intégrer dans cette concertation. Les modalités de celle-ci sont à définir par l'organe délibérant de la collectivité.

**Recommandation n°4 : Unifier les deux procédures actuelles de protection des captages (code de la santé publique et code de l'environnement) en une seule, au sein du code de la santé publique, et mieux définir l'objet des périmètres de protection et les outils juridiques qui s'y rattachent.**

Corrélativement, les textes du code de l'environnement qui fondent le plan d'action et qui fixent les modalités d'élaboration et le contenu de celui-ci seraient modifiés pour :

- consacrer le fait que ce n'est pas le préfet qui établit le plan d'action mais la collectivité gestionnaire du captage ;
- élargir le champ du plan d'action aux pollutions d'origines non agricoles ;
- indiquer que ces pratiques peuvent bénéficier d'aides lorsqu'elles induisent des surcoûts ou des pertes de revenus quand bien même elles s'inscrivent dans un cadre réglementaire, en référence aux règles communautaires ;
- prévoir que certaines de ces pratiques puissent être rendues obligatoires par la servitude ;
- compléter le contenu du plan d'action pour correspondre à la logique de résultat, en prévoyant :
  - a) un plan de surveillance du milieu permettant d'apprécier l'évolution des transferts de pollution des parcelles vers le captage. Pour les nitrates, un réseau de piézomètres ou de bougies poreuses pourrait, par exemple, être mis en place afin d'apprécier le lessivage sous-racinaire pour chaque unité « culture - sol » ;
  - b) les modalités de contrôle nécessaires à la crédibilité des servitudes, notamment celles portant sur des pratiques agricoles ;
  - c) une évaluation régulière de la mise en œuvre et des effets du plan sur la qualité des eaux brutes captées dont le préfet serait naturellement destinataire.

Selon le contexte et au vu du plan d'action, les pratiques agricoles pourraient faire l'objet de mesures contractuelles entre les exploitants des parcelles et la collectivité gestionnaire du captage. Or, l'efficacité de ce plan dépend du bon dosage entre servitudes et mesures contractuelles. Il ne faudrait donc pas affaiblir la portée des premières par le caractère « éventuel » des secondes. C'est pourquoi il serait logique que les mesures contractuelles fassent l'objet d'un engagement écrit des parties prenantes et que cet engagement fasse partie, le cas échéant, du dossier de DUP.

Les hypothèses de modification des textes correspondants figurent en annexe n°14.

La durée d'élaboration du plan d'action ne serait pas sensiblement augmentée. Le temps nécessaire pour conduire les études et la concertation sur le diagnostic et les solutions est à peu près le même, qu'il s'agisse de prévention des pollutions diffuses ou de protection du captage. Le temps additionnel lié à la procédure d'enquête

<sup>30</sup> Formules de la directive « eau potable » n°98/63/CE. Notions également de « water safety plans » de l'OMS (cf annexe n° 5).

publique et à la déclaration d'utilité publique sera plus que compensé par le gain d'efficacité et donc de temps pour la collectivité en lui donnant, par ailleurs, les moyens d'agir selon une logique de résultat.

Enfin, le seul surcoût de procédure possible découle de l'organisation de l'enquête publique. Au regard des avantages tirés, celui-ci apparaît négligeable.

Cette procédure a l'avantage d'associer le public à la démarche, dans le cadre de l'enquête publique en vue de la déclaration d'utilité publique et sans préjudice de la concertation préalable.

***Recommandation n°5 : Compléter le contenu du plan d'action et y intégrer les modalités de suivi et d'évaluation des résultats sur la qualité des eaux brutes et en matière de lutte contre les pollutions diffuses.***

Enfin, à l'instar de ce qui est prévu par l'article R 114 – 9 du CE : « le programme d'action et, le cas échéant, le périmètre de la zone sont révisés selon la procédure prévue pour leur élaboration, compte tenu des résultats obtenus », la DUP devrait pouvoir être revue dans une logique d'amélioration continue, donc de résultat. Comme cela se pratique dans le domaine de l'urbanisme, il serait souhaitable de prévoir une procédure de « DUP simplifiée » afin d'éviter des lourdeurs et surcoûts inutiles, dès lors que les modifications ne mettent pas en cause l'économie générale des périmètres et du plan d'action. Cette procédure, excédant le cadre de notre mission, est à expertiser spécifiquement. Elle devrait être compatible avec les principes d'information et de participation du public, visés par la charte de l'environnement adossée à la constitution. Un élément essentiel de l'efficacité réside aussi dans la possibilité d'une exécution provisoire de tout ou partie des mesures ordonnées par le préfet (périmètres et plan d'action). La décision correspondante serait prise, à titre conservatoire et à la demande de la collectivité gestionnaire du captage, afin que d'éventuels éléments de procédure ou de recours juridiques ne retardent pas l'action de reconquête de la qualité de la ressource en eau brute.

***Recommandation n°6 : Expertiser l'hypothèse d'une procédure simplifiée de révision de la DUP, et rendre possible l'exécution provisoire des mesures.***

Dès lors que l'objectif, prévu par les textes, est la reconquête de la qualité des eaux brutes et la lutte contre les pollutions diffuses, avec le souci du résultat, la mission s'est interrogée sur l'intérêt de maintenir un écart – aujourd'hui important – entre les normes visant eau brute et eau desservie tel que précisé au point 2.1.3.4. Certes, il n'est sans doute pas possible de modifier trop rapidement les règles en la matière, au regard du contexte de certains captages, y compris du fait des lourds investissements déjà réalisés en matière de traitement curatif. Mais il apparaît indispensable d'inscrire la convergence des normes dans la durée ce qui serait cohérent à la fois avec les fondements de la directive « eau potable » et avec les objectifs de bon état des ressources en eau fixés par la directive cadre sur l'eau, ainsi qu'avec la priorité à donner aux solutions préventives.

L'arrêté du 11 juillet 2007 correspondant, non compatible avec l'échéance de 2015 fixée par la DCE pour les eaux brutes des captages – échéance non atteignable en tout état de cause – serait à modifier rapidement pour afficher des échéances finales et intermédiaires, en cohérence avec l'échéance finale de la DCE, soit 2027. Ceci inviterait à progresser fortement en matière de reconquête de la qualité des eaux. Ces échéances supposent une action résolue des pouvoirs publics, a fortiori pour certains captages complexes ou pour certaines aires d'alimentation de captages importantes.

***Recommandation n°7 : Arrêter dès maintenant un échéancier de convergence des normes d'eau brute et d'eau potable pour les nitrates et les pesticides afin de favoriser la prévention des pollutions diffuses par rapport au recours aux traitements curatifs, en vue de reconquérir la qualité des eaux brutes des captages au plus tard en 2027.***

Le consommateur d'eau ne perçoit pas suffisamment les enjeux liés à la qualité de l'eau brute qui lui est desservie, avec ou sans traitement. Or, au regard des enjeux correspondants, notamment financiers, il est essentiel que les informations correspondantes soient recueillies et diffusées afin de mieux l'informer.

Certes, le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable prévu par l'article L 2224 – 5 du CGCT doit être mis à disposition du public mais, en pratique, cette disposition n'est pas suffisante pour atteindre le but précité. L'arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution d'eau prévoit une information annuelle de l'abonné « à l'occasion d'une facturation ». Elle ne porte cependant que sur la qualité de l'eau distribuée et pas sur celle de l'eau prélevée ni sur les traitements éventuels.

Il paraît donc souhaitable qu'une information spécifique soit diffusée à l'abonné par le gestionnaire du service public de l'eau potable et ce, à l'occasion de la transmission de la facture d'eau.

Il est donc important que les documents de référence qui ont trait à l'exercice du service public de l'eau potable, que ce soit en régie ou par délégation de service public, soient modifiés en conséquence.

***Recommandation n°8 : Intégrer les informations relatives à la prévention des pollutions diffuses dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et informer annuellement le consommateur d'eau sur la qualité de l'eau brute et sur les moyens engagés pour préserver celles-ci.***

### **3.3. Doter les collectivités des moyens nécessaires tant juridiques que techniques ou financiers**

La collectivité serait désormais pleinement responsable du bon résultat en matière de qualité des eaux brutes. Outre la procédure adéquate, il est donc indispensable de la doter ou d'améliorer, selon le cas, les outils juridiques, techniques et financiers permettant les solutions les plus efficaces pour la prévention des pollutions diffuses.

La collectivité doit donc pouvoir acquérir des terrains et/ou mettre en place des servitudes d'utilité publique soit pour l'utilisation du sol soit pour réglementer les pratiques et pouvoir contrôler celles-ci.

L'acquisition foncière est obligatoire dans le périmètre immédiat. Elle peut être nécessaire dans le périmètre de protection rapprochée et dans les zones d'action ciblée. Elle peut être souhaitable dans d'autres parties des périmètres.

L'acquisition par voie d'accord amiable est naturellement à privilégier. Pour autant, dans les cas les plus limités possibles, il peut être nécessaire d'avoir recours à l'expropriation, pour des actions rapidement efficaces, ou au droit de préemption, pour des actions à moyen et long terme.

Pour les mesures visant l'évolution des pratiques agricoles, il est nécessaire de pouvoir engager les parties prenantes sur la base d'outils financiers adaptés à la réalité

économique des exploitations agricoles.

### **3.3.1. Renforcer et compléter ou mieux utiliser les outils juridiques disponibles**

#### ***3.3.1.1. Favoriser les procédures d'aménagement foncier visant la protection des captages et la prévention des pollutions diffuses***

Corrélativement ou complémentirement à la DUP, le recours aux échanges amiables peut être favorisé. Cette procédure qui relève de l'aménagement foncier ressort de la maîtrise d'ouvrage des départements. Au surplus, en fonction de l'importance des contraintes devant peser sur l'usage de certaines parcelles de l'aire d'alimentation du captage, la mise en œuvre d'un remembrement rural pourrait se justifier. En pratique, il s'agirait, au terme du remembrement, de positionner les terrains de la commune sur les dites parcelles. Si la surface que possède la commune pour ce faire est insuffisante, il est possible de constituer à cet endroit une « réserve foncière », à concurrence de 2% de la surface remembrée et ce, après indemnisation des propriétaires et exploitants concernés. Il faut toutefois que la pré-étude au remembrement fixe précisément les moyens d'atteindre cet objectif. Elle pourrait s'intégrer dans l'étude globale de la protection du captage et du plan d'action. Les agences de l'eau pourraient contribuer financièrement à de telles opérations.

***Recommandation n°9 : Mobiliser les départements, maîtres d'ouvrage, et les moyens des agences de l'eau pour mettre en œuvre des aménagements fonciers visant à permettre à la commune gestionnaire du captage de maîtriser les parcelles dont l'usage doit être le plus contraint.***

#### ***3.3.1.2. Utiliser l'expropriation uniquement dans des cas limités, dans le cadre de la DUP***

Pour maîtriser le foncier souhaitable à la protection des captages et la prévention des pollutions diffuses, des acquisitions foncières sont nécessaires. La voie amiable est naturellement prioritaire. Mais l'expropriation, si elle ne peut faire l'objet que d'une utilisation limitée, compte tenu de son caractère d'atteinte à la propriété privée, peut être indispensable. En tout état de cause, elle ne peut résulter que de la déclaration d'utilité publique signée du Préfet.

Elle est à mettre en œuvre lorsque l'action doit être rapide pour obtenir des résultats, la maîtrise foncière garantit de pouvoir gérer l'utilisation des parcelles et/ou les pratiques agricoles. Ceci n'exclut nullement l'option de louer les terres pour de la culture bio, de la prairie, des bois, sans aucun intrant.

Avec les garanties judiciaires du code de l'expropriation, l'acquisition foncière est généralement, la solution la moins onéreuse pour le service public de l'eau, sur le moyen et long terme, à comparer au versement annuel lié à une mesure agri-environnementale.

L'article L 1321-2 du code de la santé publique est à modifier en conséquence.

***Recommandation n°10 : Prévoir la possibilité de procéder par expropriation pour l'acquisition de terrains dont la maîtrise par la collectivité gestionnaire du captage est nécessaire, sans préjudice de la faculté d'y procéder par accords amiables.***

### **3.3.1.3. Prévoir une délégation du droit de préemption « espaces naturels sensibles » du département à la collectivité**

Traditionnellement, un certain nombre de collectivités ont recours à la SAFER pour rechercher des terres libres afin de les « échanger » avec des parcelles de l'aire d'alimentation du captage auxquelles seraient appliquées des contraintes de production, de sorte que cette contrainte n'ait pas d'effet sur les exploitations les plus dynamiques. La SAFER peut utiliser son droit de préemption à cette fin. Mais l'implication de la SAFER en la matière est très variable d'une région, ou même d'un département, à l'autre.

Par ailleurs, la commune dispose du droit de préemption urbain dans le périmètre rapproché aux termes de l'article L 1321-2 du code de la santé publique<sup>31</sup>.

Toutefois, ce droit peut être délicat à mettre en œuvre si le captage n'est pas sur le territoire de la collectivité qui en est la gestionnaire.

C'est pourquoi il serait opportun que la collectivité gestionnaire du captage puisse bénéficier du droit de préemption « espaces naturels sensibles » prévu à l'article L 142-3 du code de l'urbanisme, compétence dont dispose le département. D'ailleurs, cette possibilité est déjà offerte pour « préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels ».

Il est proposé que le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles (article L142-3 du code de l'urbanisme) soit étendu, avec son instauration de plein droit à tout ou partie des périmètres de protection des captages, considérés comme « zones de préemption ». La DUP du captage en fixerait le zonage. Il est également suggéré de prévoir la délégation de plein droit de ce droit du département à la collectivité gestionnaire du captage, à la demande de cette dernière. Il est rappelé qu'un financement par les ressources de la taxe d'aménagement départementale (ex-taxe pour les espaces naturels sensibles) est déjà prévu par l'article L 142-2 du code de l'urbanisme. L'accès au droit de préemption urbain deviendrait inutile.

**Recommandation n°11 : Étendre le droit de préemption « espaces naturels sensibles » à la partie des périmètres de protection des captages d'eau potable définie par la DUP et prévoir la possibilité de déléguer ce droit à la collectivité gestionnaire du captage, à sa demande.**

### **3.3.1.4. Instaurer des servitudes d'utilité publique**

Dans le cadre du plan d'action élaboré puis soumis à enquête publique avec la création des périmètres de protection et le plan d'action contre les pollutions diffuses, des servitudes d'utilité publique pourraient être mises en place, à savoir :

- des servitudes sur l'affectation ou l'utilisation des sols : obligation de boisement, de création ou maintien de prairie, d'agriculture biologique,.... ;
- des servitudes sur les pratiques agricoles : plafonnement des quantités d'intrants (azote et produits phytosanitaires chimiques)... ;
- des servitudes sur d'autres activités économiques, en direction de communes, ou de particuliers.

<sup>31</sup> « Dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer le droit de préemption urbain dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme. Ce droit peut être délégué à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale responsable de la production d'eau destinée à la consommation humaine dans les conditions prévues à l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme ».

Afin d'assurer la « robustesse » de ces servitudes, en particulier pour celles qui visent les pratiques (agricoles, jardinage, entretien d'espaces,...), les indicateurs de suivi et de contrôle devraient être inscrits dans la DUP.

Il est proposé que l'indemnisation des servitudes visant l'exploitation agricole puisse être annuelle, pendant une durée limitée, plutôt que capitalisée en une seule fois, ce qui est plus favorable en termes de revenu agricole.

**Recommandation n°12 : Instaurer des servitudes d'utilité publique dans le cadre de la DUP pour maîtriser l'affectation des sols ainsi que les pratiques, agricoles ou non agricoles. Prévoir la possibilité d'indemniser annuellement les exploitants agricoles.**

### **3.3.1.5. Définir les informations dont la déclaration est obligatoire afin de faciliter l'élaboration et le suivi du plan d'action « pollutions diffuses »**

Les bureaux d'étude, ou même la collectivité gestionnaire du captage, rencontrent des difficultés à obtenir un certain nombre d'informations qui sont détenues par des acteurs privés, par exemple, les coopératives ou le négoce privé. Cette même difficulté s'observe parfois également pour des informations détenues par des acteurs publics alors même que ces informations ont été collectées et saisies sur la base de fonds publics. Sans exhaustivité, il peut s'agir de localisation du siège d'exploitation et des terres en propre (parcellaire graphique), localisation des terres à bail ou mises à disposition, effectif des animaux par espèce, situation administrative des installations, cahier de fertilisation, registre des produits phytosanitaires, quantité d'engrais ou de produits phytosanitaires vendus, etc.... A défaut, les bureaux d'étude doivent rechercher ces informations auprès de chacun des détenteurs ce qui est coûteux, en temps et en argent, et aléatoire.

Il est proposé de remédier à cette difficulté en définissant réglementairement la liste des informations qui doivent être transmises au gestionnaire du captage ou, sur sa demande, à ses prestataires ou délégataire afin de faciliter l'élaboration adéquate du plan d'action et d'en permettre le suivi et le contrôle effectif.

**Recommandation n°13 : Définir réglementairement la liste des informations que toute personne publique ou privée doit fournir gratuitement à la collectivité gestionnaire du captage.**

### **3.3.2. Mettre à disposition des collectivités les moyens techniques nécessaires**

Deux points de méthode ont été mis en évidence :

- la nécessité que le cadre socio-économique des exploitations agricoles soit précisé dès le début de la démarche de concertation afin de faciliter « l'inclusion » des acteurs agricoles dans le dispositif ; corrélativement, les coopératives et le négoce privé sont à associer à l'élaboration du plan d'action dans la mesure où ils tiennent pour partie les clés de l'évolution des systèmes agricoles ;
- l'intérêt de travailler sur la base de « scénarios » qui conjuguent types de mesures et moyens d'y pourvoir : la règle, par la servitude, ou le contrat. Pour ce faire, il est souhaitable de favoriser la collégialité des acteurs : collégialité des experts, collégialité des parties prenantes, pour que ces scénarios soient

les plus pertinents possibles.

Tout ceci nécessite que la collectivité ait à sa disposition à la fois des compétences d'expertise mais aussi des capacités de pilotage des procédures et d'animation des parties prenantes. Les outils techniques doivent être adaptés en conséquence.

### ***3.3.2.1. Améliorer les outils techniques permettant de mieux apprécier l'incidence des scénarios d'évolution possible des pratiques agricoles et fournir les informations et référentiels correspondants***

Pour protéger le captage des pollutions diffuses, la collectivité a besoin de modéliser les transferts de polluants de façon à cibler les zones les plus contributives aux pollutions diffuses parmi les zones de vulnérabilité identifiées au terme du diagnostic territorial des pressions agricoles<sup>32</sup>. Cela est difficile pour les produits phytosanitaires (cf. point 2.1.1.1). En revanche, cela est possible pour les nitrates. La mission a ainsi eu à connaître d'outils développés, entre autres, par l'union de coopératives In VIVO ou par la Lyonnaise des eaux – Suez (outil Nitrascope).

Il est nécessaire également de pouvoir apprécier les incidences techniques, économiques et environnementales des scénarios d'évolution possibles des pratiques agricoles, et donc pouvoir les simuler. Des outils existent qu'il faut diffuser tel « CO-Click'Eau » développé par l'INRA à la demande des ministères de l'agriculture et de l'environnement (cf annexe n° 15). A partir d'un zonage croisant type de culture et type de sol au sein de l'aire d'alimentation du captage, celui-ci permet de tester des scénarios d'évolution des modes de production et d'en apprécier les effets sur la qualité de l'eau du captage ainsi que les incidences en termes économiques pour les exploitations concernées.

Enfin, les acquis de la mise en œuvre du « Grenelle » sur plus de 500 captages sont à intégrer pour valider à la fois les éléments structurants des cahiers des charges des études nécessaires à l'élaboration des plans d'action mais aussi les marges de manœuvre dont les acteurs locaux doivent disposer pour adapter les dits cahiers des charges au contexte local. Les référentiels correspondants doivent être actualisés.

Certaines collectivités ont pu mettre en place des procédures contractuelles avec des agriculteurs, tout en respectant les règles des marchés publics, afin de favoriser la protection de l'environnement et la lutte contre les pollutions diffuses. C'est pourquoi la mission recommande de réaliser une série d'études de cas, tenant compte des analyses juridiques disponibles, dans le but d'établir un « vade mecum » des bonnes pratiques contractuelles adaptées à la prévention des pollutions diffuses et de mettre celui-ci en ligne. Ce vade-mecum serait disponible au travers du centre de ressources visé au point suivant.

Au premier rang des parties prenantes, la collectivité gestionnaire du captage a besoin d'un certain nombre d'informations à la fois pour bien exercer son rôle de pilote du processus mais aussi pour maîtriser les coûts d'accès aux informations nécessaires.

Il s'agirait de mettre à disposition, entre autres, les données relatives aux régimes d'aide disponibles, les références chiffrées concernant les mesures à mettre en œuvre, des études de cas auxquels la collectivité pourrait se référer, des recommandations pour la mise en place d'un dispositif de surveillance du milieu ou pour le suivi des pratiques agricoles, des liens vers les sites utiles,...

Ces informations devraient être disponibles au niveau national et être déclinées et enrichies au niveau régional, sans préjudice des initiatives d'autres « niveaux » (bassin, département,...) et/ou parties prenantes (agence de l'eau, conseil régional,

---

<sup>32</sup> Le diagnostic concerne aussi d'autres pollutions diffuses, que leur origine soit industrielle, de la collectivité ou de particuliers.



conseil général, MISEN, chambre d'agriculture). Elles devraient être facilement accessibles au travers de sites ou parties de sites internet dédiées « captages ». La mission note qu'à cet effet les ministères concernés ont missionné un prestataire pour faire toutes propositions permettant de fonder un « centre de ressources » national.

Enfin, que le service de l'eau potable soit en régie ou par délégation de service public, les documents de référence correspondants devraient intégrer la collecte des informations utiles à la mise en évidence des phénomènes hydrogéologiques, voire agronomiques. Dans le même ordre d'idée, ils devraient comprendre les modalités de mise en œuvre des plans de surveillance du milieu, partie intégrante du plan d'action.

**Recommandation n°14 : Actualiser les référentiels techniques relatifs à la prévention des pollutions diffuses et créer un centre de ressources national adossé à un site dédié « captages prioritaires ».**

### **3.3.3. Mobiliser des outils financiers adéquats**

Les mesures agri-environnementales sont actuellement le vecteur privilégié pour financer les mesures visant l'évolution des pratiques agricoles, voire le changement d'affectation du sol. Or, ce vecteur n'est pas toujours adapté à la situation (durée, montant, non sélectivité, modalités d'ouverture de la mesure). En changer pose la question de la notification des aides d'État auprès de la Commission Européenne. Dès lors, la mission a examiné toutes les alternatives possibles.

Au préalable, il faut s'interroger sur les capacités à soutenir financièrement l'ensemble des plans d'action relatifs aux captages dégradés.

#### **3.3.3.1. Consolider les capacités d'aides des agences de l'eau aux collectivités gestionnaires de captage**

Comme vu au point 2.1.4.1, en « régime de croisière », le financement des plans d'action pour la prévention des pollutions diffuses nécessite des dispositions particulières afin d'éviter des hausses du prix de l'eau et pour favoriser la prévention par rapport aux traitements curatifs et aux solutions palliatives.

Le coût global des plans d'actions est estimé entre 400 et 540 millions €/an. Compte tenu des crédits des agences de l'eau (180 Millions €/an) et du FEADER (100 millions €/an), le besoin de financement est de l'ordre de 120 à 260 millions €/an.

Pour financer ce besoin, la mission propose que les agences de l'eau puissent accroître la part de leur budget consacrée à la lutte contre les pollutions diffuses afin d'accompagner la mise en œuvre progressive des plans d'action pour l'ensemble des captages identifiés comme prioritaires par les SDAGE.

Dans un premier temps, les crédits des agences de l'eau pourraient être redistribués par fongibilité (autorisée) de ceux-ci en faveur de la lutte contre les pollutions diffuses. Dans un second temps et si nécessaire, il ne faudrait pas exclure d'accroître la recette de la redevance pour pollutions diffuses ce qui serait cohérent avec le principe pollueur-payeur.

**Recommandation n°15 : Accroître la part du budget de chaque agence de l'eau consacrée à la prévention des pollutions diffuses impactant les captages d'eau potable, en fonction de l'avancement des plans d'action « pollutions diffuses ».**

### **3.3.3.2. Créer un régime d'aides adapté à la protection des captages**

Au-delà des servitudes, les mesures agri-environnementales (MAE) restent un vecteur financier importants, en particulier dans les grandes aires d'alimentation des captages. Dès lors, il serait judicieux de pouvoir adapter ce type d'aide en fonction du contexte.

Dans le respect du principe du « surcoût–manque à gagner » qui découle des accords de l'organisation mondiale du commerce (OMC) et que reprennent les règlements européens et en concertation avec les instances agricoles, la collectivité gestionnaire du captage devrait pouvoir fixer le montant, le contenu et les modalités d'attribution des MAE qu'elle juge adaptées à la fois au contexte de l'aire d'alimentation du captage (hydrogéologie, types d'occupation des sols, systèmes d'exploitation,...) et au contexte technico-économique des exploitations agricoles concernées (niveau de maîtrise technique des agriculteurs, situation des filières).

Pour cela, il est recommandé que les collectivités gestionnaires de captage puissent disposer de deux solutions de financement complémentaires, y compris dans une même aire d'alimentation du captage :

- lorsque les MAE prévues au titre de chaque plan de développement rural régional (PDRR) sont jugées pertinentes et/ou que la collectivité n'estime pas possible de se passer des crédits correspondants, il peut alors être fait usage des dites MAE selon les modalités actuelles, à savoir que le recours aux MAE s'inscrit dans un « projet agri-environnement et climat » (PAEC) établi par la collectivité agissant en tant qu'« opérateur » des MAE. Les contrats sont ensuite signés par la région, en tant qu'autorité de gestion du PDRR. Les acteurs régionaux devraient toutefois être invités à maximiser les montants des aides les plus utiles à la prévention des pollutions diffuses, notamment pour intégrer le « coût du risque » lié aux aléas climatiques non prévisibles, en particulier pour l'emploi de produits phytosanitaires. Par ailleurs, il conviendrait d'introduire la possibilité de réviser « chemin faisant » le montant de la mesure pour tenir compte de la volatilité des cours de certaines productions et ainsi lever les freins à la contractualisation correspondante ;
- lorsque les MAE apparaissent mal adaptées et/ou que la collectivité souhaite contractualiser elle-même avec les agriculteurs, avec le concours de l'agence de l'eau (cf. points 2.1.4.1), la collectivité pourrait alors avoir recours à un autre « régime d'aides d'État », spécifique à la protection de captage. Celui-ci serait constitué par l'État et notifié par celui-ci à la commission européenne. Une telle initiative nationale éviterait que certaines régions, ou collectivités gestionnaires, ne soient amenées à notifier elles-mêmes, individuellement, un régime d'aides adéquat. Ce régime, harmonisé à l'échelle nationale, préciserait les conditions selon lesquelles il est possible de déroger aux plafonds d'octroi des aides aux agriculteurs. Il permettrait une durée de contrat pouvant aller jusqu'à 10 ans. La collectivité choisirait l'intensité de la mesure en fonction de la situation et de la technicité de l'agriculteur concerné, de façon à s'inscrire dans une logique de résultat au niveau du captage. Le montant de chaque mesure serait révisable, en fonction de la volatilité des cours des productions agricoles. Cette disposition serait d'autant plus opportune que la durée du contrat est longue.

**Recommandation n°16 : Créer au niveau national un régime d'aides spécifique à la prévention des pollutions diffuses des captages qui permette notamment d'augmenter la durée des contrats et le montant des mesures.**

### **3.4. Améliorer la gouvernance du dispositif aux niveaux national et déconcentrés**

Le pilotage de cette politique a été insuffisant au cours des années écoulées. En outre, au-delà de la volonté politique indispensable pour répondre aux enjeux de la qualité de la ressource en eau, il est nécessaire d'améliorer fortement la gouvernance du dispositif, du niveau départemental au niveau national.

#### **3.4.1. Améliorer les moyens à disposition du préfet pour exercer pleinement un rôle de prescription et de contrôle**

##### ***3.4.1.1. Repositionner le préfet dans un rôle de prescription et de contrôle, cohérent avec une logique de résultat***

Si on prend l'exemple de la mise en œuvre de la directive « eaux résiduaires urbaines », la collectivité est clairement responsable de l'assainissement collectif. L'État (préfet), dans le cadre de la police de l'eau, prescrit par arrêté les objectifs de résultats à obtenir dans un délai donné. Il constate si les moyens adéquats ont été mis en œuvre. Il dispose aussi de moyens de « pression » sur la collectivité pour ce faire, au regard des compétences qu'il tire notamment du contrôle de légalité des actes de celles-ci, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, et/ou qui ressortent de l'instruction de demandes de subventions aux communes.

L'agence de l'eau conditionne également ses subventions à la durabilité des dispositions qui sont prises par les collectivités. En cela, elle s'appuie notamment sur les arrêtés préfectoraux pour accepter ou refuser de subventionner les investissements qui lui sont soumis.

Cette analyse est sans préjudice de la prise de responsabilité politique « normale » du maire ou du président du syndicat d'eau ou de leur responsabilité pénale, le cas échéant.

Or, comme proposé au point 3.2, la procédure ZSCE dont le préfet tire son pouvoir de prescription ne serait plus applicable. Il convient donc de « réintroduire » cette attribution en s'inspirant de la rédaction actuelle du 7° du II de l'article L 211-3 du code de l'environnement qui traite du cas « d'une atteinte à la qualité des eaux conduisant ou pouvant conduire au non-respect des normes de potabilité ». En pratique, le préfet prescrirait la création ou la révision, selon le cas, d'un ou plusieurs périmètres de protection (PPC), y compris l'élaboration du plan d'action pour la prévention des pollutions diffuses. Il préciserait les objectifs à atteindre et les délais correspondants. Il pourrait également rendre obligatoires certaines des mesures du plan d'action, en cas de non atteinte des résultats prévus.

Le rôle du préfet serait ainsi recentré sur une fonction de prescription et de contrôle, au titre des pouvoirs de police de l'eau, ce qui faciliterait les arbitrages qu'il a à rendre, le cas échéant, entre les parties prenantes.

Des hypothèses de modification des textes correspondants sont présentées en annexe n°13 (créer une fonction d'hydrogéologue – conseil de l'État ? L'exemple des architectes – conseils de l'État).

**Recommandation n° 17 : Prévoir la possibilité pour le préfet de prescrire la création ou la révision de périmètres de protection de captage, y compris l'élaboration du plan d'action « prévention des pollutions diffuses », et de rendre obligatoires certaines des mesures de celui-ci, le cas échéant en substitution des dispositions tirées de la procédure ZSCE qu'il est proposé de supprimer pour les captages**

### **3.4.1.2. Le préfet doit pouvoir disposer des compétences humaines nécessaires**

La disponibilité des compétences d'hydrogéologie, de pédologie, d'agronomie ou encore d'économie agricole est cruciale à des moments-clés de la procédure « protection des captages / prévention des pollutions diffuses » :

- pour l'établissement de la prescription par le préfet,
- pour l'analyse du dossier mis à l'enquête publique,
- pour l'analyse des résultats obtenus,
- pour la mise en œuvre des sanctions, le cas échéant.

Tout ceci nécessite que les compétences soient disponibles « au bon endroit et au bon moment » sachant que celles des services déconcentrés peuvent avoir leurs limites.

Rappelons que le préfet s'appuie sur le CODERST, conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, qui rassemble de multiples compétences et dont le rôle n'est remis en cause par aucun des interlocuteurs de la mission. Le CODERST fournit ainsi des avis circonstanciés au préfet.

Cependant, en amont, se pose d'abord la question du maintien des compétences au sein des services de l'État. C'est pourquoi la mission suggère qu'un programme de formation ciblée permette de maintenir les compétences nécessaires en matière d'hydrogéologie et d'adduction d'eau, d'agronomie et d'économie des exploitations agricoles.

S'agissant des hydrogéologues agréés<sup>33</sup>, conseils du préfet et de l'A.R.S., la mission recommande également, d'une part, d'élargir le champ d'activités de l'hydrogéologue agréé<sup>34</sup> pour que celui-ci soit plus facilement à disposition des services de l'État et, d'autre part, d'assujettir son agrément au respect d'un certain nombre d'obligations. Corrélativement, en découle la suggestion de revaloriser les vacations correspondantes dont le montant est gelé depuis 2004. Par ailleurs, il pourrait être intéressant de créer une fonction d'hydrogéologue-conseil de l'État, à l'instar des architectes-conseil de l'État (voir annexe 13 : créer une fonction d'hydrogéologue-conseil de l'État ? l'exemple les architectes-conseils de l'Etat).

Il serait également judicieux de tirer profit des connaissances acquises par les animateurs qui, sur le terrain, aident à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'action. En outre, leur rôle est à « professionnaliser » afin d'en conserver les compétences.

33 Les représentants des hydrogéologues agréés rencontrés par la mission ont formalisé des propositions .

34 L'arrêté du 15 mars 2001 précise que : « Les hydrogéologues agréés en matière d'hygiène publique sont chargés d'émettre des avis dans le cadre des procédures définies par les réglementations en vigueur concernant la protection des eaux utilisées pour la production d'eaux destinées à la consommation humaine, y compris des eaux minérales naturelles. ».

**Recommandation n°18 : Consolider les compétences à disposition du préfet en soutenant un plan de formation adapté des agents des services de l'État et en élargissant les attributions des hydrogéologues agréés.**

### **3.4.2. Améliorer l'animation du dispositif au niveau régional**

Sans préjudice des initiatives importantes prises par les niveaux de bassin (préfet coordonnateur de bassin, agences de l'eau) et départemental (MISEN), la mission estime qu'un effort doit être porté sur la gouvernance de niveau régional. En effet, c'est à ce niveau que convergent la mise en œuvre et/ou la coordination des politiques qui impactent le plus la protection des captages. L'agence régionale de santé, d'une part, et les services placés auprès du préfet de région (DREAL, DRAAF...), d'autre part, sont directement concernés, tandis que des concertations sont nécessaires avec la collectivité régionale. Collectivement, ils seraient chargés, entre autres :

- de la mise en œuvre harmonisée des outils financiers,
- de la coordination des actions relevant de diverses politiques qui inter-agissent sur le sujet (Grenelle, PAC, Ecophyto, Nitrates, Trame verte et bleue,...),
- de l'adaptation des référentiels techniques de niveau national aux spécificités locales,
- de l'animation des réseaux techniques : animateurs AAC, hydrogéologues agréés, agronomes,....
- de la remontée des informations nécessaires au pilotage national.

Par ailleurs, il est essentiel que les modalités pratiques et la politique de protection des captages et de prévention des pollutions diffuses soient partagées par les hydrogéologues agréés, ainsi que, le cas échéant, par les animateurs des plans d'action « pollutions diffuses ». Pour cela, une animation spécifique est nécessaire.

**Recommandation n°19 : Donner instruction pour que l'ARS et la DREAL, en liaison avec la DRAAF et l'agence de l'eau, animent les réseaux professionnels (services de l'État en département, hydrogéologues agréés, animateurs des plans d'action « pollutions diffuses »,...).**

### **3.4.3. Renforcer le pilotage national du dispositif de protection des captages d'eau potable et rationaliser les instances correspondantes**

La mission suggère de renforcer le pilotage stratégique de la démarche, à travers la mise en place d'un délégué interministériel. Celui-ci serait responsable de l'animation d'ensemble de la démarche, au niveau national. Il agirait en liaison avec les institutions européennes. Il veillerait à l'efficacité de l'action des services déconcentrés en la matière.

Le « groupe de concertation national » interministériel existant, dont la composition pourrait être actualisée, reste très utile pour partager la démarche et son suivi entre tous les acteurs.

Dans un premier temps, le délégué interministériel aurait à mettre en place la nouvelle stratégie relative à la protection des captages et à la qualité des eaux brutes, à préparer et à faire adopter les modifications législatives et réglementaires, puis à connaître des résultats du rapportage de la mise en œuvre de la démarche sur le terrain et des travaux et propositions des instances relevant du pilotage opérationnel. Il

agirait auprès des instances européennes pour améliorer les outils financiers nécessaires. Il renforcerait la communication sur le sujet au niveau national. Il s'assurerait de la mobilisation des instances représentant les collectivités territoriales. Il définirait les objectifs fixés à chaque niveau territorial et, en conséquence, validerait toutes instructions aux services et établissements publics de l'État concernés.

Les multiples instances formant le pilotage opérationnel au niveau national pourraient être simplifiées et réorganisées en quatre pôles : gestion des captages, agriculture, collectivités, et recherche, étant entendu que leurs mandats seraient actualisés par le délégué interministériel, en lien avec l'actuel « groupe de concertation national ». Le pilotage opérationnel devrait être renforcé, en particulier sur les points suivants :

- piloter les évolutions juridiques proposées,
- animer les projets d'amélioration des bases de données,
- créer le centre de ressources national,
- veiller à l'adéquation missions-moyens au niveau local,
- mettre à jour les référentiels de niveau national,
- veiller à une harmonisation des pratiques sur le terrain, dans le respect des spécificités locales,
- réunir les représentants des réseaux opérationnels,
- accentuer les actions de communication relatives à la mise en œuvre de la démarche.

Les agences de l'eau pourraient être sollicitées pour apporter certains des moyens nécessaires.

***Recommandation n°20 : Renforcer le pilotage stratégique de la reconquête des captages dégradés, en mettant en place un délégué interministériel et en rationalisant le fonctionnement des instances opérationnelles de niveau national.***

## Conclusion

Les auteurs de ce rapport soulignent la nécessité de refonder la politique de prévention des pollutions diffuses au droit des captages.

Cette refondation implique une stratégie nationale portée à haut niveau qui concerne prioritairement les 3000 captages identifiés comme étant dégradés et qui permette d'affirmer les objectifs de qualité qui s'imposent. Une loi sera nécessaire pour adapter les différents codes concernés.

A travers ses recommandations, la mission a proposé la simplification des procédures. Ses propositions visent également l'économie des moyens, le pragmatisme et l'efficacité.

Les propositions donnent aux collectivités productrices d'eau potable la pleine responsabilité de la prévention des pollutions diffuses dans les périmètres de protection des captages. Elles leur permettent d'articuler les actions correspondantes avec les autres composantes de l'aménagement du territoire sur lesquelles ces collectivités sont également compétentes.

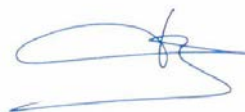
**Jean-Jacques  
BÉNÉZIT**



**Pierre RATHOUIS**



**Denis DELCOUR**



**Michel RAYMOND**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et  
des forêts

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et  
des forêts

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et  
des forêts

Inspecteur général des  
affaires sociales





# Annexes



## Annexe 1 : lettre de mission



MINISTÈRE DES AFFAIRES  
SOCIALES ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,  
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA  
FORET

LE DIRECTEUR DE CABINET

LE DIRECTEUR DE CABINET

LE DIRECTEUR DU CABINET

**Monsieur Pierre BOISSIER**  
Chef de l'Inspection Générale des Affaires  
Sociales  
39-43, quai André Citroën  
75 739 PARIS Cedex 15

**Monsieur Christian LEYRIT**  
Vice-Président du Conseil Général de  
l'environnement et du développement durable  
Tour Pascal B  
92 055 LA DEFENSE Cedex 15

**Monsieur Jacques BRULHET**  
Vice-Président du Conseil Général de  
l'alimentation, de l'agriculture et des espaces  
ruraux  
251, rue de Vaugirard  
75 732 PARIS Cedex 15

Paris le 26 SEP. 2012

Objet : Lettre interministérielle relative à la protection des captages.

La protection des captages utilisés pour la production d'eau potable vis-à-vis des pollutions diffuses, ponctuelles et accidentelles issues de l'activité agricole est un enjeu majeur depuis plusieurs dizaines d'années. Elle passe aujourd'hui par deux outils réglementaires :

- les **périmètres de protection des captages** instaurés en 1964 au titre du code de la santé publique. Ces périmètres, ainsi que les servitudes d'utilité publique qui y sont rattachées, sont établis par arrêté préfectoral à l'issue d'une procédure d'utilité publique. Les périmètres de protection (immédiate, rapprochée et éloignée) visent à assurer la protection de la ressource en eau, vis-à-vis des pollutions de nature à rendre l'eau impropre à la consommation (principalement ponctuelles et accidentelles et, dans une moindre mesure, les pollutions diffuses).

Le dispositif ZSCE s'est constitué progressivement et couvre plusieurs situations différentes : des captages d'eau potable plus ou moins dégradés, des zones d'érosion, des zones humides (décret 2007), des bassins avec des marées vertes (décret 2012, suite loi grenelle 2, art. 108) ou des zones de protection renforcées des captages (décret 2012, suite loi grenelle 2, art. 107).

**L'intérêt de disposer d'un outil commun ZSCE est contrebalancé par une faible lisibilité** du dispositif pouvant rendre son appropriation par les acteurs locaux difficile, notamment pour la protection des captages, par des modalités de passage à l'obligatoire variable en fonction de l'état de la ressource en eau (possibilité ou obligation / délais variables pour ce passage à l'obligatoire).

Par ailleurs, d'autres dispositifs réglementaires impactent également la protection des captages :

- Les **programmes d'action nitrates**, pris en application de la directive nitrates. Ces programmes peuvent être localement renforcés, notamment dans les actuelles zones d'excédent structurel (ZES) et zones d'actions complémentaires (ZAC). En particulier, les décret et arrêté relatifs aux actions renforcées à mettre en œuvre dans certaines zones ou parties de zones vulnérables afin de réduire la pollution par les nitrates d'origine agricole prévoient que dans les aires d'alimentation de captages dont la qualité de l'eau dépasse 50 mg/l de nitrates, le préfet mette en place au moins une des mesures prévues au R. 211-81-1 du code de l'environnement ainsi que toute autre mesure qu'il juge utile pour améliorer la qualité de la ressource en eau. Ces mesures relèvent alors de l'application de la directive nitrates et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mise en œuvre volontaire et d'un financement.
- Les **zones non traitées**, en application de l'arrêté du 12 septembre 2006, qui limitent l'utilisation des produits pharmaceutiques au voisinage des points d'eau.

Indépendamment des outils réglementaires, les porteurs de projet peuvent également recourir à des mesures contractuelles accompagnées de soutiens financiers publics dont le cadre d'intervention est plus ou moins formalisé (contrat de bassin, charte de territoire, ...).

**Les Ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de l'environnement souhaitent ainsi engager une réflexion commune sur l'utilisation et l'articulation des différents outils réglementaires existants et proposer, le cas échéant, des pistes permettant d'améliorer leur mise en œuvre ou de les simplifier. L'objectif étant d'améliorer la lisibilité des divers outils, leur efficacité pour la protection effective de la ressource en eau vis-à-vis des pollutions diffuses d'origine agricole, leur cohérence (notamment entre les approches induites par le code de l'environnement, d'une part, et le code de la santé publique, d'autre part) et enfin leur complémentarité par rapport aux outils contractuels (volontaires) existants par ailleurs.**

Il conviendra dans ce cadre de différencier ce qui relève :

- d'une simplification des dispositifs réglementaires. Des propositions de rédactions pourront être faites, en veillant à identifier si des modifications législatives sont nécessaires ;
- d'un effort accru de pédagogie ou d'accompagnement des différents acteurs dans la mise en œuvre des dispositifs afin de lever des freins liés à la relative jeunesse du dispositif des ZSCE et au manque de jurisprudence. Des pistes sur les moyens à mobiliser pourront être creusées : circulaires, guide méthodologique, réseau d'acteurs, communication grand public...

Nous souhaiterions pouvoir disposer de votre rapport dans un **déai de six mois**.

Jean-Luc NEVACHE



Pierre CUNÉO



pro Philippe MAUGUIN



## Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Organisme	Nom	Qualité
Ministère de l'intérieur	François PESNEAU	Sous directeur des compétences et des institutions locales
	Hélène FRETIGNE	Chef de bureau des services de l'eau et de l'assainissement
Ministère des finances	Annick BIOLLEY - COORNAERT	Chef du bureau de la réglementation générale de la commande publique
	Vincent FARGIER	Chargé de mission au bureau du droit de la commande publique
	Catherine HOUDANT	Adjointe au chef de bureau du droit européen
	Alexandra CUISINIEZ	DAJ / Bureau droit européen
Ministère de l'agriculture	Coralie NOEL	DGPAAT- Sous-directrice de la biomasse et de l'environnement
	Rik VANDERERVEN	DGPAAT- Adjoint à la sous direction de la biomasse et de l'environnement
	Valérie MAQUERE	Chef du bureau des sols
	Julienne ROUX	chargée de mission actions territoriales de protection de la qualité de l'eau
	Jean-Claude VIAL	Représentant des ingénieurs généraux de bassin
Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie	Laurent ROY	Directeur de l'eau et de la biodiversité
	Claire GRISEZ	Sous-directrice de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérales
	Daniel BERTHAULT	Chef du bureau des eaux souterraines et des ressources en eau
	David LAUREAU	Bureau des ressources naturelles et de l'agriculture
	Clément JAUBERTIE	Chargé de mission agriculture et DCE
	Michel RIPOCHE	Bureau « polices de l'eau et de la nature »
	Martin BORTZMEYER	CGDD - Chef du bureau agriculture
Ministère de la santé et des solidarités	Charles SAOUT	Direction générale de la santé, adjoint au sous directeur de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
	Bérengère LEDUNOIS	DGS, chef de bureau « qualité des eaux »
	Yannick PAVAGEAU	DGS, adjoint du chef de bureau qualité des eaux
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	François LACROIX	Directeur général adjoint
	Philippe DUPONT	Directeur de l'action scientifique et technique
Office national des forêts	Pascale MERCIER	Direction générale. Chargée de mission « eau »
Agence de l'eau Adour-Garonne	Laurent VERDIE	Chef d'unité « pollutions agricoles »
Agence de l'eau Artois-Picardie	Olivier THIBAUT	Directeur général
Agence de l'eau Loire-Bretagne	François DUBOIS de la SABLONIERE	
Agence de l'eau Rhin-Meuse	Paul MICHELET	Directeur général

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse	Martin GUESPEREAU	Directeur général
	Jean-Pierre NICOL	Directeur de l'audit interne
	Élise DUGLEUX	Chargée de mission captages
Agence de l'eau Seine-Normandie	Michèle ROUSSEAU	Directrice générale
	Dominique MONBRUN	Directrice de la connaissance et de l'appui technique
	Sylvain VICTOR	Chef du service gestion des ressources en eau et agriculture
Agro Paris tech	Laurence GUICHARD	Ingénieur de recherche – unité de Grignon
	Caroline PETIT	Chargée de thèse
Association des maires de France	Pauline DELAERE- PAPIN	Conseillère, chargée de l'environnement et du développement durable
	Sylviane OBERLE	Conseillère, chargée de la prévention des pollutions
Assemblée permanente des chambres d'agriculture	Didier MARTEAU	Membre du bureau
	Julien AUBRAT	Responsable du service Agronomie et Environnement
	Shéhérazade AOUBID	Service Agronomie et Environnement – chargée de mission « protection de la ressource en eau »
Chambre d'agriculture de Picardie	Jean-Pascal HOPQUIN	Sous directeur innovation – recherche - développement
Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles	Pascal FERREY	Vice-président
BRGM	Jean-François VERNOUX	
	Laurence CHERY	Resp. unité « évaluation, valorisation des connaissances sur l'eau ». Secrétaire du comité français des hydrogéologues
Eau de Paris	Anne Le STRAT	Présidente
	Manon ZAKEOSSIAN	Direction des eaux souterraines, protection de la ressource
Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies	Michel DESMARS	Chef du département eau et assainissement
	Laure SEMBLAT	Chargée de mission Eau et Assainissement
France Nature Environnement	Bernard ROUSSEAU	Administrateur chargé de l'eau et des milieux aquatiques
	Hélène UDO	Chargée du pôle « eau et milieux aquatiques »
Hydrogéologues agréés	Philippe MAGET	Coordinateur de la Coordination Nationale des Hydrogéologues Agréés (C.N.H.A)
	Jean-Claude Roux,	Hydrogéologue agréé, délégué du Comité Français d'Hydrogéologie à la CNHA
	Thierry GAILLARD	Hydrogéologue agréé, président de la CFH, délégué CFH à la CNHA, bureau d'étude
	Luc JAILLARD	Hydrogéologue agréé, membre de « géologues indépendants de France » (GIF), délégué à la CNHA
	Guy FAURE	Hydrogéologue agréé, délégué GIF à la CNHA
	Bruno JEUDI de GRISSAC	Président de l'association des

		hydrogéologues des services publics
	Thierry PAY	Membre de l'association des hydrogéologues des services publics
	Gilbert ALCAYDE	Président du syndicat des collaborateurs pour la carte hydrogéologique de France
Université de Paris VI	Ghislain de MARCILY	Professeur à l'université Paris VI, président par intérim du comité français des hydrogéologues-membre de l'académie des sciences
Institut National de la Recherche Agronomique	Chantal GASCUEL-ODOUX	Directrice de recherche – sol et eau
	Marc BENOIT	Directeur de recherche - Unité ASTER (Mirecourt)
INRA TRANSFERT	Marjorie MENARD	Chef de projet
Agences régionale de la santé	Patrick PEIGNIER	ARS Pays de Loire – resp. département « sécurité sanitaire des personnes et de l'environnement
	Thierry PANAGET	ARS Bretagne – département « santé environnement »
	Lionel RIMBAUD	ARS Poitou-Charentes
Conseil régional d'Ile de France	Nathalie EVAIN-BOUSQUET	Directrice de l'environnement
	Rémi CLUSET	Chargé de mission agriculture et environnement
Conseil général de Seine et Marne	Magali CHARMET	Directrice de l'environnement
	Jacques PLACE	Chargé de mission « eau »
Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement	Pascale FERRY	DREAL Bretagne – Service de la prévention des pollutions et des risques - Inspecteur ressource ICPE
	Patrick VAUTERIN	DREAL Rhône Alpes. Directeur-adjoint, responsable de la délégation de bassin
	Delphine CATHALA	DREAL Rhône Alpes / délégation de bassin
	Laurent VERNAY	DREAL Rhône Alpes
Directions Départementales des Territoires	Jean-Pierre LESTOILLE	DDT SAVOIE, représentant le groupement des DDT
Bureau d'études ASCA	Xavier POUX	Chef de projet
Bureau d'études EPICES	Dikran ZAKEOSSIAN	Chef de projet
Bureau d'études ENVILYS	Laurent BOUCHET	
Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau	Tristan MATHIEU	Délégué général
Lyonnais des eaux-Suez	Dominique VIENNE	Directrice juridique
	Emmanuelle OPPENEAU	Direction ingénierie environnementale
VEOLIA	Nathalie DUFRESNE	Directrice juridique adjointe
Syndicat des eaux du Vivier (79)	Marc LAMBERT	Directeur
Ville de Lons le Saunier	Jacques LANCON	Maire-adjoint chargé de l'eau
	Christine COMBE	Chargée de mission environnement
UFC-Que choisir	Olivier ANDRAULT	Chargé de mission « agriculture, santé, environnement »
IN VIVO	Antoine POUPART	Chef du service agriculture durable et développement
	Thibaut CONSTANT	Chef de service- adjoint agriculture durable et développement

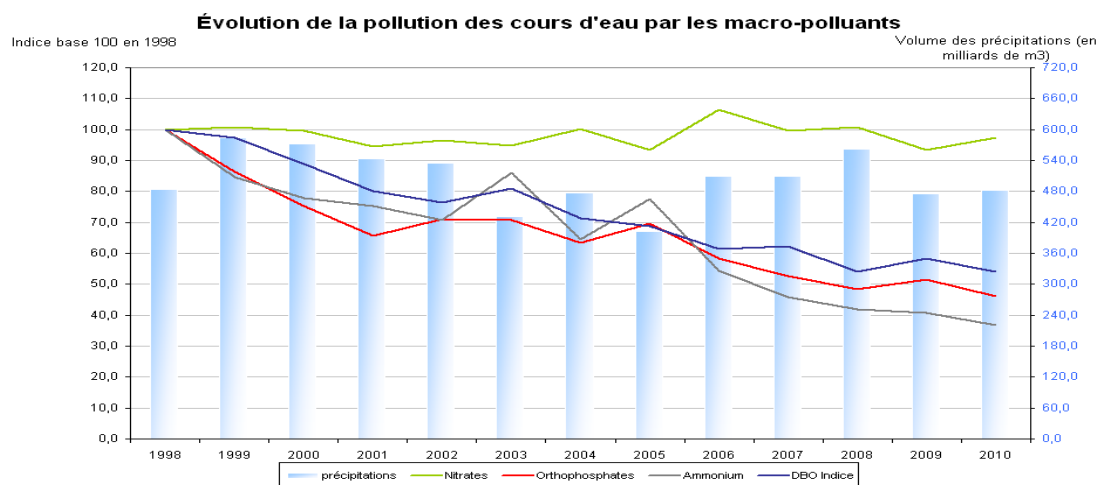


### Annexe 3 : Données sur la qualité des eaux

Tableau n°4: Nombre de captages sensibles pour les nitrates et les pesticides - enquête DEB - Agences de l'eau 2013.

	Adour Garonne	Artois Picardie	Loire Bretagne	Rhin Meuse	Rhône-Med- Corse	Seine Normandie	total
Nombre total de points d'eau	6000	1047	6625	4134	12807	4779	35392
Dont eau souterraine	5683	1042	6323	4099	12338	4715	34200
Dont eau surface	317	5	302	35	469	64	1192
Nombre total de points sensibles	211	284	493	250	352	1425	<b>3015</b>
Dont sensibles Nitrates et surface	2	0	30	0	1	3	36
Dont sensibles pesticides et surface	61	2	125	13	20	48	269
Dont sensible et surface	61	2	133	13	20	48	277
Dont sensibles Nitrate et souterraine	62	214	349	134	167	749	1675
Dont sensibles pesticides et souterraine	106	97	167	160	312	969	1811
Dont sensibles souterraine	150	282	360	237	332	1377	2738
Dont sensibles Nitrates	64	214	379	134	168	752	1711
Dont sensibles pesticides	167	99	292	173	332	1017	2080

## Graphique n°1: Évolution de la qualité des cours d'eau pour différents paramètres (nitrates, phosphates, pollution organique)



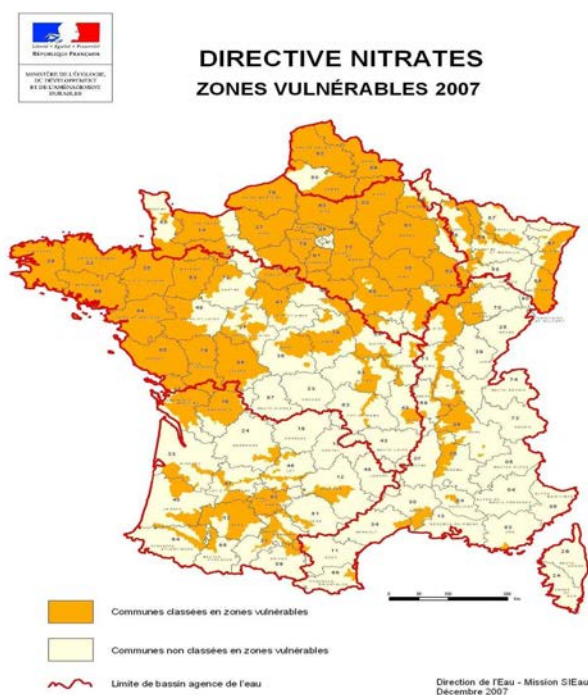
Sources : agences de l'Eau, MEDDE-Direction de l'Eau, Météo-France, traitements SOeS

Le graphe ci-dessus montre que, globalement, la stagnation des concentrations de nitrates dans les cours d'eau traduit le maintien de la charge de pollution sur l'ensemble des masses d'eau. La courbe ci-dessous d'évolution des principales substances polluantes ainsi que la carte des concentrations moyennes de pesticides dans les cours d'eau sont autant de témoins pour consolider l'analyse d'une situation dégradée sans amélioration avérée.

### Carte n°1: carte des zones vulnérables en France (2007)

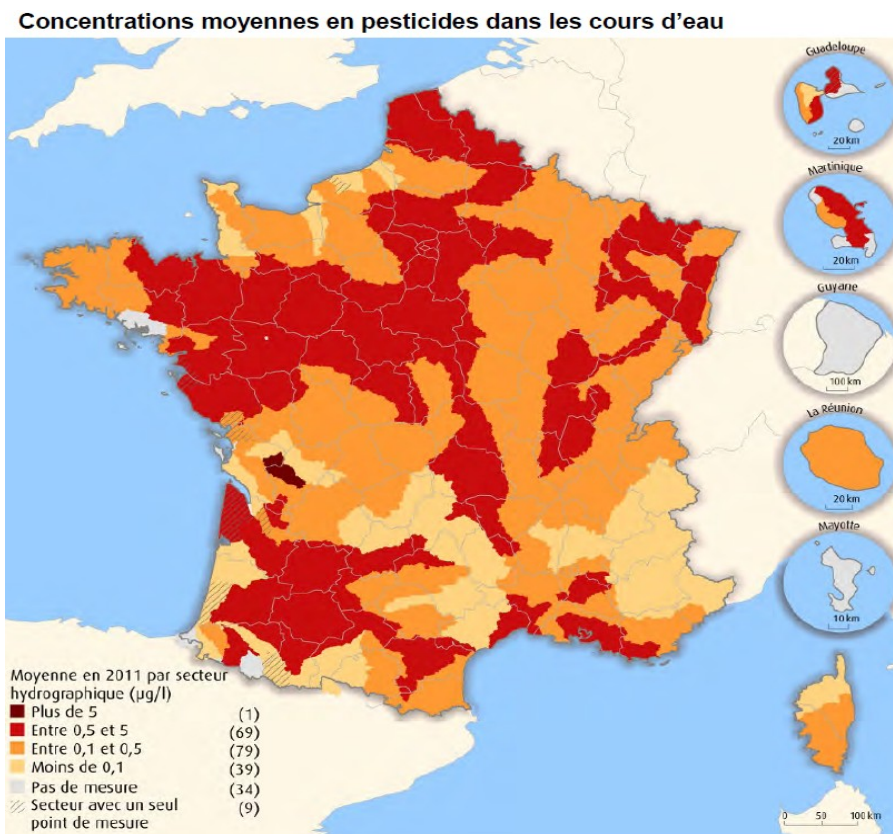
Carte des zones vulnérables

3



\*

## Carte n°2 : concentrations moyennes en pesticides dans les cours d'eau



Source : SOeS d'après agences de l'eau et offices de l'eau, 2013 – MEDDE, BD Carthage®, 2012

## Graphique n°2 : évolution de l'utilisation des pesticides en France

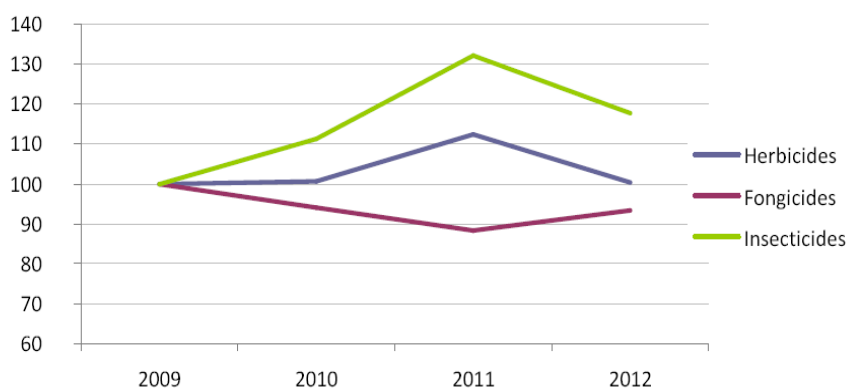
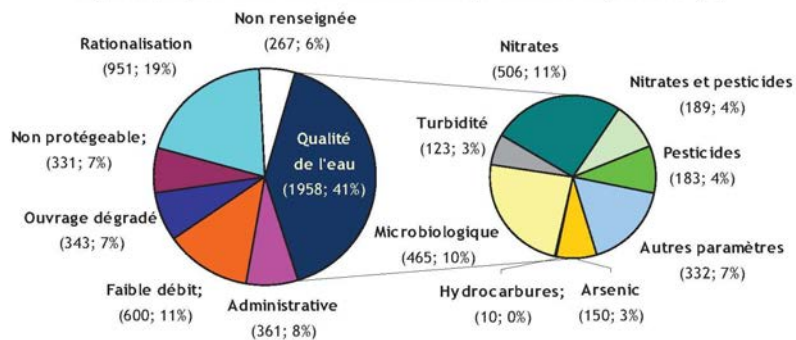


Figure 6 : Evolution en base 100 des principales catégories des substances actives constitutives du NODU agricole (hors Traitement de semences et produits de la liste "biocontrôle vert") – Calcul MAAF, données BNV-D (date d'extraction : 30 juin 2013)

### Graphique n°3 : causes d'abandon de captages d'eau potable entre 1998 et 2008

Figure 7 : Répartition des causes d'abandon (en nombre et pourcentage)



Source : Ministère de la santé – ARS – SISE-Eaux

eau destinée à la consommation humaine  
Bilan Février 2012

## Annexe 4 : Les bases de données concernant la protection des captages d'eau potable

### Analyse des problèmes – solutions envisageables

Les bases de données du **système d'information sur l'eau** (SIE– ex RNDE) visent à décrire l'état des lieux, les pressions, les forces, les impacts et les réponses relatifs aux ressources en eau. Les bases de données du SIE intègrent les référentiels correspondants. L'interopérabilité entre les bases de données est assurée au niveau national et au niveau européen en application de la Directive INSPIRE<sup>35</sup>. L'arrêté du 26 juillet 2010 approuve le schéma national des données sur l'eau (SNDE) qui précise le contexte, les enjeux, les responsabilités et la gouvernance des données sur l'eau

1/ Les **principales banques de données du SIE** sont les suivantes. Chaque opérateur est indiqué. Les bases de données les plus utiles à la protection des captages sont soulignées :

1. HYDRO, pour l'hydrologie des cours d'eau (opérateur : SCHAPI),
2. NAIADES, pour la qualité des cours d'eau et des plans d'eau (opérateur : ONEMA),
3. QUADRIGE, pour la qualité des eaux côtières et de transition (opérateur : IFREMER),
4. ADES, pour le niveau et la qualité des eaux souterraines (opérateur : BRGM),
5. Evaluation des pressions sur l'eau et les milieux aquatiques (opérateur : ONEMA),
6. Fonctionnalités et Peuplements des milieux aquatiques soutenant la biodiversité (opérateur : ONEMA),
7. SISPEA, pour le prix et la performance des services publics d'eau et d'assainissement (opérateur : ONEMA),
8. BNVD, pour les ventes de produits phytosanitaires (opérateur : ONEMA),
9. OSMOSE, pour la description et le suivi de la mise en œuvre des programmes de mesures (opérateur : DEB),
10. la BNPE pour les prélèvements en eau.

Cet inventaire n'est pas complet. On pourrait encore citer les outils internes aux services de l'État : SILLAGE, pour le suivi des épandages d'effluent agricoles, ou encore le projet OASIS, de gestion des demandes de prélèvement d'eau, qui sera opérationnel fin 2014.

Par ailleurs, **d'autres bases** ne font pas partie du SIE. Elles sont toutefois utiles à la gestion des captages. On peut citer notamment :

- SISE-Eaux (Système d'Information en Santé Environnement sur les eaux) ;
- La BSS (Banque de données du sous sol).

---

<sup>35</sup> La Directive européenne INSPIRE, relatives aux données géographiques est notamment cohérente avec la convention d'AARHUS qui impose la mise à disposition des données environnementales. Les données géographiques doivent pouvoir n'être collectées qu'une fois du fait d'une obligation d'inter-opérabilité des bases de données et de partage des informations entre administrations publiques. Ces données doivent être mises à disposition du citoyen qui doit être informé des conditions d'accès correspondantes.

2/ Sans viser l'exhaustivité, l'analyse de la conception et de la gestion des quelques bases de données suivantes illustre **les problèmes rencontrés et les pistes de solution** à mettre en œuvre.

SISE-Eaux est voué à la gestion, par les agences régionales de santé, des données du contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine mais aussi au suivi des eaux de baignade. Ce système gère les données du contrôle sanitaire régalién mais aussi, à terme, les données d'auto-contrôle réalisées par les distributeurs d'eau. SISE-Eaux gère les points de prélèvements mais sans faire référence aux codes de la banque de données du sous-sol (BSS), donc sans identifiant – ouvrage ni liaison de celui-ci avec les entités hydrogéologiques et les masses d'eau (ME) correspondantes. Ainsi, en 2010, lors du rapportage des zones protégées imposé par la Directive cadre sur l'Eau (DCE), il n'a été possible d'en rapporter correctement que 7%, en raison de la méconnaissance de la masse d'eau associée à chaque point de prélèvement.

Depuis lors, un travail presque achevé a permis d'associer un code BSS (pour les captages en eau souterraine) et un code « masse d'eau » à chaque code « installation » de la base SISE-Eaux. Un travail similaire reste à faire pour les eaux de surface.

Les données sur les captages sont diffusées sur deux sites internet : « qualité de l'eau distribuée à la commune » et « qualité des eaux de baignade également par commune ». Pour des motifs de sécurité nationale, les données de chaque ouvrage ne sont malheureusement pas accessibles tout comme la cartographie des périmètres de protection.

En effet, tous les périmètres de protection de captage (PPC) et toutes les aires d'alimentation de captage (AAC) ne sont pas cartographiés et accessibles à tous, sauf initiatives locales de certains services déconcentrés. Le projet d'atlas des PPC que pilote la DGS a pris du retard. Il n'est réalisé qu'à 60 %. Pour les AAC, la bancarisation est en devenir. Le cahier des charges est en cours de rédaction. Certes, il existe un site « captages » qui a pour but de collecter les informations sur les plans d'actions mais il n'est pas prévu pour cette bancarisation. La base de données « captages » gérée par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) ne comprend pas de façon systématique le code BSS du captage d'où des difficultés majeures pour rapporter sur le sujet. Il n'y a pas de lien vers un code Sise-Eaux également.

ADES est le système d'information pour la qualité des eaux souterraines et les niveaux piézométriques. Elle fédère l'ensemble des analyses acquises dans le cadre de réseaux d'observation pérennes des différents opérateurs, notamment celles de la base SISE-Eaux, mais uniquement pour les données acquises sur l'eau brute et sur les ouvrages à usage public. ADES est ouverte au grand public. Elle donne les résultats sur les ouvrages mais, en première interrogation, elle masque les informations sur les coordonnées géographiques et ce, pour des questions de sécurité nationale. Cependant, avec le code BSS, les recherches ou liens avec d'autres portails (InfoTerre, etc.), les coordonnées, coupes techniques, etc...sont accessibles aux professionnels de l'eau. Ceux-ci peuvent s'authentifier sur ADES par fourniture d'un code SIRET, URSSAF ou d'agrément « hydrogéologue agréé ». Dès lors, ils peuvent avoir accès à l'ensemble des informations (y compris les coordonnées géographiques) avec des services supplémentaires comme le référentiel des captages en eau potable.

Les données sur la qualité des ouvrages en eau de surface ne sont aujourd'hui pas accessibles sur un portail du SIE. Elles le seront à terme à partir de la banque NAIADES, en cours de constitution.

En cours de constitution également, la BNPE sera la banque nationale des prélèvements en Eau. A terme, les données sur l'ensemble des volumes prélevés seront accessibles sur ce portail quel que soit l'usage de l'eau (agriculture, eau potable, industrie) et pour tous les milieux (eau souterraine, eau de surface, eau littorale). La connaissance des volumes prélevés permettra de meilleures estimations et dimensionnements des périmètres de protection. Du retard a été pris, notamment parce qu'il a fallu un décret pour faire reconnaître le fait que les informations relatives aux redevances des agences de l'eau, donc aux volumes prélevés, étaient bien des données environnementales donc qu'elles étaient communicables. La BNPE stockera les volumes sous différentes formes : volume sollicité par le pétitionnaire, volume autorisé par les services de l'État, volume réellement prélevé. Ces données seront saisies par les services de police de l'eau à travers un outil de saisie national (Oasis). Les organismes uniques de gestion collective (OUGC) seront également associés au sein de ce projet du fait de leur obligation de rapportage des volumes prélevés à l'Administration.

La Banque de données du sous sol (BSS) existe depuis plus de 50 ans. Elle référence chaque sondage, ouvrage souterrain, travail de fouille, quel qu'en soit l'objet, dès lors que la profondeur dépasse dix mètres. Le « code » de l'ouvrage est donné par le BRGM sur la base des données cartographiques fournies par le déclarant. L'obligation de transmission est souvent mal connue, y compris par les services de l'État !

CASCADE permet aux services de police de l'eau de saisir les données relatives aux ouvrages et projets dont ceux-ci instruisent les dossiers d'autorisation ou de déclaration. Or, ils le font avec un code « pétitionnaire », sans référence au code BSS. Cette situation aurait été rectifiée. Ce problème a été pris en compte dans le cadre du projet OASIS. Actuellement, les données sur les ouvrages instruits par les DDT sont stockées dans des tableurs ou parfois dans des bases de données mais sans interopérabilité avec d'autres systèmes d'information. A terme, un référentiel unique des ouvrages de prélèvement sera disponible. Il sera interopérable avec l'ensemble des bases du SIE.

## Annexe 5 : Le cadre réglementaire de la protection des captages

### 1 La détermination des périmètres de protection des captages (PPC) :

L'article L1321-1 du CSP précise que : « Toute personne qui offre au public de l'eau en vue de l'alimentation humaine, à titre onéreux ou à titre gratuit et sous quelque forme que ce soit, y compris la glace alimentaire, est tenue de s'assurer que cette eau est propre à la consommation.

L'utilisation d'eau impropre à la consommation pour la préparation et la conservation de toutes denrées et marchandises destinées à l'alimentation humaine est interdite. »

L'article L 1321 – 2 du CSP stipule que : « En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines mentionné à l'article L. 215-13 du code de l'environnement détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés.....

L'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines détermine, en ce qui concerne les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols existant à la date de sa publication, les délais dans lesquels il doit être satisfait aux conditions prévues par le présent article et ses règlements d'application..... »

L'article L 1321-7 précise que : « I.-Sans préjudice des dispositions de l'article L. 214-1 du code de l'environnement, est soumise à autorisation du représentant de l'État dans le département l'utilisation de l'eau en vue de la consommation humaine, à l'exception de l'eau minérale naturelle, pour :

1° La production ;

2° La distribution par un réseau public ou privé, à l'exception de la distribution à l'usage d'une famille mentionnée au 3° du II et de la distribution par des réseaux particuliers alimentés par un réseau de distribution public ;

### 2 Le contenu du dossier de demande d'autorisation de prélèvement d'eau et de détermination des périmètres de protection de captage

#### **Article R 1321-6 du CSP**

La demande d'autorisation d'utilisation d'eau en vue de la consommation humaine, prévue au I de l'article L. 1321-7, est adressée au préfet du ou des départements dans lesquels sont situées les installations.

Le dossier de la demande comprend :

1° Le nom de la personne responsable de la production, de la distribution ou du conditionnement d'eau ;

2° Les informations permettant d'évaluer la qualité de l'eau de la ressource utilisée et ses variations possibles ;

3° L'évaluation des risques de dégradation de la qualité de l'eau ;

4° En fonction du débit de prélèvement, une étude portant sur les caractéristiques géologiques et hydrogéologiques du secteur aquifère ou du bassin versant concerné, sur la vulnérabilité de la ressource et sur les mesures de protection à mettre en place ;

5° L'avis de l'hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique, spécialement désigné par le directeur général de l'agence régionale de santé pour l'étude du dossier, portant sur les disponibilités en eau, sur les mesures de protection à mettre en œuvre et sur la définition des périmètres de protection mentionnés à l'article L. 1321-2 ;

6° La justification des produits et des procédés de traitement à mettre en œuvre ;



7° La description des installations de production et de distribution d'eau ;  
8° La description des modalités de surveillance de la qualité de l'eau. ....

3

La Dérogation à l'obligation de desservir une eau potable conforme :

Si l'eau brute ne respecte pas une des limites de qualité réglementaires (annexe II et/ou III de l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine, en fonction du type de ressource), une procédure d'**autorisation dite "exceptionnelle"** doit être mise en œuvre pour l'utiliser à des fins d'alimentation en eau potable. L'article R. 1321-7-II du CSP stipule que « *le préfet adresse le dossier de la demande au ministre chargé de la santé qui le transmet pour avis à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail lorsque la demande d'autorisation porte sur l'utilisation d'une eau prélevée dans le milieu naturel ne respectant pas une des limites de qualité, portant sur certains des paramètres microbiologiques et physico-chimiques, définis par arrêté du ministre chargé de la santé.* »

Pour ce qui concerne la durée de cette autorisation exceptionnelle, aucune limite n'est imposée réglementairement. Toutefois, dans la pratique, une telle autorisation n'est généralement pas accordée pour plus de trois ans, par précaution et par analogie avec la durée maximale obligatoire pour une dérogation "eau distribuée". En outre, il convient que celle-ci corresponde au délai nécessaire à la mise en place des actions du plan pour rétablir la qualité de la ressource, au moins pour ce qui concerne les eaux superficielles. L'autorisation exceptionnelle peut faire l'objet d'une demande de renouvellement, le cas échéant.

Deux conditions cumulatives sont exigées pour déclarer recevable une demande de dérogation :

- l'utilisation de l'eau **ne constitue pas un danger potentiel** pour la santé des personnes, ce qui doit être interprété comme une situation de risque acceptable pour la population. A ce titre, une dérogation ne peut pas être octroyée en cas de non-conformité tel que défini à l'article R. 1321-29. Nb : le préfet, lorsqu'il estime que la distribution de l'eau constitue un risque pour la santé des personnes, demande.....de restreindre, voire d'interrompre la distribution ou de prendre toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé des personnes.

- le demandeur prouve qu'il ne peut, pour maintenir la distribution de l'eau, utiliser **dans l'immédiat aucun des autres « moyens raisonnables »** tels que le traitement, le changement de ressource, la mise en œuvre d'interconnexions, l'arrêt d'un pompage, etc.

En outre, si la **ressource concernée est superficielle**, il faut également se référer à l'article R.1321-42 du CSP selon lequel « *les eaux superficielles dont les caractéristiques physiques, chimiques et microbiologiques sont supérieures aux limites de qualité des eaux brutes fixées par l'arrêté mentionné au II de l'article R. 1321-7 ne peuvent pas être utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine. Toutefois, l'emploi d'une eau d'une telle qualité peut être exceptionnellement autorisé par le préfet, en application des articles R. 1321-7 à R. 1321-9, lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :*

1° Il est employé un **traitement approprié**, y compris le mélange, permettant de ramener toutes les caractéristiques de qualité de l'eau à un niveau conforme aux limites de qualité fixées dans l'arrêté mentionné à l'article R. 1321-2 ou aux valeurs maximales admissibles fixées par la dérogation accordée en application de l'article R. 1321-31 ;

2° Un **plan de gestion** des ressources en eau a été défini à l'intérieur de la zone intéressée, sauf pour certains paramètres mentionnés dans l'arrêté prévu au II de l'article R. 1321-7." »

Ce **plan de gestion** doit comprendre (arrêté du 24 juillet 2002) :

- L'état des données sur le bassin versant d'alimentation, notamment les caractéristiques et activités anthropiques en rapport avec le problème de qualité (diagnostic) ;

- La description des mesures mises en œuvre ou programmées sur le bassin versant au titre du plan de gestion de la ressource en eau, au sens de la directive 75/440/CEE :

- les mesures s'insérant dans un cadre législatif ou réglementaire ;

- les mesures spécifiques adaptées aux caractéristiques du bassin versant et au problème particulier de la prise d'eau ;

- l'indication des moyens financiers correspondants ;

- la définition du ou des indicateurs retenus :

- indicateurs de qualité de l'eau au captage et sur des points situés à l'amont correspondant aux sous-bassins versants pertinents ;

- indicateurs de suivi des mesures mises en œuvre.

**4** Le fondement du plan d'action « prévention des pollutions diffuses » prévu par le code de l'environnement :

L'article **L 211-3 du code de l'environnement** prévoit que l'autorité administrative (NDLR : le Préfet) peut « Il 5° Délimiter, afin d'y établir un programme d'actions dans les conditions prévues au II 4° du présent article : a) Des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu au I de l'article L. 212-5-1 ; »

L'article L 212-5-1 du code de l'environnement précise que : « Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux comporte un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques définissant les conditions de réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 212-3, notamment en évaluant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma.

Ce plan peut aussi : ....1° Identifier les zones visées aux 4° et 5° du II de l'article L. 211-3 ; »

Le 4° du II de l'article L 211-3 du code de l'environnement précité renvoie au code rural pour préciser les conditions d'élaboration du plan d'action. En effet, il est question de : « b) Etablir, dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime, un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable les zones définies au a du présent article ; »

**L'article L 114-1 du code rural** s'applique à toutes les **zones soumises à des contraintes environnementales** (ZSCE). Il stipule que : « En concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements et les représentants des propriétaires et des exploitants des terrains, il (le Préfet NDLR) établit un programme d'actions visant à réduire l'érosion des sols de ces zones.

Ce programme précise les pratiques à promouvoir pour réduire les risques d'érosion ainsi que les moyens prévus pour favoriser leur généralisation. Certaines de ces pratiques peuvent être rendues obligatoires. Ces pratiques peuvent bénéficier d'aides lorsqu'elles induisent des surcoûts ou des pertes de revenus.

Lorsque le programme prévoit des plantations de haies, il peut prévoir une dérogation aux distances de plantation prévues par l'article 671 du code civil, après avis de la chambre d'agriculture et du conseil général. »

La notion de plan d'action pour la prévention des pollutions diffuses est donc centrée sur la maîtrise des pollutions d'origine agricole. C'est le Préfet qui établit le plan d'action.

**Le 7° du II de l'article L 211-3 du code de l'environnement** ajoute une contrainte de délai pour juger de la réussite des mesures du plan d'actions. Il donne pouvoir au préfet pour rendre obligatoires certaines de celles-ci en visant toujours les pratiques agricoles : « Dans le cas d'une atteinte à la qualité des eaux conduisant ou pouvant conduire au non-respect des normes de potabilité, délimiter tout ou partie de certaines des aires d'alimentation de captages d'eau potable visées au 5°, pour y limiter, dans un délai de trois ans, l'usage agricole des terres à une implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants ou, à défaut, y soumettre le maintien d'autres cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse et établir à cette fin, dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime, un plan d'action comportant, sous réserve du respect de la législation européenne, des mesures de compensation ».

**5** La procédure d'élaboration du plan d'action pour la prévention des pollutions diffuses

**L'article R. 114-1 du code rural** précise que : « Les dispositions des articles R. 114-2 à R. 114-10 sont applicables : « - aux zones de protection des aires d'alimentation des captages définies par le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement. »

« Art. R. 114-3. - La délimitation des zones énumérées par l'article R. 114-1 est faite par arrêté du préfet, après avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, de la chambre départementale d'agriculture et, le cas échéant, de la commission locale de l'eau.....

En cas de dérogation pour non potabilité de l'eau brute l'article R. 114-4. indique que le périmètre du

plan d'action inclut celui du plan de gestion de la ressource susvisé.

L'article R. 114-6. fixe le contenu du plan d'action. « Pour chaque zone délimitée ou envisagée, le préfet établit un programme d'action.....Il mentionne, le cas échéant, les aménagements dont la réalisation est envisagée dans la zone sur le fondement de l'article L. 211-7 du code de l'environnement en précisant leurs maîtres d'ouvrages, le calendrier et les modalités de leur réalisation. Ce programme définit les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants, parmi les actions suivantes :

- 1° Couverture végétale du sol, permanente ou temporaire ;
- 2° Travail du sol, gestion des résidus de culture, apports de matière organique favorisant l'infiltration de l'eau et limitant le ruissellement ;
- 3° Gestion des intrants, notamment des fertilisants, des produits phytosanitaires et de l'eau d'irrigation ;
- 4° Diversification des cultures par assolement et rotations culturales ;
- 5° Maintien ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ;
- 6° Restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ;
- 7° Restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides.

Le programme d'action détermine les objectifs à atteindre selon le type d'action pour chacune des parties de la zone concernées, en les quantifiant dans toute la mesure du possible, et les délais correspondants. Il présente les moyens prévus pour atteindre ces objectifs et indique notamment les aides publiques dont certaines mesures peuvent bénéficier ainsi que leurs conditions et modalités d'attribution. Il expose les effets escomptés sur le milieu et précise les indicateurs quantitatifs qui permettront de les évaluer.

Il comprend une évaluation sommaire de l'impact technique et financier des mesures envisagées sur les propriétaires et exploitants concernés..... »

L'article R. 114-7. précise que le préfet soumet le projet de programme d'action aux consultations prévues par l'article R. 114-3 ( conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, de la chambre départementale d'agriculture et, le cas échéant, de la commission locale de l'eau) ainsi que, le cas échéant, à l'établissement public territorial de bassin prévu par l'article L. 213-12 du code de l'environnement. Le préfet arrête le programme d'action.

Au titre de l'article R. 114-8. « - I. - Le préfet peut, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant la publication du programme d'action, compte tenu des résultats de la mise en œuvre de ce programme en regard des objectifs fixés, décider de rendre obligatoires, dans les délais et les conditions qu'il fixe, certaines des mesures préconisées par le programme.

II. - Toutefois, dans les zones de protection des aires d'alimentation des captages délimitées en application de l'article R. 114-4 et dans les douze mois qui suivent la publication du programme d'action, le préfet rend obligatoires les mesures de ce programme pour lesquelles il estime que les objectifs prévus ne seront pas atteints à l'issue de cette période de douze mois. (en cas de dérogation. NDLR)

III. - Les mesures sont rendues obligatoires par arrêté préfectoral pris après les consultations prévues par l'article R. 114-7.

L'arrêté préfectoral est affiché dans les mairies des communes intéressées pendant au moins un mois.

IV. - Ces mesures s'appliquent sans préjudice des dispositions à caractère obligatoire prises au titre d'autres législations ou réglementations. »

L'article R. 114-9 prévoit que le programme d'action et, le cas échéant, le périmètre de la zone sont révisés selon la procédure prévue pour leur élaboration, compte tenu des résultats obtenus.

L'article R. 114-10 fixe les sanctions : « Est puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe, le fait, pour le propriétaire ou l'exploitant d'un terrain, de ne pas respecter l'une des mesures du programme d'action rendues obligatoires dans les conditions prévues à l'article R. 114-8.

La récidive de la contravention prévue au présent article est réprimée conformément aux articles 132-11 et 132-15 du code pénal. »

**6** Les articles 4, 6 et 7 de la directive cadre sur l'eau :

### **Article 6** **Registre des zones protégées**

1. Les États membres veillent à ce que soient établis dans chaque district hydrographique un ou plusieurs registres de toutes les zones situées dans le district qui ont été désignées comme nécessitant une protection spéciale dans le cadre d'une législation communautaire spécifique concernant la protection des eaux de surface et des eaux souterraines.....

Le ou les registres comprennent toutes les masses d'eau désignées à l'article 7, paragraphe 1, et toutes les zones protégées couvertes par l'annexe IV.

#### Article 7

##### Eaux utilisées pour le captage d'eau potable

1. Les États membres recensent, dans chaque district hydrographique:

- . toutes les masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine fournissant en moyenne plus de 10 m<sup>3</sup> par jour ou desservant plus de cinquante personnes, et
- . les masses d'eau destinées, dans le futur, à un tel usage.....

#### ANNEXE IV

##### ZONES PROTÉGÉES

1. Le registre des zones protégées prévu à l'article 6 comprend les types suivants de zones protégées:

- i) les zones désignées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine en application de l'article 7;.....

#### Article 4

##### Objectifs environnementaux

c) en ce qui concerne les zones protégées les États membres assurent le respect de toutes les normes et de tous les objectifs au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, sauf disposition contraire dans la législation communautaire sur la base de laquelle les différentes zones protégées ont été établies.....

7

#### Les Water Safety Plans (OMS)

La mise en œuvre des water safety plan (WSP) n'est actuellement pas imposée par la directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, ni par la réglementation française sauf si la personne responsable de production et distribution de l'eau (PRPDE) souhaite demander la substitution d'une partie des analyses du contrôle sanitaire (mené par les ARS) par ses propres analyses de surveillance de la qualité de l'eau (article R.1321-24 du code de la santé publique et arrêté d'application du 21 novembre 2007 relatif aux modalités de prise en compte de la surveillance des eaux destinées à la consommation humaine dans le cadre du contrôle sanitaire). La principale motivation est la réduction du coût du contrôle sanitaire (qui incombe à la PRPDE) car la prise en compte de la surveillance permet d'alléger le nombre d'analyses du contrôle sanitaire (au maximum de 50%) réalisé par les ARS. En fait, les demandes sont rares.

Le Water safety plan fait partie du « cadre pour la sécurité sanitaire de l'eau », défini par l'OMS, afin de favoriser la satisfaction des trois exigences fondamentales concernant l'eau d'alimentation : disponibilité, qualité sanitaire et qualité organoleptique. Ce cadre comprend également la fixation d'objectifs sanitaires et l'organisation d'un contrôle indépendant.

Compte tenu des limites intrinsèques du contrôle de la qualité de l'eau d'alimentation (délai d'obtention des résultats et d'intervention), le WSP est un outil à destination des PRPDE pour améliorer la sécurité sanitaire de l'eau par une gestion préventive des risques. Il regroupe les points suivants :

- l'évaluation du système de production et de distribution et de sa capacité à atteindre les objectifs sanitaires fixés. Si le système s'avère techniquement insuffisant au niveau des équipements ou de l'exploitation, un programme d'amélioration s'impose.
- la surveillance opérationnelle des points de maîtrise qui assurent la sécurité sanitaire de la qualité de l'eau produite et distribuée.
- la mise en place d'un système de gestion qui :
  - documente l'évaluation du système et la surveillance des points de maîtrise,
  - définit les actions à engager périodiquement lors de l'exploitation courante ou à déclencher en urgence lors d'incidents d'exploitation et les améliorations à apporter,
  - organise les enregistrements et la communication.

Le WSP s'appuie sur le principe historique, dans le domaine de l'eau, de la multiplication de barrières sanitaires mais également sur les méthodes d'analyse et de maîtrise des dangers de type HACCP.

La méthode d'élaboration d'un WSP préconisée par l'OMS comprend dix étapes qui reprennent globalement celles de l'HACCP. Inspirée également des normes de gestion de la qualité de la série ISO 9000 (2000), le WSP tend vers une amélioration continue de la qualité sanitaire de l'eau délivrée, le cas échéant par des progrès concernant l'exploitation, voire le fonctionnement ou la conception des installations de traitement.

Le WSP s'applique à l'ensemble du système de production / distribution d'eau, depuis la ressource jusqu'au robinet du consommateur. Pour ce qui relève de la protection des ressources, la partie 6.1.1 du

document " Water Safety plan" disponible sur le site de l'OMS, précise que :

"Une gestion efficace des bassins versants a de nombreux avantages. En réduisant la contamination de la ressource en eau, les traitements à mettre en œuvre et la quantité de produits chimiques nécessaires sont réduits. Cela peut réduire la production de sous-produits de traitement et permettre de minimiser les coûts.

Une protection efficace des ressources en eau comprend les éléments suivants :

- élaborer et mettre en œuvre un plan de gestion du bassin versant, qui comprend des mesures de contrôle pour protéger les eaux souterraines et superficielles ;
- veiller à ce que les règlements d'urbanisme comprennent la protection des ressources en eau (aménagement du territoire et de gestion de l'eau) vis-à-vis d'activités polluantes et sont appliqués, et ;
- promouvoir la sensibilisation de la population vis-à-vis de l'impact des activités humaines sur la qualité de l'eau.

Certaines annexes de la Directive 98/83/CE sont en cours de révision au sein de la DG Environment de la Commission Européenne. En l'état actuel des travaux, l'approche fondée sur les risques en matière de contrôle et d'évaluation promue par l'OMS à travers les plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (Water Safety Plan) serait introduite dans la nouvelle directive.

#### 8 La conditionnalité des aides de la politique agricole commune (PAC) :

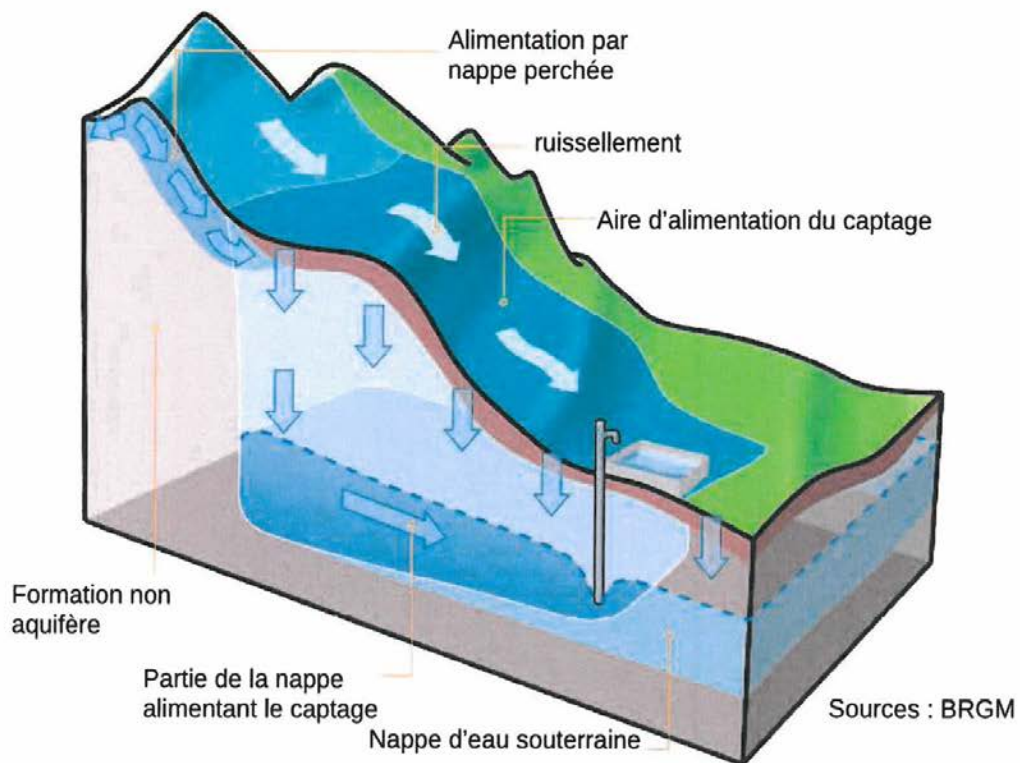
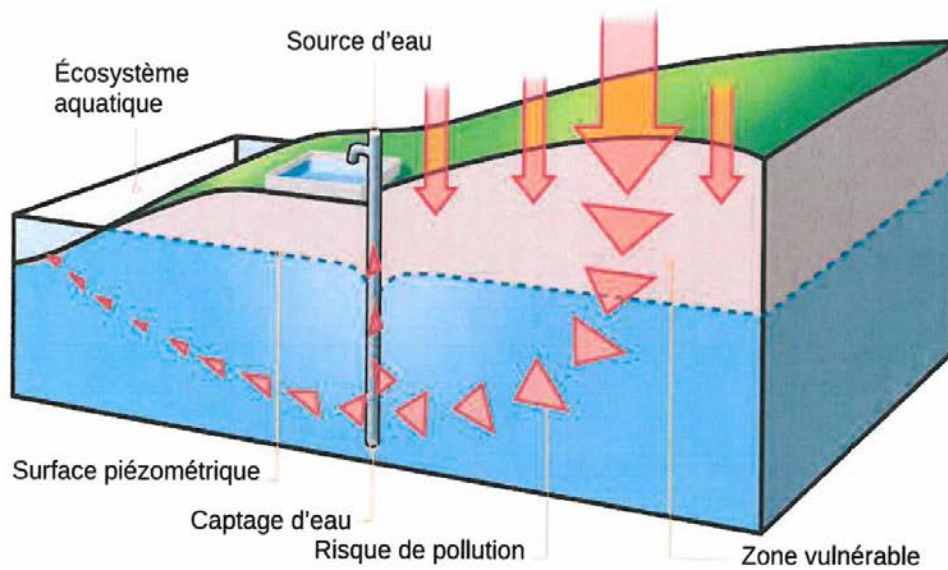
Depuis sa création, la Politique agricole commune (PAC) a connu de nombreuses réformes et ajustements, au nombre desquels l'introduction d'une conditionnalité des aides. Les agriculteurs ne sont éligibles aux aides directes de la PAC que s'ils se conforment à un certain nombre de « bonnes pratiques environnementales ». En cas de manquement, ils prennent le risque de voir leurs aides diminuées.

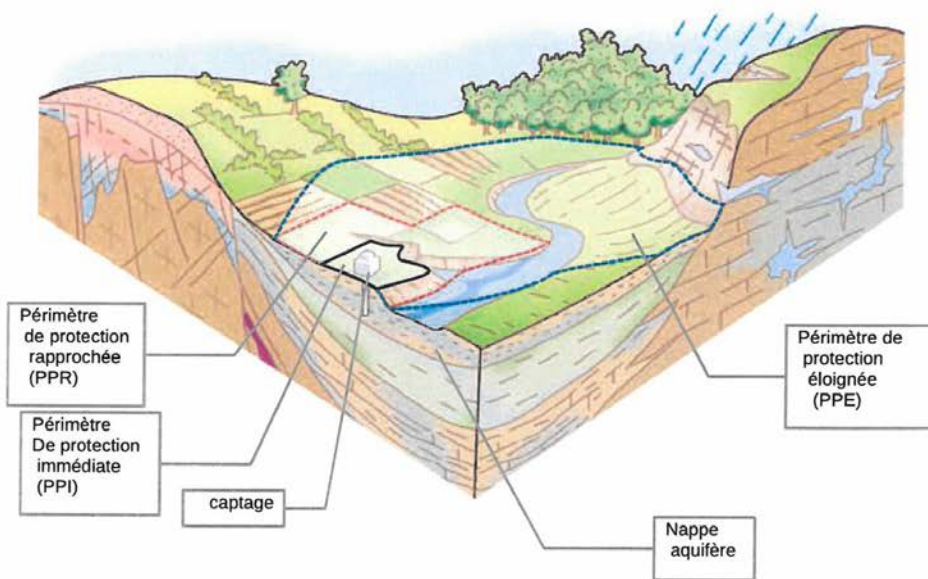
Outre le respect d'un certain nombre de bonnes pratiques au titre des « bonnes conditions agri-environnementales » (BCAE) et celui du contenu intrinsèque des contrats MAE, la conditionnalité introduit un certain nombre d'exigences réglementaires. Dans le domaine de l'environnement, signalons celles relatives à la fertilisation azotée et celles concernant l'utilisation de pesticides.

Il y a neuf points de contrôle relatifs aux nitrates : période d'épandage, capacités de stockage des effluents animaux, équilibre de la fertilisation et respect d'un plafond à l'hectare, analyse de sol, couverture hivernale des sols, entretien de bandes tampons le long des cours d'eau, déclaration annuelle de flux d'azote,.....

Concernant les pesticides, à noter : le respect de distances d'épandage par rapport aux habitations, le contrôle du pulvérisateur, l'utilisation de produits conformément à l'autorisation de mise en marché (AMM) et aux textes en vigueur, la tenue d'un registre « entrées – sorties » des produits, la gestion des emballages, le respect des « zones non traitées », des bonnes pratiques de vidange des produits, leur stockage dans un local conforme, une attestation de formation à l'utilisation des produits phytosanitaires,.....

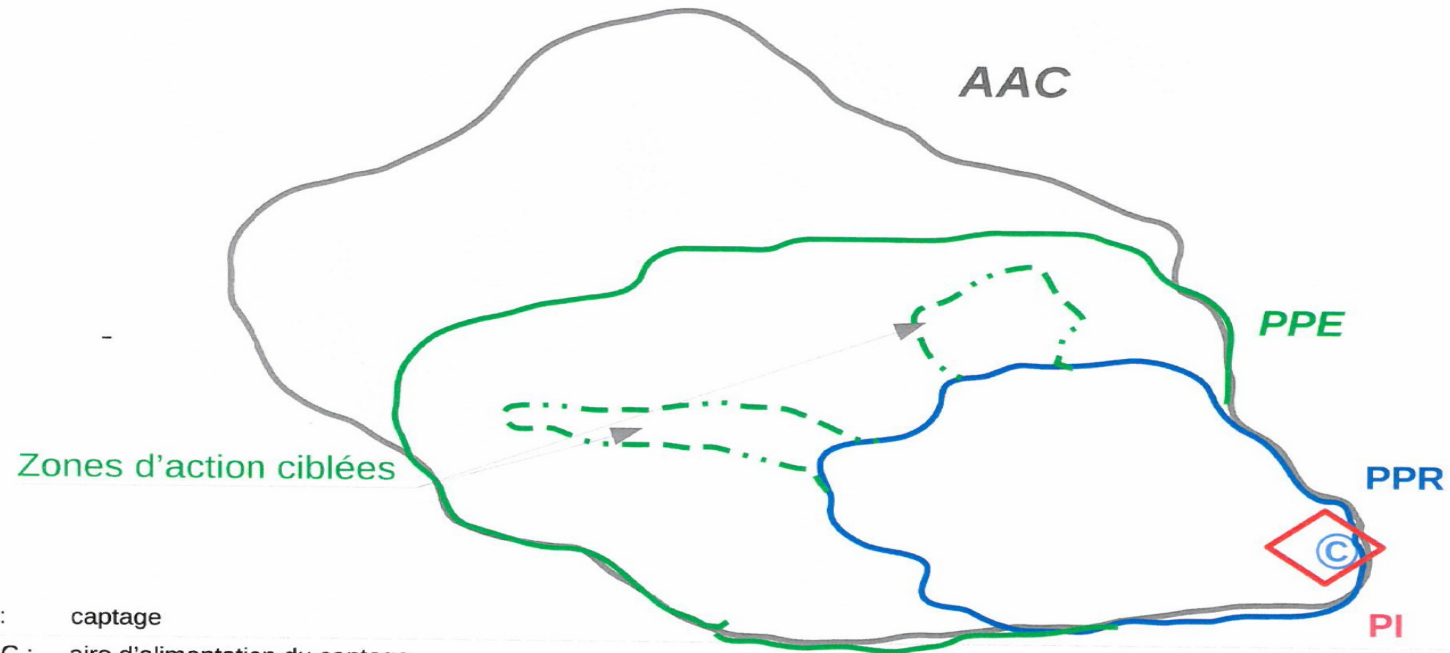
## Annexe 6 : Systèmes hydrogéologiques et détermination des périmètres de protection de captage





Source : BRGM

**Protection des captages : schéma-type des périmètres incluant la sujétion « prévention des pollutions diffuses »**



- C : captage
- AAC : aire d'alimentation du captage
- PPE : périmètre de protection éloignée
- PPR : périmètre de protection rapprochée
- PI : périmètre immédiat

Source : Mission



## Annexe 7 : Organisation institutionnelle relative à la prévention des pollutions diffuses

services principalement concernés	Politiques en jeu	Principaux Comités concernés
<b>EUROPE</b>		
	Politique agricole commune (PAC)	
	Directive cadre sur l'Eau, « Eau potable », « eaux résiduaires urbaines », « Nitrates », « pesticides », « REACH », « concurrence », « Services »	
<b>NATIONAL</b>		
Min. agriculture (DGPAAT) Min. environnement (DEB) Asso. Régions de France	Document de cadrage national PAC Plan national d'action Nitrates Ecophyto	- comité de concertation pour le cadrage national de la PAC - comité NPC (technique – ex CORPEN) - COMIFER (comité pour l'étude et le développement de la fertilisation azotée – technique) - Comités Ecophyto (8 plans nationaux)
Min. de l'environnement (DEB)	Mise en œuvre de la DCE, DERU, ....	- comité national de l'eau,....
Min. santé (DGS) Min. environnement (DEB) Min. agriculture (DGPAAT)	Périmètres de protection de captage 500 captages Grenelle	- groupe de concertation national, GT « pollutions diffuses », GT « action 21 (captages) du plan Ecophyto, GT « agri-environnement »,.....
Min. Intérieur (DGCL) Min. environnement (DEB)	Compétences « eau » des collectivités	
<b>BASSIN</b>		
Préfet coordonnateur de bassin Agence de l'eau	SDAGE Instruction des aides de l'agence de l'eau Perception des redevances	Comité de bassin conseil d'administration de chaque agence de l'eau, commission administrative de bassin
<b>REGIONAL</b>		
Préfet		Comité d'action régionale
DRAAF Région	Plan de développement rural régional (PAC)	Commission régionale Agri-Environnement
Agence de Services et de Paiement (ASP)	Contrôle de la conditionnalité PAC	
DREAL	Trame verte et bleue	Comité « schéma régional de cohérence écologique »
DREAL et DRAAF	Plan d'action régional nitrates Ecophyto	
<b>DEPARTEMENTAL</b>		
DDT ASP	Instruction des investissements aidés par la PAC Paiement et contrôle des aides PAC	Commission départementale d'orientation agricole (CDOA)
DDT, ARS, ONEMA,....	Police de l'eau Mise en œuvre des captages Grenelle	Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature (MISEN)
ARS	Police sanitaire (eau potable)	CODERST

## **Annexe 8 : Les exemples réussis (quelques « success stories »)**

En termes méthodologiques, plusieurs types d'approches différentes peuvent être identifiés : l'approche réglementaire (le pollueur paye), l'approche « gagnant/gagnant » (par ses bonnes pratiques, l'agriculteur épargne), l'approche incitative (l'agriculteur est rémunéré par le bénéficiaire). D'autres approches sont aussi possibles : achat ou gestion directe de parcelles par des organisations (sociétés de distribution d'eau), des ONG « charities » ou éventuellement les pouvoirs publics, et enfin taxation ou menace de taxation (Angleterre)...

La référence française des études des « success stories » pour reconquérir la qualité des eaux brutes de captage est constituée par les travaux de l'INRA (Marion Merle, Marc Benoît, INRA, SAD Aster, Mirecourt Convention ONEMA – INRA 2011)

Sont présentées ci après quelques références internationales

### **→ Royaume Uni : mise en œuvre du principe « bénéficiaire-payeur » plutôt que « pollueur-payeur »**

La société de distribution d'eau South West Water (SWW) rémunère les agriculteurs pour leurs bonnes pratiques réduisant la charge polluante de l'eau, en prélevant 0,65 £/an/abonnement (paiement de services environnementaux). Cette initiative est approuvée par le régulateur financier britannique du marché de l'eau. Elle recourt à un intermédiaire qui est une association à but non lucratif («charity») : Westcountry Rivers Trust (WRT) dont les techniciens, d'origine locale, conseillent les agriculteurs, dans le cadre du programme «upstream thinking».

SWW affecte à ce programme 2,3 millions £ dont 1,8 à destination des agriculteurs fournisseurs de services et 0,5 à WRT pour ses activités de conseil. Ceci permet d'abaisser les coûts de traitement.

### **→ Allemagne (Basse-Saxe) : paiement de services environnementaux :**

Une taxe sur l'eau est prélevée par le Land (48 millions €/an) et réattribuée aux distributeurs d'eau.

Parallèlement aux MAE, dans le cadre d'associations spécifiques (Kooperation), les bonnes pratiques convenues avec les agriculteurs leur sont rémunérées ; ces aides, établies par des programmes de recherche appliquée (coûts supplémentaires calculés), sont validées annuellement par la Commission Européenne.

Une description et analyse complète des deux exemples se trouve dans le rapport du CGAAER Mission de parangonnage (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Italie, Angleterre) : des mesures agri-environnementales à enjeu eau (juin 2013).

### **→ USA : comté du Delaware : accords volontaires, financement de programmes collectifs, acquisition de terrains, utilisation du rôle naturel de la forêt**

Les 10 millions d'habitants de la ville de New York boivent de l'eau potable non traitée : Cette « success story » est fréquemment citée dans les ouvrages et rapports traitant du sujet.

Dans les années 1990, les lois américaines se sont durcies et ont obligé les villes à filtrer l'eau de surface avant toute consommation humaine. New York, pour répondre à cette requête, se serait vue obligée d'investir dans une usine de filtration d'un coût de

fabrication d'environ 15 milliards de dollars et entraînant des frais de fonctionnement d'environ un million de dollars par jour. Une entente avec l'EPA (Environmental Protection Agency) a aidé la ville à préserver son capital naturel en assainissant ses bassins versants de Catskill-Delaware.

L'ensemble des bassins versants, appelé le " New York City Watershed ", d'une surface d'environ 5 000 km<sup>2</sup>, fournit de l'eau potable à plus de 10 millions de consommateurs, sans besoin de filtration. **Ce sont les forêts qui assurent ce précieux service gratuitement, grâce à la filtration des eaux par le sol et les racines.**

Depuis 1997, la ville a investi près de 2 milliards de dollars, notamment pour acquérir des terres autour des réservoirs et préserver les forêts et les zones humides, attribuer des crédits aux propriétaires fonciers locaux pour l'entretien des forêts le long des cours d'eau, et fournir une aide technique et des infrastructures aux agriculteurs et exploitants forestiers. Il existe aussi des programmes spécifiques à destination des agriculteurs, soutenus financièrement dans leurs démarches : ils regroupent près de 400 fermes commerciales, pour une superficie d'environ 35 000 ha.

Ces initiatives ont permis d'économiser plusieurs milliards de dollars en traitements curatifs et ont créé un précédent mondial.

Des détails supplémentaires peuvent être trouvées sur plusieurs sites dont :

[www.fao.org/docrep/010/a1598f/a1598f10.htm](http://www.fao.org/docrep/010/a1598f/a1598f10.htm)

[http://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/146/files/2010/07/NYCDEP\\_PSE\\_versionblog.pdf](http://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/146/files/2010/07/NYCDEP_PSE_versionblog.pdf)

[www.agrireseau.qc.ca/agriculturebiologique/documents/Brunette\\_Victor\\_AR.pdf](http://www.agrireseau.qc.ca/agriculturebiologique/documents/Brunette_Victor_AR.pdf)

### ➔ France : Compensation des agriculteurs pour changer leurs pratiques culturales ; soutien à la filière de production alternative mise en place

Nestlé Waters met en œuvre un programme d'incitation pour les agriculteurs du bassin versant de **Vittel**. En 2004, après 12 ans de fonctionnement, le programme s'appliquait sur 92% de la superficie du bassin et avait permis de réduire la charge en azote.

Le coût de l'opération Nestlé Waters est de 215 €/ha/an incluant investissements et frais de fonctionnement pour les 6400 ha de terres agricoles. L'impact s'avère négligeable sur le coût d'une bouteille d'eau minérale quand on rapporte cette aide au nombre de bouteilles produites.

### **Lons le saunier** (cité dans la brochure FNE)

Dans les années 1980, la ville de Lons-le-Saunier a vu les teneurs en nitrates et pesticides de ses ressources augmenter considérablement. Souhaitant réduire fortement la production de maïs, en partie responsable de la dégradation de sa ressource en eau, et instaurer une couverture des sols en période hivernale, la commune a mis en place, en 1993, des conventions d'aides financières avec les agriculteurs situés sur l'aire d'alimentation de captage. Les aides concernent les investissements en matériel pour le désherbage mécanique ainsi que pour la production biologique. En 2010, 200 ha sont convertis en agriculture biologique sur les 920 du périmètre éloigné, soit presque 22 %. Les teneurs en nitrates ont été stabilisées aux environs de 20 mg/l. Pour pérenniser ces changements de pratiques agricoles, plus respectueuses de la qualité de l'eau, la commune développe les débouchés des produits biologiques locaux dans la restauration collective, depuis 2002. La récente DUP des captages a permis d'engager des acquisitions foncières et d'asseoir des servitudes portant sur des pratiques agricoles.

Des détails supplémentaires peuvent être trouvés sur plusieurs sites dont :

[www.delaterrealassiette.fr/medias/circuits\\_courts/documents/FeuilleCadreDeVie\\_InterviewThevenet\\_aout2010.pdf](http://www.delaterrealassiette.fr/medias/circuits_courts/documents/FeuilleCadreDeVie_InterviewThevenet_aout2010.pdf)

### → **Allemagne : acquisition de terrains, changement de pratiques**

Voulant préserver la qualité de sa ressource en eau, la ville de **Munich** a acquis il y a 40 ans les terres agricoles de la principale zone de captage, qu'elle a reboisée afin de garantir un filtre naturel à l'eau : une idée avant-gardiste à l'époque. 20 ans plus tard, quand la ville détecte un début de pollution d'origine agricole, elle décide d'inciter les agriculteurs à se convertir à l'agriculture biologique et la municipalité conduit alors une politique d'ensemble, intervenant directement sur tous les maillons de la filière, de la production à la commercialisation, en assurant des débouchés aux produits biologiques dans ses propres établissements : crèches, cantines... Par ailleurs, des aides sont mises en place pour aider les agriculteurs à la reconversion en bio. Depuis 1991, 83 % des 2.250 ha de terres agricoles sont passés en bio et de 23 en 1993, les agriculteurs bio sont devenus aujourd'hui 107. Le coût du programme (soit 1 centime d'euro par m<sup>3</sup> d'eau distribué) – n'est pas excessif car la ville évite de coûteux traitements : la seule dénitrification est estimée en France à environ 30 centimes d'euros/m<sup>3</sup>.

Contrat de droit public entre la ville et agriculteurs pour modifier leurs pratiques afin de préserver la ressource en eau potable.

<http://macantinebio.wordpress.com/2009/02/17/munich-une-cite-exemplaire/>

## **Annexe 9 : La mise en œuvre de la démarche « captage Grenelle » les réponses au questionnaire envoyé aux services déconcentrés**

Outre la mise à jour des données relatives à l'avancement de la démarche des « 500 captages Grenelle », la mission a estimé nécessaire d'avoir le point de vue de chaque mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) sur les questions suivantes :

- quels sont les facteurs de réussite et les freins majeurs sur les outils juridiques et financiers mobilisables ?
- quels sont les facteurs de réussite et les freins majeurs sur la gouvernance et la concertation ?
- le niveau d'ambition des plans d'action paraît-il en adéquation avec les enjeux de protection de la ressource ?

Fin 2013, un questionnaire a donc été transmis à chaque DREAL qui a, elle-même, consulté les MISEN de sa région. La présente synthèse se base sur 45 réponses : 44 de niveau départemental et une de niveau régional, en provenance de 16 régions métropolitaines. Les bassins hydrographiques les plus concernés (Loire-Bretagne, Seine Normandie, Artois Picardie et Adour-Garonne) focalisent la majeure partie de ces réponses.

### **Méthode et technicité ; la difficile construction d'un référentiel commun**

Sur le plan technique, les principaux freins et facteurs de réussite s'articulent autour de la constitution d'un référentiel commun aux acteurs impliqués dans la démarche.

Sur les quarante-cinq réponses de cette thématique, on retrouve :

- treize réponses en lien avec l'acceptation de la délimitation de l'AAC,
- seize réponses en lien avec le partage des données utiles pour les études et diagnostic des pratiques agricoles,
- quinze réponses en lien avec la connaissance des acteurs,
- huit réponses en lien la notion d'indicateurs,
- trois réponses en lien avec le contrôle des mesures.

A l'évidence, l'acceptation de la délimitation de l'AAC est souvent difficile. Elle peut nécessiter l'intervention d'une expertise « reconnue » (BRGM, hydrogéologue agréée) pour être acceptée. Cette acceptation semble plus difficile pour les captages en eaux superficielles de par la taille potentiellement importante des aires d'alimentation de captage (AAC) et du manque de références concernant la méthodologie de délimitation.

Les données de suivi des pratiques agricoles semblent difficilement mobilisables pour constituer des références communes. Le manque de données dégrade aussi la qualité des diagnostics et des études. À l'inverse, la bonne connaissance du terrain est signalée plusieurs fois comme un facteur de réussite important.

Le manque de connaissance intrinsèque de la part des acteurs (porteur de projet, État, membres du comité de pilotage) entraîne des difficultés d'appréhension des enjeux, voire la remise en question des différentes études de la démarche.

Concernant les indicateurs, le principal point soulevé porte sur le manque d'indicateurs permettant d'apprécier l'impact des mesures sur le captage. Le fait de baser un contrôle des mesures uniquement sur des aspects déclaratifs pose problème. Comme

facteur de réussite, il faut aussi des mesures simples, facilement contrôlables.

### **Les outils juridiques et financiers sont limités**

La quasi totalité des réponses souligne la difficulté d'utilisation des mesures agro-environnementales (MAE) et agro-environnementales territorialisées (MAET). Les principaux griefs remontés portent sur la faible attractivité des montants proposés, l'absence de pérennisation des mesures ainsi que le manque de flexibilité des cahiers des charges. Certaines réponses font état du manque de mesures permettant de traiter les problèmes d'azote. En revanche, les services des départements d'Alsace indiquent la réussite des MAE ciblées sur la réduction des produits phytosanitaires en grandes cultures.

Les mesures foncières (bail rural environnemental, maîtrise foncière) sont perçues comme efficaces et garantissant des changements profonds. Cependant, leur faible acceptation et le manque de moyen pour les mettre en œuvre sont les principaux freins à leur développement. À ce titre, les services du département de l'Yonne regrettent que les documents d'urbanisme ne puissent pas réglementer l'utilisation des sols corrélativement aux démarches de délimitation des AAC. Ils suggèrent que les communes et surtout les EPCI disposent de la capacité de préempter pour des motifs de préservation de la ressource.

La mobilisation du dispositif ZSCE est présentée comme un frein à la mobilisation des acteurs dans la plupart des réponses de par :

- l'opposition de la profession agricole,
- son manque de lisibilité,
- la non garantie de financement des mesures en cas de passage à l'obligatoire,
- le manque de certitude sur l'impact des mesures qui complique la légitimité des contrôles effectués.

Cependant, les services de Saône-et-Loire indiquent que la procédure ZSCE a été systématiquement mise en œuvre dans le département, sans opposition réelle de la profession agricole. Néanmoins, les conditions de suivi des plans d'actions n'ont pas été précisées.

A plusieurs reprises, l'appui financier important des agences de l'eau est mis en avant comme facteur de réussite.

### **Gouvernance, :la nécessité d'un porteur de projet légitimé**

Les réponses à la question sur la gouvernance et la concertation mettent en avant le rôle fondamental du syndicat d'eau dans la réussite d'une démarche de protection. Son absence d'adhésion à la démarche est un frein difficilement surmontable. L'adhésion du syndicat d'eau au processus est liée à la taille de la structure et aux moyens à sa disposition pour s'investir dans la démarche. Les services des départements d'Alsace proposent d'agir sur la structuration des collectivités gestionnaires de la production d'eau pour tenter d'en réduire le nombre et de faire évoluer le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour que la préservation de la ressource en eau soit prise en compte comme faisant partie de la compétence de « production d'eau ». Ils proposent également de faire évoluer les contrats de délégation pour y introduire une obligation de prise en compte de la protection de la ressource, en complément de la production de l'eau.

Par ailleurs, plusieurs services soulignent la nécessité de pérenniser les moyens humains (ETP) dédiés à cette problématique au sein des collectivités pour leur

permettre d'acquérir les compétences spécifiques permettant de mieux appréhender les logiques d'intervention.

La bonne implication des agriculteurs concernés est toujours recherchée mais elle semble difficilement réalisable. Majoritairement, les MISEN pensent que les représentants des agriculteurs actuellement privilégiés, à savoir les Chambres d'agriculture et les coopératives, constituent des freins à l'avancée des démarches. Le double positionnement des coopératives et des chambres d'agriculture comme assistance à la maîtrise d'ouvrage et comme bureau d'études pose problème.

### **L'articulation des procédures périmètres de protection de captages (PPC) et ZSCE est hétérogène selon les départements**

Une minorité des services ayant répondu aux questionnaires indique avoir initié des réflexions à leur échelle sur l'articulation entre les deux procédures. Sur les quarante-cinq réponses, vingt départements n'ont pas lancé de réflexions sur l'articulation des deux démarches. Dans plusieurs départements, l'ARS souhaite que les deux procédures soient bien différenciées et/ou est peu impliquée dans les démarches de protection préventive. Lorsque les deux procédures sont articulées, cela porte sur :

- la mutualisation des études, la coordination des périmètres, via le rapprochement AAC / périmètre de protection éloignée (PPE) ou zone de protection (ZPAAC) / PPE (huit réponses),
- l'introduction de restrictions concernant les pollutions diffuses et l'occupation du sol dans les périmètres de protection rapprochée (PPR) : interdiction de retournement de prairies, règles de manutention des produits phytosanitaires, enherbement de certaines parcelles...

L'avis sur la fusion des procédures est variable suivant les départements. Certains y voient une possibilité de clarification quand d'autres préfèrent un raisonnement au cas par cas. Ils soulignent que, jusqu'à présent, les démarches ont été présentées comme différentes.

### **Des appréciations globalement pessimistes sur l'ambition des plans d'action**

Une majorité des services ayant répondu à cette question (16 réponses) juge les plans d'action non satisfaisants pour répondre aux enjeux de protection de la ressource.

Six services portent une opinion satisfaisante sur la qualité du plan d'action et onze jugent que c'est d'abord la mise en œuvre des mesures qui est essentielle. Enfin, huit services signalent l'impossibilité de se prononcer sur l'adéquation du plan d'action aux enjeux de la ressource par manque de critères d'appréciation.

## **Annexe 10 : Prescriptions générales relatives aux périmètres de protection rapprochés des captages dans le département du Finistère**

- Interdiction de création de carrières à ciel ouvert ou en galeries souterraines, d'ouverture et de remblaiement sans précaution d'excavations et de puits existants.
- Interdiction de création de dépôts d'ordures ménagères et autres produits fermentescibles, d'immondices, de détritiques, de déchets communément désignés inertes, de produits radioactifs et de tous produits et matières susceptibles d'altérer la qualité des eaux par infiltration ou par ruissellement.
- Interdiction d'installation de canalisations, réservoirs ou dépôts d'hydrocarbures liquides ou gazeux, de produits chimiques et d'eaux usées de toute nature, à l'exception des ouvrages d'assainissement et de consommation individuels qui devront être réalisés conformément à la réglementation en vigueur.
- Interdiction de création de campings.
- Interdiction de création de cimetières.
- Interdiction de création de bâtiments, sauf ceux en extension ou en rénovation des bâtiments existants s'ils ne sont pas une source de pollution des eaux souterraines ou superficielles.
- Les rejets des eaux usées des bâtiments et habitations existants seront mis en conformité avec la réglementation générale et soumis à contrôle de la façon suivante :
  - les habitations non raccordables à un réseau collectif d'eaux usées, devront faire l'objet d'un assainissement individuel conforme à la réglementation. Les puisards existants de même que les rejets aux fossés seront impérativement supprimés ;
  - pour les habitations raccordables à un réseau collectif, le branchement devra être obligatoire et immédiat.
- Interdiction de création de nouvelles voies de communication routières et ferroviaires, à l'exception de celles destinées à rétablir des liaisons existantes.
- Interdiction de création de plans d'eau.
- Interdiction ou réglementation : création de puits ou forages.

*Nota : la circulaire Interministérielle du 24/07/1990 donne de nombreuses indications pour préciser et compléter cette liste*

Source Agence de l'eau Loire Bretagne - 2011



## **Annexe 11 : Les aides susceptibles d'être versées aux agriculteurs dans le cadre de la protection des captages**

Les financements à destination des agriculteurs impliqués dans la protection des captages d'eau potable peuvent a priori prendre les formes suivantes :

- des indemnités pour servitudes d'utilité publique liées à la protection du captage,
- des aides directes prenant la forme de subventions ou de contrats,
- des paiements suite à un marché public que ceux-ci soient octroyés directement en faveur de l'acte de production ou bien qu'ils le soient au titre d'une « mesure d'accompagnement » de la mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles.

Chacun de ces types d'aides relève d'un encadrement spécifique qui est analysé dans la présente annexe.

### **1/ Les indemnités pour servitude d'utilité publique :**

L'article L 1321-3 du code de la santé publique stipule que *"Les indemnités qui peuvent être dues aux propriétaires ou occupants de terrains compris dans un périmètre de protection de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, à la suite de mesures prises pour assurer la protection de cette eau, sont fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique."*

*Lorsque les indemnités visées au premier alinéa sont dues à raison de l'instauration d'un périmètre de protection rapprochée visé à l'article L. 1321-2-1, celles-ci sont à la charge du propriétaire du captage".*

L'article L 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique précise que *"Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation."*

**Le propriétaire** reçoit l'indemnité principale. Celle-ci est le plus souvent calculée en fonction de la valeur vénale des biens sous emprise. Dans certains cas marginaux, le préjudice peut être supérieur à la valeur vénale. On peut alors retenir la valeur d'usage. Il reçoit également l'indemnité de réemploi. Celle-ci est calculée forfaitairement en proportion du montant de l'indemnité principale. Elle représente le montant des frais et droits (droits de mutation, frais d'acte et honoraires de négociation) que devrait supporter l'exproprié pour reconstituer en nature son patrimoine. Elle est due *par principe* même si le réemploi s'effectue sous d'autres formes, ou même si le réemploi n'est pas envisageable.

**Le fermier** reçoit une indemnité d'exploitation, fixée généralement sur la base de protocoles locaux négociés entre l'administration (fiscale) et les représentants des organisations professionnelles agricoles.

Par ailleurs, la déclaration des droits de l'homme, en son article 17, dispose que *" La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. "*

Le préjudice doit être certain et non éventuel mais il peut être futur dès lors qu'il est

matériel et certain, autrement dit, qu'il peut être apprécié au moment où la perte (ou la modification des conditions d'usage) de propriété et/ou d'exploitation s'opère.

Du caractère préalable susvisé, on en déduit que l'indemnité doit être payée en une seule fois au propriétaire et à l'exploitant. Ceci dit, au regard de l'intérêt qu'il y aurait pour l'exploitant d'étaler la recette correspondante dans son budget, des dispositions particulières ont pu être prises comme, par exemple, dans la Manche. En effet, l'accord-cadre du 14 février 2011 cosigné du préfet de la Manche, du président du Conseil général, du directeur général de l'agence de l'eau Seine-Normandie, du président de la Chambre d'agriculture, du président de l'association des collectivités gestionnaires de l'eau potable et de l'assainissement, du président de l'association des maires et du président de la FDSEA prévoit que : « *Les indemnités sont versées (en totalité ou pour le premier versement) dans les 2 ans qui suivent l'arrêté de DUP. Pour les propriétaires, elles sont versées en une seule fois. Pour les exploitants, elles sont versées en une seule fois ou en plusieurs fois dans la limite de 5 ans.* »

Pour être généralisable et sûre juridiquement, il serait pertinent qu'une modification législative vienne conforter la possibilité d'étalement du paiement de l'indemnité.

Cette option de paiement fractionné peut appuyer les cas où la servitude vise l'exercice d'une pratique agricole. Elle permet de renforcer les possibilités de sanction les premières années en cas de non respect des prescriptions, en assujettissant le paiement de l'indemnité au respect de la servitude.

Ces difficultés ne sont pas rédhibitoires. Citons l'exemple de la collectivité de Lons-Le-Saunier qui a instauré des servitudes de limitation d'intrants, au terme de l'arrêté de DUP de ses captages. Ce cas de figure illustre la possibilité de recourir à l'indemnisation pour servitudes d'utilité publique de prescriptions relatives aux pratiques agricoles. En l'occurrence, les servitudes s'inscrivent dans le périmètre de protection rapproché (PPR). Deux zones sont distinguées dans le PPR : PPR1 et PPR2, et les bandes – tampons, le long des cours d'eau ou des fossés, font l'objet de servitudes dans le périmètre éloigné (PPE).

Sur le PPR1 les servitudes portent sur une obligation de remise à herbe, mais pour 70 % de sa surface globale, une limitation de la fertilisation azotée, une interdiction de fertilisation azotée minérale, (liée à la culture biologique), une interdiction de phytosanitaires (liée à la culture biologique), une interdiction d'épandage de lisier ou de purin, une obligation de sol couvert et une obligation de bandes tampons au-delà des préconisations réglementaires,

Dans le PPR 2 elles portent sur une obligation de rotation culturale étendue sur plusieurs années, une limitation de la fertilisation azotée (mais moindre que dans le PPR1), une limitation des phytosanitaires, une interdiction d'épandage de lisier ou de purin, une obligation de sol couvert (mais moindre que dans le P.P.R.1) et une obligation de bandes tampons au-delà des préconisations réglementaires.

Sachant qu'il n'est pas mis fin à l'exploitation comme en cas de perte de terrain, la servitude est calculée sur la base d'un taux appliqué à l'indemnité de perte d'exploitation calculée par la Chambre d'Agriculture du Jura. Celle-ci est égale à cinq années de marge brute plus une majoration de 20 % pour contraintes liées au respect du cahier des charges de l'agriculture biologique, le cas échéant. Par ailleurs, il est tenu compte du niveau d'impact de l'emprise par rapport à la taille de l'exploitation.

## **2/ Les aides directes aux agriculteurs**

L'octroi d'aides directes par des acteurs publics doit répondre à deux types de règles :  
–celles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;  
–celles des « aides d'État » (Traité de l'Union européenne) qui visent pour des raisons concurrentielles à ce que les acteurs publics ne contribuent pas au financement des acteurs privés, sauf conditions particulières.

2.1/ Selon **les règles de l'OMC**, toutes les mesures de soutien ou les subventions liées directement aux quantités produites sont interdites ou plafonnées. Elles entrent dans la boîte dite « orange ». Des exceptions toutefois dont les mesures agri-environnementales (MAE) sachant qu'elles s'inscrivent a priori dans une baisse de production (boîte bleue)<sup>36</sup>.

Autre condition : le montant de l'aide ne peut excéder le « surcoût ou le manque à gagner » pour son bénéficiaire, en l'occurrence l'agriculteur. Cette règle est contraignante car une acception stricte de cette règle conduit à ne pas y intégrer des éléments de coûts très prégnants pour l'agriculteur et donc à proposer un montant d'aide inférieur à celui pour lequel celui-ci serait prêt à contractualiser. C'est notamment le sujet de la prise de risque, autrement dit le fait que l'agriculteur prenne le risque de sacrifier une partie de sa production pour respecter les engagements qu'il aurait pris concernant ses pratiques. C'est le cas, par exemple, de l'agriculteur qui a souscrit un niveau très bas de produits phytosanitaires et qui se trouve confronté à une période inhabituellement humide, favorable au développement de maladies, dont il ne peut contrer les effets sur sa production avec les moyens dont il dispose (on notera que depuis 2007 les MAEC relatives aux phytosanitaires se basent sur des moyennes sur trois ans afin de lisser les effets météorologiques).

2.2/ En second point, selon **le traité de l'Union européenne**, les aides octroyées par des acteurs publics, dites **aides d'État**, sont a priori incompatibles avec le marché intérieur de l'Union européenne.

Sont considérées comme « aide d'État » celles :

- qui proviennent de l'État ou qui sont octroyées au moyen de ressources d'État. A ce titre, figurent les ressources des collectivités territoriales. Le fait que l'aide soit versée par le délégataire d'un service public ne permet pas d'échapper à cette catégorie dès lors que l'objet est bien de mettre en œuvre le service public qui fonde la délégation. Il en est de même si l'aide est versée par une « société publique locale » car celles-ci « exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires » au terme de l'article L 1531-1 du code général des collectivités territoriales ;
- qui confèrent un avantage à un ou plusieurs bénéficiaires et qui présentent un caractère sélectif ;
- qui sont susceptibles de fausser la concurrence ;
- qui sont susceptibles d'affecter les échanges entre membres de l'Union.

Ces trois derniers points sont examinés de façon très large par la juridiction européenne de sorte que la grande majorité des aides individuelles aux agriculteurs relèvent bien du concept d'aides d'État. Le fait, par exemple, de considérer qu'une aide ressortirait d'une « compensation de service d'intérêt général » et non pas de l'aide d'État n'est pas plus opérant puisque le fait d'exploiter une terre en tenant compte de l'environnement n'est pas un service public d'intérêt général.

---

<sup>36</sup> La « boîte verte » concerne des aides à la protection de l'environnement. Elles sont finançables sans autre conditions que de correspondre au surcoût ou manque à gagner.

**Les aides directes aux agriculteurs sont des aides d'État.** Elles s'inscrivent dans un régime d'aides qui est notifié à la Commission européenne, selon le cadre du Règlement de développement rural (second pilier de la PAC, mobilisation de fonds Feader) ou des Lignes directrices agricoles<sup>37</sup>.

Ces aides sont mises en place pour des durées limitées (en principe pour une durée de cinq à sept ans) et révisées à échéance régulière.

Les mesures agri-environnementales mises en place au titre du RDR comprennent des mesures qui peuvent être souscrites sur tout le territoire, telles que l'aide à l'agriculture biologique, et des mesures territorialisées qui doivent s'inscrire dans un projet de territoire.

Pour la nouvelle période 2014-2020, les mesures agri-environnementales collectives (MAEC) seront définies dans chaque région et par la Région, celle-ci étant devenue « autorité de gestion » du second pilier de la PAC. A signaler les principaux types d'aides qui sont adaptées à la protection des captages :

- Les MAEC dites « systèmes » qui appréhendent le fonctionnement de l'exploitation agricole dans sa globalité. On distingue trois systèmes : polyculture-élevage, systèmes herbagers et pastoraux, grandes cultures ;
- Les MAEC à engagement unitaire, notamment celles portant sur la diminution de l'utilisation des phytosanitaires ;
- Les paiements DCE qui visent à indemniser les coûts supplémentaires et les pertes de revenu subies par un exploitant dès lors que certaines pratiques agricoles lui sont imposées. Ce dispositif vient en relais de la phase contractuelle (volontaire).

La Région décide de l'ouverture à la contractualisation de chacune des mesures précitées. Pour chaque territoire de contractualisation, l'octroi des MAEC est assujéti au dépôt et à l'acceptation préalable d'un projet agro-environnemental et climatique (PAEC).

### **3/ Le recours à un marché public**

#### **- Les paiements visant l'acte de production :**

Une récente étude juridique<sup>38</sup> a approfondi plusieurs hypothèses de forme de marchés visant à financer des prestations favorables à la protection des captages, en zone agricole, à savoir :

- appels d'offres en vue de rechercher un prestataire unique pour un service environnemental ;
- appel d'offres adressé à chaque agriculteur de l'aire d'alimentation du captage ;
- appel à projet sans pratiques prédéfinies ;
- aide à la mise en place de systèmes d'exploitation favorables à la protection des captages.

L'analyse du service de la réglementation de la commande publique et de celui des aides européennes du Ministère des Finances conduit à penser que toute aide qui cible un agriculteur pris individuellement peut être requalifiée en aide d'État, avec les contraintes vues ci-dessus et les risques de contentieux pour non notification.

<sup>37</sup> Certaines aides peuvent être versées au titre du règlement de minimis, mais ces aides visent en général au soutien économique des exploitations, ainsi qu'au soutien à l'agriculture biologique.

<sup>38</sup> Etude juridique de nouveaux dispositifs de contractualisation entre collectivités et agriculteurs pour la mise en oeuvre de bonnes pratiques agricoles dans les aires d'alimentation des captages – Teravena – Aconit consultants – Paillat Conty Bory avocats - Novembre 2012

Dès lors, seul l'appel d'offres en vue de rechercher un prestataire unique pour un service environnemental, selon un marché à bons de commande, paraît être une solution sans risque de contentieux.

**Les mesures d'accompagnement :**

Les collectivités peuvent influencer sur les pratiques agricoles via des marchés publics pour l'achat de denrées agricoles (cantines, etc) ou bien via le soutien au développement des filières, aux démarches de valorisation de la production (labels, communication, etc).

En ce qui concerne les marchés d'achats de denrées agricoles, les collectivités peuvent privilégier les produits issus de l'agriculture biologique mais ne peuvent privilégier les produits agricoles issus des AAC<sup>39</sup>.

L'étude sus-visée suggérait de modifier l'article 35 du code des marchés publics pour introduire des critères qui permettent de privilégier les produits agricoles issus de l'AAC. Cette idée fait long feu dans la mesure où une telle modification ne pourrait être conforme à la directive « marchés publics » n° 2004 – 18 dont le cycle de modification vient justement de se terminer. Or, celui-ci ne prévoit pas une telle exception.

Il convient donc de rester dans le cadre actuel qui interdit de cibler les prestataires, notamment en indiquant la zone dans laquelle ils exercent. En revanche, les critères qui tiennent à la nature du produit, voire à sa méthode de production, ou encore de son bilan carbone peuvent être spécifiés.

---

39 Sauf cas particulier. La ville de Rennes vise ainsi à mettre en place un marché public « d'achats de produits permettant de protéger la qualité de l'eau ».

## **Annexe 12 : Estimation du coût de la prévention des pollutions diffuses pour l'ensemble des captages prioritaires**

En 2013, la direction de l'eau et de la biodiversité a estimé le coût de la prévention des pollutions diffuses pour l'ensemble des captages prioritaires identifiés dans les SDAGE 2007 – 2013, à savoir pour 2068 captages.

Sur la base de la connaissance des informations relatives à l'élaboration des programmes d'action « prévention des pollutions diffuses » visant les « 500 captages Grenelle », les surfaces sur lesquelles devaient s'appliquer des mesures agri-environnementales et d'acquisition foncière (SMES) ont été estimées en pourcentage de l'aire d'alimentation de captages (AAC) ou de l'aire de la zone d'application du programme d'action (ZP), quand celle-ci était connue, et ce, selon trois modes :

- 1/ analyse des SMES réelles quand celles-ci sont connues ;
- 2/ estimation des SMES en fonction de la classe de surface de l'AAC ou de la ZP quand celles-ci étaient connues ;
- 3/ estimation des SMES sur la base d'une extrapolation des surfaces moyennes de ZP, par classe de surface, quand l'AAC n'était pas déterminée.

Les deux niveaux d'estimation 2/ et 3/ sont précisés dans le tableau ci-dessous :

Quand l'AAC ou la ZP est connue		Quand l'AAC n'est pas connue	
Surface de l'AAC ou de la ZP	Surface d'application des mesures (SMES)	Surface moyenne ZP (ha)	Surface d'application des mesures (SMES)
S < 250 ha	SMES= 100 % S	100	100
250 < S < 1000 ha	SMES = 50 % S	345	172,5
1000 < S < 5000 ha	SMES = 30 % S	1353	405,9
5000 ha < S	SMES = 10 % S	6620	662

Après calcul, la surface totale sur laquelle des mesures agri-environnementales devraient être mises en œuvre représenterait de l'ordre de 1 million d'ha.

Le calcul des sommes à financer est ensuite établi sur les bases suivantes.

On considère des mesures liées à la surface et celles qui s'appliquent à chaque captage, quelque soit la surface de celui-ci.

Les premières visent des mesures d'acquisition foncière et des mesures agroenvironnementales en distinguant, parmi celles-ci, les plus « ambitieuses » pour la protection des captages (conversion à l'agriculture biologique, maintien de l'agriculture biologique, maintien des surfaces en herbe, diminution importante de la fertilisation et des traitements) des autres mesures à enjeu « eau » (diminution moindre d'intrants...).

Les secondes portent sur le financement d'un animateur (hypothèse : 1 ETP pour trois captages), la réalisation d'études (délimitation des surfaces, diagnostics) et sur les investissements dans du matériel et/ou des bâtiments agricoles.

Sur la base des références ad-hoc, le coût unitaire de chaque mesure est ainsi estimé sur cinq ans de mise en œuvre des programmes d'action « prévention des pollutions

diffuses » :

Acquisitions foncières	MAE « ambitieuses »	Autres MAE	Animation	Études	Investissements
5430 €/ha	1490€/ha	750 €/ha	62 000 €/captage	75 000 €/captage	20 000 €/captage

Le coût total au niveau national est apprécié au regard des trois scénarios « fictifs » suivants faisant varier la part respective des mesures d'acquisition et des MAE et, pour le troisième, le montant des MAE. Dans ce cas, les MAE sont plus attractives et le recours à des mesures d'acquisition n'est pas visé. On aboutit aux montants suivants :

scénarios	Montant total
1/ acquisition = 50 % de la SMES	2 000 000 €
2/ acquisition = 15 %, MAE A = 35 %, autres MAE = 15 %	2 700 000 000 €
3/ MAE A = 40 % à 2500 €/ha, autres MAE = 60 % à 1500 €/ha	2 400 000 000 €

On considère enfin le montant des crédits qui peuvent être réservés au financement de ces mesures. Ils proviennent essentiellement du FEADER et des agences de l'eau, ces derniers correspondant à la contre-partie nationale. En l'absence d'éléments actualisés relatifs à la période PAC actuelle, les estimations ont été fondées sur la période précédente, à savoir de l'ordre de 600 millions € pour le FEADER et 850 millions € pour les agences, sur cinq ans<sup>40</sup>.

Il en résulterait un reste à financer pour les collectivités gestionnaires de captage qui se situe dans une fourchette allant de 110 millions à 250 millions € par an ce qui, ramené au m<sup>3</sup> d'eau pompée, sachant que la moyenne est de 160 000 m<sup>3</sup>/an/captage, représente entre 33 et 75 ct € / m<sup>3</sup> ce qui est comparable aux chiffres régulièrement admis concernant le coût d'un traitement curatif, de l'ordre de 50 ct / m<sup>3</sup>. Encore faut-il considérer que ce dernier est pérenne alors que les coûts de prévention diminuent après que les « investissements » au sens large (acquisitions, études, bâtiments, matériels) ont été réalisés. Par ailleurs, le coût du programme de prévention ainsi chiffré est « toutes choses égales par ailleurs ». Autrement dit, il n'intègre pas un éventuel ajustement à la hausse de la redevance pour pollutions diffuses qui pourrait avoir pour effet de limiter fortement, voire d'annuler, la contribution financière de l'utilisateur du service public de l'eau potable.

En tout état de cause, le reste à financer pour une seconde période de cinq années s'établirait entre 0, 13 ou 25 ct rapporté au m<sup>3</sup> pompé, selon le scénario choisi, ce qui est a minima inférieur de 50 % au coût d'un traitement préventif et cela, « toutes choses égales par ailleurs »<sup>41</sup>.

40 Ces montants restent valables pour la période actuelle puisque le X<sup>e</sup> programme des agences de l'eau prévoit de consacrer a minima 900 millions € à la prévention des pollutions diffuses et que l'enveloppe du FEADER ne saurait être inférieure à celle de la période précédente dans la mesure où le 2<sup>e</sup> pilier de la PAC dont il est question a augmenté de 1 milliard €.

41 Les hypothèses sont les suivantes : les 1000 captages restant à engager sur la totalité des 3000 captages dégradés seraient financés selon les mêmes modalités que pour les 2068 premiers et le reste des crédits disponibles serait consacré au second programme d'aides concernant les dits 2068 captages.

## **Annexe 13 : Créer une fonction d'hydrogéologue – conseil de l'État ? L'exemple des architectes-conseils de l'État**

Créés depuis 1950, les architectes-conseils de l'État œuvrent au bénéfice des administrations centrales et des services déconcentrés de l'État (Directions régionales de l'architecture et de la culture et Directions départementales des territoires) afin d'améliorer la prise en compte des sujétions relatives à la qualité architecturale dans les domaines de l'habitat et de la vie des quartiers. Ce sont des professionnels libéraux. Ils sont recrutés à l'issue d'une sélection prenant en compte la diversité de leur activité libérale, leur expérience et leurs compétences. Leur mode de désignation et le strict respect de règles d'incompatibilité d'exercice professionnel garantissent leur indépendance.

En général, il y a un architecte-conseil par département. Ses missions visent l'appui à l'élaboration de doctrines, l'expertise de projets et la participation à des formations.

Agent non titulaire de l'État, son statut relève des articles 6 et 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Il est rémunéré sur la base de vacations et ses frais de déplacement sont remboursés. Pour une prestation de deux jours par mois, tel que prévu pour un département donné, le coût total est de l'ordre de 15 000 €/an.

Au terme des textes en vigueur, les architectes-conseil de l'État « émettent leur conseil pour le compte de l'État ». S'ils sont sollicités par une collectivité, le conseil n'est rendu qu'après accord du représentant de l'État.

Recrutés pour une durée de cinq ans, leurs activités font l'objet d'une lettre de mission annuelle qui définit leurs priorités d'action. Un agent de l'État est leur correspondant au sein du service qu'ils conseillent.

Corrélativement, chaque architecte-conseil de l'État établit un rapport annuel de ses activités. Celui-ci retrace les missions effectuées à l'externe et les prestations réalisés pour les besoins propres du service auquel il est associé. Ce rapport qualifie les modalités d'intervention et les relations avec les interlocuteurs externes. Il tire un bilan qualitatif de l'année écoulée et fait toutes propositions d'amélioration utiles.

L'intérêt de l'architecte-conseil pour le service de l'État qui lui est associé réside dans la capacité d'adapter le programme d'activités du dit architecte aux besoins réels du service et dans la possibilité de bénéficier de son conseil de façon souple et réactive, en fonction des urgences qui se présentent « chemin faisant ».



## Annexe 14 : Hypothèse de modification des textes relatifs aux compétences des communes et aux procédures en matière de protection des captages et de prévention des pollutions diffuses

**CSP** : code de la santé publique  
**CGCT** : code général des collectivités territoriales  
**CE** : code de l'environnement  
**CU** : code de l'urbanisme

Texte actuel	Proposition de modification de texte <sup>42</sup>	commentaires
<p><b>Article L2224-7 du CGCT</b>                      I.-Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable.</p>	<p><b>Article L2224-7 du CGCT modifié</b>                      I.-Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution, destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable. <u>Le service de la production susvisé comprend la prévention des pollutions de toutes natures susceptibles d'affecter la qualité de l'eau prélevée.</u></p>	<p>La protection relève plutôt de l'acceptation actuelle de la définition des périmètres de protection des captages telle que prévue par le code de la santé publique. Elle n'intègre pas la notion de prévention des pollutions diffuses inscrite au code de l'environnement d'où la nécessité d'explicitier celle-ci, pour donner la pleine responsabilité à la commune gestionnaire du captage.</p>
<p><b>Article L2224-7-1 du CGCT</b>                      Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la <u>production d'eau potable</u>, ainsi que son transport et son stockage. Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées.....</p>	<p><b>Article L2224-7-1 du CGCT modifié</b>                      Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. <u>L'exercice de la compétence de production d'eau potable comprend la prévention des pollutions de toute nature susceptibles d'affecter la qualité de l'eau prélevée.</u></p> <p>Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant</p>	<p>Comme en matière de production d'eau potable, les mesures de prévention des pollutions diffuses sont mises en œuvre dans les périmètres fixés au terme de la DUP visée à l'article L 1321-2 du code de la santé publique. Elles peuvent donc l'être, le cas échéant, en dehors du territoire de la commune.</p>

42 Les propositions de modification sont soulignées dans les textes qui suivent

	cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées.	
<p><b>Article L 5216-5 du CGCT (version applicable en 2016)</b>  I.-La <u>communauté d'agglomération</u> exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :</p> <p>1° En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;</p> <p>2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;</p> <p>3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;</p> <p>4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement</p>	<p><b>Article L 5216-5 du CGCT modifié</b></p> <p>Ajouter au I un 6° ainsi rédigé:</p> <p>6° <u>La production, le traitement, le stockage, le transport et la distribution d'eau potable, y compris la prévention des pollutions diffuses de toutes natures susceptibles d'affecter la qualité de l'eau prélevée.</u></p>	<p>Cette disposition permet d'atteindre une « masse critique » pour traiter, notamment, de la prévention des pollutions diffuses, pour agir en cohérence avec les politiques d'aménagement des territoires locaux et pour mieux régler les questions de superposition d'aires d'alimentation de captage.</p>

<p>local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.</p> <p>Dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.</p> <p>5° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.</p> <p>II.-La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les six suivantes : ....</p>		
<p><b>Article L 5214-6 du CGCT</b>  I.-La <u>communauté de communes</u> exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :  1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;  2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal défini à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence ;  3° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article <a href="#">L. 211-</a></p>	<p><b>Article L 5214-6 du CGCT modifié</b>  Ajouter au I un 4° ainsi rédigé:  4° <u>La production, le traitement, le stockage, le transport et la distribution d'eau potable, y compris la prévention des pollutions diffuses de toutes natures susceptibles d'affecter la qualité de l'eau prélevée.</u></p>	<p>Idem</p>

<p><u>Z</u> du code de l'environnement.</p> <p>II.-La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants :</p> <p>....</p>		
	<p><b>Article L5111-1-2 nouveau du CGCT :</b>  <u>Lorsque la protection de la qualité des eaux destinées à l'alimentation des collectivités humaines nécessite un plan d'action prévu à l'article L1321-2 du code de la santé publique, commun à plusieurs communes ou établissements publics de coopération intercommunale non regroupés à cet effet, les dites communes ou établissements passent convention pour définir les modalités de coopération à cette fin. A défaut, le représentant de l'État engage la procédure de l'article L du présent code.</u></p> <p><b>L' article L5210-1-1 est modifié comme suit:</b>  <b>Au III, il est ajouté un 7° ainsi rédigé:</b>  <u>7° La nécessité de protéger les captages d'eaux destinées à l'alimentation des collectivités humaines contre les pollutions diffuses de toute nature.</u></p> <p><b>Il est ajouté un VIII ainsi rédigé:</b>  <u>VIII. Pour assurer la lutte contre les pollutions diffuses prévue au III 6° ci-dessus, le représentant de l'État peut saisir pour avis la commission départementale de coopération intercommunale d'un projet de révision partielle du schéma, afin de regrouper des communes ou établissements de coopération intercommunale concernés par l'élaboration de périmètres de protection de captages et d'un plan d'action contre les pollutions diffuses. Il saisit ensuite les communes et établissements publics</u></p>	<p>Lorsque les aires d'alimentation de plusieurs captages se superposent et nécessitent un plan d'action contre les pollutions diffuses, il est proposé deux solutions de coopération:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les communes ou EPCI passent une convention de coopération intercommunale ; ceci a un caractère obligatoire, dès lors que le Préfet a prescrit un plan d'action pollutions diffuses.</li> <li>- un regroupement intercommunal sous la forme par exemple d'un syndicat intercommunal ou mixte, peut être imposé par le Préfet, après avis de la CDCI.</li> </ul>

	<p><u>concernés, qui se prononcent dans un délai de trois mois. A défaut, leur avis est réputé favorable. Au vu de ces avis, le représentant de l'État dans le département décide ensuite, selon le cas, la création d'un établissement public ou le regroupement de communes et/ou d'établissements publics de coopération intercommunale. Si le regroupement n'est pas décidé, les communes ou leurs établissements publics ont l'obligation de recourir à la procédure prévue à l'article L5211-1-2. Lorsque des départements différents sont concernés, il est fait application de la procédure prévue au IV.</u></p>	
<p><b>Article L 1321-2 du CSP</b></p> <p>En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines mentionné à l'article L. 215-13 du code de l'environnement détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés.</p> <p>....</p>	<p><b>Article L 1321-2 du CSP : le 1<sup>er</sup> alinéa est modifié</b></p> <p><u>En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux destinées à l'alimentation des collectivités humaines mentionné à l'article L.215-13 du code de l'environnement, l'acte portant déclaration d'utilité publique le captage de ces eaux détermine autour du point de prélèvement :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>un périmètre de protection immédiate destiné à protéger les installations du captage et ses environs immédiats ;</u></li> <li>– <u>un périmètre de protection rapprochée destiné à prévenir les pollutions accidentelles. Il est délimité pour permettre la mise en place de solutions alternatives de distribution d'eau potable si une pollution accidentelle survient ;</u></li> <li>– <u>un périmètre de protection éloignée englobant les deux précédents destiné à prévenir les pollutions diffuses de toutes origines.</u></li> </ul>	<p>Ces dispositions visent à donner un objet explicite aux périmètres de protection des captages, à y introduire la fonction de prévention des pollutions diffuses et à créer des zones d'action ciblée au sein du périmètre de protection éloignée où des interdictions et des servitudes pourront être mises en œuvre au titre de cette prévention.</p> <p>Le plan d'action pollutions diffuses est obligatoirement inclus dans le dossier de la DUP. Il définit, entre autres, les zones d'action ciblée.</p> <p>Les pratiques agricoles peuvent également être interdites, dans le PPR et dans les Zones d'action ciblée et être</p>

<p>L'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines détermine, en ce qui concerne les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols existant à la date de sa publication, les délais dans lesquels il doit être satisfait aux conditions prévues par le présent article et ses règlements d'application.</p> <p>.....</p> <p>Dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer le droit de préemption urbain dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme. Ce droit peut être délégué à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale responsable de la production d'eau destinée à la consommation humaine dans les conditions prévues à l'article <u>L. 213-3</u> du code de l'urbanisme.</p>	<p><u>Dans le cas d'une atteinte à la qualité des eaux conduisant ou pouvant conduire au non-respect des normes de potabilité, l'acte visé au 1<sup>er</sup> alinéa comprend le plan d'action contre les pollutions diffuses prévu à l'article L 211-3 du code de l'environnement.</u></p> <p>Dans le périmètre de protection immédiate, les terrains sont acquis en pleine propriété.</p> <p><u>Dans le périmètre de protection rapprochée et dans les zones d'action ciblée que le plan d'action susvisé détermine au sein du reste du périmètre de protection éloignée</u> sont interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols <u>ainsi que les pratiques agricoles</u> de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux visées au 1<sup>er</sup> alinéa.</p> <p><u>Dans le reste du périmètre de protection éloignée,</u> peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés <u>ainsi que les pratiques agricoles de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux visées au 1<sup>er</sup> alinéa.</u></p> <p>Des servitudes sont instaurées à cet effet dans l'acte portant déclaration d'utilité publique visé au 1<sup>er</sup> alinéa.</p> <p>L'acte visé au 1<sup>er</sup> alinéa autorise l'utilisation de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans le périmètre de protection immédiate et, le cas échéant, dans le périmètre de protection rapprochée et dans les zones d'action ciblée.</p>	<p>réglementées dans le reste du PPE.</p> <p>Le pouvoir d'exproprier est inclus, en pratique pour des cas limités, compte tenu de son caractère d'atteinte à la propriété privée.</p> <p>Le droit de préemption « espaces naturels sensibles » est introduit sur tout ou partie des PPC que la DUP délimite. Il est délégué de plein droit au gestionnaire du captage s'il en fait la demande au département.</p> <p>La capacité à utiliser le droit de préemption urbain devient inutile.</p>
---	---	--

	<p><u>Sur tout ou partie des périmètres de protection que l'acte visé au 1<sup>er</sup> alinéa délimite, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale responsable de la production de l'eau potable bénéficie de plein droit, à sa demande, de la délégation du droit de préemption prévue à l'article L 142-3 du code de l'urbanisme.</u></p> <p><u>L'acte visé au 1<sup>er</sup> alinéa détermine, en ce qui concerne les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, etc.....</u></p> <p><u>Suppression de l'alinéa relatif au bénéfice du droit de préemption urbain.</u></p> <p>Le reste sans changement.</p>	
<p><b>Article L 1321-3 du CSP</b></p> <p>Les indemnités qui peuvent être dues aux propriétaires ou occupants de terrains compris dans un périmètre de protection de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, à la suite de mesures prises pour assurer la protection de cette eau, sont fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.</p> <p>Lorsque les indemnités visées au premier alinéa sont dues à raison de l'instauration d'un périmètre de protection rapprochée visé à l'article L 1321-2-1, celles-ci sont à la charge du propriétaire du captage.</p>	<p><b>Article L 1321-3 du CSP modifié</b></p> <p>Les indemnités qui peuvent être dues aux propriétaires ou occupants de terrains compris dans un périmètre de protection de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, à la suite de mesures prises pour assurer la protection de cette eau, sont fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. <u>Si l'exploitant agricole le demande, les indemnités qui lui sont dues peuvent lui être versées en plusieurs fractions annuelles.</u></p> <p>Lorsque les indemnités visées au premier alinéa sont dues à raison de l'instauration de <u>périmètres de protection visé à l'article L 1321-2-1, et du plan d'action contre les pollutions diffuses, celles-ci sont à la charge du propriétaire du captage.</u></p>	<p>Cette annualisation des indemnités pour servitudes est souvent demandée par le monde agricole au regard des incidences qu'un versement unique peut avoir sur les revenus des exploitants agricoles. Il est proposé de lui donner une base législative.</p>

<p><b>Article L 142-1 du CU</b></p> <p>Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.</p>	<p><b>Article L 142-1 du CU modifié</b></p> <p>Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, <u>des eaux alimentant les captages d'eau potable</u> et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.</p>	<p>Aujourd'hui, la politique des espaces naturels sensibles ne s'applique pas aux aires d'alimentation de captage alors que la taxe « ENS » instaurée par l'article L 142-2 du CU pouvait déjà être affectée à « l'acquisition de sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion ». Il est proposé d'y remédier.</p>
<p><b>Article L 142-3 du CU, 12ème alinéa</b></p> <p>Pour la mise en œuvre de la politique prévue à l'article L. 142-1, le conseil général peut créer des zones de préemption dans les conditions ci-après définies.</p> <p>Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, les zones de préemption sont créées avec l'accord du conseil municipal. En l'absence d'un tel document, et à défaut d'accord des communes concernées, ces zones ne peuvent être créées par le conseil général qu'avec l'accord du représentant de l'État dans le département.</p> <p>.....</p> <p>Le département peut déléguer son droit de préemption à l'occasion de l'aliénation d'un bien soumis à ce droit ou sur un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsque celui-ci est territorialement compétent, à l'établissement public chargé d'un parc national ou à celui chargé d'un parc naturel régional pour tout ou partie de la zone de préemption qui se trouve sur le territoire du parc ou dans les réserves naturelles dont la gestion leur est confiée, à l'État, à une collectivité territoriale, à un</p>	<p><b>Modification de l'article L 142-3 du CU,</b></p> <p>Après le 2ème alinéa ci-contre, il est ajouté l'alinéa suivant:</p> <p><u>L'acte visé au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L 1321-2 du code de la santé publique délimite, au sein des périmètres de protection de captage, des zones de préemption au sens du présent article.</u></p> <p>Après le 12ème alinéa ci-contre, il est ajouté l'alinéa suivant:</p>	<p>Cette disposition permet d'élargir le champ du droit de préemption pour les captages, en ayant recours à la réglementation des espaces naturels sensibles (ce qui est plus cohérent que le droit de préemption urbain) tout en s'affranchissant de l'accord de la commune hôte du captage pour déléguer le droit de préemption urbain. Elle s'inscrit dans une logique de résultat de la protection des aires d'alimentation des captages</p>



<p>établissement public foncier, au sens de l'article L 324-1 ou à l'Agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France. Les biens acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.</p>	<p>Comme fixé à l'article L 1321-2 du code de la santé publique, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, responsable de la production d'eau potable en fait la demande, cette délégation est de plein droit.</p>	
<p><b>Article L 211-3 du CE</b></p> <p>-En complément des règles générales mentionnées à l'article L. 211-2, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'État afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L 211-1.</p> <p><u>II.-Ces décrets déterminent en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut :</u></p> <p><u>4° A l'intérieur des zones humides définies à l'article L.211-1 :</u></p> <p>a) Délimiter des zones dites " zones humides d'intérêt environnemental particulier " dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière. Ces zones peuvent englober les zones humides dites " zones stratégiques pour la gestion de l'eau " prévues à l'article L. 212-5-1 ;</p> <p>b) Etablir, <u>dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime, un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable les zones définies au a) du présent article ;</u></p>	<p><b>Proposition de suppression du 5°) et du 7°) et de compléter en conséquence l'article L 211-11 du code de l'environnement relatif à la qualité des eaux destinées à l'alimentation humaine</b></p>	<p>La modification résulte de la proposition :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de confier la responsabilité du plan de prévention des pollutions diffuses à la collectivité gestionnaire du captage ;</li> <li>- d'étendre le plan d'action aux pollutions de toutes origines ;</li> </ul> <p>dès lors que la procédure visée est intégrée dans celle relative à la protection des captages</p>

<p>5° Délimiter, afin d'y établir un <u>programme d'actions dans les conditions prévues au 4° du présent article</u> :</p> <p>a) Des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des <u>aires d'alimentation des captages d'eau potable</u> d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu au I de l'article L. 212-5-1 ;</p> <p>7° Dans le cas d'une atteinte à la qualité des eaux conduisant ou pouvant conduire au non-respect des normes de potabilité, <u>délimiter tout ou partie de certaines des aires d'alimentation de captages d'eau potable visées au 5°, pour y limiter, dans un délai de trois ans, l'usage agricole des terres</u> à une implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants ou, à défaut, y soumettre le maintien d'autres cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse et établir à cette fin, dans les conditions prévues à l'article L 114-1 du code rural et de la pêche maritime, un <u>plan d'action</u> comportant, sous réserve du respect de la législation européenne, des <u>mesures de compensation</u> ;</p>		
<p><b>Article L 211-11 du CE</b></p> <p>Les dispositions particulières relatives à la qualité des eaux destinées à l'alimentation humaine sont énoncées au code de la santé publique (première partie, livre III, titre II, chapitres Ier, II et IV).</p> <p>Celles relatives aux eaux de baignade sont énoncées au même code (première partie, livre III, titre III, chapitre II et article L. 1336-1).</p>	<p><b>Article L211-11 du CE modifié</b></p> <p>Les dispositions particulières relatives à la qualité des eaux destinées à l'alimentation humaine sont énoncées au code de la santé publique (première partie, livre III, titre II, chapitres Ier, II et IV).</p> <p>Un décret détermine le contenu du plan d'action visé à l'article L 1321-2 du code de la santé publique.</p> <p><u>Dans le cas d'une atteinte à la qualité des eaux conduisant ou pouvant conduire au non-respect des normes de</u></p>	<p>Dès lors que la mesure de prescription de la procédure et la capacité de rendre certaines mesures obligatoires s'adressent à une collectivité territoriale, le pouvoir exercé par le préfet relève du niveau législatif alors qu'il est du niveau réglementaire aujourd'hui (article R 114-8 du code rural).</p> <p>Il faut par ailleurs introduire la question du</p>

	<p><u>potabilité, le représentant de l'État peut imposer à la personne gestionnaire du captage la mise en œuvre ou la révision, selon le cas, de la procédure d'élaboration des périmètres de protection de captage visée à l'article L 1321-2 du code de la santé publique. Il fixe les délais dans lesquels il doit être satisfait aux dispositions qu'il impose à ce titre. Le représentant de l'État peut, compte tenu des résultats de la mise en œuvre de la déclaration d'utilité publique en regard des objectifs fixés, décider de rendre obligatoires, dans les délais et les conditions qu'il détermine, certaines des mesures qu'elle comprend.</u></p> <p><u>Les dispositions</u> relatives aux eaux de baignade sont énoncées au même code (première partie, livre III, titre III, chapitre II et article L 1336-1).</p>	<p>contenu du plan d'action pour la prévention des pollutions diffuses qui reste du ressort du code de l'environnement.</p>
--	--	---

### **3/ Incidences réglementaires :**

Les propositions de modifications législatives explicitées ci-dessus devraient avoir pour incidence de faire évoluer les dispositions réglementaires actuelles afin, notamment, de :

- compléter le contenu du plan d'action pour la prévention des pollutions diffuses (plan de surveillance, évaluation,...) ;
- inscrire dans le code de l'environnement les dispositions relatives à ce plan, dès lors que celui-ci ne vise pas uniquement les pratiques agricoles ;
- supprimer du code rural les dispositions relatives spécifiquement aux aires d'alimentation des captages ;
- modifier en conséquence les dispositions relatives à la procédure dérogation à l'utilisation d'eau brute non conforme dès lors que la dite procédure s'inscrit dans la procédure unique « protection de captage / prévention des pollutions diffuses : cf. articles R 1321-7 et 1321-42 du CSP, article R 114-4 du code rural ;
- fixer les modalités relatives au code de l'urbanisme (espaces naturels sensibles) et au code de l'expropriation (annualisation des indemnités).

## Annexe 15 : Un outil participatif pour la protection des captages : CoClick'Eau



**La qualité de l'eau  
dans les captages prioritaires  
« Grenelle » et « SDAGE »**

# CO-CLICK'EAU

Un outil participatif pour la protection de la ressource en eau

**LA DÉMARCHE VOUS INTÉRESSE ? VOUS POUVEZ DÈS À PRÉSENT :**

- consulter le guide méthodologique de la démarche Co-click'eau et l'outil de simulation sur : <http://coclickeau.webstern.com/baz/>
- assister à la formation d'accompagnement à la mise en place de la démarche assurée par l'Inra sur 2 jours. Elle inclut la manipulation de l'outil en ligne.

**Pour mettre en place la démarche Co-Click'eau au sein de votre AAC, vous devrez aussi prévoir :**

- une autre façon de conduire les comités de pilotage, avec un temps d'explication de la démarche ;
- la création d'un comité technique en plus du comité de pilotage. Ce comité doit rassembler les experts techniques ;
- une implication de l'acteur en charge de l'animation de l'AAC pour animer la démarche Co-click'eau, assurer l'interface entre les différents comités.

... **Pour un plan d'actions spécifiquement définies au regard des enjeux du territoire et gérables.**

**LA DÉMARCHE PRÉSENTE COMME AVANTAGES :**

- des résultats concrets de scénarios de territoire pour étayer le plan d'action ;
- une réappropriation des connaissances agronomiques locales par l'ensemble des partenaires territoriaux ;
- des échanges entre acteurs sur les pratiques agricoles innovantes.

**Outil en ligne**

Offre de formation à la démarche Co-click'eau  
Contact : Emilia Chentre - [coclickeau@grignon.inra.fr](mailto:coclickeau@grignon.inra.fr)

**ÉCOPHYTO**  
L'ÉCOLOGIE AU CŒUR DE LA PROTECTION DES CULTURES

Année de l'action 21 du plan Ecophyto 2018,  
la démarche a été conçue par l'Inra  
et est pilotée par le Ministère en charge de l'environnement



**Co-click'eau est une démarche  
visant à agir pour une agriculture plus durable  
dans les Aires d'Alimentation de Captage (AAC).**

▼

**c'est aussi une base agronomique et économique  
pour une négociation collective  
agriculture-environnement.**

**CO-**  
Une co-construction de scénarios avec les porteurs d'enjeux agricoles, institutionnels et citoyens, pour :  
- définir des objectifs à l'échelle du territoire,  
- formaliser les connaissances agricoles locales sur les alternatives techniques.

**CLICK**  
Un outil de simulation en ligne pour la conception de scénarios d'évolution des systèmes de culture et l'évaluation de leurs effets environnementaux et socio-économiques.

**EAU**  
Des propositions d'actions concrètes avec des objectifs de résultats, prenant en compte le contexte local du captage et les opportunités territoriales.



*Que peut-on faire sur notre territoire pour réduire la pression phytosanitaire et améliorer le bilan azote tout en maintenant la marge nette au niveau actuel ?*



### Exemple d'une AAC à dominante grandes cultures

Un scénario privilégié combinant un fort développement de pratiques « économes » (itinéraires techniques intégrés), et l'expérimentation collective de l'agriculture biologique.

CO-CLICK'EAU a permis de dégager des pistes pour :

► des modalités concrètes de changement,

► les bases d'un plan d'action, comprenant :

- des objectifs environnementaux à atteindre
  - -55% d'IFT\* et -35% de Bilan azote dans la zone la plus vulnérable,
  - -35% " " et -25% " " à l'échelle de l'AAC,
  - résultats complémentaires : pas de baisse de la marge nette, pas d'augmentation du temps de travail, des économies d'énergie (-10%) ;
- des logiques d'actions
  - développer des systèmes économes dans la zone moins vulnérable de l'AAC,
  - sans modifier les pratiques pour les cultures soumises à un cahier des charges strict,
  - initier un projet d'expérimentation collective de conversion à l'agriculture biologique dans la zone la plus vulnérable de l'AAC ;
- des opportunités locales à mobiliser
  - le dispositif local « Programme Eau et Agriculture »,
  - l'animation d'un dispositif d'expérimentation collective de TAB,
  - les aides régionales pour TAB,
  - la mise à disposition de réserves foncières par les collectivités locales,
  - ...

\*Volume de l'équivalent azote.

## Annexe 16 : Glossaire des acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AAC	Aire d'alimentation de captage
AMF	Association des maires de France
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARS	Agence régionale de la santé
ASP	Agence de services et de paiement
BNVD	Banque nationale des ventes de distributeurs (de produits phytosanitaires)
BRGM	Bureau de recherche géologique et minière
CE	Code de l'environnement
CEPP	Certificat d'économie de produits phytosanitaires
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CIPAN	Culture piège à nitrates
CR	Code rural
CSP	Code de la santé publique
CU	Code de l'urbanisme
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDT	Direction départementale des territoires
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DERU	Directive « eaux résiduaires urbaines »
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DGPAAT	Direction générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires
DGS	Direction générale de la santé
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration d'utilité publique
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GIEE	Groupement d'intérêt écologique et économique
HACCP	Hazard analysis critical control point (méthode d'analyse de risques)
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	Institut national pour la recherche agronomique
MAE	Mesure agri-environnementale
MAEC	Mesure agri-environnementale collective
MAET	Mesure agri-environnementale territorialisée
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
OAD	Outil d'aide à la décision
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
PDRR	Programme de développement rural régional
PPC	Périmètre de protection de captage
PPE	Périmètre de protection éloignée
PPR	Périmètre de protection rapprochée
PSE	Paiement pour services environnementaux

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
RNDE	Réseau national des données sur l'eau
RPD	Redevance de pollutions diffuses
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCHAPI	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIE	Système d'information sur l'eau
SISPEA	Système d'information sur les services publics de l'eau et de l'assainissement
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
ZAR	Zone d'action renforcée (au sein des zones vulnérables)
ZSCE	Zone soumise à contraintes environnementales

