



Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT DES INGENIEURS D'ETUDES SANITAIRES

SESSION 2014

LUNDI 31 MARS 2014

13H00 à 18H00 (horaires de métropole)

Epreuve d'admissibilité : Durée 5 heures – Coefficient 4

Rédaction d'une note à partir d'un dossier documentaire sur une problématique de santé environnementale, permettant de vérifier les qualités de rédaction, d'analyse et de synthèse du candidat. Ce dossier peut comporter des parties littéraires, des tableaux, des éléments chiffrés et des données cartographiques.

IMPORTANT : dès la remise du sujet, les candidats sont priés de vérifier la numérotation et le nombre de pages.

Total : 101 pages

**NOTE A PARTIR D'UN DOSSIER DOCUMENTAIRE
CONCOURS EXTERNE
D'INGENIEUR D'ETUDES SANITAIRES
SESSION 2014**

Sujet

La politique de l'eau est une politique de santé et la protection des captages d'eau potable contre les pollutions en constitue l'un des principaux leviers. Vous êtes ingénieur d'études sanitaires (IES) à l'Agence régionale de santé (ARS) Rhône Alpes et votre nouveau directeur doit participer au prochain comité de bassin. Il vous demande une note décrivant deux outils de la politique de l'eau : l'instauration des périmètres de protection des captages d'eau potable (PPC) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Cette note devra apporter notamment les éléments d'ordre historique, législatif et technique nécessaires à leur compréhension. En outre, elle précisera d'une part leurs objectifs et leurs modalités de réalisation – vous lui présenterez l'exemple du SAGE du Drac et de la Romanche - en rapport avec l'alimentation en eau potable (AEP). Vous lui rappellerez d'autre part les principales modalités d'intervention à ce sujet des ARS. Votre directeur vous demande également de lui fournir des éléments d'analyse critique ou de réflexion sur la politique de l'eau appliqués à ces outils (à partir des documents joints).

Liste des documents joints :

- Document n°1 :** Contribution à l'évaluation du 2^{ème} Plan national santé-environnement (PNSE) 2009-2013, Ministères chargés de la santé, de l'écologie, et de la recherche, Fiche 9 Protéger la population des contaminations environnementales liées à l'eau, Appréciation de la réalisation de l'action 28 Protéger de manière efficace la ressource aux échelles des périmètres de protection des aires d'alimentation des captages, juillet 2013, (4 pages). Pages 4 à 7
- Document n°2 :** Evaluation de la politique de l'eau, Rapport d'analyse établi par Anne-Marie Levraut, ingénieure générale des Ponts, des eaux et des forêts, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), juin 2013, extrait, (13 pages). Pages 8 à 20
- Document n°3 :** Instruction DGS/EA4 n°2011-438 du 25 novembre 2011 relative aux missions des ARS localisées dans les régions sièges des comités de bassin hydrographique, Ministère chargé de la santé, (5 pages). Pages 21 à 25
- Document n°4 :** Instruction n°DGS/EA/2011/406 du 26 octobre 2011 relative aux missions des ARS dans le domaine de la santé environnementale, extrait : « Protection de la ressource en eau pour la production d'eau potable », Ministère chargé de la santé, (2 pages). Pages 26 à 27
- Document n°5 :** Programme national d'inspection-contrôle 2014, Ministère chargé de la santé, extrait, (2 pages). Pages 28 et 29
- Document n°6 :** Protection des captages d'eau potable, préservation de la ressource en eau : comment passer à l'action ? Guide pratique, Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), janvier 2011, (16 pages). Pages 30 à 45

Document n°7 : Protection des captages d'eau, Acteurs et stratégies, Ecole des hautes études en santé publique (EHESP), Ministère chargé de la santé, mai 2008, extrait, (18 pages). Pages 46 à 63

Document n°8 : Le SAGE du Drac et de la Romanche, Version votée par la Commission locale de l'eau (CLE) du Drac et de la Romanche, mars 2007, extrait, (18 pages). Pages 64 à 81

Document n°9 : Eau et assainissement : « Il faut décompresser l'investissement, rentable et créateur d'emploi », entretien avec Martin Guespereau, directeur général de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse (AERMC), Le Moniteur, novembre 2013, (3 pages). Pages 82 à 84

Document n°10 : Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau, Jean-Baptiste Narcy, Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), Ministère chargé de l'écologie, janvier 2014, extrait, (15 pages). Pages 85 à 99

Document n°11 : Liste des acronymes, (2 pages). Pages 100 et 101



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Document : 1

Ministère de l'écologie, du
développement durable
et de l'énergie

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Rapport n° 008720-01

Ministère des Affaires sociales
et de la Santé

Inspection générale
des affaires sociales

Rapport n° RM 2013-147P

Ministère de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Inspection générale de
l'administration
de l'éducation nationale et de la
recherche

Rapport n° 2013-070

Contribution à l'évaluation du 2^{ème} Plan National Santé Environnement 2009-2013

Juillet 2013

**FICHE 9 PROTÉGER LA POPULATION DES CONTAMINATIONS
ENVIRONNEMENTALES LIÉES A L'EAU (Actions 28 à 31)**

APPRÉCIATION DE LA RÉALISATION DE L'ACTION 28

**PROTÉGER DE MANIÈRE EFFICACE LA RESSOURCE AUX ÉCHELLES
DES PÉRIMÈTRES DE PROTECTION DES AIRES D'ALIMENTATION DES
CAPTAGES**

Cette action comprend 2 sous-actions, pour la clarté de la présentation la première de ces sous-actions a été divisée en 4 mesures. Son référent est la DGS.

- *Sous-action 28-1 : Assurer une protection efficace des captages en renforçant l'efficacité des outils de protection des captages (périmètres de protection), en protégeant les aires d'alimentation des 500 captages les plus menacés d'ici à 2012 (captages Grenelle), en améliorant la gouvernance grâce à des structures locales adaptées et en traitant les captages abandonnés.*
- *Mesure 28-1-1 : Assurer une protection efficace des captages en renforçant l'efficacité des outils de protection des captages (périmètres de protection).*

Type : obligation de moyens/mesures de gestion relevant de l'État.

Degré de réalisation : la mesure est en grande partie réalisée.

Au 1^{er} avril 2013, 67,1% des captages sont protégés en France ce qui représente 79,1% en débit produit et en population desservie. Cela représente une augmentation de 30% du nombre de captages protégés en France depuis la dynamique instaurée en 2004 (+ 19% en débit produit).

Chaque année, depuis 2006, près de 1000 nouveaux captages sont protégés réglementairement, ce qui témoigne de la dynamique mise en œuvre. L'avancement de cette sous action est variable selon les départements notamment en raison du nombre de captages à protéger (plus de 1100 captages dans certains départements).

Le ministère de la santé a engagé plusieurs actions :

- **Information et formation des acteurs** : deux guides ont été élaborés par la DGS en 2007 et 2008, en collaboration avec des groupes de travail nationaux (« Guide pratique pour la conduite des enquêtes publiques relatives à la protection et à l'exploitation des captages d'eau destinée à la consommation humaine » et « Protection des captages d'eau, acteurs et stratégies ». Cf. <http://www.sante.gouv.fr/protection-des-captages-d-eau-guide-technique.html>).

En 2009, une plaquette à destination des collectivités a été élaborée afin de dresser un bilan de la mise en place des périmètres de protection autour des captages d'eau destinée à la consommation humaine. Ce bilan vise également à rappeler la responsabilité des collectivités vis-à-vis de la protection de leurs captages, les objectifs des périmètres de protection, les soutiens techniques et financiers existants ainsi que les sanctions.

Cf (http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/CAPTAGE_WEB.pdf).

- **Inspections des périmètres** : mise à disposition des ARS de grilles d'inspection des périmètres et, régulièrement, organisation de sessions de formation à leur utilisation.

- **Suivi national sur l'avancement des procédures** : la base nationale informatique SISE-Eaux intègre depuis 2005, pour chaque captage, l'avancement de la procédure, de la demande officielle de la collectivité à la déclaration d'utilité publique. Ceci permet d'évaluer périodiquement le niveau d'avancement de la protection des captages et de produire des bilans nationaux périodiques.

Lancement en 2013 d'une enquête auprès des ARS afin de disposer d'un point de situation actualisé sur la protection des captages en tenant compte plus précisément des captages qui ne peuvent être protégés (situés en zone urbaine notamment) ou encore de ceux naturellement protégés selon les hydrogéologues agréés.

- **Cartographie informatisée des périmètres de protection** : la production d'une telle cartographie a été engagée par de nombreuses ARS. Une action nationale est prévue en 2014 pour mettre en ligne les limites de ces périmètres, via un module Internet sécurisé accessible uniquement aux partenaires autorisés.

- *Mesure 28-1-2 : Assurer une protection efficace des captages en protégeant les aires d'alimentation des 500 captages les plus menacés d'ici 2012 (captages Grenelle) (DEB).*

Type : obligation de moyens/mesures de gestion relevant de l'État.

Degré de réalisation : La mesure est moyennement réalisée.

La circulaire du 11 janvier 2013 relative à la protection des 500 captages les plus menacés par les pollutions diffuses (en particulier annexe 1) dresse l'état d'avancement des différentes phases de la protection des captages Grenelle.

Les SDAGE avaient été adoptés en pleine cohérence avec cette sous-action (reprise des captages Grenelle et identification de captages prioritaires, allant au-delà des captages Grenelle).

- *Mesure 28-1-3 : Assurer une protection efficace des captages, en améliorant la gouvernance grâce à des structures locales adaptées (DEB).*

Type : obligation de moyens/mesures de gestion relevant de l'État.

Degré de réalisation : la mesure est peu ou n'est pas réalisée.

Le service concerné n'a pas donné d'éléments sur cette mesure. L'état d'avancement des actions menées en 2012 du GSE n'en fait pas non plus état.

- *Mesure 28-1-4 : Assurer une protection efficace des captages en traitant les captages abandonnés (DEB).*

Type : obligation de résultats/mesures de gestion relevant de l'État.

Degré de réalisation : la mesure est peu ou n'est pas réalisée.

Il n'y a pas eu d'actions spécifiques engagées sur le sujet. Néanmoins, dans le cas du contentieux sur les bassins versants bretons, des actions obligatoires ont été mises en place pour restaurer la qualité de certains captages abandonnés en vue de permettre un jour leur réutilisation.

- *Sous-action 28-2 : Croiser l'inventaire des sites qui, historiquement, sont potentiellement pollués avec celui des captages d'eau pour prioriser les actions pour 2010.*

Type : obligation de moyens/données.

Degré de réalisation : la sous-action est réalisée.

Conclusion

- L'action correspond à des objectifs de moyens.
- Elle est moyennement réalisée.

L'absence de réponses de la DEB confirme une absence de mobilisation au titre du PNSE2.

Observations complémentaires

- Historique et filiation : l'action a été lancée par le PNSE1, puis développée par plusieurs engagements du Grenelle (dont le 101) et du rapport Gentilini.
- L'action existerait indépendamment du PNSE2, notamment parce que la protection des captages relève d'obligations légales (législation relative aux eaux de consommation)
- Interférences avec les plans sanitaires et environnementaux : sans objet.



Conseil général de l'environnement
et du développement durable
N° 008843-01

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Inspection générale des finances

Inspection générale de l'administration

Conseil Général de l'Économie, de
l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies

Université Paris-Diderot

Évaluation de la politique de l'eau

Rapport d'analyse

Établi par :

Responsable opérationnelle : *Anne-Marie LEVRAUT* Ingénieure Générale des Ponts, des Eaux et des Forêts, Conseil général de l'environnement et du développement durable

Équipe opérationnelle :

Denis PAYEN Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts

Marie-Laurence MADIGNIER Ingénieure Générale des Ponts, des Eaux et des Forêts

Nathalie COPPINGER Inspectrice Générale des Finances

Jean-Jacques BENEZIT Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts

François CHOLLEY Ingénieur Général des Mines

Marie-Louise SIMONI Inspectrice Générale de l'Administration

Richard LAGANIER professeur de géographie

Juin 2013

Résumé

L'évaluation de la politique de l'eau s'inscrit dans le processus de la modernisation de l'action publique. Elle doit permettre de construire une vision partagée de la politique et d'apprécier son efficacité sur la base de critères explicites.

Cette évaluation s'est appuyée sur un questionnaire évaluatif, dont la base avait été discutée en comité de pilotage, et qui identifiait les questions relatives à l'efficacité, l'efficience et la soutenabilité de la politique.

L'équipe opérationnelle s'est efforcée d'entendre toutes les différentes catégories d'acteurs. Elle a auditionné 130 personnes et a bénéficié, de plus, des réflexions du groupe de travail du Comité National de l'Eau.

La lettre de mission, adressée le 21 février 2013 à la responsable opérationnelle lui demandait de veiller à la cohérence d'ensemble des différentes missions conduites en parallèle, telle que celle confiée à Monsieur le député Michel Lesage par le Premier Ministre. Si l'équipe opérationnelle a bien rencontré ce parlementaire, la coordination n'a pas pu être menée à son terme, notamment en raison des délais. Par ailleurs, la mission a rencontré Monsieur le député Philippe Martin qui conduisait lui aussi une mission pour le Premier Ministre sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture, donc corrélée avec l'objet de l'évaluation.

L'équipe opérationnelle a aussi bénéficié des apports de plusieurs missions confiées au Conseil général de l'environnement et du développement durable, notamment celle sur l'évaluation des SDAGE à mi-parcours, mais aussi celle sur la révision de la stratégie de surveillance des eaux en France.

La lettre de mission du 21 février 2013 mettait l'accent sur deux points prioritaires : la redéfinition de l'objectif du bon état des masses d'eau afin que celui-ci soit réaliste mais conforme à la DCE ; l'amélioration de la capacité des acteurs à résoudre les problèmes entraînant le déclassement des masses d'eau (pollutions diffuses agricoles, continuité écologique des cours d'eau). Elle rappelait que l'évaluation s'inscrivait dans le cadre du redressement des finances publiques et que les propositions futures viseraient à améliorer l'efficience de la politique sans en accroître les moyens.

Le cahier des charges adopté par le premier comité de pilotage du 4 mars 2013 a très sensiblement élargi le champ de l'évaluation, en demandant d'examiner notamment le financement de la totalité de la politique de l'eau (petit et grand cycle), et d'examiner d'autres sujets comme les DOM, la gestion du DPF...

Enfin, la Ministre a souhaité que l'évaluation concerne aussi les données sur l'eau.

Le rapport d'analyse rappelle le fort encadrement communautaire de la politique de l'eau, qui doit nous inciter à la vigilance, certains contentieux (nitrates, ERU) étant en cours. Le rapport souligne que les principes législatifs de la politique de l'eau font consensus : l'eau patrimoine commun de la Nation ; le droit de chacun à l'usage de l'eau et à l'accès à l'eau potable de qualité à un coût acceptable ; l'application du principe pollueur-payeur (« l'eau paye l'eau », y compris l'intégration des coûts pour l'environnement, en tenant compte des conséquences sociales, économiques et environnementales).

De même, le système opérationnel de la gestion intégrée par bassin hydrographique, avec des agences de l'eau bénéficiant de ressources affectées garanties et des programmes pluriannuels d'intervention, continue de faire ses preuves et est apprécié de tous les acteurs : c'est un acquis fondamental à préserver, gage d'efficacité et de soutenabilité de la politique.

Les comités de bassin, «parlements de l'eau», jouent un rôle clef dans la planification et le dimensionnement de la mutualisation de l'effort financier : leur composition est questionnée, notamment quant au poids des représentants de la société civile, bénéficiaire finale de l'action

publique.

Malgré des progrès très importants accomplis ces dernières années en matière de réduction des pollutions ponctuelles classiques, avec en particulier la mise aux normes issues de la directive « eaux résiduaires urbaines » de l'assainissement collectif, il existe une forte probabilité pour que l'objectif retenu par le Grenelle de l'environnement d'atteindre le bon état écologique (BEE) pour 2/3 des masses d'eau superficielles (MESU) en 2015 ne soit pas atteint.

En effet, si l'état de la qualité des masses d'eau et des milieux aquatiques en France en 2009 était dans la moyenne européenne, le niveau d'ambition pour 2015 alors déterminé est particulièrement volontariste (passer de 41 % à 66 % des MESU en BEE). Cet effort a été décidé sur la base de connaissances entachées d'une forte incertitude, notamment sur l'état initial et sur le lien entre pression et état qualitatif. Les difficultés rencontrées concernent des thématiques complexes, impliquant des acteurs multiples, pas toujours bien identifiés : pollutions diffuses, pollutions résiduelles dont les pollutions toxiques ou par temps de pluie, morphologie des cours d'eau, gestion sous tension des étiages. Les progrès accomplis sur ces thématiques sont variables, malgré des efforts soutenus, certains objectifs environnementaux se heurtant aux logiques économiques, voire à d'autres politiques publiques (agricoles pour les pollutions diffuses, énergétiques pour la morphologie). Cependant, sur certains territoires, des effets positifs ont résulté d'actions transversales conduites, telles que l'adaptation des pratiques agricoles dans des aires d'alimentation de captages, ou la conclusion d'un protocole d'accord avec les hydroélectriciens.

De plus, les solutions sont potentiellement très laborieuses si ce n'est très coûteuses, avec des bénéfices environnementaux certains mais différés dans l'espace et dans le temps, impliquant un très grand nombre d'acteurs extérieurs à la politique de l'eau, et présentant des spécificités territoriales fortes.

Ceux qui préparent et approuvent les engagements via la planification ne maîtrisent pas tous les leviers de la mise en œuvre, qui dépendent de l'intégration plus ou moins effective des aspects liés à l'eau dans les politiques publiques, d'une part, et de la mobilisation des acteurs territoriaux, d'autre part. Si la coordination des acteurs de l'eau et la planification sont efficaces au niveau des bassins, la mise en œuvre locale est peu efficiente car elle reste confrontée à une difficulté d'appropriation des enjeux, à un émiettement des responsabilités et à une organisation inadaptée qui ne favorisent ni la construction d'une vision stratégique partagée ni la déclinaison opérationnelle en actions sur le terrain. L'absence de compétence obligatoire attribuée pour la gestion des milieux aquatiques nuit à la mise en œuvre des mesures locales déclinant les SDAGE. Sauf dans des cas où des syndicats de rivières (sous-bassins) avaient été initiés (avec ou sans SAGE), le manque de maîtres d'ouvrages ayant les capacités techniques et financières est aussi un handicap notoire.

De plus, les financements croisés peuvent entraîner une neutralisation des priorités retenues, si les cofinanceurs n'ont pas partagé en amont les objectifs pour prioriser les actions de la politique de l'eau.

La politique de l'eau doit être mieux articulée avec d'autres politiques publiques environnementales proches, qui font aussi l'objet de directives communautaires, la politique sur les inondations d'une part et celle sur les milieux marins d'autre part. En effet, existe un risque de sectorisation des politiques alors que l'approche doit être transversale et systémique, via le dialogue entre les gouvernances spécifiques, les systèmes d'information, l'animation des acteurs territoriaux et l'intervention financière des agences de l'eau.

La demande sociale est prioritairement axée sur la satisfaction des besoins vitaux : disposer d'eau potable, d'un assainissement évitant nuisances et maladies, d'eaux de baignades propres et de coquillages sains. La relation pourtant étroite entre qualité du grand cycle de l'eau et du petit cycle n'est pas immédiatement perçue par la population ni les professionnels.

L'efficacité de la politique du petit cycle de l'eau est bonne, sauf dans les DOM qui connaissent des

retards structurels importants, retards dus à une prise de conscience plus tardive, à une difficulté à mobiliser des ressources propres suffisantes et à une ingénierie locale trop faible : le recours aux fonds structurels et la solidarité inter-bassins sont indispensables.

En revanche, l'efficacité de l'organisation des très nombreux services publics d'eau et d'assainissement existants (35 000 SPEA) ne saurait être considérée comme bonne, moins encore optimale.

La demande des consommateurs porte aussi sur la transparence de la qualité du service rendu par les SPEA et sur le prix de l'eau. L'observatoire des SPEA connaît des difficultés d'alimentation en données, la transmission des rapports annuels (RPQS) établis par les maires n'étant pas obligatoire. Par ailleurs, même si le prix de l'eau est, sauf exception, dans la moyenne européenne, les consommateurs sont vigilants à ce que la facture d'eau reflète la stricte application de « l'eau paye l'eau ».

Le rapport d'analyse s'est penché sur la façon dont la connaissance permet de piloter et d'évaluer l'action. La recherche sur l'eau et les milieux aquatiques mobilise près de 5260 ETP, les trois quarts dans le secteur public ; elle est reconnue de bon niveau et sa mobilisation pour appuyer les politiques publiques a progressé avec la création de l'ONEMA et de son conseil scientifique. Il reste à couvrir cependant de nombreux besoins sur des aspects liés à l'écologie, l'agronomie, l'évolution des comportements, l'évaluation des aménités, les solutions techniques ; de même, la valorisation des résultats souffre d'un déficit d'organisation permettant de déboucher sur des actions d'innovation.

Le système d'informations sur l'eau (SIE), qui est en construction depuis une dizaine d'années, est l'un des rares systèmes d'informations dédié à une politique publique qui soit formalisé. L'ONEMA en assure la coordination technique. Le champ du SIE s'est progressivement élargi. Axé prioritairement sur les informations nécessaires pour rendre compte à la Commission européenne de la mise en œuvre des directives, il a permis d'effectuer dans les délais le premier rapportage de la DCE en 2009.

Le SIE souffre cependant d'un pilotage stratégique insuffisant, aggravé par l'absence d'autorité sur des acteurs extérieurs à la sphère État, d'une rationalisation incomplète des réseaux de mesures, et d'un dispositif qualité incomplet. En effet, au-delà de dispositifs sectoriels, il manque encore un dispositif qualité d'ensemble basé sur une cartographie des processus et des risques assorti de dispositifs de contrôles réguliers. La mise à disposition par les producteurs de données validées est tardive (3 ans en moyenne), et l'accès à ces données, notamment par le public, mais aussi par les décideurs, est difficile. La capacité des producteurs à produire ou faire produire les données interroge : ils peinent par exemple à encadrer l'activité des laboratoires placés en situation monopolistique, faute de compétences suffisantes. Les moyens financiers consacrés sont significatifs (80 M€/an au minimum en 2011) mais les moyens humains affectés sont fragiles et en diminution : la soutenabilité de ce système d'information, indispensable pour conduire et évaluer la politique, est questionnée.

L'articulation des différents leviers dont dispose l'État et ses établissements publics est perfectible, alors que la complémentarité incitation-sanction est indispensable. L'efficacité de la police de l'eau, levier régalien de contrôle et de sanction dans un contexte où la crédibilité de la politique est en jeu, est insuffisante, notamment du fait des moyens consacrés : le rapport entre les moyens consacrés à la police judiciaire et à l'incitation n'est que de un pour cent. La question du rééquilibrage entre incitation et coercition se pose en termes d'efficacité relative. Le signal donné par les sanctions est indispensable : l'évaluation CIMAP de la police de l'environnement devrait approfondir cette question. A contrario, même si elle est variable selon les bassins et les départements, la coordination administrative entre les services déconcentrés et les établissements publics via les missions inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) semble avoir beaucoup progressé. En revanche, peu de départements semblent avoir mis en place un système de gestion

par projet et de chef de filât de la représentation de l'État pour le suivi des projets territoriaux, alors qu'un accompagnement de ces projets est indispensable à l'atteinte des objectifs de résultats et que les moyens humains de l'État ne permettent plus la dispersion de ses moyens.

L'organisation des établissements publics de l'État a évolué vers plus de mutualisation. Si l'ONE-MA mutualise certains aspects techniques (méthodologies, certains outils), cet établissement public, qui n'a aucune autorité sur les agences de l'eau, n'a pas compétence ou vocation à couvrir l'ensemble des besoins. La mutualisation entre les agences de l'eau a progressé, mais doit être accélérée et renforcée (base de données de coûts de référence par exemple).

La politique de l'eau mobilise d'importantes ressources financières et humaines. Selon l'évaluation conduite, 17 Mds d'euros environ sont mobilisables annuellement dans le petit cycle de l'eau (dont 1 Md d'euros d'emprunt des collectivités locales) et 5,6 Mds d'euros sont mobilisés par le grand cycle de l'eau dont la moitié en provenance du contribuable au niveau national. La répartition actuelle des contributions des usagers au financement des agences de l'eau continue de faire débat, malgré le rééquilibrage amorcé par les 10èmes programmes. Certains choix méritent une vigilance particulière : plusieurs systèmes actuels de redevances au bénéfice des agences de l'eau (obstacles, prélèvement...) ne contribuent pas efficacement aux objectifs qui les justifient. La mise en place de règles telles que le respect d'un prix minimum de l'eau pour être éligibles aux aides des agences de l'eau ou la fongibilité asymétrique (pour éviter des transferts du grand cycle vers le petit cycle) vont dans le bon sens.

Sur le plan des ressources humaines de l'État, l'absence de masse critique dans la plupart des services en charge de la police de l'eau peut nuire à la qualité de l'expertise des dossiers de police administrative et à une pression de contrôle suffisante. Par ailleurs, les compétences nécessaires ne sont pas toujours présentes, notamment dans les domaines émergents (exemples : hydromorphologie, toxiques, etc.).

Des programmes d'intervention comme Ecophyto n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité et ont une gouvernance complexe. Ils comprennent trop d'intermédiaires qui entraînent des coûts de transaction excessifs et le dispositif génère une déresponsabilisation alors même que l'utilisation des crédits a fait l'objet d'un cadrage ministériel au niveau national.

La soutenabilité de la politique de l'eau et sa capacité à répondre aux défis futurs est questionnée, notamment par l'insuffisance d'analyses coût-avantages. Les analyses économiques devraient pourtant constituer un élément majeur d'aide à la décision et d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience. L'appréciation des coûts disproportionnés est d'autant plus importante qu'elle peut constituer un argument de demande de dérogations de délais et d'objectifs dans la mise en œuvre des mesures complémentaires de la DCE.

Enfin, de nombreux défis comme les conséquences du changement climatique, les dynamiques de répartition des populations et des activités économiques, les effets à terme des micropolluants, l'érosion de la biodiversité invitent à s'inscrire dans une démarche prospective pour anticiper les changements futurs. Cet avenir par définition incertain doit aussi nous inciter à conforter la gestion intégrée par bassin versant, en associant davantage les acteurs territoriaux et la population de plus en plus urbaine et moins consciente des enjeux liés au fonctionnement des milieux aquatiques. Enfin, les contraintes économiques nous incitent à avoir d'autant plus de rigueur sur les priorités.

.....2.1.4. Les principes de la politique de l'eau font consensus

L'ensemble du corpus décrit supra peut être résumé en trois grands principes⁴, que tous les acteurs auditionnés considèrent comme appropriés :

Le premier principe affirme que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation ». Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. La gestion de la ressource en eau intégrée à l'échelle du bassin versant doit permettre d'assurer une qualité et une quantité d'eau suffisantes pour les usages et les milieux.

Le second principe établit que « l'usage de l'eau appartient à tous » et que "chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables par tous." Le respect de ce principe repose sur l'organisation des services publics d'eau potable et d'assainissement des eaux usées (qu'il soit collectif ou non collectif), sous la responsabilité des collectivités locales qui les gèrent.

Le troisième principe est issu de l'application du principe pollueur payeur. Ainsi, "les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques". Cette partie de la politique de l'eau est menée à plusieurs niveaux. La récupération des coûts liés aux investissements et au fonctionnement des ouvrages est assurée à l'échelle d'un service, qu'il soit public (cas des services d'eau potable et d'assainissement) ou privé (cas des installations industrielles et des systèmes d'irrigation). En ce qui concerne les coûts environnementaux, le système français repose sur les redevances des agences de l'eau, qui permettent d'imposer les usagers en fonction de leurs usages de l'eau et de financer les actions d'intervention des agences pour aider les investissements et travaux réalisés par les collectivités locales et les industriels.

La politique de l'eau fonctionne donc ainsi à ces différents niveaux sur la base d'une affectation de la ressource financière selon le principe de « l'eau paie l'eau ».

⁴ **L'article faitier du livre II, qui concerne toutes les eaux, y compris marines (Article L210-1 du code de l'environnement) :** « L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques ».

.....2.2. Des acteurs nombreux organisés en échelles emboîtées

.....2.2.1. Une construction fruit de l'histoire

Issues d'un corpus législatif et réglementaire national abondant et ancien et encadrées par les textes européens, les principales lois sur l'eau ont mis en place le **modèle français de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant**.

La gestion de l'eau implique un grand nombre d'acteurs – pouvoirs publics, collectivités territoriales et leurs groupements, acteurs économiques, associations – et s'exerce sur une multiplicité d'échelles géographiques : le cadre européen⁵, le cadre national avec les sept grands bassins versants de métropole et les cinq bassins d'outre-mer, l'ensemble des régions, des départements et des communes ainsi que leurs regroupements.

La loi du 16 décembre 1964 relative au régime de répartition des eaux et à la lutte contre les pollutions a posé les bases d'une gestion de l'eau très décentralisée fondée sur une gouvernance organisée au niveau de grands bassins hydrographiques dans le cadre de comités de bassin. Elle a créé sur la base des principes « pollueur payeur » et « l'eau paye l'eau » les agences de l'eau en métropole.

La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau reconnaît l'eau comme patrimoine commun de la Nation, et inscrit le droit français de l'eau dans son contexte européen par la création d'instruments de planification par une approche par bassin et sous-bassin. À ce titre, elle définit les bases de la planification dans le domaine de l'eau au niveau des grands bassins hydrographiques via les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et au niveau des sous bassins via les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), et renforce les outils de police de l'eau (instruction des autorisations et déclarations via une nomenclature et contrôle).

La loi du 20 décembre 2006 sur l'eau et des milieux aquatiques de 2006 (LEMA) achève la transposition de la DCE, qui fixe l'objectif ambitieux d'atteindre le bon état des eaux en 2015. Elle crée l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) pour parfaire le lien entre grand et petit cycles de l'eau, et assurer la cohérence entre orientations communautaires et mise en œuvre déconcentrée par bassin.

Tout le territoire national est concerné y compris les DOM, auxquels s'applique la DCE. Les départements d'outre-mer sont néanmoins dans une situation particulière, liée d'une part à leur contexte géographique et climatologique, et d'autre part, à leur situation administrative et institutionnelle.

Le cas des COM est différent, puisque leur autonomie de gestion est plus grande : les directives européennes ne s'appliquent pas à ces territoires, à l'exception de Saint-Martin. Les problématiques sont différentes également, l'accès à l'eau potable étant souvent mal assuré et restant donc une priorité.

Les responsabilités de la politique de l'eau sont partagées entre les services déconcentrés de l'État, les agences régionales de santé (ARS), les établissements publics de l'État (en particulier agences de l'eau et ONEMA) et les collectivités territoriales (en particulier les communes et leurs groupements -intercommunalités et syndicats- pour les compétences d'eau et d'assainissement). Aussi, la gouvernance requière-t-elle une bonne coordination entre acteurs et un partage clair des responsabilités dans la mise en œuvre des politiques, conformément aux objectifs fixés par les textes européens.

Cette organisation est en phase d'évolution à la suite de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dont la mise en œuvre est presque achevée, mais n'est pas évaluée, et qui a prévu notamment la rationalisation de la carte de l'intercommunalité.

⁵ Auquel s'ajoute le cadre international notamment pour les fleuves (DOM pour Guyane) et les conventions marines internationales.

.....3.3. Une gouvernance à consolider pour une mise en œuvre plus efficace de la politique de l'eau

.....3.3.1. Un risque majeur : la démobilisation des acteurs territoriaux au service des objectifs du grand cycle de l'eau

3.3.1.1. *L'eau, sujet majeur dont la complexité est mal appréhendée par les Français*

Il faut reconnaître que les problèmes qui préoccupaient la population dans sa vie quotidienne, il y a quelques décennies, se sont en grande partie résolus : les coupures d'eau potable pour cause de pénurie saisonnière, la nécessité de boire de l'eau en bouteille pour questions sanitaires, la condamnation de la baignade sur les plages urbaines pour cause bactériologique... autant de situations qui ne se retrouvent plus que rarement.

Les problèmes résiduels s'éloignant du quotidien, la question est désormais d'intéresser les consommateurs, élus et acteurs économiques, qui ne sont pas conscients de l'ampleur et de l'imbrication des enjeux, y compris parce que la moitié des gens qui habitent dans des immeubles collectifs ne voient pas leur facture d'eau globalisée dans leurs charges.

Et pourtant, le principe de la participation du public prévu dans la DCE est mis en œuvre avec des actions telles que la consultation du public lors de l'élaboration des SDAGE, l'information des consommateurs sur la performance du système d'eau et d'assainissement.

Les **baromètres nationaux d'opinion des Français**, mis en place par les pouvoirs publics avec IFOP, ou par le centre d'information sur l'eau, avec TNS-SOFRES, soulignent que la qualité de l'eau potable et la bonne gestion de la ressource sont des sujets majeurs de préoccupation des Français qui font confiance pour cela aux collectivités locales et à leurs élus. L'utilisation de l'eau du robinet progresse face à l'eau en bouteille, certainement confortée par des considérations économiques. Le souci de la pollution, la crainte d'une dégradation de la qualité et d'un possible manque d'eau dans l'avenir cèdent la place au souci du chômage et des inégalités sociales. Les consommateurs sont très sensibles à l'évolution du prix de l'eau, à la répartition des charges entre utilisateurs de cette eau, et à une plus grande transparence dans les choix politiques dans ce domaine.

Concernant les milieux aquatiques, l'opinion perçoit très peu la disparition de certains milieux, ni les programmes ou actions mis en œuvre pour les préserver.

3.3.1.2. *Une prise de conscience des décideurs à l'occasion de crises : l'eau peut être un problème*

Depuis quelques décennies, la politique de l'eau n'est plus perçue comme un problème en dehors de quelques milieux profondément affectés par les séquelles des territoires industriels et miniers ou des pratiques agricoles. L'eau est largement considérée comme une ressource abondante et de qualité, le service aux usagers étant par ailleurs perçu comme un sujet technique et non politique confié à quelques élus spécialisés membres des instances de bassin. La complexité technique du sujet justifie notamment cette spécialisation alors que le « retour » politique est loin d'être évident. La gouvernance particulière des bassins, qui a mis en place des instances spécialisées à l'échelle des questions posées par la gestion des cycles de l'eau, a produit des circuits de spécialistes qui communiquent bien entre eux mais sont dissociés des autres questions d'aménagement du territoire. Les élus en charge de ces territoires ne sont en général pas ceux qui siègent dans les instances de bassin. Aussi les élus en charge de l'aménagement n'ont pas forcément l'information ni la formation nécessaire à la bonne intégration de sujets liés à l'eau aux logiques

parfois antagonistes.

Plus récemment un certain nombre de crises autour de l'eau ont favorisé une prise de conscience accompagnée de la production de nombreux rapports parlementaires :

- inondations récurrentes avec des victimes,
- émergence de conflits d'usages par manque d'eau lors d'épisodes fréquents depuis le début des années 2000,
- contentieux européens (DERU, nitrates en Bretagne) avec des menaces de sanctions financières très conséquentes nécessitant une prise en charge globale sous contrainte.

Du côté des acteurs dont l'activité économique ou les aménagements impactent la qualité des milieux aquatiques, en particulier des agriculteurs ou des élus de petites communes rurales, les grands enjeux de la DCE sont très mal appropriés localement avec notamment une grande difficulté à faire le lien entre les grands principes auxquels chacun adhère et la réalité de l'impact local. Plusieurs raisons peuvent être invoquées : insuffisante articulation entre acteurs du territoire local et leur représentation à l'échelle des bassins, effet cumulatif des impacts élémentaires (ex des prélèvements aux conséquences peu perceptibles), décalage des effets dans le temps (ex de la percolation et de la diffusion des polluants vers une nappe qui peut durer plus de dix ans)...

3.3.1.3. Un risque de démobilité des acteurs territoriaux

Même si la France reste sous surveillance communautaire, le risque majeur de la politique de l'eau est aujourd'hui celui de la **démobilisation des acteurs**. Les deux sujets sont d'ailleurs étroitement liés puisque les directives dont la DCE supposent d'obtenir des résultats. La phase de mise en œuvre est donc essentielle. Or, la mise en œuvre des outils de planification suppose une prise en charge par des maîtres d'ouvrages, si l'on souhaite aboutir à un véritable programme d'action opérationnel, à partir des orientations assez générales et à l'échelle des districts des SDAGE.

Deux déficits majeurs sont à souligner au niveau du diagnostic :

- l'absence de maître d'ouvrage en certains territoires en charge de porter de façon cohérente et efficace le programme d'action ;
- le plus souvent une faible voire une absence association des maîtres d'ouvrage dans le processus décisionnel visant à élaborer le programme d'action opérationnel.

Au-delà des aspects juridiques, l'essentiel du problème semble lié à une déconnexion entre des acteurs ancrés dans les territoires, pour qui la politique de l'eau n'est qu'un des aspects des problématiques auxquelles ils ont à faire face, et une approche de plus en plus technique, avec un vocabulaire accessible aux seuls initiés⁶⁴. Trop souvent en outre, le discours s'appuie sur les obligations communautaires et non plus sur des avancées concrètes pour le territoire, gage de développement durable et d'atouts pour ce territoire. Il est impératif de redonner du sens à l'action.

a) Des compétences éparpillées voire orphelines à l'échelle locale

Rappelons qu'il n'existe pas de service public « gestion de rivière ou bassin versant », la règle restant celle de la responsabilité du riverain. Cette règle est devenue obsolète : les propriétaires riverains ne tirent plus profit des sous-produits de la rivière (graviers, essartement...), le cours d'eau devenant source de contraintes voire de danger. Le récent rapport sénatorial établi suite aux inondations dans le département du Var en 2011 a parfaitement décrit la déshérence de l'entretien des cours d'eau non domaniaux.

La possibilité pour les collectivités de se substituer aux propriétaires riverains est peu utilisée, du fait de la complexité des procédures (DIG) et de la difficulté à percevoir les ressources sous forme de redevances pour service rendus.

Un certain nombre de structures volontaires de bassins versants, syndicats de rivières et établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), se sont pourtant mises en place, notamment après des crises pour mener à bien des projets de restauration des cours d'eau ou de lutte contre les inondations. Très souvent, la création de ces structures a permis la mise en œuvre d'une véritable réflexion à l'échelle du bassin versant, grâce aux animations financées par les contrats passés avec les agences de l'eau : le rôle de l'animation est essentiel pour faire prendre conscience des enjeux aux différents acteurs, créer du lien et bâtir un projet

⁶⁴ Les « masses d'eau », le « bon potentiel », le « registre des zones protégées »...

collectif. Ces collectivités sont cependant inégalement réparties sur le territoire. Elles ont commencé à se structurer via les EPTB notamment. L'AFEPTB joue un rôle de centre de ressources appréciable pour les EPTB existants mais un certain nombre de bassins versants connaissant des problèmes particulièrement difficiles n'ont pas réussi à construire de maîtrise d'ouvrage à l'échelle du bassin versant. Cette situation qui est préoccupante depuis de nombreuses années devient aujourd'hui problématique du fait des engagements pris pour l'atteinte d'objectifs de restauration des milieux aquatiques au titre de la DCE et des futurs objectifs de réduction des risques de la DI.

Deux outils se sont développés à l'échelle territoriale : les SAGE, projet locaux de bassins versants à l'initiative des collectivités territoriales, et les PAOT, à l'initiative de l'État, pour traduire les programmes de mesures en termes opérationnels sur les territoires.

Ces outils permettent-ils d'assurer le lien nécessaire entre planification et mise en œuvre et garantir ainsi l'atteinte des objectifs de résultats sur lesquels la France s'est engagés vis-à-vis de l'Europe ?

On constate depuis 20 ans l'émergence de SAGE qui concernent aujourd'hui près de la moitié du territoire national. Leur répartition est très inégale. Près de 100 % du territoire breton est couvert alors qu'en RMC et Rhin-Meuse, peu de projets ont vu le jour⁶⁵.

La plupart des SAGE ont émergé suite à une volonté politique forte de régler un problème local (inondation, pollution, conflits d'usages...). La Commission Locale de l'eau⁶⁶ (CLE) est au cœur du dispositif. Elle constitue un lieu de dialogue et d'arbitrage pour construire une vision commune à l'échelle du bassin versant de la rivière ou à l'échelle de la nappe. L'impulsion donnée par le Président de la CLE est déterminante. Un SAGE définit un véritable projet pour l'eau à l'échelle du bassin versant et pour les territoires qui les composent. Le SAGE approuvé est opposable aux décisions administratives et aux documents d'urbanisme. Il constitue donc potentiellement un puissant facteur d'intégration des politiques.

Cependant, le SAGE connaît un certain nombre de limites :

- la difficulté parfois à trouver une structure porteuse pour son élaboration ; dans un certain nombre de cas, les études préalables sont portées par des institutions éloignées du périmètre du SAGE (conseil général, région.)
- la durée d'élaboration entre 6 et 10 ans entre l'arrêté de constitution de la CLE et l'approbation du SAGE ; ce délai entraîne un renouvellement des membres élus de la CLE et éventuellement une démotivation notamment si le problème à l'origine de la décision d'élaborer le SAGE n'est plus aussi manifeste (ex une inondation qui ne s'est pas reproduite) ; selon les acteurs rencontrés, cette durée s'explique pour partie par la nécessaire phase d'apprentissage collectif des membres de la CLE afin de construire une vision commune mais aussi par les conséquences du caractère réglementaire du SAGE devenu contraignant, ce qui induit des jeux d'acteurs complexes, et parfois une posture des représentants de l'État trop prudente en raison de la portée future des dispositions et de la difficulté à mobiliser des cadres de bon niveau sur ces sujets territoriaux dans l'état actuel des effectifs des services départementaux ; de plus le formalisme pour la prise de certaines décisions (évolution de la composition de la CLE par ex) rallonge inutilement les délais ;
- l'obligation de mise en compatibilité avec les nouveaux SDAGE tous les 6 ans (notamment pour l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau) ; en effet les SAGE ont presque toujours été construits localement non comme une déclinaison du SDAGE mais comme une volonté locale portée par des Présidents de CLE et des membres qui ne sont pas automatiquement membres du Comité de bassin qui élabore le SDAGE ;
- la difficulté à mettre en œuvre de façon opérationnelle les dispositions contenues dans les SAGE : il n'existe pas de structure prédéterminée de maîtrise d'ouvrage pour porter la mise en œuvre du SAGE ; certaines actions doivent être portées par des collectivités et des élus confrontés à des enjeux qui peuvent les éloigner du projet de l'eau validé par la CLE ; il n'existe pas de financement dédié qui impose qu'une fois le SAGE approuvé, les mesures envisagées soient prioritaires pour l'attribution des financements publics. De plus, la communication pour permettre la compréhension

⁶⁵ La volonté du législateur n'était pas de couvrir l'ensemble du territoire ni de faire du SAGE le seul outil de politique de gestion intégrée de l'eau mais de venir palier l'absence de gestion concertée de la ressource en eaux sur certains territoires de bassin versants à enjeux fort en matière de partage de ressource entre acteurs.

⁶⁶ Qui ne dispose pas d'une personnalité juridique.

des enjeux et du bien-fondé des objectifs et dispositions est inégalement portée par les élus membres de la CLE.

Le SAGE peut être un très bon outil pour construire une conscience collective à l'échelle du bassin versant dans la durée mais c'est actuellement un outil lourd et ce n'est pas un outil immédiatement opérationnel. D'autres outils de mise en œuvre complémentaires sont donc nécessaires pour la mise en œuvre rapide des dispositions du SDAGE notamment pour atteindre les objectifs de la DCE. Ceci explique l'émergence de projets opérationnels parfois sectoriels comme les contrats territoriaux des agences de l'eau ou les PAPI pour les inondations, ainsi que la déclinaison opérationnelle des programmes de mesures : les PAOT.

L'objet des SAGE n'est pas non plus homogène, certains étant orientés vers la gestion intégrée des milieux et les usages de l'eau, d'autres plus axés sur la résolution d'un problème particulier. Les structures supports de la CLE et leur Président n'ont pas souvent été associées aux processus retenus dans le bassin pour l'élaboration du SDAGE-PDM-PAOT. Le SAGE aurait pu être un outil de déclinaison des objectifs du SDAGE dans les territoires. La lenteur de la mise à jour du SAGE, contrepartie de la démocratie locale qu'ils organisent est par ailleurs un handicap à cette déclinaison dans les délais. Ces propos méritent sans doute d'être nuancés en tenant compte du fait que les délais d'appropriation des outils sont par nature toujours longs.

L'État a défini, en lien avec les comités de bassin, les objectifs à atteindre et identifié les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs via les programmes de mesures et les PAOT. Or, il n'y a pas de maître d'ouvrage ensemblier systématique prédéfini pour cette mise en œuvre opérationnelle à l'échelle de la masse d'eau ou du sous bassin versant. De fait, l'État qui est responsable vis-à-vis de l'Europe de la mise en œuvre de la DCE se sent investi de cette mission d'ensembliser : les PAOT peuvent être vus ainsi ; de même, les agences de l'eau peuvent aussi se sentir investies via des programmes d'actions de bassins versants ; mais ni l'État ni les agences n'ont vocation à être maîtres d'ouvrage. Il y a donc une ambiguïté grave dans le dispositif de mise en œuvre. À défaut de l'attribution obligatoire de certaines compétences de maîtrise d'ouvrage à un certain niveau, l'action publique de l'État doit se contenter de susciter des vocations, essentiellement auprès de collectivités, avec des coûts de coordination et de transaction très élevés et des succès mitigés. Cette mission de conviction passe par une explicitation claire des enjeux pour les territoires, enjeux qui doivent eux-mêmes avoir été appropriés par les représentants de l'État.

b) Une faible association des maîtres d'ouvrage dans le processus d'élaboration du programme d'action opérationnel.

En général, les décideurs locaux chargés de la mise en œuvre des actions n'ont pas été suffisamment associés à l'amont des processus de décision conduisant au diagnostic et à la définition des objectifs de résultat (par exemple, la définition du niveau d'ambition final sur l'atteinte des objectifs du bon état en 2015 n'a pas été défini avec les maîtres d'ouvrages futurs ni avec les Présidents de CLE; il en est de même pour la définition des débits d'objectifs d'étiage). En effet les étapes nécessaires à la résolution d'un problème sont les suivantes :

- faire en sorte que les différents acteurs concernés reconnaissent l'existence du problème (sortir du déni). Cette étape est facilitée par une crise ou une situation conflictuelle ;
- partager le diagnostic et les enjeux ;
- discuter des objectifs ;
- construire un plan d'actions.

L'importance des deux premières étapes est souvent sous-estimée par les services de l'État, soumis eux-mêmes à la nécessité de rendre compte de la pertinence de leurs actions aux instances européennes..

L'objectif global d'atteinte du bon état nécessite pour sa mise en œuvre d'être décliné en un plan d'actions cohérent, définissant clairement ce qui est attendu de chacun et accompagné des moyens qui seront à mobiliser avec une évaluation transparente permettant de mesurer les progrès accomplis, l'ensemble devant être discuté en amont avec les maîtres d'ouvrage et les financeurs. Or ce processus est à l'œuvre de façon très inégale selon les bassins. Dans certains cas, même les établissements publics spécialisés (ONEMA et Agences de l'eau) sont insuffisamment associés ; les collectivités sont alors encore moins associées. En revanche dans d'autres cas, les travaux conduits par les services déconcentrés de l'État et les établissements

publics sont complètement interfacés et associent les acteurs de terrain (notamment dans les petits bassins). Selon les bassins, l'articulation des PDM avec les SAGE est loin d'être totalement effective.

c) Une coordination encore insuffisante avec les conseils généraux et les régions

Traditionnellement, les Départements et les Régions cofinancent les projets, notamment dans le secteur rural. Depuis quelques années, ces collectivités, investies de façon très variable dans le domaine de l'eau, connaissent des difficultés économiques liées à la crise. Un certain nombre de Conseils généraux se désengagent ainsi des politiques contractuelles pour se recentrer sur leurs compétences obligatoires (aides sociales...). Pourtant, la contractualisation des Agences de l'eau avec les Conseils Généraux sur le financement des opérations eau et assainissement du secteur rural, qui a progressivement élargi son assise du petit cycle de l'eau vers le grand cycle, résulte de pratiques anciennes et est à la base de la mise en œuvre du volet solidarité urbain-rural des programmes des Agences de l'eau.

Certaines Régions se sont investies plus particulièrement dans la planification : au-delà du cas particulier de la Corse (la collectivité territoriale de Corse approuve le SDAGE), ce mouvement est amplifié par les nouvelles missions confiées aux CR sur la biodiversité (Trame verte et bleue) et par la perspective de la décentralisation de la gestion des futurs fonds structurels à partir de 2014. Par exemple, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a fortement encouragé la couverture de son territoire par des structures de gestion de bassin versant. La Région Bretagne a émis le souhait d'une plus forte implication dans la planification de l'eau : elle souhaiterait la mise en place d'une Conférence régionale de l'eau qui pourrait alimenter les réflexions du Comité de Bassin concernant le SDAGE et surtout donner de la cohérence en matière de contractualisation sur les projets concernant l'eau en faisant converger sur des objectifs communs les financements européens, régionaux, de l'Agence de l'eau voire des Conseils généraux. S'y ajouterait la mise en place d'un guichet unique pour les porteurs de projets.

D'une manière générale, le partage en amont des objectifs visés par la politique de l'eau avec les cofinanceurs est indispensable pour assurer une visibilité concernant les priorités de cette politique. À défaut, les hiérarchisations sont gommées : l'évaluation conduite par l'Agence de l'eau Adour-Garonne sur sa politique d'aménagement de rivière le met clairement en évidence.

3.3.1.4. Une organisation territoriale des services de l'État en profonde restructuration

L'État, au niveau local, est représenté par les Préfets, les services déconcentrés (DDT-M et DREAL, voire DDPP) et les établissements publics de l'État (ONEMA, Agences de l'eau) qui ont des délégations territoriales. Au plan local, il est permis de s'interroger sur les capacités de l'État d'exercer pleinement ses différentes fonctions :

- l'État stratège qui définit les grandes orientations et distribue ses moyens en fonction de ces lignes directrices ;
- l'État facilitateur et partenaire qui accompagne les acteurs et notamment les collectivités locales au service des politiques publiques et des projets d'intérêt général ;
- l'État garant de l'État de droit et de l'utilité publique : fonctions régaliennes notamment police administrative et judiciaire ; arbitrage dans les conflits d'usages.

La situation dans l'exercice de ces fonctions est très contrastée selon les territoires.

D'ores et déjà, l'État semble avoir des difficultés à exercer certaines missions comme l'illustre l'exemple de la gestion du Domaine Public Fluvial (voir §3.2.2.3.).

La répartition des rôles entre les services et les établissements publics de l'État est en théorie claire : la DREAL pilote la mise en œuvre des politiques publiques et anime les services départementaux et les établissements publics au niveau régional ; la DDT, sous l'autorité du Préfet, exerce la police essentiellement administrative et l'accompagnement des acteurs ; l'ONEMA met en œuvre la police judiciaire et contribue à l'acquisition des connaissances de terrain ; l'Agence de l'eau intervient notamment au plan de l'incitation. Dans les faits, l'imbrication des compétences est beaucoup plus forte que cette description ne le laisse apparaître. Ainsi, par exemple, depuis l'arrêt de l'ingénierie publique, les

compétences techniques au niveau départemental ont fortement diminué, créant une attente vis-à-vis des établissements publics et notamment des représentants des Agences de l'eau pour accompagner les collectivités dans le montage de leur projet.

Par ailleurs, les pratiques n'ont pas encore toujours suffisamment évolué pour tirer toutes les conséquences de la rationalisation nécessaire de la représentation de l'État. Ainsi, certains témoignages font état de la multiplicité des agents parlant au nom de l'État ou de ses établissements publics, voire de dissensions au niveau local entre les représentants de l'État à divers niveaux et des services de l'État avec des représentants d'établissements publics. Un groupe de travail impulsé par la DEB et rassemblant des représentants des différents niveaux déconcentrés et des établissements publics a proposé en 2012 des réponses sous forme de fonctionnement par projet avec désignation de chef de file et des points réguliers au sein de la MISEN. Il n'apparaît en effet ni souhaitable ni possible d'imposer à chaque échelon régional la même organisation, l'histoire, les compétences disponibles et l'implication des différents acteurs variant d'un territoire à l'autre. Et il serait inefficace de détruire les mécanismes de concertation et d'organisation du travail existants. Il convient donc à la fois de définir le cadre pour améliorer la coordination de l'action des services de l'État et de maintenir la souplesse nécessaire à la prise en compte des paradigmes locaux. La solution pragmatique envisagée par ce groupe de travail n'a pas encore été concrètement mise en œuvre. Elle semble poser des questions : transfert de responsabilité, confiance dans le fait que les objectifs poursuivis par les différentes structures sont bien les mêmes, capacité à identifier des personnes capables d'être reconnues en tant que leaders... Pour autant, elle est préconisée pour l'élaboration des PAOT et le fonctionnement des MISEN. Cette question révèle aussi de la difficulté à créer une culture technique commune au sein des services.

Une certaine démobilitation et un sentiment d'inefficacité des agents des services de l'État, parfois perceptibles, peuvent aussi être induits par le manque de priorisation qui amène à un sentiment de dispersion : par exemple, selon les DDT, les objectifs territoriaux d'atteinte du bon état DCE ont été perdus de vue au profit d'objectifs Grenelle comme le PARCE ou les aires d'alimentation de captages. Une vraie difficulté est celle d'adopter des démarches stratégiques et de faire des choix dans un quotidien soumis à de multiples sollicitations extérieures non prévisibles, d'ordre technique ou politique. La réalité de la déconcentration de la mise en œuvre de la politique de l'eau au profit d'enjeux territoriaux prioritaires, mais restant compatibles avec les objectifs communautaires, est ainsi questionnée.

En lien avec cette exigence accrue d'adaptabilité se pose la question des compétences des agents et de la structure hiérarchique des services.

La question des compétences est correctement prise en charge au plan technique, via la formation continue⁶⁷ et la formation initiale⁶⁸.

En matière de recrutement, les compétences sensibles peuvent être pourvues avec des concours sur titre ou des contractuels (experts : hydrobiologistes, hydrogéologues, naturalistes).

Mais les conditions de recrutement des agents au sein des services de police de l'eau étant soumises à des règles administratives diverses (plafond d'emploi, compteurs ministériels), l'adéquation des compétences aux profils des postes peut poser problème.

⁶⁷ La DEB pilote un plan stratégique de formation des agents et TOUS les agents de DDT-M en charge de la politique de l'eau bénéficient d'une formation « prise de poste » de deux semaines a minima.

⁶⁸ Les programmes des écoles (agriculture, environnement) ont été adaptés pour intégrer les enjeux de la politique de l'eau.

SANTÉ

SANTÉ PUBLIQUE

Santé environnementale

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ

SECRETARIAT D'ÉTAT À LA SANTÉ

Direction générale de la santé

Sous-direction prévention des risques
liés à l'environnement et à l'alimentation

Bureau qualité des eaux

Instruction DGS/EA4 n° 2011-438 du 25 novembre 2011 relative aux missions des agences régionales de santé localisées dans les régions sièges des comités de bassin hydrographique

NOR : ETSP1132056J

Validée par le CNP le 1^{er} juillet 2011. – Visa CNP 2011-176.

Date d'application : immédiate.

Catégorie : mesures d'organisation des services retenues par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit.

Résumé : la présente instruction a pour objet de rappeler l'organisation de la coordination des bassins hydrographiques en France et de préciser les missions des agences régionales de santé (ARS), localisées dans les régions sièges des comités de bassin hydrographique.

Mots clés : eau destinée à la consommation humaine, eau de loisirs, coordination, agence de l'eau.

Références :

- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;
- Code de la santé publique, notamment ses articles L. 1321-1 à 10, L. 1331-1 à 9 et L. 1431-3 ;
- Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 modifiée portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ;
- Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements ;
- Décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin ;
- Décret n° 2011-196 du 21 février 2011 fixant la liste des représentants de l'État et de ses établissements publics aux comités de bassin ;
- Décret n° 2011-197 du 21 février 2011 fixant la liste des représentants de l'État et de ses établissements publics aux conseils d'administration des agences de l'eau ;
- Décret n° 2011-1638 du 23 novembre 2011 relatif à la coordination interrégionale de la politique de santé publique dans le domaine de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique.

Annexes :

- Annexe I. – Rappel de l'organisation de la gestion de l'eau par bassin hydrographique en France.
- Annexe II. – Missions des ARS de bassin hydrographique.

Le ministre du travail, de l'emploi et de la santé à Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS), sièges des comités de bassin hydrographique : ARS Centre, ARS Guadeloupe, ARS Guyane, ARS Île-de-France, ARSLorraine, ARS Martinique, ARS Midi-Pyrénées, ARS Nord - Pas-de-Calais, ARS océan Indien, ARS Rhône-Alpes (pour mise en œuvre) ; Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS) (pour information) ; Mesdames et Messieurs les préfets coordonnateurs de bassin hydrographique (pour information) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département (pour information).

La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 modifiée portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) a créé, à compter du 2 avril 2010, les agences régionales de santé (ARS). En application de l'article L. 1431-3 du code de la santé publique (CSP), qui permet de confier, par décret, des compétences interrégionales à une ou plusieurs ARS, le décret n° 2011-1638 du 23 novembre 2011 relatif à la coordination interrégionale de la politique de santé publique dans le domaine de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique confie des missions particulières aux ARS localisées dans les régions sièges des comités de bassin, dénommées « ARS de bassin hydrographique » dans la suite de l'instruction.

Les ARS de bassin hydrographique assurent la coordination et l'harmonisation à l'échelle du bassin hydrographique de la politique de santé publique dans le domaine de l'eau. Elles reprennent les missions de coordination, de regroupement, d'exploitation et de diffusion au niveau du bassin hydrographique des informations résultant du contrôle sanitaire dans le domaine de l'eau, antérieurement assurées par les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) coordinatrices de bassin hydrographique en application de l'arrêté du 17 octobre 1989.

Ainsi, le directeur général de l'ARS de bassin hydrographique ou son représentant siège aux différentes instances de bassin (comité de bassin, conseil d'administration de l'agence de l'eau) et aux divers groupes de travail et commissions associées à ces instances. Dans le respect des missions de ces instances et des compétences des préfets, il porte les enjeux sanitaires pour leur bonne prise en compte dans les politiques du bassin *via* les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), ainsi que dans le programme d'intervention de l'agence de l'eau.

La présente instruction a pour objet de rappeler, d'une part, l'organisation de la coordination de bassin hydrographique en France (annexe I) et de préciser, d'autre part, les missions assignées aux ARS de bassin hydrographique dans cette organisation (annexe II).

En retour, je vous remercie de bien vouloir me transmettre l'organisation mise en œuvre pour l'exercice de ces missions.

Vous voudrez bien me faire part, sous le présent timbre, des éventuelles difficultés rencontrées dans l'exercice de ces missions.

Pour le ministre du travail,
de l'emploi et de la santé et par délégation :
Le directeur général de la santé,
D^r J.-Y. GRALL

ANNEXE I

RAPPEL DE L'ORGANISATION DE LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN HYDROGRAPHIQUE EN FRANCE

1. Organisation générale

Depuis la loi sur l'eau n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, la gestion de l'eau est assurée par bassin hydrographique. Ainsi, tous les aspects liés à l'eau (qualité, quantité, police, aménagements, coûts, etc.) doivent être traités globalement, de l'amont vers l'aval, dans le cadre de programmes cohérents, et en concertation avec tous les acteurs concernés.

La loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 qui a déclaré l'eau patrimoine commun de la nation est venue renforcer la concertation à l'échelle des bassins hydrographiques par la mise en place d'un nouveau système de planification et de gestion : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) à l'échelle des bassins hydrographiques et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à l'échelle d'un sous-bassin.

L'organisation de cette gestion est confiée à des institutions de bassin :

- un comité de bassin, composé de trois collèges représentant les usagers, les collectivités et l'État ; il constitue le « parlement » de l'eau à l'échelle du bassin. Il vote notamment le budget et adopte le SDAGE ;
- une agence de l'eau, pilotée par un conseil d'administration, émanant du comité de bassin. Elle met en œuvre et finance notamment les décisions prises en comité de bassin.

La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, dite directive-cadre sur l'eau (DCE), instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau reprend le principe français d'une gestion par bassin hydrographique qu'elle désigne sous le terme de « district ». Elle est transposée en droit français par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA). Cette directive impose un objectif ambitieux de résultat à l'horizon 2015 : le bon état écologique des eaux.

Ainsi, le territoire français est couvert par sept districts métropolitains :

- Adour-Garonne ;
- Artois-Picardie ;
- Corse ;
- Loire-Bretagne ;
- Rhin-Meuse ;
- Rhône et côtières méditerranéens, communément appelé Rhône-Méditerranée ;
- Seine-Normandie,

et cinq districts pour les départements d'outre-mer (DOM) :

- Guadeloupe ;
- Guyane ;
- Martinique ;
- Mayotte ;
- La Réunion.

Depuis la parution de la loi de 1964 et de ses textes d'application, le canevas de l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau est resté identique et repose sur les quatre niveaux territoriaux que sont : le national, le bassin hydrographique, la région et le département. Actuellement, ce sont les dispositions du code de l'environnement et plus particulièrement celles du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005, depuis partiellement codifié, qui définissent cette organisation. Elle a fait l'objet de précisions formulées dans la circulaire MEDD/SDATDCP/BSDEPE n° 5 du 22 mars 2006 relative à la mise en œuvre du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin.

Ce décret réforme l'organisation de l'administration et renforce les pouvoirs du préfet coordonnateur de bassin hydrographique pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Il vient compléter le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

Le préfet coordonnateur de bassin hydrographique constitue, au niveau du bassin, l'autorité administrative. Il anime et coordonne, *via* l'action des préfets des départements et des régions appartenant au bassin, la politique de l'État afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'État. Il préside la commission administrative de bassin (CAB). Les agences régionales de santé de bassin hydrographique (ARS-CB) sont associées en tant que de besoin, la CAB étant ouverte aux établissements publics.

Le préfet est assisté par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), déléguée de bassin. Il anime et coordonne l'action des services déconcentrés de l'État. Il apporte conseil et assistance aux organismes de bassin.

ANNEXE II

MISSIONS DES ARS DE BASSIN HYDROGRAPHIQUE

1. Missions des ARS de bassin hydrographique

Sous réserve des dispositions concernant les pouvoirs des préfets, l'ARS de bassin hydrographique a pour mission de porter les enjeux sanitaires dans les politiques de l'eau à l'échelle de son bassin.

Elle assure les fonctions d'animation et de coordination interrégionale entre les ARS du bassin hydrographique dans le domaine de l'eau selon les modalités définies par le conseil national de pilotage des ARS.

L'ARS de bassin hydrographique est chargée :

- de porter, au sein des différentes institutions de bassin (cf. 2. Représentation « santé » au sein des institutions de bassin hydrographique), les enjeux des politiques de santé publique dans le domaine de l'eau. Elle participe notamment aux travaux des commissions de bassins (commissions aides interventions, commission programmes et aménagements, commission budget finances, commission informations relations, commission planification, groupe permanent d'évaluation des politiques de l'agence de l'eau, et autres comités spécifiques) ;
- de mettre à disposition des différents partenaires internes au ministère (ARS du bassin hydrographique, DGS) et externes les données du bassin relatives aux ressources en eau, aux eaux minérales et aux eaux de loisirs pour compléter les différentes banques et réseaux de données nationaux et de bassin. Ces échanges de données font l'objet d'une convention de partenariat ;
- de coordonner et d'animer des missions particulières d'enquêtes, d'évaluation, de coordination, de synthèse et de programmation des actions dans le domaine de l'eau, notamment dans le cadre de campagnes nationales exploratoires organisées par la DGS (exemple : campagnes de mesures de substances émergentes dans les eaux) en lien avec le laboratoire d'hydrologie de Nancy (LHN) de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ;
- de coordonner le rapportage des zones protégées en application de la DCE et d'assurer la transmission des données auprès des agences de l'eau et des ARS du bassin (conformément à la note de service du 4 novembre 2009) ;
- de relayer les actions nationales au niveau du bassin hydrographique (captages prioritaires, géo-localisation des captages sur les masses d'eau, campagnes d'analyses des PCB, etc.) ;
- de fournir aux autorités compétentes, conformément à l'article L. 1435-1 du CSP, les avis sanitaires nécessaires à l'élaboration des plans et programmes ou de toute décision impliquant une évaluation des effets sur la santé humaine à l'échelle du bassin ;
- de valoriser les données des ARS du bassin hydrographique (bilan des périmètres de protection des captages, bilan relatif à la qualité de l'eau potable, bilan de la qualité des eaux de loisirs, etc.). Toutes les publications réalisées à l'échelle du bassin hydrographique, utilisant des données fournies par les ARS du bassin, devront faire apparaître le logo des ARS de bassin hydrographique, spécifiquement créé à cet effet. Ce logo sera composé du logo des ARS et de la mention « ARS de bassin hydrographique [nom du bassin] » ;
- d'organiser régulièrement des réunions avec les ARS du bassin hydrographique afin de créer un réseau pour harmoniser à l'échelle du bassin hydrographique les politiques de santé publique dans le domaine de l'eau (exemple : déclinaison du PNSE) et favoriser le partage d'expérience ;
- de participer aux réunions d'échanges organisées par la DGS et de rendre compte aux ARS du bassin hydrographique les informations obtenues et les décisions prises.

2. Représentation santé au sein des institutions de bassin hydrographique

a) Représentation au sein du comité de bassin hydrographique

Dans le cadre de l'évolution de l'organisation de l'État, le décret n° 2011-196 du 21 février 2011 fixe la liste des représentants de l'État et de ses établissements publics aux comités de bassin hydrographique. Le DG-ARS du bassin hydrographique ou son représentant remplace à ce titre le directeur de la DRASS, ancienne coordonnatrice de bassin hydrographique.

Le DG-ARS du bassin hydrographique ou son représentant assiste sur le plan sanitaire le préfet coordonnateur de bassin et la DREAL déléguée de bassin pour la préparation des mesures concourant à la prise en considération des objectifs fixés par les différents textes (loi sur l'eau, DCE, directive baignade, directive inondations, directive stratégie marine, etc.). Il participe ainsi à la définition et à la mise en œuvre, de manière concertée, de dispositions visant à réduire les risques sanitaires liés à l'eau et à ses différents usages, notamment ceux relatifs aux eaux destinées à la consommation humaine et aux eaux de loisirs.

Le DG-ARS ou son représentant présente régulièrement au comité de bassin les bilans sanitaires réalisés à l'échelle du bassin hydrographique.

b) Représentation au sein du conseil d'administration de l'agence de l'eau

Dans le cadre de l'évolution de l'organisation de l'État, le décret n° 2011-197 du 21 février 2011 fixe la liste des représentants de l'État et de ses établissements publics aux conseils d'administration des agences de l'eau. Le DG-ARS du bassin hydrographique ou son représentant remplace à ce titre le directeur de la DRASS, ancienne coordonnatrice de bassin hydrographique.

Le DG-ARS du bassin hydrographique ou son représentant a pour mission de porter les enjeux sanitaires dans les politiques de l'eau, et notamment dans la détermination des critères d'attribution des subventions allouées par les agences de l'eau. Concernant la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et des eaux de loisirs, il participe à la définition d'une stratégie d'action en vue d'améliorer les situations de non-conformité et apporte les informations nécessaires à l'agence de l'eau pour qu'elle puisse affiner sa politique d'aide technique et financière aux collectivités locales. Il est ainsi chargé de présenter les dossiers des ARS du bassin hydrographique.

En liaison avec les ARS du bassin hydrographique, le DG-ARS de bassin hydrographique assure la concertation nécessaire pour la mise à disposition des données sur les ressources en eau et les eaux de loisirs auprès de l'agence de l'eau. Réciproquement, il est chargé de transmettre aux ARS du bassin hydrographique, dans le cadre de leurs missions de prévention et de gestion des risques sanitaires liés aux différents usages de l'eau, certains éléments techniques et financiers détenus par l'agence de l'eau.



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ

SECRETARIAT D'ÉTAT A LA SANTÉ

Secrétariat général des ministères
chargés des affaires sociales

Direction Générale de la Santé
Sous-direction « Prévention des risques liés à
l'environnement et à l'alimentation »

Personne chargée du dossier :

Le ministre du travail, de l'emploi et de la santé
La secrétaire d'Etat à la santé

à

Mesdames et Messieurs les directeurs généraux
des Agences Régionales de Santé
(pour attribution)

Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames et messieurs les préfets de
département
Monsieur le préfet de police
(pour information)

INSTRUCTION N° DGS/EA/2011/406 du 26 octobre 2011 relative aux missions des Agences Régionales de Santé (ARS) dans le domaine de la santé environnementale.

Validée par le CNP comité national de pilotage, le 13/07/2011– visa CNP n°2011-189

Date d'application : immédiate.

NOR : ETSP1129366J

Classement thématique : santé publique, santé environnement.

Catégorie :

Directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles

Résumé :

La présente instruction rappelle les missions dévolues aux Agences Régionales de Santé (ARS) dans la prise en compte des facteurs environnementaux sur la santé, ainsi que le cadre général dans lequel elles s'exercent : modes d'intervention et critères de priorisation des actions à mettre en œuvre s'agissant notamment des inspections, pour concourir à la mise en œuvre de la politique nationale de santé.

Ces missions, relatives aux déterminants environnementaux de la santé, visent à améliorer la sécurité sanitaire des milieux de vie, à réduire les disparités régionales liées aux facteurs environnementaux, à favoriser des choix d'aménagements et d'équipements favorables à la santé, (aménagement du territoire, politique de la ville, contrats locaux de santé,...), à protéger les populations, à prévenir les accidents en informant les usagers et gestionnaires d'installations sur les risques liés à l'environnement et les moyens de les réduire, à anticiper les crises sanitaires liées à des facteurs environnementaux en recueillant et analysant les alertes et en se préparant à y répondre, ainsi qu'à apporter des réponses aux attentes du public dans les situations de risques sanitaires incertains.

Mots-clés : Agence régionale de santé (ARS), déterminant de la santé, santé environnement, santé publique, rapportage pour la Commission européenne, contrôle sanitaire, inspection, missions, accréditation.

Fiche mission ARS Domaine « santé – milieu de vie »

Protection de la ressource en eau utilisée pour la production d'eau potable

<i>Orientations nationales</i>
<p>Objectif national : Assurer la protection des ressources en eau utilisées pour la production d'eau potable.</p>
<p>Justification sanitaire : Les eaux destinées à la consommation humaine ne doivent pas constituer un danger pour la santé des consommateurs et doivent notamment respecter, de ce fait, des exigences de qualité. A cet effet, et compte tenu de la nature ou de la qualité de l'eau brute, un traitement s'avère très souvent nécessaire. Afin de réduire le degré de traitement nécessaire à la production d'eau potable voire, dans certains cas, de poursuivre la distribution de l'eau brute sans traitement, il convient de prévenir la détérioration de sa qualité, et, pour cela, assurer la protection des ressources en eau destinée à la consommation humaine actuelles et futures.</p>
<p>Références législatives et réglementaires :</p> <ul style="list-style-type: none">- Articles L.1321-2 et R. 1321-13 du Code de la santé publique (CSP) ;- Articles L. 1324-1 A et B et L. 1324-3 du CSP ;- Articles R.1321-7 et R.1321-42 du CSP.
Missions d'instruction de dossiers administratifs pour le compte du préfet
Instruire la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) des périmètres de protection des captages (PPC) concomitamment avec la procédure d'autorisation de distribuer l'eau ; Instruire les demandes de dérogations aux limites de qualité des eaux brutes.
Missions de prévention et de promotion de la santé
Participer à la définition de la politique de l'eau en collaboration avec l'ARS de bassin hydrographique et, le cas échéant, contribuer à l'élaboration d'un schéma départemental d'alimentation en eau ; Participer au recensement des ressources stratégiques pour l'alimentation en eau potable et contribuer à définir les mesures d'incitation à leur protection ; Faire prendre en compte la préservation des ressources actuelles et futures en eau dans la politique d'aménagement et les documents d'urbanisme ; Communiquer sur l'état d'avancement de la protection des captages et sensibiliser les collectivités retardataires dans la mise en place des périmètres de protection ; Tenir à jour le système d'information géographique (SIG) sur les périmètres de protection des captages (en cours de construction).
Missions de surveillance et d'observation
Instruire la procédure d'agrément des hydrogéologues agréés et animer ce réseau d'experts ; Organiser et piloter le contrôle sanitaire sur les eaux brutes utilisées pour la production d'eau potable.
Missions de contrôle et d'inspection
Inspecter les captages afin de s'assurer du respect des prescriptions fixées par les arrêtés de déclaration d'utilité publique (DUP) des PPC ainsi que d'autres dispositions générales de sécurité sanitaire des installations.
Gestion des situations à risque
Mettre en œuvre des sanctions administratives ou pénales en cas d'absence de mise en place de PPC, de non-respect des dispositions de l'arrêté de DUP des PPC ou de risque avéré pour la production d'eau potable ; Assurer une information des consommateurs et des utilisateurs de puits privés, en lien avec les maires, en cas de pollutions de la ressource.

Programme national d'inspection-contrôle 2014
Fiche « orientation nationale d'inspection-contrôle »

DAC ou agence commanditaire : DGS
<p align="center">Intitulé de l'orientation nationale de contrôle</p> <p>Inspection des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine et des ouvrages inclus dans le périmètre.</p>
<p align="center">Contexte</p> <p>Pour obtenir en permanence une eau potable au robinet du consommateur, il convient tout au long de la chaîne de production et de transport de maintenir sa qualité. Cette approche globale de maintien de la qualité de l'eau tout au long de la chaîne de production s'intègre dans la démarche d'analyse et de gestion du risque que prône l'Organisation Mondiale de la santé (OMS). Ainsi, les périmètres de protection des captages, en tant que première étape de la chaîne de production, constituent une protection de proximité permettant notamment d'assurer la sécurité sanitaire de l'eau (notamment vis-à-vis des contaminations bactériologiques et chimiques et des actes de malveillance ...) et, en cas de pollution accidentelle, de disposer du temps nécessaire pour éviter l'exposition de la population à divers polluants.</p>
<p align="center">Opportunité du recours à l'inspection</p> <p>L'inspection des installations de production et de distribution des eaux destinées à la consommation humaine fait partie intégrante des missions de l'ARS (prévue au R.1321-15 du CSP) afin de protéger la ressource utilisée pour la production d'eau potable. Par ailleurs, cette inspection s'inscrit dans le cadre du plan national santé environnement 2004-2008 (PNSE 1) et a été réaffirmée dans le PNSE 2 (2009-2013) qui prévoit de garantir l'amélioration de la qualité de l'eau potable au moyen de la mise en place de périmètres de protection des captages.</p> <p>Ainsi, si l'inspection met en exergue un non respect des dispositions de l'arrêté préfectoral lequel entraînant <u>un risque sanitaire avéré pour l'alimentation en eau potable</u>, des suites administratives et pénales prévues par le code de la santé publique pourront alors être engagées après une mise en demeure préalable. Au-delà des sanctions, ces inspections peuvent également donner lieu à des révisions des arrêtés préfectoraux pour garantir à long terme la protection de la ressource mais également à accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des prescriptions (information sur les possibilités de financement auprès des partenaires). Cette possibilité d'inspection s'applique également pour les captages ne disposant pas encore de périmètres de protection.</p> <p>A ce titre, l'objectif d'inspection est donc renouvelé chaque année et doit être maintenu au niveau national afin d'assurer la protection de la ressource en eau utilisée pour la production d'eau potable. Ainsi, en 2011, plus de 270 captages ont été inspectés par les ARS (cf. annexe ; données partielles issues de la base SISE-Eaux). Ce chiffre bien que faible au regard du nombre de captages utilisés pour la production d'eau potable en France (33 000 dont 22 000 avec des périmètres de protection) reste pertinent en terme de population desservie (priorisation des inspections sur les captages « stratégiques »). En effet, sur les 33 000 captages utilisés pour la production d'eau potable, près de 20 000 alimentent moins de 500 personnes.</p>
<p align="center">Chiffres clés nationaux</p> <p>Nombre d'établissements potentiellement concernés : Près de 33 000 captages sont utilisés en France pour la production d'eau potable et produisent chaque jour 19 millions de m³ d'eau. Bien que l'inspection puisse être réalisée sur les captages ne disposant pas encore de périmètres de protection, notamment en cas de risque avéré pour la production d'eau potable, l'inspection des captages disposant d'une protection réglementaire (22 000 captages) et parmi les plus stratégiques en terme de population desservie sera privilégiée.</p> <p>Nombre de personnes : Information non disponible Enjeux financiers : aucun</p>
<p align="center">Objectifs</p> <p>Ces inspections visent à vérifier le respect et la mise en œuvre des prescriptions fixées par les arrêtés préfectoraux instaurant les périmètres de protection des captages ainsi que d'autres dispositions générales de sécurité sanitaire des installations. Lorsque les captages ne disposent pas encore d'arrêtés préfectoraux, l'inspection permet également de s'assurer qu'il n'y a pas de danger imminent pour la production d'eau potable.</p> <p>Les inspections des captages et de leurs périmètres de protection ont permis de mettre en exergue des risques sanitaires avérés pour l'alimentation en eau potable : actes de vandalisme (clôture détruite ou intrusion), risques d'introduction de substances polluantes au niveau de l'ouvrage de captage, non réalisation des travaux</p>

demandés dans l'arrêté de DUP des périmètres tels que la mise en conformité de l'assainissement, la mise en place de bac de rétention au niveau des stockages de produits chimiques, etc.

Modalités de restitution / communication par le niveau central

Depuis 2010, la base nationale SISE-Eaux permet aux ARS de compléter les informations relatives à l'inspection des périmètres de protection de captages (date, nature de l'inspection, personnes inspectées, etc.). L'extraction de ces données permet l'établissement de bilans nationaux automatiquement. Une évolution de SISE-Eaux permettra en début d'année 2014 la saisie des informations relatives aux ETP correspondant. Une note d'information auprès des ARS au premier trimestre 2014 viendra préciser les évolutions de SISE-Eaux et rendra obligatoire la saisie de ces informations.

Le bilan de ces inspections sera réalisé à partir de 2014 par la DGS et mis en ligne sur le réseau d'échange en santé environnement (RESE) auquel les ARS ont accès.

Synthèse régionale formatée : non

Nombre d'ETP nécessaires à la mission d'inspection par corps inspectant (ADM, MED, PHAR, INF, S-E)

L'inspection d'un captage doit être réalisée par un à deux agents en santé environnementale (IGS, IES ou TS).
L'ensemble de la procédure d'inspection dure de 3 à 4 jours (préparation, inspection, rapport).
13 ETP (IGS ou IES ou TS)