



AQUADEP



*Gestion de l'eau destinée à la  
consommation humaine :*

Enquête sur l'action des Départements

R. Barbier & S. Michon  
*avec l'ensemble des partenaires du projet Aquadep*

Juillet 2010

Contact ▶▶▶

Rémi Barbier  
UMR GESTE  
Cemagref-Engées  
1 Quai Koch, BP 61039  
67070 Strasbourg cedex  
[remi.barbier@engees.unistra.fr](mailto:remi.barbier@engees.unistra.fr)

La gouvernance de l'eau destinée à la consommation humaine est soumise à des injonctions et transformations multiformes. Ces dernières questionnent le niveau territorial pertinent de pilotage et de mise en œuvre de cette politique, suscitent la recherche de formes de solidarité territoriale, conduisent à rapprocher la gestion de l'eau-ressource et celle de l'eau-service, et appellent enfin le déploiement d'outils de pilotage et d'évaluation de cette politique. Le projet AQUADEP, soutenu par le programme Eaux et Territoires (CNRS, MEEDDM, Cemagref), se donne comme objectif d'étudier et d'accompagner les recompositions en cours à l'échelon départemental. Dans ce cadre, une enquête sur la politique de l'eau des Conseils Généraux (CG) a été réalisée au second semestre 2009 : quels sont les objectifs, les moyens humains et financiers, les outils de connaissance et les partenariats mis en place pour relever le défi de l'eau potable ? Ce document présente une synthèse des résultats de l'enquête.

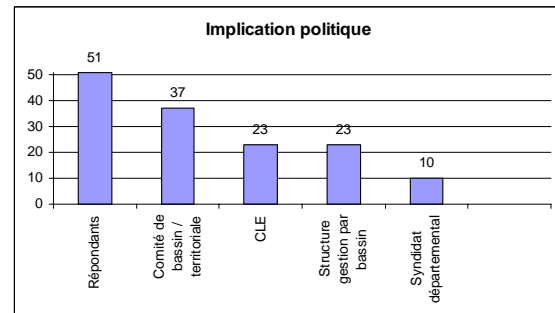
### Les Conseils Généraux et l'eau

L'action des Départements dans le domaine de l'eau destinée à la consommation humaine (eau DCH par la suite) est à la fois ancienne et protéiforme. Ancienne dans la mesure où elle s'ancre dans une longue tradition de solidarité territoriale, notamment du monde rural. Protéiforme car elle se déploie fréquemment dans plusieurs des dimensions suivantes :

- Appui financier, en particulier pour l'aide à l'équipement des collectivités ;
- Assistance technique aux communes et à leurs services ;
- Instruments de l'action collective, avec notamment : la planification, qui incite à la prise en compte des interdépendances spatiales et du long terme ; la mise en place d'observatoires permettant la production de connaissances utiles à la décision collective et à l'évaluation ; l'élaboration de protocoles qui facilitent les relations entre parties prenantes, dans le domaine de la protection des captages par exemple ;
- Maîtrise d'ouvrage de projets (recherche de nouvelles ressources), de grands ouvrages (barrages), ou encore de certains segments de la politique (protection des captages).

N'oublions pas enfin des interventions de nature plus institutionnelle ciblant la rationalisation du maillage territorial des services ou de nature politique se traduisant par une implication dans les structures de gestion par bassin.

On notera en particulier que dans 85% des départements, le président ou l'un des vice-présidents du CG exerce une responsabilité (présidence ou vice-présidence) dans une instance territoriale de gestion de l'eau :



Le caractère protéiforme de ces politiques s'explique en partie par la singularité de chaque hydro-territoire départemental, qui tient à la combinaison d'un ensemble composite de facteurs liés à la géographie physique et humaine, à la qualité et à la quantité d'eau, à la pression anthropique et au mode hérité d'organisation de l'alimentation en eau potable. Il est aussi pour partie modelé par les relations établies avec d'autres institutions territoriales, Agences, Régions et Chambres d'agriculture par exemple. Il s'explique enfin par des choix ou traits politiques propres à chaque département, comme par exemple l'héritage d'une tradition de départementalisation des services publics dont on pourra lire la trace dans la filiation qui mène des syndicats d'électricité ou de déchets aux syndicats départementaux d'eau potable (cas des Landes, de la Lozère ou du Gers par exemple).

Globalement, les éléments rappelés ci-dessus ont conduit les Départements à revendiquer le rôle de « chef de file » des politiques de l'eau et de l'assainissement [1]. La LEMA n'a pas donné suite à cette demande, mais elle a tout de même renforcé leurs missions d'assistance. Et il n'en demeure pas moins que, à l'heure actuelle, les Départements sont des acteurs majeurs de l'eau DCH, mais relativement peu étudiés et mal connus [2].

Dans ce contexte, l'enquête menée dans le cadre du projet Aquadep a eu pour objectif de mieux caractériser les politiques Départementales de l'eau DCH. Un questionnaire préalablement testé auprès de 3 CG pilotes a été envoyé à tous les

Départements métropolitains, avec l'aide de l'Association des Départements de France. Au final, 51 réponses exploitables ont été recueillies, qui se distribuent de manière assez homogène sur le territoire.

### Une politique partenariale...

En écho direct au rôle spécifique qu'ils revendiquent, une très large majorité de CG (72%) déclarent être dotés d'une Politique de l'eau destinée à la consommation humaine (eau DCH), au sens d'une délibération adoptée par l'assemblée départementale. Ce volontarisme est corroboré par un autre indice : 80% des CG sont dotés d'un SDAEP (schéma départemental de l'AEP), réalisé sous maîtrise d'ouvrage du CG pour la très grande majorité d'entre eux (38 sur 41).

La première caractéristique de cette politique de l'eau DCH est son *caractère très fortement partenarial*. Deux partenaires - attendus - ressortent fortement :

- Les Agences de l'eau

75% des CG (38 sur 51) sont liés à l'Agence de l'eau (ou au moins à la principale d'entre elles lorsqu'elles sont plusieurs à intervenir sur le territoire) par une convention-cadre ; dans 11 cas (20%) elle s'accompagne d'une convention de délégation financière ; notons enfin que 11 sur 13 des CG non liés à une Agence sont situés sur les bassins Seine Normandie ou Loire Bretagne.

Au-delà de ces chiffres, les relations établies entre les CG et les Agences sont complexes. Certes, ces dernières ont été renforcées en tant que pivot du financement de la politique de l'eau, et relais territorial de la politique nationale. Mais les CG semblent disposer d'une assez grande latitude dès lors qu'on rentre dans la mise en œuvre opérationnelle des orientations ou actions promues par les Agences. Ainsi, comme l'Agence Adour-Garonne conditionne ses aides à la réalisation d'un SDAEP et à la protection des captages, tous les Départements du bassin se sont dotés d'un tel schéma mais l'analyse montre que leur contenu diffère fortement [3]. Par ailleurs, les CG se gardent bien de lier leurs soutiens financiers à ceux des Agences : seuls deux d'entre eux conditionnent leurs aides au soutien parallèle de l'Agence.

- Les Chambres d'agriculture

Environ deux tiers des CG (33 sur 51) sont liés à la Chambre d'agriculture par une convention intégrant une dimension liée à la gestion de l'eau. En tête des actions inscrites dans ces conventions, on trouve : l'animation-conseil en

faveur de la réduction des pollutions diffuses (22 CG), le recyclage des boues d'épuration (19), la protection des captages (10) et le soutien financier à la réduction des pollutions diffuses (10). Seule parmi les répondants, la Savoie cumule l'ensemble de ces actions.

On notera que ces deux partenariats majeurs ne vont pas nécessairement de pair puisque seulement 24 CG, soit un peu moins de la moitié des répondants, disposent d'une convention avec les deux organismes.

Signalons enfin que le partenariat avec les services de l'Etat semble moins structurant. La « participation régulière » à la MISE ne concerne que 37% des répondants. On trouve également quelques partenariats plus ponctuels, avec la Région pour la ressource, la Safer pour la protection des captages, l'Association départementale des maires...

### ... Dominée par l'assainissement

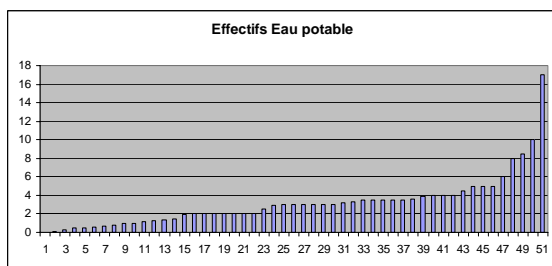
Seconde caractéristique, cette politique de l'eau DCH est *dominée par la politique de l'assainissement* ; cette domination est visible tant au niveau des effectifs qu'à celui des subventions.

Notre enquête a permis de recueillir des données sur les personnels affectés aux différents volets de la politique de l'eau, que nous avons regroupés en deux grands secteurs : l'eau-service (AEP et assainissement) et l'eau-ressource (rivières, irrigation, inondation). Hors personnels des laboratoires d'analyse des eaux, on constate que cet effectif global est de 15 agents en moyenne, avec toutefois une très forte amplitude (de 2,8 à 55) et un écart-type également élevé (11).

L'eau-service représente en moyenne 9,5 agents, soit 63% de cet effectif total. Et au sein du domaine eau-service, la priorité est nettement donnée à l'assainissement, ce qui en soi n'est guère surprenant eu égard à la différence de maturité des politiques de l'eau potable et de l'assainissement et à la pression multiforme en faveur de la mise en conformité avec les exigences de la directive ERU. Regardons de plus près :

- Effectifs

Le personnel affecté à l'eau potable ne constitue qu'un tiers de l'effectif eau-service. Il représente un peu plus de 3 agents en moyenne, avec là encore une très forte amplitude : de 0,8 à 17 agents. Le tableau ci-après fournit la distribution de ces effectifs parmi les 51 Départements.



#### ▪ Subventions

En 2008, la dépense d'investissement Eau potable par habitant s'est élevée en moyenne à un peu plus de 4€. Toujours en moyenne, l'investissement Eau potable des Départements représente environ 32% de l'investissement eau-service, le reste étant donc consacré à l'assainissement.

### Les priorités : d'abord la sécurisation

A travers la question sur les priorités du CG, il apparaît que l'action en faveur de l'eau DCH est polarisée sur trois grands enjeux, ce qui indique une assez bonne sélectivité des interventions.

1. La *sécurisation quantitative et qualitative* de l'AEP est clairement l'enjeu prioritaire.

Quatre actions qui y concourent – soutien aux infrastructures (interconnexion, conduites structurantes); soutien aux travaux d'amélioration de la qualité de l'eau (traitements, dilution...); périmètres de protection des captages; recherche / mobilisation de nouvelles ressources – sont définies comme prioritaires par respectivement 47, 40, 33 et 30 des 51 CG répondants; elles occupent ainsi 4 des 5 premières places de ce classement des priorités.

2. Le *développement global des services d'assistance* aux collectivités est prioritaire pour 34 CG, soit environ deux-tiers des répondants.

Alors que 93% des CG ont d'ores et déjà un service d'assistance en assainissement / épuration, 80% d'entre eux indiquent qu'une assistance « eau DCH » est en place ou à l'étude. Plus précisément, un petit tiers ont développé ou envisagent une assistance « Gestion de l'eau DCH » [comprenant l'une au moins des dimensions suivantes : analyse des modes de gestion, soutien à la gestion publique / aide à la rédaction du rapport PQS / pilotage d'études]; un tiers également ont développé ou envisagent une assistance « Ressource » [captages / nouvelles ressources]; mais seuls 15% ont développé ou envisagent de développer une assistance « Exploitation des réseaux d'eau ».

3. La *rationalisation des structures locales* est le dernier de ces enjeux prioritaires.

60% des CG font du renforcement de l'intercommunalité de l'eau une priorité de leur action. Un tiers d'entre eux souhaitent développer l'intercommunalité à l'échelle départementale, et la départementalisation, au sens de la mise en place d'un syndicat d'envergure départementale prenant en charge tout ou partie de la compétence, est récente ou en projet dans plusieurs départements (11, 31, 32, 50, 82).

En dehors de ces 3 grands enjeux, il apparaît que la solidarité territoriale mobilise les CG, puisque 20 d'entre eux font de la réduction des écarts de prix de l'eau une de leurs priorités pour les années à venir. En revanche, le soutien au renouvellement des réseaux d'eau ou à la suppression des branchements en plomb et la promotion du retour en régie mobilisent peu les CG.

### La politique de subventions

Pour mener à bien cette politique, les CG mettent en œuvre des outils de plusieurs sortes, financiers (subventions) et non financiers.

La politique de subventions est cohérente, au niveau du champ d'intervention (opérations éligibles), avec les priorités revendiquées et rappelées ci-dessus. On note que ces subventions ne sont exclusivement réservées au monde rural que dans seulement 43% des cas; une majorité de CG interviennent donc également en milieu urbain. Par ailleurs, une très large majorité de CG ne se contentent pas d'attendre qu'on leur soumette des projets : 85% d'entre eux aident à monter les projets en amont, et ils sont encore 45% à assurer un suivi et une assistance technique à la réalisation des projets.

Outre leur dimension première d'aide au financement, les subventions peuvent également revêtir à des degrés divers un caractère incitatif : par le jeu des modulations ou des conditions d'attribution, les CG peuvent tenter d'orienter les politiques locales de l'eau potable. La batterie de critères mobilisés à cet effet est relativement importante. Hors critères territoriaux, l'attribution de subventions est conditionnée principalement aux exigences suivantes :

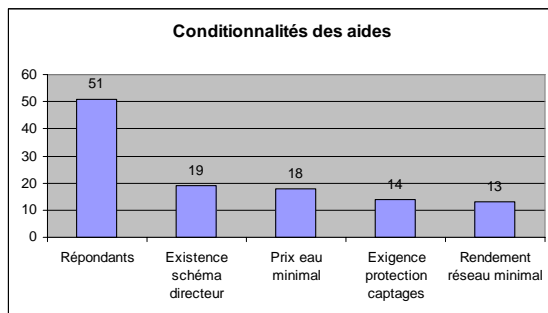
#### ▪ Programmation

61% des CG ont au moins une exigence parmi : étude préalable ; diagnostic préalable ; schéma directeur ;

#### ▪ Performance technique

57% des CG ont au moins une exigence parmi : rendement de réseau minimum ; indice linéaire de perte maximal ; protection des captages ;

35% des CG conditionnent également leurs aides à un niveau minimal de prix de l'eau. Il n'a pas été possible dans le cadre du questionnaire de déterminer s'il s'agissait d'une clause incitant à pratiquer la vérité des prix (et par exemple une bonne gestion patrimoniale) ou s'il s'agissait d'exclure des services bénéficiant déjà de l'appui des contribuables locaux via des transferts du budget général (permis pour les petits services). Le graphique ci-après indique, pour les conditions les plus fréquemment utilisées, le nombre de CG qui y ont recours :



D'autres conditionnalités apparaissent de manière beaucoup plus ponctuelle : cohérence avec le schéma départemental, présence de compteurs de sectorisation, démarche de réduction des produits phytosanitaires, appartenance à une structure intercommunale ; fourniture du rapport PQS.

Point sensible pour de nombreuses collectivités, le renouvellement des réseaux d'eau potable n'est soutenu que dans 9 départements, et envisagé (à l'étude) dans 5 autres. Au demeurant, là où des dispositifs d'aide fonctionnent, ils peuvent être à durée limitée (3 ans), dégressifs pour inciter les syndicats primaires à mettre en place des provisions, ou conditionnés à la démonstration de l'ancienneté du réseau et de la pertinence des travaux envisagés.

### Les autres outils d'intervention

Parmi les outils d'intervention non financiers, on peut relever, outre les services d'assistance déjà mentionnés, le développement d'outils de connaissance.

Le socle de cette action de recueil d'information cible l'état des rivières et des nappes : 75 % des CG ont un réseau piézo et/ou un réseau de mesure de la qualité de l'eau. Une dynamique d'élargissement peut

être observée en direction des thèmes suivants :

- Connaissance du patrimoine

24 CG ont mis en place ou à l'étude un inventaire départemental du réseau d'eau potable.

- Prix / performance des services

Là aussi, 24 CG ont mis en place ou à l'étude un observatoire sur le prix et la performance des services. Ils sont 17 soit un tiers des répondants à vouloir avancer parallèlement sur ces deux enjeux.

On notera également une action d'animation non négligeable en direction des pollutions diffuses (concerne 43% des CG), et des interventions ponctuelles en maîtrise d'ouvrage (protection des captages, recherche nouvelles ressources).

### Un avenir incertain

Les mois à venir seront sans doute décisifs pour la pérennité de cette politique qui va largement au-delà des strictes obligations réglementaires. Tandis que le retrait de l'ingénierie publique de l'Etat et les exigences de plus en plus fortes pesant sur les collectivités semblent plaider en faveur du maintien de cet engagement, de nombreux commentaires en fin de questionnaire témoignent de l'inquiétude qui prévaut actuellement dans les services départementaux : la crise des finances publiques et la réforme institutionnelle pourraient venir remettre en cause ce dispositif. A minima ces éléments inciteront les Départements à devenir plus sélectifs et incitatifs qu'ils ne le sont, voire à recentrer fortement leur action, par exemple sur la protection de la ressource.

### Bibliographie

[1] Les Départements et l'eau, Enquête ADF - CFE, avril 2006

[2] Grandgirard A., Barbier R., Tsanga Tabi M. (2009), « Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau », *Economie rurale - N° spécial Politiques de l'eau*, 309, 22-33.

[3] Roussary A. « Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale », thèse de sociologie, soutenue à l'université de Toulouse 2 Le Mirail le 25/05/2010.