



**HAL**  
open science

## La gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine dans la Manche

Aurélie Roussary, Eddy Renaud, A. Large

► **To cite this version:**

Aurélie Roussary, Eddy Renaud, A. Large. La gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine dans la Manche. irstea. 2012, pp.60. hal-02600017

**HAL Id: hal-02600017**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02600017>**

Submitted on 16 May 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



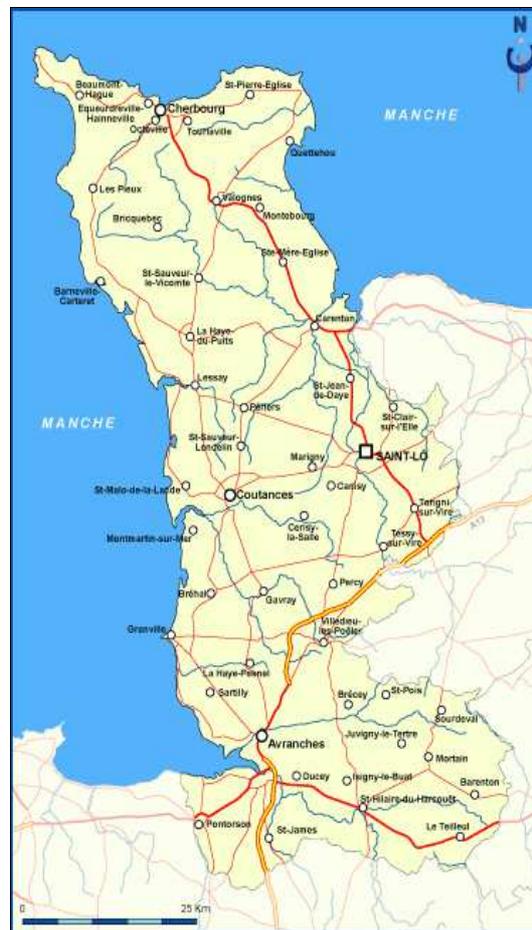
**TACHE 4 : Caractérisation et évaluation des gouvernances départementales de l'eau DCH**

**Coordination:**

**R. Barbier,  
ENGEES**

**Coordination : D. Salles, A. Roussary, IRSTEA-CERTOP**

# LA GOUVERNANCE DÉPARTEMENTALE DE L'EAU DCH DANS LA MANCHE



Aurélié ROUSSARY, IRSTEA, CERTOP-Université Toulouse 2  
Eddy RENAUD, IRSTEA  
Aurore LARGE, IRSTEA

*Version Février 2012  
(1<sup>ère</sup> version mars 2011)*

# SOMMAIRE

SOMMAIRE .....	2
Tables des illustrations .....	3
Index des sigles .....	4
Point méthodologique .....	7
1 Le contexte hydroterritorial et l'organisation de l'AEP .....	8
1.1 L'organisation administrative et politique du territoire.....	8
1.2 Le contexte socio-économique .....	10
1.3 Principaux enjeux de la gestion de l'eau DCH.....	11
1.3.1 Les aspects quantitatifs : une inadéquation entre localisation des ressources et besoins AEP .....	11
1.3.2 Les aspects qualitatifs : des eaux brutes et distribuées impactées par les pollutions agricoles .....	14
1.3.3 L'organisation de l'AEP : Une structuration contrastée et des subdivisions de compétences .....	15
2 La structuration du paysage politique départemental de l'eau potable : approche historique et institutionnelle .....	18
2.1 Une structuration de l'alimentation en potable largement impactée par des contraintes exogènes au département .....	18
2.2 Le paysage institutionnel de la gestion de l'eau DCH.....	23
2.2.1 Le Conseil Général : Un désengagement progressif du Conseil Général de la politique de l'eau .....	23
2.2.2 L'ACGEPA : perte de légitimité et transition vers une nouvelle structure départementale .....	28
2.2.3 Les services de l'État : Vers la fin d'une assistance technique affirmée aux collectivités.....	31
2.2.4 L'Agence de l'eau Seine-Normandie : une politique aux exigences environnementales renforcées .....	35
2.2.5 La Chambre d'agriculture : une hégémonie territoriale qui exerce un quasi-monopole vis-à-vis de la médiation avec les agriculteurs.....	40
2.2.6 La Région Basse-Normandie : une opposition politique partisane limitant son action aux marges externes du système départemental .....	42
3 Les formes de recomposition des politiques départementales de l'eau DCH .....	44
3.1 Protection des captages et agriculture : entre pression réglementaire renforcée et renégociation des accords locaux .....	44
3.2 Une politique de sécurisation des approvisionnements avec peu de pilotes et peu d'artisans, une politique emblématique de renouvellement en déclin et une politique de solidarité orpheline : vers une structure et politique départementale intégrée ? .....	47
3.2.1 Une planification départementale limitée.....	47

3.2.2	Une démarche de structure départementale lancée par les gros producteurs d'eau face au déficit quantitatif pour piloter le SDAEP.....	48
3.2.3	Un projet qui repose sur l'interdépendance urbain-rural pour financer et sécuriser l'AEP.....	49
3.2.4	Un syndicat mixte AEP à la carte, vers un syndicat plate-forme départementale de coordination des services publics ? .....	50
3.3	Les systèmes d'information de l'eau dans la Manche.....	52
4	Caractérisation du régime d'action publique : D'un régime polycentrique ... Vers un régime de fédération départementale ?.....	55
4.1	Des années 1950 aux années 1980 : Inertie de la gestion quotidienne et « réactivité sous contrainte » des institutions départementales.....	55
4.2	Des années 1980 aux années 2000 : rupture de l'inertie et dynamique institutionnelle polycentrique.....	55
4.3	À partir des années 2000 : Rupture de l'équilibre du régime de gouvernance polycentrique : Vers un régime de gouvernance par une fédération des collectivités .....	58
	Bibliographie.....	60

## Tables des illustrations

Tableau 1 - Part des différents usages dans les prélèvements d'eau (Base de données « Eau & Territoires »).....	11
Figure 1 - L'impact de la géologie sur les ressources en eau dans le département de la Manche (source : Freslon, 2005).....	12
Figure 2 - Inadéquation des ressources avec la répartition des populations .....	13
Figure 3 - Nombre d'abonnés en fonction du prestataire dans le département de la Manche en 2005 (source SDAEP 50, 2008) .....	16
Figure 4 - Les Services d'eau de la Manche .....	17
Figure 5 - Les évènements structurants de l'alimentation en eau potable dans le département de la Manche .....	22
Figure 6 - Les organismes pourvoyeurs de fonds sur le dispositif MAE-conversion bio du PDRH dans la Région Basse-Normandie (Source : Barthes et al., 2009).....	39
Figure 7 - La circulation des données actuellement dans la Manche.....	53
Figure 8 - Rôle des acteurs clés du département de la Manche .....	57
Figure 9 - Référentiels d'action et système d'acteur départemental de la Manche.....	58

## Index des sigles

AAC Aire d'Alimentation de Captage  
ACGEPA Association des Collectivités Gestionnaires de l'Eau Potable et de l'Assainissement  
ADBX Aménité Des Espaces Ruraux (Unité du CEMAGREF de Bordeaux)  
ADF Assemblée des Départements de France  
AE Agence de l'Eau  
AEP Alimentation en Eau Potable  
AMF Association des Maires de France  
APCA Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture  
ARH Agence Régionale de l'Hospitalisation  
ARS Agence Régionale de Santé  
ARSDT Agence Régionale de Santé Délégation Territoriale  
BAC Bassin d'Alimentation de Captage  
BIO agriculture Biologique  
CAPEB Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment  
CATER Cellule d'Animation Technique pour l'Eau et les Rivières  
CCSPL Commission Consultative des Services Publics Locaux  
CEMAGREF Centre national du Machinisme Agricole du Génie Rural des Eaux et Forêts  
CERTOP UTM Centre d'Étude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir de l'Université  
Toulouse II-le Mirail  
CLE Commission Locale de l'Eau  
CNE Conseil National de l'Eau  
CODERST Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques  
Coll Terr Collectivités Territoriales  
CPER Contrats de Projets Etat Région  
CU Communauté Urbaine  
DCE Directive Cadre sur l'Eau  
DCH Destinée à la Consommation Humaine  
DDASS Direction Départementale des Actions Sanitaires et Sociales  
DDA Direction Départemental de l'Agriculture  
DDAF Direction Départemental de l'Agriculture et de la Forêt  
DDE Direction Départementale de l'Équipement  
DDSI Direction Départementale des Services de Secours et d'Incendie  
DDTM Direction Départementale des Territoires et de la Mer  
DERU Directive Eaux Résiduaires Urbaines  
DRASS Direction Régionales des Actions Sanitaires et Sociales  
DRIRE Directions Régionales de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement  
DSF Direction des Services Fiscaux  
DUP Déclaration d'Utilité Publique  
EDF Electricité De France  
ENGREF Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts  
EPCI Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
EPTB Etablissement Public Territorial de Bassin  
ETP Equivalent Temps Plein  
FDSEA Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles  
FEADER Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural  
FNDAE Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eaux  
FNSEA Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles  
FNTP Fédération Nationale des Travaux Publics  
ESO Eau Souterraine  
ESU Eau Superficielle  
FACE Fonds d'Amortissement des Charges Electriques  
GAB Groupement des Agriculteurs Biologiques

GIP Groupement d'Intérêt Public  
 GSP Gestion de Service Public  
 GRAB Groupement Régional d'Agriculteurs Biologiques  
 GRSP Groupement Régional de Santé Publique  
 HT Hors Taxe  
 ICCE Indemnités Compensatoires de Contraintes Environnementales  
 IRSTEA Institut de Recherches en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture  
 LEMA Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques  
 M Millions  
 MAAP Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Pêche  
 MAP Ministère de l'Agriculture et de la Pêche  
 MAE Mesure Agro-Environnementale  
 MAET Mesure Agro-Environnementale Territorialisée  
 MEEDDEM Ministère de l'Ecologie de l'Energie du Développement Durable Et de la Mer  
 MISE Mission Inter Service de l'Eau  
 MO Maitrise d'ouvrage  
 MODEM MOuvement DEMocrate  
 MRS Mission Régionale de Santé  
 MSS Ministère de la Santé et des Sports  
 OGM Organisme Génétiquement Modifié  
 ONEMA Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques  
 OPA Organisme Professionnel Agricole  
 PAC Politique Agricole Commune  
 PDRH Plan de Développement Rural Hexagonal  
 PIB Produit Intérieur Brut  
 PMBE Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage  
 PMPOA Plan de Maîtrise des Pollutions Origine Animale  
 PNSE Plan National Santé Environnement  
 PPC Périmètre de Protection de Captage  
 REBX Réseau Epurateur et qualité des eaux (Unité du CEMAGREF de Bordeaux)  
 RGPP Réforme Générale des Politiques Publiques  
 RPQS Rapport annuel sur le Prix et la Qualité du Service public d'eau potable et d'assainissement  
 RPR Rassemblement pour la République  
 SAFER Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural  
 SAGE Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
 SATESE Service d'Assistance Technique aux Exploitants des Stations d'Épuration  
 SAU Surface Agricole Utile  
 SAUR Société d'Aménagement Urbain et Rural  
 SDAEP Schéma Départemental d'Alimentation en Eau Potable  
 SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
 SDEM Syndicat Départemental d'Energies du Morbihan  
 SIE Syndicat Intercommunal sur l'Eau  
 SIG Système d'Information Géographique  
 SISE-Eaux Système d'Information des Services Santé Environnement sur l'Eaux  
 SISPEA Système d'Information sur les Service Publics d'Eau et d'Assainissement  
 SIVU Syndicat à Vocation Unique  
 SIVOM Syndicat à Vocation Multiple  
 SM Syndicat Mixte  
 SMAEP Syndicat Mixte d'Alimentation en Eau Potable  
 SN Seine-Normandie  
 STEP STation d'Épuration  
 STGS Société de Travaux Gestion et Services  
 SUR Solidarité Urbain Rural  
 SYPERC Syndicat mixte de Production d'Eau potable de la Région de Caen  
 SYMPEC SYndicat Mixte de Production d'Eau du Centre Manche

UNESCO United Nations Educational Scientific and Cultural Organization  
UDI Unité de Distribution  
UGE Unité de Gestion Exploitation  
UMP Union pour un Mouvement Populaire ou Union pour la Majorité Présidentielle  
URCAM Union Régionale des Caisses d'Assurance Maladie  
ZES Zone d'Excédent Structurel  
ZRE Zone de Répartition des Eaux

## **Point méthodologique**

Cette monographie a été rédigée principalement sur la base d'un recueil de données qualitatives. Une vingtaine d'entretiens semi-directifs (1 à 2 heures) ont été réalisés sur la période du 31 mai au 3 juin auprès de : l'Agence de l'eau Seine Normandie (2), du Conseil Général 50 (2 élus et 3 agents), des services déconcentrés de l'Etat (6), d'un représentant du monde agricole (1), d'un délégué de service public (1) et de syndicats d'eau (1 élu et 3 agents). Ils ont été intégralement enregistrés (à l'exception d'un), puis retranscrits partiellement sous la forme de synthèses de 3 à 5 pages.

En complément des données issues des bases de données constituées dans le cadre des tâches 1 et 2 du programme Aquadep (base Hydroterritoire, questionnaires envoyés aux Conseils Généraux, classe des intercommunalités), la phase d'enquête sur le terrain a permis de recueillir des documents spécifiques aux politiques territoriales conduites sur le département étudié (Cf. bibliographie).

Le travail d'enquête, d'analyse et de rédaction de la monographie s'est effectué en trinôme conformément au choix de valoriser une approche interdisciplinaire (en l'occurrence ici sociologue et ingénieurs techniques) dans la caractérisation et l'évaluation des gouvernances départementales de l'eau destinée à la consommation humaine (DCH).

# 1 Le contexte hydroterritorial et l'organisation de l'AEP

## 1.1 L'organisation administrative et politique du territoire

Historiquement, le département de la Manche (50) a été créé à la Révolution française, le 4 mars 1790, de la fusion des deux diocèses de Coutances et d'Avranches faisant partie de la province de Normandie et de la généralité de Caen.

Il appartient à la région Basse-Normandie. La population départementale (492 563 habitants en 2006), répartie dans 52 cantons, représente 34% de la population régionale et connaît une faible croissance (+ 0,3 % entre 1999 et 2007).

À l'instar des deux autres départements de la région (Orne et Calvados), la Manche est un département à dominante rurale (Figure 2). La population rurale est estimée à 61-70% de la population totale. Sur 601 communes, 581 communes possèdent moins de 2000 habitants et aucune n'atteint 50 000 habitants. La densité moyenne de la population est de 83 hab./ km<sup>2</sup> contre 108 hab./km<sup>2</sup> à l'échelle nationale. Dans les communes rurales, les densités tombent souvent à moins de 50 hab./km<sup>2</sup>.

Les zones périurbaines et « rurales » des 5 pôles urbains (Cherbourg, Saint-Lô (préfecture), Avranches, Coutances, Granville) et des petites villes, ainsi que les zones littorales sont plus densément peuplées. Ces espaces restent les régions attractives, la croissance démographique y étant positive, à l'exception des cantons proches de Cherbourg et de Valognes. La croissance démographique y est négative sur les derniers recensements dans les cantons limitrophes du sud-est du département.

Sur le plan de l'intercommunalité, en 2006, on recense 47 communautés de communes et 1 communauté urbaine regroupant 99% de la population du département et recouvrant 97% du territoire, seules 7 communes ne relèvent pas d'une structure intercommunale à fiscalité propre. L'essentiel du maillage intercommunal résulte de la loi du 6 février 1992 (administration territoriale de la République) puisque 36 communautés de communes ont été créées entre 1992 et 1999. La coopération intercommunale sans fiscalité propre s'avère également dynamique puisqu'on relève l'existence de 204 syndicats dans le département<sup>1</sup>.

Les tailles de ces intercommunalités restent relativement restreintes puisqu'elles correspondent le plus souvent aux limites cantonales.

*« [...] la Manche est un département très attaché à ses territoires. La gestion locale, la proximité, sont des éléments importants pour nous, même le Conseil Général s'appuie beaucoup sur les contrats de territoire qui sont la plupart du temps au niveau cantonal, même si on en fait quelqu'un au niveau inter-cantonal. [...] Chez nous, l'intercommunalité c'est le canton. Les syndicats quelquefois vont au-delà, quelquefois les syndicats sont intra communauté de communes, quelquefois il y en a même 2 dans une communauté de communes [...] » (Elu du Conseil Général 50)*

On peut noter cependant des intercommunalités départementales de service sous l'égide du Conseil Général. Le syndicat Départemental d'Énergie de la Manche est un syndicat mixte qui assure les missions de maîtrise d'ouvrage pour les collectivités membres. Il regroupe des syndicats intercommunaux primaires, des communautés de communes, des communes et le Département. La distribution d'électricité est marquée par un certain clivage urbain/rural, puisque n'adhèrent pas au syndicat la Communauté de communes de la Hague, le syndicat intercommunal sur l'eau de la région de Bricquebec et 18 communes urbaines. Ce clivage est induit et maintenu par un double régime de financement, les collectivités rurales étant les

---

<sup>1</sup> Source : [http://www.manche.pref.gouv.fr/collectivites\\_locales/collectivites\\_intercommunalite.asp](http://www.manche.pref.gouv.fr/collectivites_locales/collectivites_intercommunalite.asp), consulté le 16 mars 2011.

seules bénéficiaires des subventions du Fonds d'Amortissement des Charges Electriques (FACE)<sup>2</sup>. L'Agence Manche Energies est venue se superposer à cette organisation. Cette agence locale de l'énergie départementale est une association (loi 1901) créée à l'initiative du Conseil Général de la Manche, soutenue financièrement par l'Europe et ses 8 membres fondateurs (dont le syndicat départemental d'énergie du Morbihan). Elle est présidée par Jean-Yves Guillou, 13ème Vice-président du Conseil Général. Elle regroupe un syndicat, 19 Communautés de communes, 10 communes, la Communauté urbaine de Cherbourg et le Département, ainsi que des bureaux d'études, des entreprises, des organismes de formation, CAPEB (confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment), DDSIS (direction départementale des services de secours et d'incendie) et le Syndicat Manche numérique.

Le syndicat manche numérique créé en 2004, rassemble la quasi totalité des communes (sauf 3) du département (99, 3% de la population) : le Conseil général, toutes les communautés de communes de la Manche, la Communauté Urbaine de Cherbourg et la Commune Canton d'Isigny le Buat. Il a pour mission l'aménagement numérique du territoire et l'assistance à l'informatique de gestion. Il est présidé par Gilles Quinquenel, 5<sup>ème</sup> vice-président du Conseil Général de la Manche.

Le département de la Manche est politiquement de tradition conservatrice, « violemment modéré » selon Tocqueville, ancien député (1839), conseiller général (1842), puis Président du Conseil Général de la Manche (1848). Cherbourg, ville ouvrière de gauche, a cependant toujours constitué une exception. Après la seconde guerre mondiale, le Conseil Général est administré par des élus républicains indépendants<sup>3</sup>.

Avec l'élection de Jean-François Le Grand (RPR, puis UMP) à la présidence du Conseil Général en 1998, et bien que la plupart des conseillers se présente encore sans étiquette, la droite domine l'assemblée départementale : avec 9 UMP, 12 divers droite (dont le Vice-président Claude Halbecq) et 15 sans étiquette. L'opposition est composée de 11 socialistes (dont les cantons de la Communauté urbaine de Cherbourg), de 4 divers gauche et de 1 MODEM.

Fils du conseiller général et maire gaulliste de Lessay, J-F Le Grand est lui-même élu conseiller général du canton de Lessay en 1976, puis adjoint au maire en 1977, sénateur de la Manche en 1982, vice-président du Conseil Général en 1985, maire de Lessay entre 1989 et 1996 et président de la Communauté de commune du canton de Lessay de 1993 à 1998. Après avoir emporté la présidence du Conseil Général face au député Jean-Claude Lemoine et au maire (FD) de Saint-James, Michel Thoury, il conserve son siège de sénateur. Tête de liste pour les élections régionales de mars 2010 en Basse-Normandie, il est devancé au second tour départementalement et régionalement par la liste d'union des partis de gauche.

Le Président du Conseil Général bénéficie d'une certaine reconnaissance dans le domaine environnemental à différente échelle de gestion. Il est président fondateur du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin et de l'Association nationale des élus des zones humides, président du Cercle français de l'eau. Il fut rapporteur de la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement (1994-1995) et du projet de loi portant codification de la loi « environnement », ainsi qu'auteur d'un rapport d'information sénatoriale « Natura 2000 ». En 2007, il est nommé président du groupe de travail national consacré à la biodiversité du Grenelle Environnement. En 2008, alors Président de la Haute autorité provisoire sur les organismes génétiquement modifiés, il est isolé au sein de son groupe parlementaire suite à ses prises de position vis-à-vis des OGM (MON 810). Il avait notamment accusé les lobbys

---

<sup>2</sup> Source : Document de synthèse réalisé en 2009 par Rémi Farcy, Chef du service Territoire, DDTM de la Manche.

<sup>3</sup>[http://fr.wikipedia.org/wiki/Manche\\_\(d%C3%A9partement\)#.C3.89conomie](http://fr.wikipedia.org/wiki/Manche_(d%C3%A9partement)#.C3.89conomie), page consultée le 16 mars 2011.

pro-OGM d'influencer les parlementaires. Enfin, en 2009, il est élu gouverneur du Conseil mondial de l'eau, dont le prochain forum aura lieu à Marseille en 2012.

Le vice-président du Conseil Général, Claude Halbecq, divers droite, n'est pas de la même filiation politique RPR que le Président du Conseil Général. Ancien vétérinaire et maire de la commune de Roncet (800 habitants), il est aussi de son côté membre du comité national de l'eau (CNE), Vice-président de la Commission Environnement et Aménagement de l'espace de l'Assemblée des départements de France (ADF), membre du comité de bassin de l'Agence de l'eau Seine Normandie et président de l'association des maires de la Manche et de l'association des collectivités gestionnaires de l'eau potable et de l'assainissement (ACGEPA).

La durabilité et l'audience politiques de ces personnalités politiques locales, ainsi que d'autres représentants d'organismes professionnels, participent et entretiennent leurs cumuls de mandats et de responsabilités à différentes échelles d'action publique. Le territoire de la Manche est en effet fortement représenté dans les instances parlementaires, de représentation des collectivités territoriales (AMF [association des maires de France], ADF), de la majorité gouvernementale (UMP), et ainsi logiquement de consultation (conseils et comités nationaux) et d'opérationnalisation des politiques publiques (Agence de l'eau). Ces aspects seront plus particulièrement développés dans la partie consacrée au paysage institutionnel de la gestion l'eau potable.

## **1.2 Le contexte socio-économique**

Les activités économiques sont multiples et diversifiées au sein de chaque secteur : industrie (agroalimentaire, travail des métaux, nucléaire), artisanat (bâtiments et travaux publics, transformations textiles, etc.), agriculture (production laitière, cultures maraîchères et filière équine), pêche-aquaculture (bassin ostréicole premier producteur national et concentré sur les 3 ports de Cherbourg, Granville et Saint-Vaast-la-Hougue) et tourisme.

L'agriculture et le tourisme sont les principales activités économiques de ce département rural où le produit intérieur brut (PIB) moyen par habitant de 21 885 € est relativement peu élevé (64<sup>ème</sup> rang des départements français).

Le tourisme génère 370 millions d'€ d'apport économique, 14 000 emplois directs et indirects, 255 000 lits touristiques et plus de 12 M de nuitées/an.

Les activités agricoles associent économie herbagère et cultures. Elles dominent l'économie de nombreuses zones du département, avec notamment l'élevage bovin. Le Sud-Manche, voisin de la Bretagne, est également caractérisé depuis quelques années par une extension de l'élevage des porcs. Au total, la Manche compte à peu près 2 animaux (gros bétail) pour un habitant (Cador, 1998). L'agriculture irriguée ne concerne que quelques zones maraîchères (0,6% de la surface agricole utile (SAU) est irriguée).

Les territoires agricoles représentent 84% du département, dont 2/3 en prairies bordées de haies (bocages). La Manche compte : 11 000 exploitations agricoles (dont 5 400 professionnelles, d'une taille moyenne de 71 ha), 16 000 actifs agricoles, dont 5 000 salariés (9% des actifs du département contre 3% en France), et entre 140 et 180 installations de jeunes agriculteurs chaque année. Les exploitations laitières représentent 41% des exploitations (4 530 exploitations) et 6% de la collecte française (12,8 M d'hectolitres) et près de 20 000 actifs dans cette filière. L'agriculture génère 35 000 emplois directs et indirects, soit près de 20% de l'emploi total du département. Le produit agricole départemental s'approche de 1 milliard d'euros (10<sup>ème</sup> chiffre d'affaires des départements français, avec un revenu de 212 M€ dont 134 M€ d'aides). L'industrie agroalimentaire est le premier employeur régional avec 10 000 emplois.

### 1.3 Principaux enjeux de la gestion de l'eau DCH

#### 1.3.1 Les aspects quantitatifs : une inadéquation entre localisation des ressources et besoins AEP

Le territoire départemental, étiré du Nord au Sud sur 150 km et, au plus large, 54 km d'est en ouest, possède l'un des plus importants linéaires côtiers de France. L'intérieur des terres se compose de nombreuses régions naturelles plus ou moins vastes : la plus étendue est le Bocage normand, s'étendant des régions les plus australes du département, aux Marais de Carentan, laissant place au nord, au Cotentin. 10,1% du territoire départemental est classé en zone humide. Le département compte également 2 parcs naturels régionaux et un classement par l'UNESCO.

Sous l'influence d'un climat océanique, le réseau hydrographique est relativement dense, mais constitué principalement de petits cours d'eau côtiers Normands dont la Vire, la Sélune, la Sienne, la Douve, la Sée.... Une autre particularité réside dans le fait que la majorité des bassins versants hydrographique se situe en totalité sur le territoire.

Du point de vue des usages, l'irrigation étant très peu développée, l'alimentation en eau potable est le premier usage des ressources en eaux superficielles comme souterraines, avec respectivement 85,4% et 89,8% des prélèvements totaux, devant l'industrie (12,7% et 8,9%).

	Eaux superficielles	Eaux souterraines
Agriculture	0,1 %	1,3 %
Industrie	12,7 %	8,9 %
Energie	1,8 %	0 %
Domestique	85,4 %	89,8 %
Total prélevé (milliers de m <sup>3</sup> )	20 024,5	26 230,6

Tableau 1 - Part des différents usages dans les prélèvements d'eau (Base de données « Eau & Territoires »)

Le bilan quantitatif moyen entre les besoins et les ressources à l'échelle départementale est excédentaire. Une importante pluviométrie permet par exemple au département de ne pas avoir de zone de répartition des eaux (ZRE). Le problème est que les ressources sont disparates. Ainsi, sur les 112 services publics d'eau potable, 7 secteurs d'approvisionnement sont en déficit quantitatif<sup>4</sup>. Cette inégale répartition des ressources est due essentiellement au contexte géologique<sup>5</sup>. La nature géologique des terrains relève pour l'essentiel du socle ancien du massif armoricain. Les terrains y sont essentiellement imperméables, conditionnant des débits de cours d'eau à forts contrastes saisonniers et à forts coefficients de tarissement.

Le Sud et le Nord-Ouest du département (terrains de socle ancien), disposent de ressources en eau souterraine généralement peu étendues et peu productives. Les zones les plus productives de ces zones peu productives sont **en vert** sur la Figure 1. C'est pourquoi, bien que des secteurs disposent de capacité de production non négligeable, nombre de collectivités ont eu recours à un approvisionnement en eaux de surface. Mais ces eaux superficielles présentent l'inconvénient d'être plus vulnérables à la sécheresse et aux pollutions.

La productivité des ressources de la partie Nord-Est de la Manche (terrains calcaires du Secondaire) est très variable (en **orange** et en **bleu**). Là encore, même si les aquifères des

<sup>4</sup> Source: SDAEP rapport phase 2, 2008.

<sup>5</sup> Source : Plaquette SDAEP, 2007.

régions de Carentan et de Valognes (terrains sablo graveleux du Trias) présentent de bonnes potentialités, ils sont particulièrement sensibles à la pollution (en orange). Les ressources en eaux souterraines les plus puissantes - généralement considérées comme moins vulnérables - sont concentrées dans les gisements des bassins sédimentaires de l'Isthme du Cotentin (en rouge hachuré).

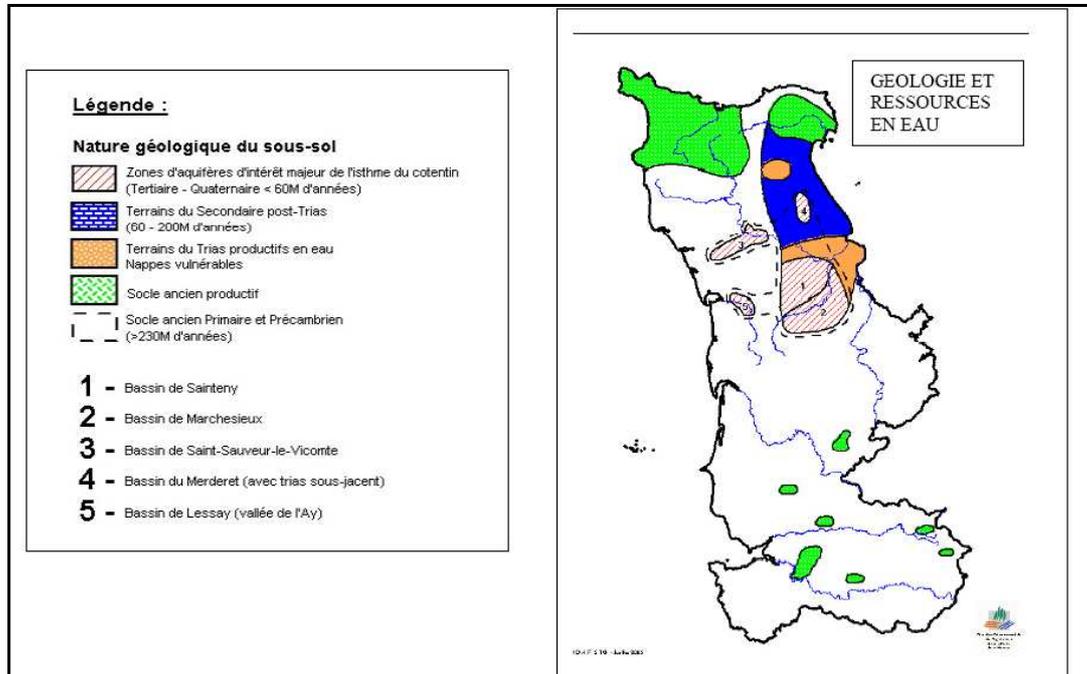


Figure 1 - L'impact de la géologie sur les ressources en eau dans le département de la Manche (source : Freslon, 2005)

Face à la vulnérabilité des eaux de surface aux pollutions, les choix de gestion qui ont dominé ces dernières années, impulsés par l'ex-DDASS (direction départementale des actions sanitaires et sociales), ont été d'abandonner ces ressources au profit des ressources en eaux souterraines. C'est notamment pourquoi, aujourd'hui, les eaux souterraines constituent 60% des débits totaux produits (106 000 m<sup>3</sup>/j) pour l'alimentation en eau potable du département, alors qu'elles n'en représentaient que 40% quelques dizaines d'années auparavant.

« Certains secteurs ont un suivi renforcé. 60% de l'eau est d'origine souterraine et 40% de surface [essentiellement sud manche]. Dans le passé, c'était l'inverse, on est peut-être arrivé à un équilibre. Dans le nord, on a des forages dans le socle avec des bons débits [50 m<sup>3</sup>/h dans les grès]. La DDASS défend les eaux souterraines. Il y a eu pas mal d'abandons de petits captages pour des problèmes de qualité. On se concentre sur les ouvrages qui valent la peine. Les forages du SYMPEC (syndicat mixte de production d'eau potable du centre Manche) ont des petits problèmes de pesticides. L'isthme du Cotentin est vulnérable aux pesticides (aquifères sédimentaires). » (Agent de l'administration d'Etat)

Le problème majeur est que le bassin sédimentaire, ayant un rôle de véritable château d'eau à l'instar des autres ressources productives du département, ne se situe pas dans une zone où la population est la plus concentrée, à savoir les agglomérations et les zones littorales (Figure 2).

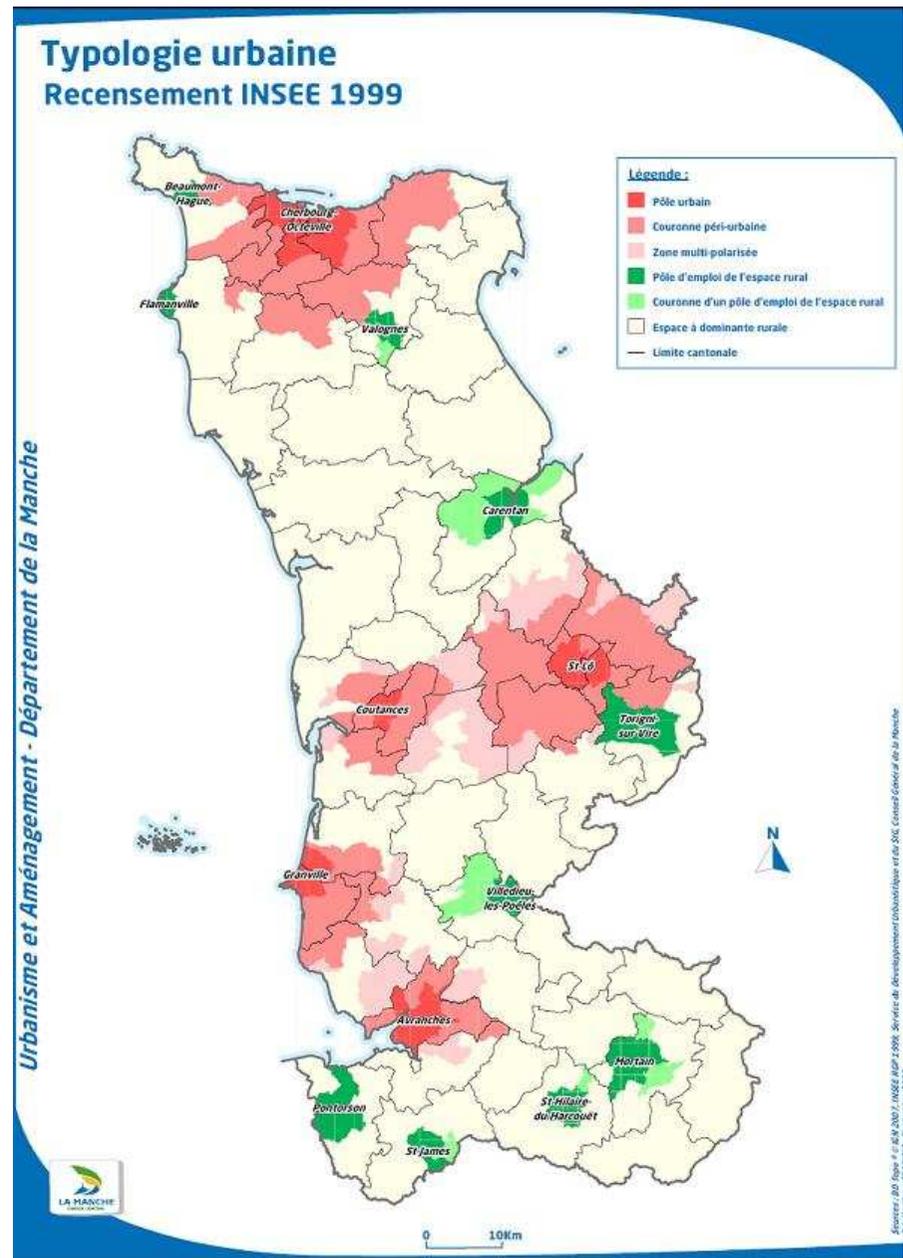
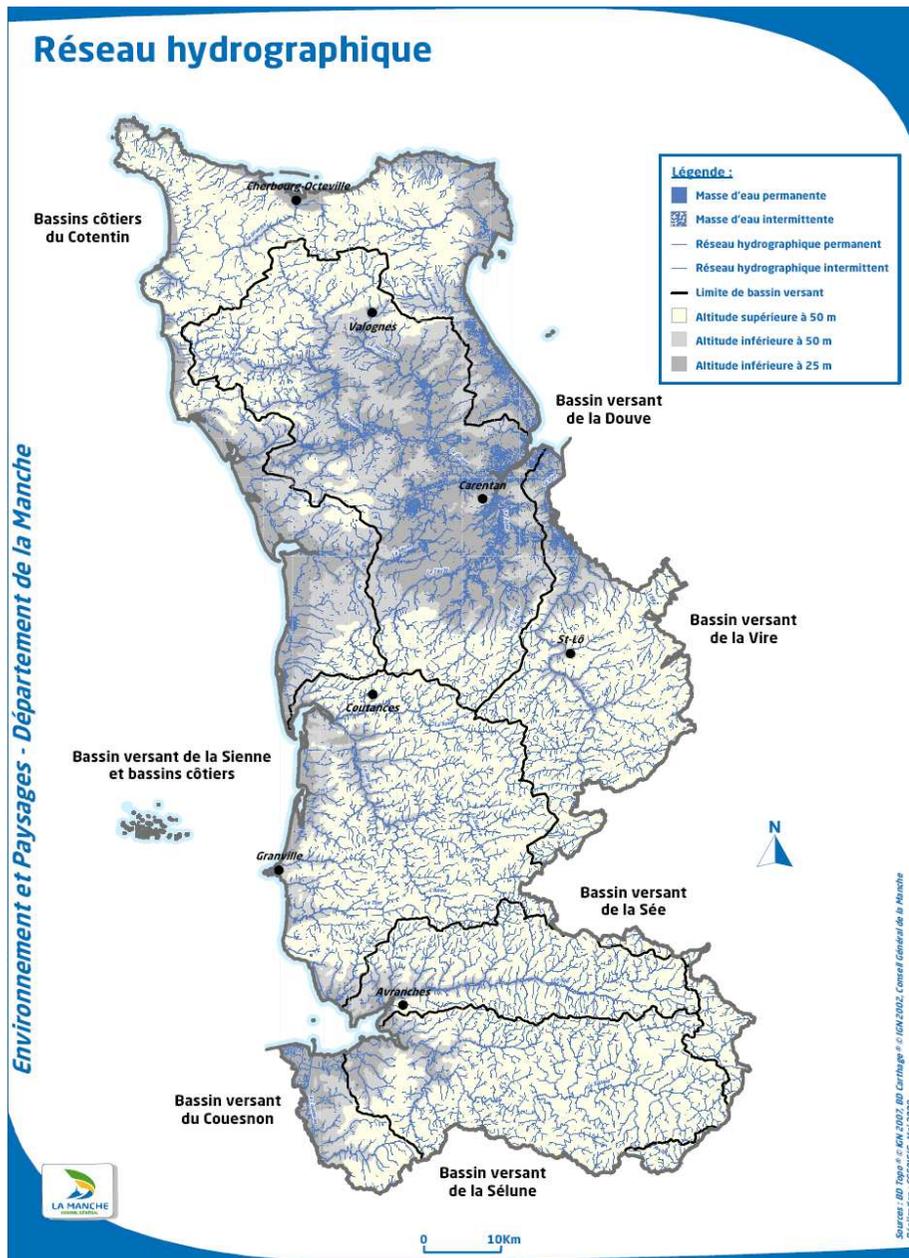


Figure 2 - Inadéquation des ressources avec la répartition des populations

Le syndicat mixte de production d'eau du centre Manche (SYMPEC) alimente 100 000 personnes alors que les côtes rencontrent des problèmes de variabilité saisonnière de population. Des stations balnéaires, telles que le secteur de Granville, seraient à la limite de la rupture chaque été. Malgré un climat océanique, la question de la construction d'usine de dessalement d'eau de mer a déjà été envisagée par certains élus.

*« Certains élus pensent que c'est inadmissible et d'autres que c'est dommage de ne pas profiter de la façade littorale. Le prix ne les gênait pas, le problème c'était la gestion des sous-produits. » (Agent de collectivité territoriale)*

Mais dans l'immédiat, un des enjeux prioritaires de sécurisation des approvisionnements identifiés par les autorités se situe dans le transport de l'eau, des zones fortement pourvues, aux zones urbaines et touristiques, situées dans des zones plus vulnérables au déficit quantitatif saisonnier. D'autant plus que la garantie de pouvoir disposer d'un approvisionnement en eau autonome, quantitativement sécurisé et qualitativement conforme, est également un enjeu de développement économique prioritaire pour les collectivités territoriales.

*« Tout de suite le gros travail sur le Sud, ça va être Avranches Granville [...] Puis après, il y a le secteur du Nord du département. On est un département agricole, donc on a pas mal d'usines agro-alimentaires qui demandent une qualité d'eau assez élevée et donc les élus disent que si une entreprise veut aller sur leur territoire, ils doivent être en mesure de l'accueillir et de pouvoir lui assurer un service de qualité. » (Agent de collectivité territoriale)*

### **1.3.2 Les aspects qualitatifs : des eaux brutes et distribuées impactées par les pollutions agricoles**

La qualité des eaux brutes de la Manche, qu'il s'agisse des eaux superficielles ou des eaux souterraines, s'est considérablement détériorée (nitrates, matières en suspension, pesticides...) principalement en raison de l'intensification de l'agriculture et des modifications des pratiques culturales. La qualité des eaux de rivière est moyenne, voire médiocre : plus des deux tiers des rivières présentent des teneurs excessives en azote et/ou en nitrates<sup>6</sup>. 4 cantons du sud manche avaient été classés en zone d'excédent structurel (ZES) et 45% du territoire est encore classé en Zone vulnérable nitrate (250 communes).

Depuis la fin des années 1990, la détérioration semblerait enrayée même si des efforts sont estimés devoir être poursuivis pour renverser les tendances<sup>7</sup>. Il s'avère que la relative bonne qualité des ressources au regard de la pression des activités agricoles exercées serait fortement due au rôle de tampon de la prairie.

*« Dans ce département, on avait des cantons qui avaient des caractéristiques de ZES en termes de chargement animal, qui n'étaient pas en zones vulnérables. C'est-à-dire qu'on a des chargements bovins de plus de 170 sans problèmes de qualité d'eau, simplement car on a beaucoup d'herbe. L'herbe c'est quand même un système hyper sécurisant vis-à-vis des pollutions même avec une agriculture intensive dessus. Dans notre département la prairie nous sauve. » (Agent de l'administration d'Etat)*

Or, de façon accélérée avec la crise du lait, ce département d'élevage tend à laisser de plus en plus de place à la polyculture élevage, mais dans une orientation qui demeure intensive. La diminution des surfaces d'élevage de vaches laitières s'accompagne en effet d'un accroissement de la production par vache laitière. Parallèlement, les besoins en surface fourragère diminuant, les prairies ainsi « libérées » se voient retournées pour y substituer des

<sup>6</sup>Source : DDTM de la Manche, [www.manche.equipement.gouv.fr/.../1/I\\_A\\_4.html](http://www.manche.equipement.gouv.fr/.../1/I_A_4.html), 2009.

<sup>7</sup> Source : DDAF 50, [http://ddaf50.agriculture.gouv.fr/s1\\_eau\\_agriculture.html](http://ddaf50.agriculture.gouv.fr/s1_eau_agriculture.html), 2009

céréales. Ce processus laisse craindre à moyen terme un accroissement de la contamination des ressources par les intrants agricoles.

*« Fin du 19<sup>ème</sup> début du 20<sup>ème</sup> siècle, la Manche était un département très céréalier. Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, à partir du moment où il y a eu les trains et les transports pour alimenter la région parisienne en produits laitiers (crème, beurre camembert), les herbages se sont développés pour nourrir les vaches laitières. Depuis le début des années 1970, comme partout, il y a eu une mise en place de maïs ensilage avec un plafond en quantité de maïs vers les années 1997-1998, puis une stagnation, voire peut-être une petite régression à un niveau de l'ordre 25-30% de la SAU en maïs ensilage. Par contre, la partie céréale prend de plus en plus d'importance. Elle permet d'avoir une couverture des sols l'hiver et puis souvent, après la céréale, puisqu'on est dans un département d'élevage, la mise en place d'un ray gras qui permet d'être pâturé ou d'être ensilé soit à l'automne, soit au début du printemps, avant de remettre un maïs derrière. » (Représentant du monde agricole).*

Le département compte actuellement 5 schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) (60% de la surface du territoire). Un seul est approuvé, le SAGE Sélune, dont le Président de la commission locale de l'eau (CLE), M. Thoury, est conseiller général et Président du Syndicat AEP Baie Bocage. Si les enjeux AEP sont identifiés dans le SAGE, les principaux facteurs ayant contribué à leur constitution sont estimés être les problèmes de contamination des ressources en eau par les polluants agricoles et les conflits d'usage sur la ressource (enquête Aquadep). Ces derniers sont liés principalement à la question du non-renouvellement de la concession EDF sur des barrages, impliquant des compensations et la démolition des barrages.

Concernant l'AEP, les principales sources d'altération permanente ou récurrente des eaux distribuées sont également les pesticides et les nitrates, ainsi que les bactéries<sup>8</sup> :

- 3,3 % de la population a été desservie par une eau non conforme microbiologiquement en 2003 ;
- 41 structures distributrices présentaient en 2008 une eau avec des teneurs en nitrates supérieures à 25 mg/l, dont 3 supérieures à 40 mg/l ; (sachant que la norme pour les eaux distribuées est fixée à 50 mg/l)
- 27 structures présentaient en 2008 des teneurs en pesticides supérieures à 0,05 µg/l dont 2 supérieures à la norme de 0,1 µg/l, (essentiellement au niveau des métabolites de l'atrazine).

Le taux de captages pourvus de périmètres de protection réglementaire est relativement élevé puisque 68,2% des captages (sur un total de 283) et 68% du volume produit total possèdent une déclaration d'utilité publique (DUP)<sup>9</sup>. En fonction des paramètres de qualité des ressources, environ 50 captages prioritaires SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) ont été définis avec l'Agence pour aller au-delà des périmètres de protection dans la mise en œuvre de dispositifs agri-environnementaux.

Les captages prioritaires Grenelle ont été choisis par l'Agence régionale de la santé (ARS) parmi ces derniers, ils concernent 7 sites incluant 12 forages. Le processus était à mi-parcours au moment de nos enquêtes, les bassins étaient définis, les diagnostics territoriaux en cours, le programme d'actions devant être réglementairement achevé avant 2012.

### **1.3.3 L'organisation de l'AEP : Une structuration contrastée et des subdivisions de compétences**

<sup>8</sup> Source : SDAEP rapport phase 2, 2008.

<sup>9</sup> Source : Plaquette DRASS Basse Normandie, 2009.

Toutes les communes de la Manche (601) ont un service public d'eau potable (261 000 abonnés/30 Mm<sup>3</sup> produits) :

- 9 communes adhèrent à des autorités organisatrices du Calvados ;
- 546 ont transféré la totalité de leurs compétences « eau potable » à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ;
- 45 communes ont conservé un service public communal d'eau potable, mais 28 d'entre elles ont transféré à un EPCI une partie de leurs compétences (production essentiellement).

Il existe un clivage historique entre AEP urbaine et rurale. Par ailleurs, les transferts de compétences à des EPCI souvent partiels (production ou distribution) ont paradoxalement donné lieu à des croisements et des superpositions de compétences.

Ces facteurs historiques et contemporains, parmi d'autres, expliquent que l'AEP sur le département de la Manche se caractérise par un niveau de regroupement intermédiaire des autorités organisatrices (personne morale exerçant la/les compétence(s)), et pour certains secteurs à une multiplication des acteurs intervenant directement sur la gestion de l'AEP.

Les autorités organisatrices de la Manche, au nombre de 109, possèdent divers statuts<sup>10</sup> :

- 45 communes (distribution et (ou) production),
- 49 syndicats (distribution et (ou) production),
- 8 communautés de communes et 1 communauté urbaine,
- et 6 syndicats mixtes de production, le plus important étant le syndicat mixte de production d'eau du centre Manche (SYMPEC).

Créés dans une période plus récente pour résoudre des problèmes d'approvisionnement et/ou les sécuriser des ressources, ces syndicats de production ne couvrent encore que partiellement le territoire (04).

Les 109 autorités organisatrices gèrent 112 services publics d'eau potable (unité territoriale appliquant la/les compétence(s)) dont les modes de gestion sont :

- 41 en régie et 1 régie avec prestation,
- 36 en gérance, 33 en affermage (et 1 non renseigné).

Par ordre décroissant de nombre d'abonnés, les délégataires de service public présents sur le territoire sont Veolia eau, la SAUR, la STGS et la Lyonnaise des eaux (Figure 3).

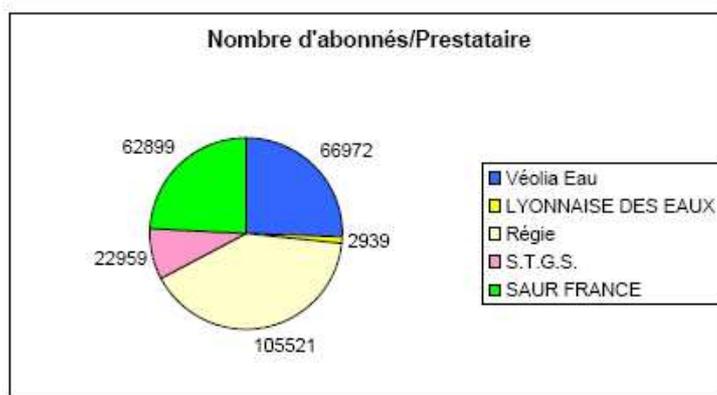


Figure 3 - Nombre d'abonnés en fonction du prestataire dans le département de la Manche en 2005 (source SDAEP 50, 2008)

<sup>10</sup> Source : Document de synthèse réalisé en 2009 par Rémi Farcy, Chef du service Territoire, DDTM de la Manche.

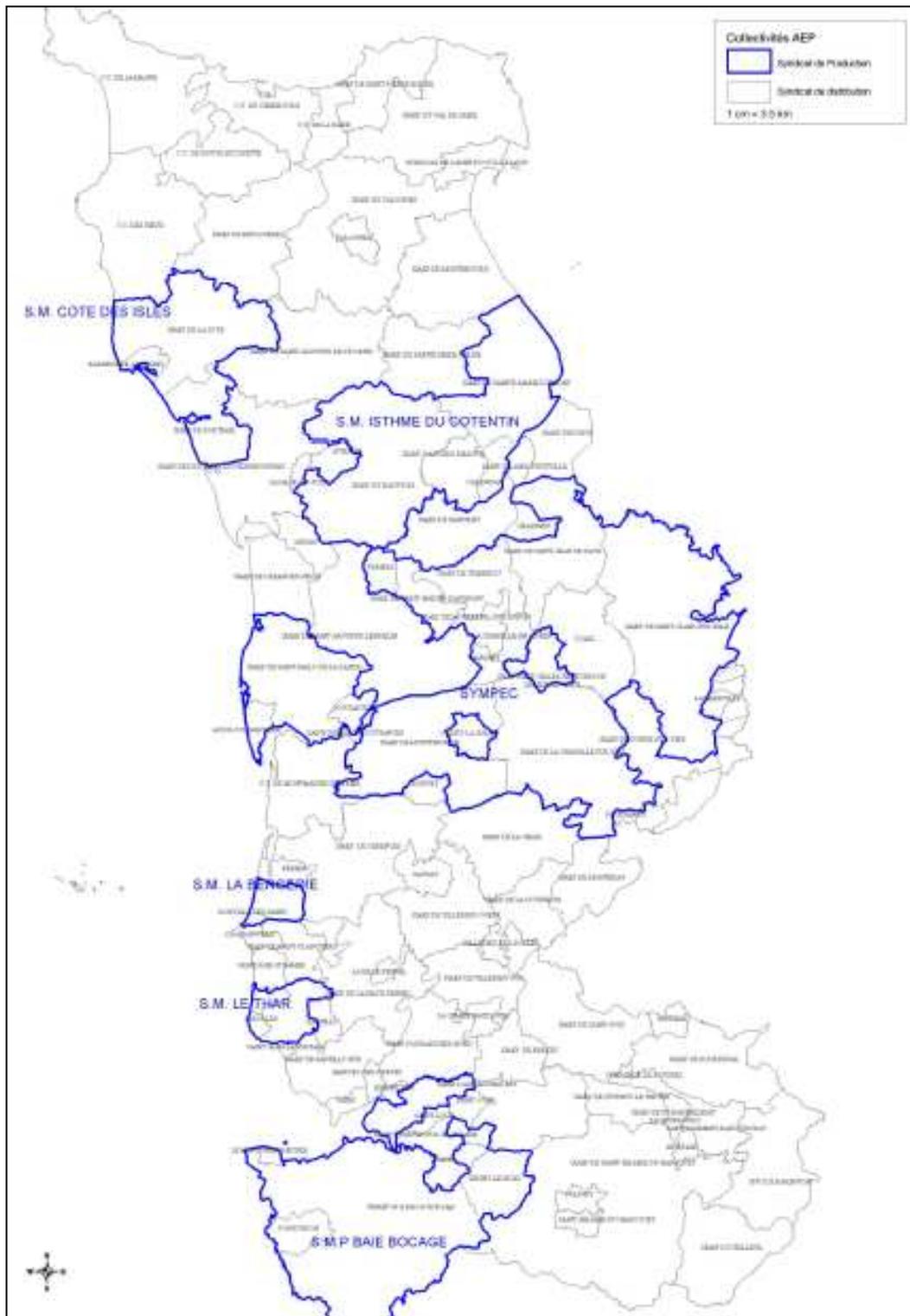


Figure 4 - Les Services d'eau de la Manche

Cette organisation éclatée de la gestion des ressources en eau potable et des services AEP produit des modes de gestion des services AEP différenciés.

Le rendement moyen de 76%, relativement correct pour un département rural, masque des différences locales dans la prise en compte de l'enjeu de renouvellement du patrimoine. Elles sont davantage rendues visibles dans la variabilité conséquente du prix de l'eau potable sur le département: par exemple en 2007 il était de 1,01 €/m<sup>3</sup> à 3,43 €/m<sup>3</sup> (pour un volume de 120 m<sup>3</sup> toutes taxes et redevances comprises).

## 2 La structuration du paysage politique départemental de l'eau potable : approche historique et institutionnelle

### 2.1 Une structuration de l'alimentation en potable largement impactée par des contraintes exogènes au département

Dans la Manche, les services d'eau potable constitués principalement entre les années 1930 et 1950 sont assez anciens. Au début du vingtième siècle, parfois avant, les grandes villes et les stations balnéaires de la façade occidentale furent les premières à bénéficier de l'adduction en eau potable (Cador, 2001). Toutefois, c'est essentiellement en milieu rural que les gros syndicats se sont constitués pour permettre aux collectivités locales de faire face aux besoins d'équipements. Concernant les réseaux, la majorité a été implantée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le département de la Manche est un territoire qui fut fortement bombardé par les alliés lors du débarquement. Certaines communes ont été détruites de 80% à 90%, telles que la préfecture du département, Saint-Lô, dite la « capitale des ruines »<sup>11</sup>.

À la **Reconstruction (1945-1955)**, les communes touchées ont été dotées en canalisations d'eau potable par les pouvoirs publics profitant des mises en place de voirie et des bâtiments. Les subventions attribuées au titre des dommages de guerre (Plan Marshal) ont ainsi permis aux communes et aux bourgs les plus modestes d'être alimentés par un réseau d'adduction en eau potable de façon relativement précoce (Cador, 2001).

*« Ça a servi à refaire des réseaux dans les petits bourgs [St Lô, etc.] juste après guerre [1945-1950]. C'est comme ça que tu vas trouver des choses bizarres. Par exemple, le syndicat St Hilaire du Harcouët ne contient pas le bourg de la commune de St Hilaire du Harcouët qui est totalement indépendant, il a fait son réseau et ses captages avant. C'est le cas sur la plupart des bourgs. Une armature de bourgs moyens, 2000-3000-4000 habitants, totalement indépendants en termes de distribution et même de production vis-à-vis des communes rurales aux alentours. Ce qui pose des problèmes de prix, de patrimoines plus anciens et de multitudes de captages. » (Agent de l'administration d'Etat)*

Ces réseaux ayant été financés par l'État, les communes concernées ont pu demeurer autonomes. Elles n'ont pas été en situation de devoir intégrer dans le budget communal, ou dans un budget annexe et autonome, l'amortissement des installations, le remboursement des dettes ou encore le provisionnement du renouvellement des réseaux. Leur budget "eau" étant de fait d'autant allégé, elles ont pu maintenir un prix de l'eau particulièrement bas (Cador, 1998). De ce fait, à partir du milieu des années 1970, les travaux sur les réseaux d'eau connaissent un ralentissement qui se renforce avec l'achèvement de la desserte en milieu rural (Sud Manche) dans le milieu des années 1980.

*« La longueur annuelle de canalisation posée passe alors de près de 1 000 kilomètres en 1973, à une centaine seulement au début des années 1980, accompagnant la création des zones périurbaines, et en remplacement de tronçons plus anciens. » (Cador, 2001)*

Alors que la période charnière de constitution des réseaux est à peine achevée, c'est à nouveau un facteur « exogène » qui va impulser une nouvelle étape de structuration de l'AEP dans la Manche.

---

<sup>11</sup> Source : [http://fr.wikipedia.org/wiki/Manche\\_\(d%C3%A9partement\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/Manche_(d%C3%A9partement)), page consultée le 2 mars 2011.

**En 1976, suite à une sécheresse importante** entraînant de grosses difficultés d'approvisionnement d'eau de certains secteurs, la direction départementale de l'agriculture (DDA) qui était le principal maître d'œuvre des politiques du département, a mis en place une prospection de la ressource à l'échelle départementale. Le Conseil Général et l'Agence de l'eau Seine Normandie ont participé financièrement à cette étude qui déboucha sur la création, dans les années 1990, des six gros syndicats mixtes de production d'eau potable du département. Le plus important est le SYMPEC, créé en 1990, qui produit de l'eau potable à travers 5 forages pour 15 collectivités adhérentes, 104 communes desservies et 100 000 habitants raccordés. Il exerce également la compétence transport jusqu'aux réservoirs de distribution des collectivités acheteuses.

**Les grandes étapes de la création du SYMPEC (source : <http://sympec.fr/sympec/historique.php>)**

- **1985-1987** : réalisation d'une étude hydrogéologique sur le bassin de Sainteny - Marchésieux.
- **1987** : création d'un syndicat d'étude associant 10 collectivités du Centre Manche rencontrant des difficultés d'approvisionnement en eau.
- **1988** : transformation du syndicat d'étude en syndicat de travaux.
- **1989** : début des travaux.
- **1990** : 40.000 habitants raccordés.
- **1991** : mise en place d'un suivi tant qualitatif que quantitatif de la nappe servant à l'alimentation des forages. Mise en place d'un suivi agronomique sur les terrains entourant les points d'eau du syndicat.
- **1994** : 84.000 habitants raccordés.
- **1998-2000** : construction d'une station de déferrisation et de décarbonatation.
- **2002** : mise en service d'un nouveau forage d'exploitation.

Toutefois, ces syndicats de production ne viennent pas se substituer aux syndicats existants. Il n'y a pas encore aujourd'hui de couverture générale. Certaines communes urbaines dépourvues de captage, telles que Coutances (près de 9500 hab.) achètent tout leur approvisionnement en eau au SYMPEC (forfaits sur 3 ans) ; d'autres des compléments.

*« [...] Des petits captages dans le socle, domaine des arènes granitiques ou des failles schisteuses avec des problèmes de qualité et de quantité ce qui a entraîné derrière la création des premiers syndicats de production pour essayer de trouver des solutions et de mutualiser, qui se sont rajoutés par-dessus. Un syndicat de distribution ou une communauté de communes (exemple St Lô) avec ses propres captages, il manque d'eau, donc il fait aussi parti du syndicat de production (ex SYMPEC). » (Agent de l'administration d'Etat)*

Dès la fin des années 1980, la desserte en eau est assurée (la majorité des réseaux sont construits) et les collectivités sont regroupées principalement sous forme de syndicats à échelle cantonale.

Cependant, dans la lignée des enjeux de structuration de l'adduction en eau potable et d'intégration des risques de rupture quantitative, vient se surimposer sur l'agenda politique local la question de l'exposition des populations aux risques qualitatifs.

**En 1980**, l'Agence de l'eau Seine Normandie publie un rapport critique sur la qualité de l'eau potable dans le département. Peu de temps après, une contamination microbiologique importante apparaît dans le secteur Sud du département ; à la suite d'une avarie sur une station de traitement, de l'eau brute est directement introduite dans le réseau.

Ces événements marquent un nouveau tournant majeur dans la politique départementale de la gestion de l'eau potable en initiant une politique forte en matière de qualité des eaux distribuées : construction d'un dispositif de contrôle et d'assistance, conseil aux collectivités. Dans le cadre d'un programme sur 5 ans avec l'État, le Conseil Général recrute quatre ingénieurs dédiés à la qualité de l'eau potable (remboursement de 80% par l'État) qui sont mis à disposition de la DDASS. Ces ingénieurs vont alors mettre en place des solutions curatives

dans le département telles que des stations de traitement à ultrafiltration, etc. En effet, ils choisissent d'utiliser le moins de chlore possible pour désinfecter les eaux.

**Suite à la décentralisation (1983)**, en tant que gestionnaire de l'outil financier FNDAE (fonds national pour le développement des adductions d'eau) aujourd'hui supprimé et dans le cadre d'une programmation commune avec l'Agence de l'eau, le Conseil Général met en place une politique d'accompagnement des collectivités pour lesquelles il assure la fonction de « guichet unique ». Il ne crée pas de service technique dédié, la DDA assurant les missions d'ingénierie pour une grande majorité des communes en milieu rural.

L'image des élus du Conseil Général portant alors « à bout de bras » la politique de l'eau en tant qu'enjeu départemental, revient dans les entretiens avec les services techniques du Conseil Général. C'est d'ailleurs à l'initiative du Conseil Général que l'association des collectivités gestionnaires de l'eau potable et de l'assainissement (ACGÉPA) du département de la Manche est créée en 1992. La totalité des collectivités (sauf une) est adhérente pour l'eau potable (86 % pour l'assainissement) de cette association d'élus présidée depuis lors par le vice-président du Conseil Général.

Bien qu'ayant financé des équipements diversifiés (traitement, réservoir, extension de réseaux), la politique d'accompagnement du Conseil Général renvoie principalement à la politique patrimoniale pour laquelle il est considéré comme un Département pionnier.

**À la fin des années 1990**, une étude inventoriant les réseaux d'eau potable de la Manche est réalisée « à la demande et avec la participation financière » de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, du Conseil Général de la Manche et des Canalisateurs de France (Cador, 1998). Malgré les travaux réalisés sur les réseaux d'adduction en eau potable lors de la reconstruction, elle estime que le renouvellement des canalisations dans les communes n'est pas engagé à la hauteur des besoins et des enjeux.

*« [...] la moitié du réseau de la Manche date de plus de 25 ans, 25 % de plus de 30 ans et 75 % de plus de 20 ans. Se posent alors des problèmes de financement du renouvellement des infrastructures trop longtemps négligées, car enterrées. » (Cador, 2001, p. 109)*

C'est à l'appui de cette étude que le Conseil Général va mettre en place sa politique patrimoniale assez emblématique pour subventionner le renouvellement des réseaux.

*« On a été les premiers en France à présenter un inventaire départemental des réseaux d'eau potable. Ça nous a également permis de dire aux collectivités : voilà la réalité [...] votre patrimoine [...] est estimé à 3 milliards de francs. On était parti sur des notions de renouvellement des réseaux, il fallait dans l'urgence renouveler pour 800 000 francs/an, quelques fois beaucoup plus. Si on était parti sur ce rythme-là qui était le rythme classique des collectivités, on en avait pour 20 ans. » (Elu du Conseil Général)*

Les modalités de cette politique seront abordées dans la partie suivante, mais il semble que le positionnement précurseur sur le volet patrimonial de la gestion AEP tient pour beaucoup à l'implantation sur le département d'un chef d'entreprise spécialisée dans la pose de canalisation, mais surtout délégué régional, administrateur, puis Président de la fédération nationale des canalisateurs de France (1996-2004). En 2005, il prendra la présidence de la Fédération Nationale des Travaux Publics (FNTP). Par son intermédiaire, le département de la Manche a été un terrain d'expérimentation des études portant sur l'évaluation de l'état des réseaux qui vont se diffuser à l'échelle nationale.

*« Donc il [Pr. des Canalisateurs de France] avait confié cette étude à des retraités, des anciens entrepreneurs des travaux publics de la Manche et de Bretagne et l'objectif était de rechercher auprès de tous les distributeurs d'eau les archives de plans de*

*recollement pour essayer de déterminer quel était l'âge des conduites. L'objectif était de démontrer que les canalisations étaient très vieilles et qu'il fallait faire davantage de travaux. Ils travaillaient pour leur paroisse. Voilà c'est le premier département qui s'est livré à ça. Alors moi, entre parenthèses, je doute un peu des résultats parce que c'est très difficile d'aller retrouver dans les archives les plans de recollement pour la bonne raison que les entreprises à l'époque ne les fournissaient pas. » (Agent d'opérateur public)*

**En 1999-2000**, dans la lignée de l'inventaire des canalisations, le Conseil Général assure la maîtrise d'ouvrage du premier schéma départemental d'alimentation en eau potable (SDAEP) en partenariat avec l'Agence de l'eau et les services de l'État (ex DDASS et DDAF). Le SDAEP fixe les grandes orientations de la politique départementale pour les années 2000-2010 et a pour principal objectif la sécurisation de l'alimentation en eau potable.

À partir de décembre 2004, la fin du FNDAE et le déclin des missions d'ingénierie publique de l'État commencent à poser la question de l'opérationnalisation des mesures prévues au SDAEP sur un département où, à titre d'illustration, 80% des contrats ruraux entre Conseil général et collectivités sont suivis par la DDA en gestion de service public. Le transfert dans le champ concurrentiel des missions de maîtrise d'œuvre assurées par la DDA marque l'avènement d'un désengagement progressif de l'État, y compris sur les volets de la conduite d'opération et de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Or, le Conseil Général de la Manche ne s'est jamais positionné sur ces volets dans le domaine de l'AEP.

La politique départementale de l'eau potable tend donc à être une politique avec peu de pilotes et d'artisans. Même l'outil de la politique emblématique du renouvellement, l'enquête patrimoine, n'est pas remise à jour et n'a pas débouché sur une appropriation par les collectivités enquêtées.

La réactualisation du SDAEP n'intervient d'ailleurs formellement qu'**en 2007-2008**, malgré un étiage sévère en 2003. Rattrapées par la mise en évidence d'une sous-évaluation des risques de déficit quantitatif en période de pic de consommation, les autorités locales se voient ainsi contraintes de lancer une révision du SDAEP qui intègre l'évolution de l'organisation de la distribution d'eau, la connaissance de la ressource et la création ou l'abandon de points de prélèvement (SDAEP, 2008). Contrairement au précédent SDAEP, l'impulsion, le portage du projet et l'animation du comité du pilotage (ARS, DDTM [direction départementale des territoires et de la mer], Conseil Général et Agence de l'eau) ont été assurés par la DDTM (ex DDAF). Il a été porté par un chargé de mission rémunéré sur crédit d'état et la communication a été effectuée sous l'entête du préfet. Les objectifs du SDAEP de 2008 sont classiquement 1) l'évaluation des besoins actuels et futurs, des ressources en eau (qualité et quantité) des collectivités ; et 2) sur la base de l'inventaire des problèmes constatés, proposer des solutions et des pistes d'amélioration des situations observées.

L'opérationnalisation des mesures préconisées dans le SDAEP se confronte à nouveau à un vide institutionnel croissant pour inciter financièrement et assister techniquement les petites collectivités. Les programmes départementaux de recherche en eau étaient pilotés par la DDAF par campagnes de 2 à 3 ans et par secteur, et ce, de la photo-interprétation, aux pompages d'essai, en passant par la géophysique, les sondages de reconnaissance et les analyses. Depuis 2 ans, la DDTM n'a plus de financement à allouer à ce type de programme. D'autant plus que, en dépit de déséquilibres persistants entre secteurs, les gros problèmes de manque d'eau sont estimés avoir été globalement réglés par des interconnexions classiques. Toutefois, la sécurisation des approvisionnements, évaluée comme devant passer par des travaux de construction de grandes interconnexions entre grosses structures, pose de nouvelles questions qui dépassent la seule compétence des structures de bases.

« Comment gérer des canalisations qui en temps normal ne voient jamais passer d'eau ? [...] pour qu'une sécurisation fonctionne, il faut un regroupement et que tout le monde paye » (Agent de l'administration d'Etat)

C'est à ce titre qu'a été lancée **en 2009**, une réflexion sur une structure départementale à même de prendre en charge la compétence « transport de l'eau potable », choix a minima qui permettrait de ne pas empiéter sur les compétences des collectivités. Face à la disparition de l'ingénierie publique et à la réduction des finances publiques, la possibilité pour cette structure d'apporter un conseil et une aide techniques aux collectivités est également un sujet de préoccupation des services de l'État.

L'initiative semble néanmoins attribuée à une réflexion collective de grandes collectivités urbaines et de 3 syndicats de production. Au final 13 collectivités, dont le Conseil Général, le syndicat mixte de production d'eau du centre Manche (SYMPEC) et les grandes communes urbaines (Cherbourg, St Lô, Avranches, Granville, etc..) ont lancé un groupement de commande. Le SYMPEC est le porteur de la commande d'une étude (Service public 2000, Ginger environnement et Landots) sur la faisabilité et l'opportunité de la mise en place d'une structure départementale de gestion de l'eau potable dans le département. Le responsable du service eau au Conseil Général et le Directeur du SYMPEC (directeur du syndicat mixte d'alimentation en eau potable Baie et Bocage et ancien Agent de la DDA), en tant qu'appui technique, ont formalisé 5 axes fédérateurs de ce type de structure qui doivent être approfondis lors de l'étude. Les axes sont ici présentés par ordre de priorité et par niveau d'intégration croissante :

- 1) Optimisation de la gestion globale des ressources,
- 2) Sécurisation de l'approvisionnement,
- 3) Définition des infrastructures d'intérêt départemental,
- 4) Définition des ressources interconnectables de qualité compatible,
- 5) Engagement d'une politique de solidarité financière.

Cette étude de 100 000 € est subventionnée à 70% par l'Agence de l'eau, qui soutient l'émergence d'interlocuteurs à des échelles territoriales supra intercommunales, et à 10% par le Conseil Général. L'étude revient à environ 1 000 € par collectivité.

Les attentes et les implications différenciées des différents acteurs institutionnels et des collectivités seront développées dans une partie consacrée à cette recomposition en cours dans la gouvernance départementale de l'eau DCH.

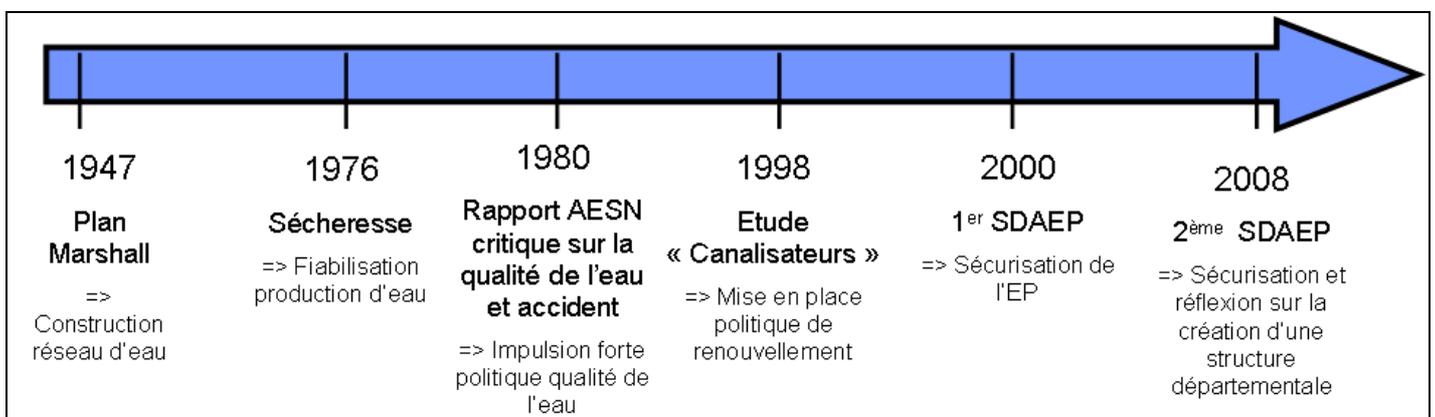


Figure 5 - Les événements structurants de l'alimentation en eau potable dans le département de la Manche

On voit bien à travers cet historique (Figure 5) comment la priorisation initiale du raccordement des foyers à un réseau d'alimentation en eau potable lors de la reconstruction, si elle a permis la nécessaire structuration de la distribution et de la production sur le territoire, a installé une inertie dans la gestion de l'AEP des collectivités. Cette inertie est renforcée par un régime de gouvernance départementale à « trois têtes » (polycentrique), où les trois grands intervenants dans la gestion des services AEP, État (DDTM-ARSDT), Conseil Général, Agence de l'eau, conduisent leurs politiques parallèlement (respectivement : assistance, patrimoine, milieux). Cependant, ce système d'acteur a démontré une capacité certaine à s'organiser pour faire face à la survenue d'évènements « externes » et de facteurs internes au système départemental de l'AEP (sécheresse, intérêts locaux [étude canaliseurs], changements institutionnels [fin des missions d'ingénierie publique], etc.). Cette « réactivité sous contrainte » a structuré l'alimentation en eau dans le département et l'intégration des enjeux de sécurisation quantitative et qualitative.

Il s'agit maintenant de passer en revue de façon plus approfondie, les acteurs de l'organisation de la gestion de l'AEP à l'échelle départementale que cet historique fait apparaître de façon plus ou moins explicite : le Conseil Général, l'Association des Collectivités Gestionnaires de l'Eau Potable et de l'Assainissement (ACGEPA), l'Agence Régionale de la Santé Délégation Territoriale (ARSDT), la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM), l'Agence de l'Eau Seine Normandie, la Chambre d'Agriculture, la Région, et les délégataires de service public. En filigrane, les relations entre ces acteurs et d'autres intervenants telles que les syndicats de production, les communautés urbaines, les groupements d'agriculture biologique ... seront également abordées. Il n'y a pas d'établissement public territorial de bassin (EPTB) qui intervient sur le département de la Manche, ni de mobilisation d'associations environnementalistes ou d'usagers.

Ces multiples acteurs et leurs relations dessinent un paysage institutionnel qui doit être clarifié avant d'aborder plus en détail les principales politiques de l'eau DCH conduites sur le département dans la partie 3.

## ***2.2 Le paysage institutionnel de la gestion de l'eau DCH***

### **2.2.1 Le Conseil Général : Un désengagement progressif du Conseil Général de la politique de l'eau**

La période récente se caractérise par un retrait manifeste du Conseil Général de la gestion de l'eau DCH sur le plan tant financier, qu'institutionnel.

#### ***Les domaines d'intervention du Conseil Général en matière d'eau DCH***

Précisons d'emblée que la première priorité du Conseil Général dans le domaine de l'eau n'est pas la distribution de l'AEP, selon l'argument que « l'eau doit payer l'eau », mais l'assainissement. Le service d'assistance technique aux exploitants des stations d'épuration (SATESE) est financé par l'Agence de l'eau et bénéficie, selon le Conseil Général, d'un taux d'adhésion des collectivités de 98% sur l'aspect animation et protection de la ressource.

Dans le domaine de l'eau potable, demeuré indépendant de l'assainissement, le Conseil Général de la Manche intervient auprès des communes et de leurs groupements à 3 niveaux.

1. Le premier niveau est celui du soutien financier au renouvellement des réseaux d'eau potable (taux de renouvellement annuel de 80-90 km) par une subvention sur 3 ans à 30%, avec un plafond de 250 000 € HT de travaux. La Solidarité Urbain Rural (SUR) fait

l'objet d'une programmation commune avec l'Agence de l'eau. La *logique d'attribution* peut encore être qualifiée de *guichet* malgré un conditionnement au diagnostic des réseaux (financé à 50 % par l'agence), à la mise en place et à l'exploitation de compteurs de sectorisation et à la constitution d'un programme pluriannuel de 3 ans.

*« Au tout départ, 2003, pas de plafond et on aidait à 50%. Ça a vraiment démarré en 2004. 2006 on a plafonné à 30%, ça nous a permis de répondre à toutes les demandes, car ça réduisait énormément. Ceux qui avaient déjà des diagnostics, on a pu les aider tout de suite, les autres ont dû faire leur diagnostic [prend 2-3 ans] ce qui a permis d'échelonner les demandes dans le temps, le temps qu'elles établissent leurs programmes de travaux. Ceci a permis de faire un genre d'arbitrage sur les dossiers. »*  
(Agent de collectivité territoriale)

Comparativement, les autres volets d'intervention du Conseil Général (dont l'assainissement) se veulent inscrits dans une logique intégrée « de contrats de territoire ». Depuis 6 à 8 ans, le Conseil Général a supprimé les subventions (guichet) pour les substituer par une contractualisation avec les communautés de communes ou les communes rurales sur des projets de proximité (économique ou de service), sous la condition d'une réflexion prospective via un schéma intercommunal d'aménagement du territoire. Ces contrats de 3 ans renouvelables sont alimentés par un fond départemental de développement des territoires. N'ayant pas pu obtenir de fond particulier tel que le FDAE dont, en tant que sénateur, le Président du Conseil Général a été un des défenseurs, ce fond global prétend aller dans ce sens avec un Agenda 21, des opérations de financement de l'assainissement et de protection de la ressource. À termes, les opérations pouvant aller au-delà de l'échelle d'une Communauté de communes, il serait possible d'agir au niveau d'un bassin d'emploi et d'avoir des opérations reprenant les cadres des syndicats d'eau et des zones de protection.

Cependant, la priorité est donnée au développement territorial. Or, ce dernier n'entre toutefois pas systématiquement en convergence avec les objectifs de préservation de la ressource de l'Agence de l'eau. De plus, les enveloppes du Conseil Général étant globales pour les contrats, l'« utilisation des aides ne va pas forcément au bon endroit ».

*« Les intérêts sont communs, donc on a en général la même vision des choses. Nous ce qu'on a en plus c'est que le département souhaite développer son territoire, chose qui ne rentre pas forcément en ligne de compte pour l'Agence de l'eau. Par exemple, pour l'assainissement, on va raccorder des lotissements des entreprises, chose qui n'est pas forcément prioritaire pour l'Agence et la DDT. »* (Agent de collectivité territoriale)

Sur le plan de la politique patrimoniale, le Conseil Général assure le suivi de l'étude de diagnostic réseau (choix du bureau d'étude et élaboration du programme de travaux) et récupère une version de la partie numérisée des diagnostics de réseau. L'Agence de l'eau subventionne des études diagnostiques dont le cahier des charges est réalisé par la DDTM. Ces études diagnostiques sont réalisées depuis quelques années, elles doivent déboucher sur un plan d'action et conditionner la subvention au renouvellement du Conseil Général. Pour la DDTM, les diagnostics ont été valorisés pour constituer la base de données du schéma, mais cette base n'est pas actualisée.

Pour le Conseil Général, l'objectif à terme est que la cellule SIG puisse intégrer une couche correspondant aux réseaux AEP. Le couplage de ces données avec celles relatives aux travaux effectués par le Conseil Général (route) devrait ainsi permettre d'une part, une meilleure organisation des travaux sur le département et, d'autre part, un outil d'exploitation de leur réseau aux collectivités. La gestion de cet outil de planification et d'aide à la décision pourrait être intégrée par la structure départementale en projet sous condition qu'elle intègre la mission d'assistance aux collectivités.

Le suivi des projets et le contrôle de l'effectivité des travaux préconisés sont réalisés par les agents du Conseil Général en partenariat avec un ingénieur de l'ARS, de la DDTM et de

l'Agence de l'eau. Les subventions sont attribuées sur la base de justificatifs de dépenses réalisées (facture) par rapport à un devis estimatif. La dimension du suivi post-travaux, comme un indicateur d'évaluation de l'efficacité de l'action départementale, est en cours de réflexion.

Les communautés urbaines ne bénéficient quasiment d'aucune subvention. Les deux grandes agglomérations du département que sont Cherbourg-Octeville et Saint-Lô ne sont pas des interlocuteurs privilégiés du Conseil Général en termes de politique de l'eau potable.

*« Alors du point de vue urbain, en termes d'eau potable, le Conseil Général il y a zéro aide, aucune subvention puisqu'on est en urbain, les services gratuits dont on disposait avant c'est terminé, le SATESE pour l'assainissement [...]. C'est fini parce qu'on a plus de 15 000 habitants. » (Agent de collectivité locale)*

Elles n'ont quasiment jamais bénéficié d'allocation de financement (2% pour Cherbourg), contrairement à des villes touristiques telles qu'Avranches ou Grandville (40%). Cherbourg est une ville traditionnellement ancrée à gauche. L'actuel maire de Cherbourg-Octeville et président de la communauté urbaine de Cherbourg (2008) est le député socialiste Bernard Cazeneuve (juge et avocat). Il a également, entre autres, assuré un mandat de Conseiller Général de la Manche (1994-1998) et de 1<sup>er</sup> vice-président du Conseil Régional de Basse-Normandie (2004-2007). La reprise en régie du service d'alimentation en eau potable de la communauté urbaine en 2005 est emblématique d'une volonté politique de reprise en main des services publics.

Ce clivage semble d'autant plus relever d'opposition politique que les responsables des services techniques du Conseil Général, comme des deux agglomérations, échangent sur le plan technique (Charte de pose des canalisations). Ils se rejoignent sur la nécessité de dépassement des clivages locaux pour sécuriser l'AEP et sur l'intérêt commun pour leur structure d'appartenance de voir émerger une structure départementale à même de prendre en charge la sécurisation des approvisionnements en eau potable par de grandes interconnexions intercommunales.

2. Un second niveau d'intervention du Conseil Général est celui du soutien financier (10% du montant des travaux) aux études et travaux d'alimentation en eau potable inscrits dans le SDAEP : interconnexions, conduites structurantes, transfert, etc. Le SDAEP est contesté par certaines collectivités, et notamment les communes urbaines, qui ne se sont pas retrouvées dans les conclusions du schéma et ne seront donc pas aidées.
3. Enfin, le Conseil Général intervient en soutien administratif et financier aux collectivités menant des démarches réglementaires de protection des périmètres de captage d'eau potable :
  - 1) suivi du calcul des indemnités versées aux exploitants agricoles conformément à l'accord-cadre départemental sur les périmètres de protection des captages (PPC) (cf. partie 3.1) ;
  - 2) versement de subventions à la mise en place de solutions et à l'indemnisation des préjudices conjointement avec l'Agence de l'eau (40%) ;
  - 3) sensibilisation des collectivités à l'application de la DUP par l'accompagnement de « comité de suivi et d'évaluation des périmètres ».

### ***Un retrait financier qui s'accompagne d'un retrait de la gouvernance de l'eau potable***

Au moment de nos enquêtes de terrain, le « service de l'eau » du Conseil Général de la Manche était intégré à la Direction des aides économiques et agricoles au sein du pôle

« Développement durable »<sup>12</sup>. Il comprenait alors 11 équivalents temps plein : 5 pour l'AEP, 5 pour assainissement et 1 technicien Rivière. On peut signaler également dans un autre service de ce même pôle, 80 équivalents temps plein affectés au laboratoire départemental d'analyses.

Signe annonciateur du retrait institutionnel du Conseil Général qui se dessinait lors de nos enquêtes de terrain, le service eau n'apparaît plus en tant que tel dans la dernière version de l'organigramme des services mis en ligne sur le site du Conseil Général en février 2011. Il est rebaptisé « service gestion des réseaux », au sein de la Direction de la gestion des réseaux et des territoires. La mission de préservation de la ressource en eau ayant vocation à intégrer la future structure départementale, les missions restantes sont exclusivement centrées sur les aspects techniques de la gestion des réseaux AEP et d'assainissement.

De façon générale, on observe un net retrait financier du Conseil Général. Le budget consacré à la politique de l'eau en 2008 a été réduit de 50% par rapport aux années précédentes. Les investissements pour l'AEP s'élèvent à 3 000 000 € et à 4 700 000 € pour l'assainissement. Comparativement, l'accompagnement financier à l'agriculture en 2010 est de 7 600 000 €.

Comme l'historique le met en évidence, le retrait du Conseil Général est aussi visible sur le volet de la planification. Alors qu'il était à l'initiative de l'inventaire du réseau réalisé dans les années 1990 qui a impulsé une politique forte de renouvellement puis, le maître d'ouvrage du premier SDAEP de 2000, il n'est « plus » qu'un partenaire de l'État maître d'ouvrage de la réactualisation du SDAEP en 2008.

L'opérationnalisation de son contenu s'avère d'ailleurs problématique. L'objectif initial était d'aboutir à un état des lieux et une vision partagés sur les actions et travaux prioritaires à mettre en œuvre, permettant d'évaluer le montant et la répartition des moyens financiers que pouvaient allouer l'Agence de l'eau et le Conseil Général. Or, si le schéma présenté aux collectivités aurait été globalement bien perçu, l'Agence de l'eau n'y reconnaissant pas les objectifs du 10<sup>ème</sup> programme, ne l'aurait pas validé. De son côté, dans une position de retrait, le Conseil Général aurait pris note de ce schéma, mais sans aucun engagement politique, ni aucune garantie de financement.

Selon le premier délégué (en nombre d'habitants) de la Manche, ce sont les structures AEP qui impulsent la politique sur le territoire. Les syndicats de production (SYMPEC...) - en tant que structures d'apport complémentaire d'eau - sont des structures importantes, mais elles ne sont pas perçues comme « dirigeant » la politique de l'eau des collectivités.

La politique patrimoniale du Conseil Général a permis aux syndicats ruraux d'engager le renouvellement de leur réseau. Conjointement, la DDTM accompagnait les syndicats ruraux sur le plan de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Le rôle du délégué est présenté comme d'assurer une veille réglementaire pour la collectivité qui reste détenteur de la décision finale. Selon le délégué, le premier enjeu de la gestion de l'eau DCH sur le département réside dans la baisse des ressources financières des collectivités. Dans beaucoup de syndicats ruraux, le budget de l'eau est alimenté par le budget général. Or, il existerait une abondance de réseaux de distribution ruraux pourvus de linéaires importants de mauvaise qualité et en fin de vie dont le renouvellement devrait coûter cher. De plus, le nombre d'abonnés tend à baisser malgré le développement urbain lié au tourisme, ce qui devrait induire une diminution des recettes de l'eau potable. La question est donc de savoir qui pourra prendre en charge le renouvellement de ces réseaux. Le second enjeu qui tient aux aspects qualitatif et quantitatif de la ressource serait moindre puisque renvoyant à des problèmes plus ponctuels.

---

<sup>12</sup> Le chef du service eau au Conseil Général de la Manche, avant d'occuper cette fonction, a travaillé à l'Agence de l'eau, puis à la DDA. Il est également hydrogéologue agréé pour le département du Calvados et expert hydrogéologue au CODERST de la Manche.

Les deux principales préoccupations des élus sont présentées comme étant pour une moitié d'entre eux la limitation de l'accroissement du prix de l'eau et, pour l'autre moitié, l'environnement. Dans une vision assez restreinte, la préoccupation « environnementale » est ici traduite comme la perte en ligne qui induirait une demande des collectivités de surveillance du rendement du réseau.

Dans une posture qui converge avec celle du Conseil Général, la position du délégataire est assez logiquement de promouvoir une amélioration de la qualité du « produit eau potable » par un investissement autofinancé des collectivités dans le service, à l'encontre d'une logique de gestion axée sur une perception d'un « *produit bas de gamme en tarif et à qualité maintenue* ».

Si le Conseil Général organise son retrait de la politique départementale de l'eau potable, il revendique par contre un rôle de précurseur et d'expérimentateur dans la prise en charge des pollutions agricoles.

### ***Une politique de soutien à l'agriculture***

Dans les années 1980, les problèmes de contamination microbiologique liés à l'épandage des lisiers produits par les élevages émergent sur l'agenda politique local. Les eaux superficielles qui alimentaient alors 43 unités de production y sont particulièrement vulnérables. En 1983, une première étude à l'échelle des bassins versants, réalisée par le Conseil Général et la Chambre d'agriculture, évalue que le potentiel de pollution provient à 95% de l'élevage sur les bassins versants. Un programme de financement par le Conseil Général de solutions techniques pour valoriser les eaux souillées (filtres à paille, décanteurs, couverture des aires d'alimentation des animaux) et géré en structure associative est mis en œuvre. Il sera relayé par le programme de maîtrise des pollutions d'origine animale (PMPOA).

En mars 2010, le Conseil général a voté la révision de la politique agricole départementale sur la période 2010-2014 « *en étroite collaboration avec la profession agricole, organisations professionnelles et syndicats* ». Elle est déclinée dans un programme d'actions et fait l'objet d'un accompagnement financier de plus de 7 600 000 € en 2010 : installation des jeunes agriculteurs (10,5%) ; amélioration du revenu des actifs agricoles (8,6%) ; prise en compte de l'environnement (15,8%) ; développement de l'agriculture biologique (1,5%) ; utilisation partagée et maîtrisée du territoire (5,7%) ; travail, emploi et formation (7,8%) ; promotion de l'agriculture et de ses produits (24,3%)<sup>13</sup>.

La forte proximité entre Conseil Général et profession agricole est abordée par la suite dans la sous-partie consacrée à la Chambre d'agriculture.

### ***Une politique environnementale affichée comme globale***

L'essentiel du territoire de la Manche est une presqu'île, dont la façade maritime abrite une importante activité aquacole (huitre et moules), une ressource marine de coquillages non travaillés, de la pêche côtière, des petits métiers (homards), etc. Toutes ces productions se font dans des masses d'eaux maritimes qui sont également des eaux de baignade (plages nord-sud) qui ne se renouvellent pas à 80%. Or, elles sont attaquées par des pollutions telluriques. La restauration et la préservation de la qualité des eaux côtières sont donc à double titre primordiales pour l'économie du département.

La plupart des cours d'eau côtiers prenant leur source dans le département, l'enjeu qualitatif et quantitatif de préservation de la ressource a été à l'origine de plusieurs dispositifs territoriaux dont le Président du Conseil Général revendique l'initiative et le caractère précurseur : Parc naturel des marais du Cotentin (1991), Charte départementale de l'environnement devenue un Agenda 21.

---

<sup>13</sup> Source : site internet du Conseil général de la Manche.

*« On a créé en 1991 un Parc Naturel des marais du Cotentin dont la problématique est le niveau d'eau par rapport aux usages, mais c'était l'eau également en tant que ressource puisque c'est un peu le château d'eau de la Basse-Normandie. [...] sur ce territoire, on a développé des syndicats multiples pour optimiser la gestion en intégrant déjà la protection de la ressource. Ca a été l'apparition des premiers PPC, des premières mesures environnementales liées à la protection de la ressource et des premières mesures agro-environnementales, dans un souci de protection du milieu, du biotope et de la biodiversité, mais avec bien présent à l'esprit la préservation de la ressource et également les eaux de surface. » (Elu du Conseil Général 50)*

La prise de conscience de l'impact des activités agricoles sur la qualité des eaux remonte à une quinzaine d'années suite à des pics de concentration en nitrate et produits chimiques dans les eaux de rivières et les zones de production des coquillages.

*« [...] très peu d'algues vertes parce qu'on a déjà depuis 10-12 ans attaqué le problème des pollutions chimiques, on a fait évoluer cette production légumière qui produisait à coup de produits chimiques [...] tous plus dangereux les uns que les autres. [...] On a ciblé les MAE (mesures agro-environnementales) sur les zones de production légumière pour diminuer les nitrates, trouver les process qui permettaient de faire des impasses biologiques pour les parasites et de l'assolement, électrifié l'arrosage pour optimiser la ressource. Sinon chaque producteur se faisait des puits et eau salée remontait. » (Elu du Conseil Général 50)*

Le problème majeur identifié est encore le conflit d'usage entre activités. Il est formulé en termes de conflit entre la « protection de l'activité agricole » et la « protection de l'environnement » qui nécessite la mise en œuvre de dispositifs innovants. Le président du Conseil Général projette aujourd'hui par exemple, dans une des zones de captages localisées dans les marais, d'entamer une réflexion pour introduire des usines de méthanisation pour régler le conflit d'usage en production avicole (et surtout animale), production de lisier et la protection de la ressource. Il présente le département comme un laboratoire d'expérimentation. Il semble que cela contribue à lui conférer une légitimité et une audience dans les instances politiques nationales (présidence du groupe de travail sur les OGM du Grenelle de l'environnement).

Du fait de la divulgation d'expérimentations qui ont été généralisées ou sont soutenues politiquement, le Conseil Général s'appuie en conséquence sur un effet vitrine en termes d'approche globale environnementale. Mais ces démarches originales, y compris en termes de dispositifs participatifs par le développement de la « e démocratie » (site web/web TV), demeurent inscrites dans une conception traditionnelle de légitimité démocratique conférée par l'élection contrairement aux associations.

Le Président du Conseil Général se positionne ainsi dans une figure d'élus de proximité, dont l'impératif de neutralité lui impose par exemple d'être garant de la transparence dans la gestion des services publics (à l'origine d'un amendement pour étendre la commission consultative des services publics locaux), en tant que seule condition à même de déterminer le mode de gestion (public/privé) pour chaque structure.

C'était déjà pour ne pas « attenter » à l'autonomie des collectivités tout en impulsant une « dynamique collective » que le Conseil Général, principalement par son vice-président, avait initié la création d'une association des collectivités gestionnaires de l'eau potable et de l'assainissement dans les années 1990.

## **2.2.2 L'ACGEPA : perte de légitimité et transition vers une nouvelle structure départementale**

L'association des collectivités gestionnaires de l'eau potable et de l'assainissement (ACGEPA) du département de la Manche a été créée « l'année de l'eau » à l'initiative du vice-président du Conseil Général en 1991 après la sécheresse de 1989-1990. Ancien vétérinaire, il est aussi maire de la petite commune de Roncet, administrateur à l'Agence de l'eau Seine Normandie et membre du Conseil national sur l'eau.

L'ACGEPA est une association loi 1901 de collectivités qui payent une adhésion volontaire. Son objectif essentiel est d'exercer un rôle d'information, de coordination et de conseil pour tout ce qui concerne les problèmes techniques, administratifs et financiers posés par la création et le développement des installations d'adduction d'eau et d'assainissement, et par l'exploitation et la gestion de celles-ci.

*« [...] l'idée d'une réflexion s'est faite, notamment au travers du Conseil Général puisque nous étions avec l'Agence de l'eau le premier partenaire financier des collectivités. Il a fallu se poser un certain nombre de questions : comment aider et accompagner, quels critères et quels indicateurs, etc. Comme on avait peu de connaissance de nos actions réciproques, l'idée d'une association départementale est née puisqu'il y avait d'autres exemples en France. » (Elu du Conseil Général 50)*

Les réunions sont la principale activité de cette association. Le Président (Vice-président du Conseil Général) invite les présidents de syndicat ou les maires de chaque collectivité adhérente, leur secrétaire, leur directeur technique et techniciens etc., à venir en assemblée échanger sur des sujets divers sur la politique de l'eau portée par le Conseil Général.

De 1991 à 2000, l'association s'est réunie annuellement autour de différents objectifs portés par le Conseil Général en matière d'AEP, d'assainissement et de pollutions agricoles diffuses (PMPOA). Concernant l'AEP, il s'est agi par exemple de traiter de la mise en place de la M49 avec l'aide des services du Trésor Public, de travailler sur le SDAEP, de favoriser les interconnexions, de faire des choix de ressource à conforter et de travailler sur la mise en place des PPC (70% de DUP).

*« [...] dans la Manche, on a depuis longtemps favorisé l'interconnexion, il y a très peu de collectivités qui soient vraiment seules, elles ont toutes une possibilité de s'interconnecter sur un voisin, ce qui fait qu'en cas de problème qualitatif ou quantitatif, elles sont rarement en difficulté. » (Elu du Conseil Général 50)*

Cette dynamique collective n'a cependant jamais dépassé la diffusion d'information, les collectivités demeurant très attachées à leur autonomie de gestion.

*« C'est vrai qu'il y a et qu'il y a toujours eu malheureusement un regard politique sur des travaux qui pourraient être fait ou des fusions de collectivités qui auraient pu à un moment donné se faire, car il y avait une cohérence sur le plan environnemental ou sur le plan de l'alimentation en eau potable, et qui ne s'est pas faites parce qu'il y avait ces problèmes-là qui existaient. » (Agent de collectivité territoriale)*

À la suite de l'étude canalisateurs de 1998, des velléités du Conseil Général de créer un fond de renouvellement alimenté par une redevance n'ont pas abouti face au blocage des collectivités et de la préfecture.

*« L'association a simplement un but de fédérer les collectivités, de les amener à prendre conscience des réalités et à prendre eux-mêmes des initiatives. A l'époque d'ailleurs on avait délibéré sur le fait de créer un fond départemental à l'image du Rhône [50 centimes du m<sup>3</sup>, soit un fond départemental de 3-4 millions de francs] qui aurait permis d'abonder des projets prioritaires [interconnexions]. Et puis les services de la préfecture nous ont cassé la délibération en disant que ça n'était pas légal, donc on n'a pas insisté. » (Elu du Conseil Général)*

Cet échec aurait contribué à la décrédibilisation progressive de cette association dont la fréquence des réunions s'est réduite progressivement (de 2 par an, à une tous les 2 ans).

Cependant, les évolutions réglementaires en matière de normes sanitaires et environnementales, les réalités des finances du département (baisse des budgets) et les réformes politiques (disparition de l'ingénierie publique et réforme des collectivités) risquent de ne plus permettre aux petites collectivités de demeurer indépendantes. D'une part, elles n'auront plus les moyens techniques et financiers de répondre à la réglementation, et d'autre part, elles se verront amputer d'une partie de leurs ressources financières par les politiques nationales actuelles de limitation de la consommation d'eau (notamment agricole) dans les 20 ans qui viennent. Ces deux tendances impliquent pour les élus de réfléchir à faire évoluer la politique départementale de l'eau vers une nouvelle structuration.

Il reste à savoir quelle va être la place de l'association et de son actuel Président dans cette structuration.

Le Président de l'ACGEPA prône de son côté l'évolution des statuts de l'association pour lui faire prendre de nouvelles compétences sans toutefois aller jusqu'à la maîtrise d'œuvre.

Les services de l'État (ex DDE [direction départementale de l'équipement] et ex DDA) étaient des partenaires importants des collectivités, « *tout passait par eux en termes d'étude, de programmation, de maîtrise d'œuvre.* » Il y aurait donc une attente forte des collectivités, aujourd'hui un peu désemparées ; les cabinets privés estimés défaillant en termes de connaissance technique ne pouvant constituer la seule alternative.

Conserver l'association et faire évoluer ses statuts est aussi un moyen pour le Conseil Général de conserver l'adhésion des communes tout en tendant vers une intégration croissante de compétences élargies. Le Conseil Général peut ainsi conserver sa position de non-ingérence dans les choix de gestion des collectivités, tout en impulsant la création d'un outil de délégation de compétence lui permettant de se retirer financièrement et institutionnellement de la gestion de l'eau potable.

*« [...] on va faire une organisation départementale qui ne sera pas un Syndicat départemental, en tout cas dans un premier temps, parce qu'il faut conserver l'identité d'origine de ces différents syndicats. Ça va être une association, fédération des différents syndicats. On n'a pas retenu encore la forme juridique, mais l'important c'est que l'ensemble des grands syndicats producteurs d'eau s'associent et changent leur pratique dans l'harmonisation des traitements et des techniques de distribution, en même temps que d'aller vers un prix moyen pondéré qui en mutualisant les différents systèmes permettra d'aller vers quelque chose de plus homogène. » (Elu du Conseil Général)*

Le Conseil Général est membre du SDEM et de Manche numérique qui associe toutes les collectivités, mais « *il n'est pas dans l'air du temps de rentrer dans de nouveaux syndicats* ».

De même que pour la gestion des déchets, actuellement basée sur des syndicats locaux appuyés par des centres d'enfouissement technique, le Conseil Général ne souhaite plus intervenir dans la gestion de l'eau potable. Le désengagement du Conseil Général prend ainsi la forme d'une « *stratégie d'initiative aux collectivités* » qui vise à optimiser les 5-6 syndicats majeurs du département.

La nécessité de ne pas « bousculer » les collectivités attachées à leur territoire par un degré d'intégration trop rapide des niveaux de compétences par la structure fait consensus. De même, l'argument de conserver une organisation appuyée sur des grands syndicats est présenté comme une garantie de conservation de l'identité des territoires et de responsabilisation des collectivités.

Toutefois, bien qu'étant identifiée comme un acteur fondateur de la politique départementale de l'eau, elle renverrait pour certains à une gestion jugée passéiste et contribuerait à rendre peu crédible le portage du projet de structuration départementale. En position de « stand-by »,

l'ACGEPA ne faisait pas partie des porteurs de projet de la nouvelle structure. Ainsi, on peut penser que parler de faire évoluer les statuts de l'association plutôt que de « structure départementale syndicale » était, au moment de nos enquêtes, moins une stratégie de conservation de l'adhésion des collectivités, qu'une façon de fermer les livres de l'association.

### **2.2.3 Les services de l'État : Vers la fin d'une assistance technique affirmée aux collectivités**

L'ARS<sup>14</sup> de la Manche (incluant l'ex DDASS de la Manche) a comme mission le contrôle sanitaire des eaux conformément au code de la Santé publique. Dans le cadre de cette mission globale, elle participe aux procédures de recherche de nouvelles ressources avec les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre et les financeurs. Elle réalise le suivi et le contrôle réglementaire de la qualité des eaux distribuées et de la protection des captages. Jusqu'à un passé récent, tous les prélèvements sur les réseaux d'eau potable étaient effectués par les agents de l'ARS. Ici comme ailleurs, cette mission est tombée dans le domaine concurrentiel. Actuellement, dans la Manche, les prélèvements au niveau de la distribution sont confiés au laboratoire départemental après appel d'offres. En revanche l'ARS a conservé les prélèvements au niveau des ouvrages. De même, consécutivement à l'affirmation des missions régaliennes d'inspection et de sanction des services de l'État, le contrôle des installations de traitement et de l'effectivité des mesures de protection des captages d'eau potable inscrites dans la DUP, était en cours d'organisation au moment de nos enquêtes de terrain.

Par ailleurs, paradoxalement au renforcement du service dans les années 1980 (de 3 à 22 agents sanitaires), l'ARS fait aujourd'hui état d'une baisse des effectifs : le service qui traite de tous les sujets de santé environnementale compte 16 agents, dont 5 pour l'AEP (1 ingénieur et 4 techniciens).

L'ARS travaille conjointement avec la DDTM pour les enquêtes publiques, les présentations au Conseil Départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) et l'élaboration des actes administratifs (arrêtés conjoints d'autorisation de prélèvement et de mise en distribution). Le suivi de la procédure des PPC est reconnu, de part et d'autre, avoir été toujours effectué en binôme : la DDTM assurait la partie technique et l'ARS la partie réglementaire. Les agents de la DDTM qui réalisaient la maîtrise d'œuvre pour les collectivités intégraient la mise en place des périmètres dans leurs missions de conseils non rémunérés.

L'ancienneté du responsable du service santé environnement sur le département (30 ans) contribuerait à entretenir ce qui est présenté comme des bonnes relations avec les autres services de l'état, et un dialogue avec les collectivités.

Une des spécificités de l'ARS de la Manche est en effet la revendication d'un rôle assumé d'informateur, directement auprès des collectivités ou par l'ACGEPA, et de prescripteur qui va au-delà de ces missions classiques.

Elle a choisi d'opérer un conseil technique directement auprès des collectivités : elle travaille sur les premiers prélèvements d'eau pour définir les filières de traitement qu'elle juge adaptées à la conformité des eaux distribuées.

Dans les années 1980, la DDASS participe au programme départemental d'amélioration de la qualité organique (bactériologie et produits nitrés). Elle intervient par exemple dans des formations auprès des agriculteurs sur la question des intrants.

---

<sup>14</sup> Née le 1er avril 2010 de la fusion de l'Agence Régionale de l'Hospitalisation (ARH), de l'Union Régionale des Caisses d'Assurance Maladie (URCAM), de la DDASS, de la DRASS, de la Mission Régionale de Santé (MRS) et du Groupement Régional de Santé Publique (GRSP).

Consécutivement, elle investit le champ de la « *reconquête de la qualité organoleptique* » de l'eau distribuée qui serait alors altérée par l'utilisation de chlore en présence de matière organique. Cet argument marque plus fondamentalement un double positionnement ferme de l'ARSDT contre l'utilisation de chlore - et plus généralement de process chimiques - et pour la généralisation de solutions de traitement poussé.

L'objectif moteur de produire « une eau d'excellente qualité » passe donc nécessairement par l'incitation des collectivités à investir dans la modernisation des filières de traitement. Dès les années 1990, des filières de type membranaire, à filtration lente (ultra filtration) et aux charbons actifs ont ainsi été testées pendant 3 ans avec l'Agence de l'eau et le Ministère de la Santé (1<sup>ère</sup> unité membranaire au niveau du Syndicat « Pays du bocage »), avant d'être généralisées. Le double objectif de conformité sanitaire et réglementaire (1) et d'application de ce qu'on peut qualifier de principe de précaution à l'égard des process chimiques (2) conduit parallèlement la DDASS à inciter les collectivités à abandonner leur ressource en eau superficielle, au profit des interconnexions et/ou substitution avec des ressources en eaux souterraines. Leur nombre s'est ainsi vu quasiment divisé par deux en 20 ans (de 43 à 22).

Cette position sanitaro-centrée vis-à-vis des eaux superficielles n'est pas toujours partagée par tous les partenaires institutionnels, et notamment l'Agence de l'eau, lorsqu'elle vient en contradiction avec l'enjeu de préservation du milieu ou engage des volumes financiers trop importants.

*« Sur les eaux souterraines, on a eu un grand débat avec St Lô qui voulait aller chercher des eaux souterraines dans le centre Manche. On a alors ramé pendant quasiment 10 ans pour leur faire améliorer leur système de traitement en rivière pour préserver les nappes du centre Manche. La MISE (mission inter services de l'eau) a bien fonctionné puisque l'Etat et l'Agence ont affirmé devant St Lô que la meilleure solution était la rivière. Ça a fait l'objet de longs débats avec l'ARS qui était sur une solution plus eau souterraine qui est beaucoup plus sécurisante en terme de santé publique. Néanmoins, s'ils étaient allés au bout de leurs études sur les eaux souterraines, on aurait été obligé de se mettre d'accord sur un volume prélevable. Seule l'Agence aurait eu les moyens financiers pour aller au bout. » (Agent de l'administration d'Etat)*

Mais la précaution sanitaire voulue par l'ARS ne s'arrête pas aux solutions de substitution. En sus, les collectivités mettant en activité des points de prélèvements de substitution aux captages abandonnés pour cause de concentrations trop élevées en nitrates (50), et plus récemment en pesticides, sont incitées à installer, même à titre préventif, une usine de traitement aux charbons actifs.

Ce qui peut être qualifié d'un référentiel « hygiéniste » et « précautionniste » (notamment vis-à-vis des effets mal connus du chlore sur la santé) porté par le responsable du service santé-environnement semble expliquer le fort investissement des collectivités du département dans une logique de gestion curative (mais non chimique) et palliative (abandon de ressource et interconnexion) du risque sanitaire. Toutefois, s'il a pu impacter autant les choix de gestion des collectivités, c'est certainement pour une large part, parce que ces solutions ne sont très peu contestées par les autres acteurs institutionnels.

Les solutions techniques adoptées n'imposent au final que peu de contraintes aux activités agricoles conventionnelles, dont les intérêts sont fortement représentés sur le territoire. Par ailleurs, les acteurs de la société civile (associations environnementales, d'usagers) susceptibles d'exercer une pression sociale sur les élus et de faire valoir la coexistence d'un référentiel plus environnementaliste axée sur des solutions préventives (conversion des terres agricoles) avec le référentiel hygiéniste, sont absents du système d'action territorial.

*« [...] c'est un département très agricole, l'essentiel de la pression est agricole quand on sort du nucléaire. On n'est pas dans la situation bretonne ni en terme de pollution, ni*

*en terme de pression associative. On est dans un département où il n'y a aucune pression associative pour faire que les politiques s'attaquent aux agriculteurs. Donc tout ce qui est préventif n'a jamais été un élément fort. Mais finalement, on a peu de curatif. Notre option, c'est fermer les points d'eau. L'ARS DT n'a jamais délivré de dérogation en eau potable. On a toujours réussi à trouver une ressource à côté pour interconnecter, pour se débrouiller. » (Agent de l'administration d'Etat)*

Dans le contexte de la réforme générale des politiques publiques (RGPP) et de l'émergence de la structure départementale de gestion de l'eau DCH, l'ARS DT adopte une double position. Pour suppléer au retrait et à la privatisation progressive des missions d'appui de l'État, elle prône la nécessité pour les collectivités de se regrouper pour disposer d'équipes techniques taillées pour fournir durablement un conseil adapté et une assistance indépendante. L'échelle départementale lui apparaît en ce sens pertinente.

Néanmoins, en l'état, l'ARS DT reste vigilante sur la nécessité de conserver la main sur les missions encore sous sa responsabilité, et notamment celle de collecte et de traitement des données relatives à la qualité des eaux. Elle signifie ainsi son accord pour que les données de SISE-Eaux soient utilisées dans le cadre d'un système départemental, mais sous condition que les interprétations soient faites par l'ARS DT et que l'origine des données soit mentionnée.

**Avant la création de la DDTM**, la DDA intervenait dans le domaine de l'AEP et de l'assainissement sur toutes les collectivités rurales du département, réparties en 3 secteurs (Sud, Centre et Nord). Concernant plus spécifiquement les questions de ressource, un agent s'occupait de l'ensemble du département. Les missions étaient alors essentiellement des missions de maîtrise d'œuvre. Le service ingénierie de la DDA tenait 80% de l'eau potable du département, St Lô et Cherbourg assurant leur propre gestion technique. Mais suite aux dernières réformes de la fonction publique, la DDTM de la Manche a dû supprimer son service ingénierie (17 agents) et réorganiser ses services (disparition de la mission assainissement).

Actuellement, trois services recomposés interviennent sur les questions de gestion de l'eau potable au sein de la DDTM de la Manche.

- Un premier service est le service « environnement ». Il comporte deux unités : l'unité « protection de la ressource en eau » (périmètres, bassins d'alimentation des captages [BAC], procédure prélèvement/dérivation...) et l'unité « service public » qui effectue encore de l'assistance à la gestion de service public (GSP), et qui peut apporter un appui pour la mise en œuvre de la loi Sapin relative à la Délégation de Service Public (DSP). Les activités relatives à des dernières missions sont en forte diminution, puisque la délégation doit s'arrêter fin 2011.
- Un second service est le service « analyse des territoires et développement durable » chargé d'optimiser l'action territoriale. C'est un service technique transversal qui vise le croisement de l'ensemble des enjeux sur un territoire et la hiérarchisation des politiques. Il réalise des missions d'études, de prospective, notamment avec des outils géomatiques et des SIG.
- Enfin, la mission inter service de l'eau (MISE) est chargée de coordonner les services déconcentrés de l'État dans le domaine règlementaire sur l'eau.

Dans le département de la Manche, la MISE est élargie au Conseil Général sur la politique d'assainissement, mais pas sur la politique de l'eau potable. Ce cloisonnement entre la MISE et le Conseil Général est révélateur de négociations, concernant tant les PPC que les actuelles aires d'alimentation des captages (AAC), qui s'exercent au sein groupe départemental de suivi de l'accord-cadre sur les PPC.

Le différentiel d'investissement du Conseil Général entre l'AEP et l'assainissement serait symptomatique de deux éléments plus généraux. D'une part, la gestion de l'eau potable

demeure inscrite dans une conception, tant au niveau national (Ministères) que celui des bassins versants (SDAGE), restreinte à la « santé humaine ». Le SDAGE, tant de 1996, que le dernier de 2008 pourtant sensé être imprégné du référentiel « intégré » de la Directive européenne cadre sur l'eau (DCE), est considéré comme « muet » sur la question de l'eau potable. D'autre part, la responsabilité, renforcée puisque maintenant pénale, de garantir la fourniture d'une eau conforme aux normes de qualité sanitaire demeure au niveau des collectivités distributrices. Parallèlement, l'État perd en capacité d'action, de conseil, de connaissance et d'assistance, il est donc de moins en moins en mesure d'intervenir sur la gestion du service d'eau potable des collectivités. Ce retrait acté de l'État du volet de l'assistance aux collectivités, dans un département où ses services investissaient particulièrement ce rôle, comporterait plusieurs risques.

Un premier risque est de voir disparaître un historique de connaissance sur le patrimoine des collectivités : celui porté par les agents en poste depuis plusieurs années, et celui inscrit dans les archives. Un risque afférent est que la perte de connaissance s'accompagne pour les services de l'État d'une triple perte : 1) perte de leur capacité d'anticipation des situations problématiques, 2) perte de leur capacité d'incitation des collectivités à leur prise en compte, mais aussi, 3) perte de leur capacité d'action en cas de crise dépassant les collectivités.

Le problème est que certains agents des administrations d'État doutent que le Conseil Général soit en mesure d'assurer la relève de ses missions de connaissance, de conseils et d'assistance envers les collectivités assurées par l'État du fait d'un différentiel d'objectif patent. Les services de l'État (ARS et DDTM), sont maintenant enjoins à ne pas déborder d'un référentiel d'action restreint à faire respecter les réglementations dont ils sont respectivement les garants (code de la Santé publique, code de l'environnement...).

Au niveau du Conseil Général de la Manche, la politique d'assistance aux collectivités s'inscrit prioritairement dans un référentiel territorialo-centré axé sur le développement économique local. Ce différentiel de référentiel s'exprimerait de façon caricaturale dans le domaine de l'assainissement. D'un côté, le Conseil Général promeut la mise en conformité et la protection de l'environnement en subventionnant principalement la mise aux normes des stations d'épuration (en accord avec la Directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines) ; d'un autre côté, dans un objectif de développement local et économique, il subventionne les collectivités sur l'extension de l'habitat.

*« Cela ne s'est pas vu tant qu'on était en période de vaches grasses, mais dès qu'on était en période de vaches maigres, les deux ambitions ne se sont plus rejointes. Ce qui aboutit à une dichotomie de la politique de l'assainissement, que l'on risque de retrouver dans l'eau potable. Les demandes de prélèvement complémentaires c'est dans l'espoir de voir arriver une industrie agro-alimentaire plus que d'améliorer leurs filières de traitements. » (Agent d'une administration d'État)*

La baisse des effectifs de la DDTM aboutit à une perte de la vision générale de l'AEP sur le département. De plus, sur le plan de l'assistance, les exploitants ne se substituent pas à la DDTM pour la partie administrative des dossiers. Ils réalisent une programmation des travaux, mais la DDTM ne pourra plus intervenir pour les collectivités pour contrôler l'opportunité des travaux. Or, il arrive que le bureau d'études, l'entreprise et l'exploitant soient du même groupe.

Après avoir abordé les spécificités des deux principaux « pôles » du système d'acteur (État et Conseil Général) de la politique départementale de l'eau DCH, ainsi que leurs relations, voyons maintenant comment ils entrent en interaction avec le troisième, l'Agence de l'eau.

## 2.2.4 L'Agence de l'eau Seine-Normandie : une politique aux exigences environnementales renforcées

Le département de la Manche est à cheval sur deux bassins hydrographiques : le bassin Seine-Normandie principalement et légèrement dans le bassin Loire-Bretagne. C'est pourquoi, nous traiterons ici principalement de la politique de l'Agence Seine-Normandie, tout en faisant référence aux différentiels de modalités d'attribution des aides.

### *Les aspects organisationnels internes à l'Agence de l'eau*

Au sein de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, le décloisonnement « équipement/milieu » observable dans la plupart des Agences de l'eau est rendu visible par le déplacement de la mission agriculture, du service investissement dans le service milieu. Il s'inscrit dans l'évolution des problématiques prioritaires entre le 8<sup>ème</sup> programme, consacré au PMPOA (mise aux normes des bâtiments d'élevage) et le 9<sup>ème</sup> programme, axé davantage sur la protection de la ressource et donc rattaché au milieu. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, il semblerait que ce rapprochement était aussi voulu par le directeur local qui a souhaité afficher un binôme chargé d'intervention investissement et chargé d'intervention milieu pour chaque captage Grenelle. L'objectif est d'amener les chargés d'investissement à intégrer les compétences liées à la protection de la ressource. Ces mutations se posent en termes de changement de culture professionnelle pour les chargés d'opération investissements ou, pour caricaturer, chaque problème renvoie à une solution technique sans qu'intervienne nécessairement la prise en compte d'enjeux territoriaux spécifiques ou la gestion de situations conflictuelles.

Ce qui est appelé « l'approche grenelle » vient également renforcer l'intégration de l'obligation de résultat.

*« [...] le service technique de Nanterre organise des formations et insiste pour que les deux services soient présents et je pense que ça fonctionne. Pour moi, l'approche Grenelle apporte beaucoup pour qu'on oblige tous les services à se focaliser sur quelques priorités et à se donner une obligation de résultat. » (Agent de l'administration d'Etat)*

Pour le moment, les mécanismes de responsabilisation des agents demeurent à l'échelon collectif. Cependant actuellement il y a la diffusion de la RGPP qui s'inspire des pratiques du « nouveau management public » qui vise à faire baisser le budget de l'État, à diminuer drastiquement le nombre de fonctionnaires, et à contraindre le service public à adopter les pratiques de management de certaines entreprises privées au sein des Agences. Par conséquent au moment de nos enquêtes de terrain, il y avait de nouvelles exigences individuelles (rapport de la Cour des comptes, 2010). La prime à la performance demeurait quand même encore collective (prime par Agence) et liée au contrat d'objectif avec le ministère. Dans le même temps, le ministère projetait une mutualisation des moyens entre Agences et office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) (indicateurs de suivi) mais aussi un rapprochement des statuts.

Au niveau de l'équilibre des pouvoirs au sein du comité de bassin, bien que les associations de défense des consommateurs et de l'environnement votent ensemble, ils demeurent minoritaires face aux collègues des élus où les proportions de ruraux et d'urbains seraient équivalentes.

### *Une enveloppe financière qui ne nécessite pas de conditionnement des aides au SDAEP*

L'Agence de l'eau Seine Normandie est une des Agences les mieux pourvues financièrement. C'est notamment pourquoi, le recours à des mécanismes de conditionnement des aides est peu employé. Exemple notable, l'Agence de l'eau Seine Normandie ne conditionne pas ses aides

aux travaux inscrits dans le SDAEP, elle n'a pas d'exigences très précises ou de cahier des charges, comme les Agences de l'eau Loire-Bretagne et Adour Garonne (présentés comme les « deux jumeaux »), moins pourvues financièrement.

Ce différentiel de positionnement est source de tensions sur les départements à cheval sur deux Agences. Par exemple, dans l'Orne, l'Agence de l'eau Loire Bretagne exige que le SDAEP débouche sur de la programmation (visibilité à 5 ans années par année). Or, à l'image du Conseil Général de la Manche, le Conseil général et le syndicat départemental, maître d'ouvrage du SDAEP, ne veulent pas se substituer aux collectivités dans la définition des priorités.

Ces mécanismes d'incitation par le conditionnement des aides exclusivement à des programmes pluriannuels de travaux prévus dans le SDAEP utilisés par les Agences, n'est pas perçu comme « *une bonne gouvernance* » dans le sens où l'Agence de l'eau finie par se substituer aux décideurs. À l'inverse, la convention de partenariat, en tant que document d'orientation, permet d'établir en commun une programmation qui n'est pas forcément pluriannuelle.

*« [...] qui mieux qu'une structure telle que le Département et l'Agence de l'eau qui a une vision globale est à même de donner une orientation forte, donc une programmation qui donne une certaine souplesse. » (Agent de l'administration d'Etat)*

C'est pourquoi, si l'Agence de l'eau et le Conseil Général ont une programmation conventionnée au titre de l'assistance aux communes pour la réalisation des travaux prévus au SDAEP (interconnexion), l'enveloppe SUR est contractualisée sur un montant annuel (non pas par opération) et c'est aussi annuellement que la conformité de la programmation aux orientations et aux choix faits en comité de pilotage est visée.

L'Agence de l'eau Seine Normandie aide concrètement de la mobilisation et la protection de la ressource (acquisition foncière, indemnisation des servitudes, mesures agri-environnementales, économies d'eau dans les équipements collectifs ...), jusqu'à sa mise à disposition aux collectivités, en passant par les travaux curatifs. Elle s'arrête physiquement au premier réservoir d'eau potable, même si elle prend en compte le stockage au titre de la sécurisation. Ce serait donc en complémentarité que le Conseil Général de la Manche aurait pris le créneau du renouvellement.

Sur le volet de la protection de la ressource, le Conseil Général a souhaité conserver une certaine indépendance. La création d'un poste de chargé des PPC, au sein du service eau sans demande de financement auprès de l'Agence, illustre, pour certains, la volonté du Conseil Général que l'Agence ne s'immisce pas sur certains dossiers et ainsi rester libre de ses actions. Il en va de même pour les collectivités, l'Agence promeut un portage de l'animation des PPC par la collectivité. Le SYMPEC a depuis plus de 10 ans un marché reconduit avec la Chambre d'agriculture de conseil agricole auprès des agriculteurs, mais il n'envisage pas forcément de l'assumer directement. Il autofinance en totalité un demi-poste d'animateur « *technicien environnemental* » qui n'a pas la compétence technique agricole.

Les services de la DDTM n'assurent plus la mission d'assistance et de conseil directe aux collectivités. Parallèlement, les capacités de financement du Conseil Général sont en diminution. Ainsi, à mesure que le champ des actions du Conseil Général en direction des collectivités se réduit, s'accroît celui de l'Agence de l'eau en tant que premier financeur et principale source d'orientation de la politique de l'eau à l'échelle départementale.

*« le Conseil Général n'a pas un fort poids au niveau de l'Agence même si le vice-président du Conseil Général fait partie du Conseil d'administration de l'Agence de l'eau. L'Agence de l'eau mène sa politique de façon indépendante. » (Agent de collectivité territoriale)*

L'Agence met fortement l'accent sur la mise aux normes de l'assainissement (STEP en zone littorale). Parallèlement, en matière d'eau potable, comme cela peut être observé à l'échelle

nationale, elle se recentre sur les MAET dans les zones de captages sensibles aux pollutions diffuses. Les acquisitions foncières inscrites dans le SDAGE sont promues et assistées financièrement par l'Agence de l'eau. La Chambre d'agriculture les conteste et l'État les soutient officiellement, mais il ne dispose pas de ressources financières pour en faire une politique à proprement parlé.

Une cinquantaine de captages ont été retenus comme prioritaire SDAGE par l'Agence dans le département, ils incluent les 7 champs captants Grenelle (12 forages). Les services de la DDTM de la manche (DDT ex ingénierie et DDT service économie agricole) perçoivent la concentration des moyens financiers et humains et l'accélération des temporalités demandées par l'Agence sur cette politique. La DDTM prétend en conséquence se positionner comme un modérateur, entre une Agence qui pousse et des structures qui freinent, afin de faciliter la mise en place des mesures d'accompagnement sur les AAC.

### ***Des aides aux solutions curatives de plus en plus conditionnées à la réalisation d'actions préventives***

Par contre, sur le volet de protection de la ressource en eau potable, l'Agence de l'eau conditionne ses aides aux solutions curatives, à la mise en œuvre de dispositifs préventifs de protection de la ressource en eau.

Le 8<sup>ème</sup> programme, dans ses principes, conditionnait son aide au traitement ou aux interconnexions à l'engagement de la collectivité dans la réalisation d'au moins une étude diagnostic du territoire, voire à l'engagement d'une réflexion sur la mise en place d'un programme d'action de protection de la ressource.

Au regard de la pression réglementaire et la publicisation croissante des problèmes de pollution diffuse agricole (principalement nitrates et pesticides), le 9<sup>ème</sup> programme est estimé plus exigeant en termes d'élaboration et de mise en œuvre des programmes d'action. Initialement, les collectivités devaient produire une DUP, mais ce critère s'est avéré trop restrictif pour être en cohérence avec les objectifs du Plan national santé-environnement (PNSE) de 100% de captages protégés en 2010. La conditionnalité renégociée intègre en conséquence les PPC au stade des conclusions de l'hydrogéologue agréé. Le rendement de réseau selon 3 classes (urbain, rural, semi-rural), la nature du réseau et l'indice linéaire de perte sont aussi des critères de conditionnalité. Le renouvellement est d'ailleurs annoncé comme un des gros sujets du 10<sup>ème</sup> programme, une étude ayant montré près de 100 ans de taux de renouvellement annuel à 1%.

Le 9<sup>ème</sup> programme de l'Agence propose également un panel d'action possible pour limiter les pollutions agricoles diffuses. Cependant, s'agissant des aides directes aux agriculteurs, l'Agence n'a quasiment pas d'autres outils que les dispositifs d'aide retenus dans le Plan de développement rural hexagonal (MAE, aides aux investissements non productifs, plan de modernisation des bâtiments d'élevage, etc.).

Les aides directes du 9<sup>ème</sup> programme aux agriculteurs ne figurant pas dans le PDRH financent principalement de la formation, de l'animation, et des acquisitions foncières. (Source : Barthes et al., 2009)

L'action de l'Agence de l'eau Seine Normandie consiste donc à encourager les collectivités à être opératrice de la mise en place d'un programme, et à combiner les mesures les plus appropriées vis-à-vis des enjeux de reconquête de la qualité de l'eau. Les collectivités primaires n'ayant pas forcément de service technique, l'Agence de l'eau incite et soutient l'investissement des collectivités dans l'animation des procédures : élaboration d'un cahier des charges, recrutement d'un bureau d'études, contact avec la profession agricole, voire démarchage des agriculteurs pour « vendre des mesures ». Le 8<sup>ème</sup> programme finançait déjà l'animation sur une base de 50%, la subvention peut maintenant atteindre 80% pour les captages Grenelle.

Les collectivités de base sont réticentes à l'embauche d'un animateur (pas forcément approprié, pas matière à occuper un plein temps). Le portage de l'animation se traduisait dans ces cas en formules de prestation de service sous-traitées à la Chambre d'Agriculture.

Le contexte de renforcement des outils et moyens dans les AAC par le dispositif réglementaire des captages prioritaires Grenelle tendrait à créer les conditions d'une plus grande implication des collectivités pour ces captages.

*« Maintenant les choses évoluent un peu [impulsion Grenelle] parce que de plus en plus de collectivités engagent un diagnostic avec un échancier identique, donc elles se retrouvent toutes confrontées à la même difficulté de savoir comment animer et c'est plus facile maintenant de mutualiser, ça se fait et ça prend bien. » (Agent de l'administration d'Etat)*

Sans redevance spécifique pour les pollutions agricoles diffuses et avec un budget contraint, l'Agence avance l'argument d'une absence de légitimité à engager des fonds dans ce domaine, et ce, d'autant plus vis-à-vis du poids des aides de la Politique agricole commune (PAC) (environ plus de 10 fois supérieur au budget des Agences dédié à l'agriculture). Ces arguments auraient conduit l'Agence à devoir définir ses modalités d'intervention en fonction de problématiques prioritaires comme l'eau potable et la préservation des zones humides. De plus, un autre problème se pose, même si l'agence prévoit des fonds pour indemniser les agriculteurs (dans les MAE DCE notamment), ces mesures sont très peu demandées par les agriculteurs qui n'y voient pas un grand intérêt par conséquent l'Agence de l'eau Seine Normandie n'arrive pas à dépenser le budget prévu. Par exemple en 2008 uniquement 50% des fonds prévus dans le PDRH par les agences pour lutter contre les pollutions diffuses ont réellement été dépensés. (Source : Barthes et al., 2009)

Le dispositif PMPOA (du plan de développement rural national sur la période 2000-2006), dont l'inefficacité a été largement actée au regard des sommes investies, est à ce titre présenté comme un contre exemple puisqu'il consistait à accompagner une politique départementale sans autre niveau de priorité que la taille des exploitations.

Pour ces raisons, l'Agence accompagne des actions directement prises en charge par les collectivités. Certaines concernent le conseil agronomique, l'accompagnement technique, les MAE, les petits aménagements hydrauliques, etc. . La maîtrise foncière renvoie également à une politique ancienne d'aide à l'achat foncier dans les PPC, mais peu mise en œuvre du fait d'un accompagnement financier et humain important au PMPOA dans le 8<sup>ème</sup> programme.

Le 9<sup>ème</sup> programme donne une ouverture à la maîtrise foncière des zones vulnérables identifiées dans le diagnostic de vulnérabilité, mais qui pose des conditions de gestion difficile, les surfaces des BAC pouvant être importantes. Les agents iraient donc plus vers la possibilité de favoriser l'existence d'une zone de dilution à proximité du captage et en lien avec le PPC (bandes enherbées, etc.).

### ***Une orientation plus affirmée vers du changement de système de culture***

L'Agence accompagne également, dans le cadre des MAE, l'évolution des systèmes d'exploitation vers l'agriculture biologique et les systèmes fourragers économes en intrants. Localement, en Basse-Normandie, l'Agence est le principal financeur de la MAE bio.

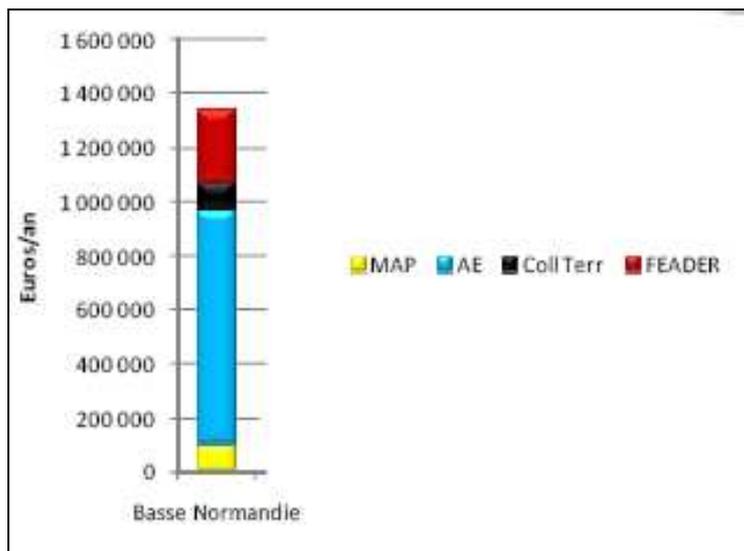


Figure 6 - Les organismes pourvoyeurs de fonds sur le dispositif MAE-conversion bio du PDRH dans la Région Basse-Normandie (Source : Barthes et al., 2009)

Le Conseil Général n'a pas d'outil économique à même de contrer les aides de la PAC pour orienter les pratiques agricoles (Figure 6). Pour l'Agence, les exploitations agricoles ne peuvent donc évoluer vers des systèmes vertueux vis-à-vis de l'eau qu'avec la Politique Agricole Commune par un effet de bascule entre les fonds du premier vers ceux du deuxième pilier, sans quoi il n'y aura pas un réel effet sur les systèmes.

Le Grenelle est venu rendre acceptable et même impose l'incitation explicite à la promotion de l'agriculture biologique dans des arènes où le poids des relais de l'agriculture conventionnelle l'interdisait. Les services agricoles de l'Agence de l'eau Seine Normandie avaient par exemple été contraints de modifier un article du SDAGE faisant référence au BIO pour le remplacer par l'affichage d'une « agriculture respectueuse de la ressource ».

Cependant, à l'échelle des territoires, ce changement d'affichage vient se confronter aux systèmes de co-gestion avec les organismes professionnels agricoles (OPA) majoritaires en place, nécessitant pas à pas l'intégration de ces nouvelles exigences de l'Agence dans les outils d'opérationnalisation des programmes d'action.

La crise du lait, en révélant une plus grande stabilité des systèmes économiques (prix du lait) en agriculture biologique aux aléas du marché, aurait agi comme un catalyseur des projets de conversion. Ces « projets de conversion par opportunisme » froisseraient les groupements d'Agriculteurs biologiques en place. L'Agence a adopté une position intermédiaire qui consiste à dire qu'« à partir du moment où ça sert la ressource, peu importe la motivation de départ », sous la condition que ce changement dans les systèmes d'exploitation soit suivi par le conseil technique agricole.

Toutefois, la normalisation européenne de l'agriculture biologique par le bas laisse craindre une multiplication des opérateurs territoriaux aux ambitions asymétriques en matière changement de pratique. La maîtrise d'ouvrage par les bénéficiaires de l'action, les syndicats d'eau, est alors présentée comme pouvant représenter une garantie d'intégrité de la démarche. Ce critère de l'intégration du bénéficiaire dans la démarche est présenté comme récurrent.

Toutefois, dans un département où la collusion est forte avec les OPA majoritaires, l'intervention du Conseil Général, au nom des collectivités, à l'image du Calvados, présente le risque d'une déresponsabilisation des collectivités ayant la compétence « eau potable » de l'enjeu de restauration de la qualité des ressources en eau.

## 2.2.5 La Chambre d'agriculture : une hégémonie territoriale qui exerce un quasi-monopole vis-à-vis de la médiation avec les agriculteurs

De façon générale, les acteurs institutionnels reconnaissent l'implication de la Chambre d'Agriculture dans les dispositifs réglementaires et de concertation agri-environnementaux. On peut supposer que ce rapport relativement consensuel sur les questions techniques est facilité par un « effet de vitrine » qu'imposent les fonctions nationales des représentants agricoles locaux.

*« Avec la profession agricole, on n'est pas du tout dans un contexte breton. [...] le SAGE essentiellement breton du Couesnon, où il y a un rapport de force entre agriculteurs et lobby environnementaux. Ici les lobbies environnementaux n'existent pas. Et on a une profession qui a toujours accepté de prendre de l'avance sur les questions environnementales. Le plan de modernisation des bâtiments d'élevages, il a été expérimenté ici. [...] pendant plus de 10 ans du plan d'action de la directive nitrate, on n'est jamais allé au clash. On a deux acteurs agricoles qui sont M. Rémi BAILHACHE qui est le Président de la Chambre d'agriculture et M. Pascal FERREY (1<sup>er</sup> Vice Président) qui sont les deux représentants environnementaux de leurs structures nationales. [...] Ça ne veut pas dire que tout est rose, mais en tout cas ils acceptent de se mettre autour d'une table pour parler environnement. Après, quand ils repartent à Paris ils ont leur casquette nationale. » (Agent de l'administration d'Etat)*

La chambre d'agriculture de la Manche intervient directement dans la gestion de l'eau potable de par son implication à de multiples stades de la procédure de protection des captages d'eau potable.

En tant qu'organisme consulaire, elle donne un avis dans le cadre de la procédure d'établissement des périmètres de protection de captage (3 agents du service environnement). Elle est aussi signataire de l'« accord-cadre départemental relatif à la mise en place des PPC et aux prescriptions liées aux activités agricoles » signé pour la première fois en 1999, après 2 ans de négociations, entre les services de l'État (ex- DDASS, ex-DDAF et ex- DSF [direction des services fiscaux]), le préfet, le Président du Conseil Général, le Président de l'ACGEP (Vice-président du Conseil Général), la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et l'Agence de l'eau Seine Normandie.

*« Il y a un certain nombre de prescriptions qui sont à mettre en place et qui contraignent plus ou moins l'agriculture avec des périodes différentes. Alors, je vais dire qu'avant les années 1990, ce n'était pas très contraignant [...]. À partir de 1995, les démarches ont commencé de façon beaucoup plus importante, avec des prescriptions qui allaient en augmentation, de plus en plus contraignantes aussi par rapport à l'agriculture [...]. Et donc, ça nous a amenés à réfléchir avec les autres interlocuteurs sur la mise en place d'un cahier des charges pour savoir comment il fallait faire les PPC et les règles à appliquer avec un accord-cadre. » (Représentant du monde agricole)*

Sur le volet de la mise en œuvre, elle intervient comme prestataire de service dans la réalisation de l'étude technico-économique (ou en relation directe avec le prestataire) qui vise, dans une première phase, la recherche et l'étude des solutions à mettre en place pour répondre aux prescriptions de l'hydrogéologue (trois types de prescriptions en fonction de la situation des points d'eau).

La seconde phase du diagnostic consiste en le suivi et l'accompagnement de la mise en œuvre des solutions « alternatives ». Les agents des services d'utilité agricole et de développement et ceux d'organes de formations de la Chambre d'agriculture interviennent directement auprès

des agriculteurs. Cette seconde phase inclut également le versement des indemnités compensatrices aux agriculteurs basées sur le barème d'indemnisation en cas d'éviction.

Initialement, l'Agence de l'eau était l'unique financeur, mais jugeant les montants des indemnités calculés par la Chambre d'agriculture disproportionnés, elle a rapidement imposé des limites. Cette situation de conflit départemental, du fait de représentants agricoles départementaux cumulant des fonctions nationales, est remontée jusque dans les ministères (chargé de l'environnement, etc.).

Le président de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) de la Manche est le représentant de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) sur les dossiers environnementaux. Le président de la Chambre d'agriculture est le vice-président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), où il était chargé de l'environnement, avant d'être aux affaires économiques. La profession agricole de la Manche est également bien représentée dans les arènes de décision à l'échelle du bassin Seine Normandie. Le vice-président du conseil d'administration de l'Agence est conseiller général et un des plus gros agriculteurs de son canton.

Pour mettre fin au « blocage », le Président du Conseil Général aurait finalement pris la décision que le Département verse un complément financier. Toutefois, le taux de participation effective du Conseil Général aux 40% de prise en charge conjointe Conseil Général et Agence n'apparaît pas dans le document.

La Chambre est ainsi l'interlocuteur et le prestataire privilégié des collectivités concernées par les PPC ou les BAC pilotes et chargées d'implanter et d'animer des dispositifs agri-environnementaux. Bien que l'efficacité agro-économique des MAE ait été fortement critiquée par les représentants des chambres d'agriculture, la Chambre d'agriculture de la Manche, comme dans d'autres territoires, a réalisé le diagnostic et engagé les agriculteurs à contractualiser des MAE.

Avec le renforcement de la pression réglementaire sur les zones de captages à l'égard des activités agricoles, les modalités d'indemnisation des agriculteurs prévues dans l'accord-cadre sur les PPC sont jugées insuffisantes par la Chambre. Dans ce contexte, elle signale sa faiblesse structurelle pour répondre à ces nouvelles exigences.

Il existe un consensus sur la forte proximité entre le Conseil Général et la Chambre d'agriculture dans la définition des orientations de la politique agricole départementale. Or, la Chambre d'agriculture est plus fortement marquée FDSEA depuis les dernières élections (63%), au détriment de la Confédération paysanne (qui vient de la Loire Atlantique) fortement en baisse (25%) du fait du caractère jugé trop politisé de son représentant José Bové.

Le clivage entre les orientations productives portées par les syndicats agricoles rejoint les clivages partisans entre le Conseil général (majoritairement à droite) et le Conseil régional (passé à une majorité de gauche). Ainsi, le Conseil Régional soutient le groupement d'agriculture biologique de la région Basse Normandie et le développement de la Bio, auxquels la Chambre d'Agriculture de la Manche a longtemps fait barrage.

Dans le contexte du plan gouvernemental de développement des surfaces en agriculture biologique, la Chambre est toutefois contrainte d'intégrer des nouvelles compétences techniques. Elle doit pouvoir répondre aux nouvelles exigences des financeurs de programmes agri-environnementaux pour demeurer un interlocuteur privilégié. Elle doit pouvoir aussi demeurer crédible en tant que représentant pour accompagner un nombre croissant d'agriculteurs qui souhaitent convertir leur exploitation. Mais les résistances internes sont fortes, et le changement organisationnel timide. Un seul technicien équivalent temps plein a été affecté à la BIO. Après avoir longtemps contesté l'efficacité agro-économique des

systèmes d'exploitation en agriculture biologique, la Chambre d'agriculture repositionne malgré tout son discours tant sur le plan de son rôle de Chambre consulaire, que sur le plan de la prestation dans les programmes agri-environnementaux.

*« [...] c'est ça le souci entre le GAB (groupement des agriculteurs biologiques) et l'évolution de la Chambre d'agriculture. La Chambre d'agriculture dit le bio, c'est une conduite particulière, mais c'est une conduite agricole, ce n'est pas à part des autres. On a des conduites intensives, on a des conduites intégrées maintenant, on a des conduites bio, on a des conduites raisonnées, c'est une conduite comme les autres. On met des moyens pour le faire, on accompagne des agriculteurs qui sont des entrepreneurs, des chefs d'entreprise qui raisonnent ça, pas parce que c'est une religion, mais parce qu'il y a un projet économique qui fait qu'on peut le faire. »  
(Représentant du monde agricole)*

Il s'agit de ne pas laisser la porte grande ouverte à l'entrisme des GAB à l'échelon départemental ou à d'autres acteurs du marché. L'Agence signale que récemment, des vendeurs d'eau essaient d'engager des opérations tests et s'engouffrent dans les profils de vulnérabilité. La posture de la Chambre est donc de se positionner sur le développement d'une agriculture biologique productive, les circuits-courts étant déjà inscrits dans les réseaux d'agriculture paysanne et biologique. Elle se heurterait cependant encore aux résistances des filières économiques (pas de débouchés de consommation en vente directe suffisant, refus d'engagement des coopératives).

Cette position est encore aujourd'hui relayée par le Conseil Général qui réfléchirait, dans le cadre de l'étude avec SP 2000, à protéger tout le département, mais pas forcément avec l'outil « agriculture biologique ». Du point de vue des vétérinaires par exemple (dont le vice-président du Conseil Général), le BIO qui interdit la vaccination n'est pas une pratique compatible avec la garantie de la Santé publique.

### **2.2.6 La Région Basse-Normandie : une opposition politique partisane limitant son action aux marges externes du système départemental**

La Région Basse-Normandie est la seule région à avoir la totalité de ses Présidents de Conseils Généraux appartenant à la majorité gouvernementale (UMP, Divers droite). Les deux circonscriptions de Caen et celle de Cherbourg sont les seules circonscriptions de gauche (socialistes) de la Région. Malgré tout, à l'instar de la quasi-totalité du territoire national, le Conseil Régional est passé sous présidence socialiste en 2004 (Laurent Beauvais). Il comporte 47 membres (22 pour le Calvados, 16 pour la Manche et 9 pour l'Orne) dont : 15 PS, 4 PCF, 4 Verts, 3 Radicaux, 14 de Centre-Droit, 5 FN et 2 non-inscrits.

Les relations politiques entre le Conseil Général et le Conseil Régional, renouvelé dans une majorité de gauche en 2010, sont qualifiées généralement de « tendues ». Le caractère partisan de cette opposition s'illustre par l'élaboration d'une Charte d'entretien des espaces publics à échelle régionale, mais sans la participation de la Région. Elle est issue d'un partenariat entre les Agences de l'Eau et les trois Conseils Généraux bas-Normands, et la FREDON de Basse-Normandie. Cette charte comporte trois niveaux d'engagement: 1) traiter mieux, 2) traiter moins, 3) ne plus traiter du tout chimiquement.

La Région Basse-Normandie affiche la mise en œuvre d' « une politique volontariste, lisible et efficace, illustrée par le programme EAU'bjectif Basse-Normandie » adopté en 2006 et défini en partenariat avec l'État, les Agences de l'eau (Seine Normandie et Loire Bretagne) et les Conseils Généraux. Dans l'esprit de la Directive Cadre européenne sur l'Eau, elle propose de favoriser les économies et la préservation des ressources en eau. En 2007, première année de mise en œuvre, elle a consacré 1,7 M€ à cet objectif à travers son appui aux Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) (cofinancement de 10 postes d'animateur), à

des interventions à l'échelle du bassin versant (25 opérations aidées d'aménagement des cours d'eau, cofinancement de poste de techniciens de rivière, 4 opérations de prévention des inondations), à la diminution des rejets d'effluents urbains (financement de 10 STEP), à une meilleure gestion des eaux pluviales (financement de 3 collectivités et de 119 particuliers), à l'approfondissement de la connaissance régionale de l'eau et des milieux aquatiques (financement de 10 études, dont 2 projets pluriannuels INRA et IFREMER) et à l'éducation au développement durable dans le domaine de l'eau (soutien des aménagements pédagogiques et tourisme-pêche)<sup>15</sup>. Par ailleurs, la Région est entrée dans le Conseil d'Administration de la cellule d'animation technique pour l'eau et les rivières (CATER) et du groupement d'intérêt public (GIP) Seine-Aval. Le contrat de projet Etat-région (CPER) 2007-2013 prévoit une programmation de 10 M€, associée à 10M€ versés par l'Agence de l'eau Seine Normandie, pour la préservation des milieux aquatiques.

On voit bien comment dans le domaine de la gestion de l'eau, la Région n'intervient véritablement directement dans la politique départementale que sur le volet de l'entretien des cours d'eau. Son intervention dans la politique de l'eau demeurant encore principalement conditionnée par des partenariats intermédiaires comme avec l'Agence de l'eau Seine Normandie. De même, à défaut de relais politiques locaux, depuis 2010, la Région investit formellement le champ politique agri-environnemental via une convention de partenariat avec le Groupement régional d'agriculteurs biologiques (GRAB) de Basse-Normandie, lui-même institutionnellement indigent au niveau départemental.

Elle soutient le renforcement et la promotion de systèmes de cultures biologiques ou « de qualité » : par la prise en charge d'une partie des coûts obligatoires de certification de la production biologique (taux d'aide de 50 % du montant HT, plafonné à 300 € (nombre de demandes limité à 5)) ; par le soutien à l'investissement nécessaire aux filières sous Signe d'Identification de la Qualité et de l'Origine (SIQO) (taux d'aide (cas général) de 30% et de 40% pour des projets AB spécifiques) ; par le soutien à l'investissement de transformation à la ferme (taux d'aide de 40 %) ; par le soutien à l'aménagement des prairies pour favoriser l'accessibilité des animaux à de nouvelles parcelles (taux d'aide de 30 %) ; par le soutien à l'implantation de sécheurs solaires des fourrages (de 40% à 70% selon des phases).

---

<sup>15</sup> <http://cr-basse-normandie.fr/index.php/batir-une-eco-region/environnement/eau>, page consultée le 2 mars 2011.

### **3 Les formes de recomposition des politiques départementales de l'eau DCH**

La partie précédente a permis de poser les grands traits de la dynamique institutionnelle de la scène départementale : les politiques conduites par chaque institution, les modalités de relations interinstitutionnelles, la difficile émergence de nouveaux acteurs sur la scène départementale.

Le régime de gouvernance à trois pôles (polycentrique) observé est aujourd'hui confronté aux évolutions récentes du contexte politique national : renforcement des exigences réglementaires (captage Grenelle), fin de l'ingénierie publique, retrait du Conseil Général ... . Elles pénètrent et entrent en tension avec le régime d'action départemental.

Dans cette partie, il s'agit d'approfondir les éléments soulevés dans la partie précédente en portant le regard sur deux formes de recomposition qui émergent de ce « tournant » - la renégociation de l'accord cadre pour la protection des captages et la création d'une structure départementale -, ainsi qu'une analyse évaluative et prospective des systèmes d'information en place.

Ces trois focus permettront de voir dans quelle mesure on observe, ou non, un retournement des arrangements politiques en place, des nouvelles confrontations de logiques institutionnelles... .

#### ***3.1 Protection des captages et agriculture : entre pression réglementaire renforcée et renégociation des accords locaux***

La particularité manchoise d'une intervention forte des services de l'État auprès des collectivités s'illustre dans la protection des captages dont 68% ont un périmètre de protection. Ce taux de protection supérieur à la moyenne nationale (50,7% en juillet 2007) serait moins dû au renforcement de la pression réglementaire (PNSE, Loi de Santé publique) qu'à la mise en place de l'accord-cadre départemental pour parer à des situations de blocage avec la profession agricole.

Rappelons que l'accord-cadre pour la mise en place des périmètres de protection de captage a été réalisé en 1999 sur la base d'un travail conjoint entre les services de l'État (ex DDASS et DDA, MISE), du Conseil Général et de la Chambre d'agriculture. Il a été réactualisé une première fois en 2005.

Le dispositif réglementaire des PPC est un dispositif préventif à destination des pollutions ponctuelles et accidentelles. Comme dans d'autres configurations territoriales, en l'absence d'outils de protection contre des pollutions agricoles diffuses, les mesures de protection de certains points de captage s'étendent à la protection de la ressource. Ce dépassement de la réglementation est facilité par le choix des services de l'État d'une délimitation restreinte de la surface à protéger.

*« Ce qui a un peu relancé c'est l'accord-cadre départemental car on allait vers une impasse avec l'agriculture. On a fait les BAC avant l'heure. Dans la mesure où on avait des petites ressources qu'on pouvait circonscrire par un périmètre, on a fait des périmètres pas pour protéger les ouvrages, mais pour protéger la ressource. À partir de là, on avait besoin de l'accord-cadre pour indemniser. Ce qui maintenant nous pose problème puisque les BAC ne sont pas indemnissables. Une mesure dans un périmètre est indemnisée, la même mesure juste à l'extérieur du périmètre dans le BAC n'est pas indemnissable. On peut faire une MAE mais pas une indemnité de servitude. Mais c'est parce qu'on avait ces petits points d'eau où on a pu faire les deux que ça a permis de décoincer pas mal de dossiers. » (Agent de l'administration d'Etat)*

Ces choix de gestion auraient déjà permis d'agir sur la qualité de la ressource au niveau du PPC.

« [...] dans le sud Manche, ils ont pratiquement tout le périmètre en zone sensible, ils font des prêts à usage, c'est-à-dire qu'ils prêtent gratuitement des prés aux agriculteurs, mais, en contrepartie, ils ne doivent pas utiliser d'intrant, etc. Et là la qualité s'est améliorée très rapidement. C'était un captage à 60 mg/l et là on est redescendu à 30 sur 10 ans. Ça a été très concluant. » (Agent d'une collectivité territoriale)

L'étude technico-économique réalisée par des experts fonciers et la Chambre est estimée être systématiquement appliquée par l'Agence. Par contre, l'idée initiale de réaliser un échange de terre ou de trouver des solutions alternatives se révèle au final peu pratiquée, si ce n'est le cas d'agriculteurs fortement impactés par les mesures du PPC.

Le protocole prévoit une limitation des intrants sans toutefois les proscrire totalement, il ne préconise pas non plus de MAE. Si des MAE sont mises en œuvre, les aides MAE sont déduites des aides de l'accord-cadre. De même, de par des clivages syndicaux (FDSEA, Confédération paysanne) entre les promoteurs des modes d'agriculture conventionnelle et ceux de l'Agriculture biologique, l'alternative d'une conversion des parcelles concernées à des modes de production de l'Agriculture biologique n'est pas explicitement inscrite.

L'accord prévoit également la mise en place de comités de suivi des périmètres de protection dans chaque collectivité. Ces comités de suivi sont composés d'élus des collectivités, des services de l'État, éventuellement d'agriculteurs du secteur et « toutes les personnes du secteur qui sont motivées par la démarche, ce n'est pas très cadré » (Agent d'une collectivité territoriale). Le comité de suivi est chargé de contrôler les résultats (mise en œuvre effective des mesures inscrites dans la DUP) par une visite annuelle des PPC. Il doit également produire une restitution tous les 2 ans, mais il n'y a pas d'obligation de résultat sur la qualité de la ressource.

Les conditions du protocole d'indemnisation sont aujourd'hui jugées insuffisantes par les représentants majoritaires de la profession agricole (Chambre d'agriculture, FDSEA) au regard de « contraintes environnementales » estimées croissantes dans les préconisations des hydrogéologues.

Derrière l'invocation de la renégociation des PPC, on voit poindre un repositionnement de la profession agricole dans le contexte de l'émergence du dispositif des « captages Grenelle ». Le dispositif réglementaire des 507 captages prioritaires Grenelle à l'échelle française vise la reconquête de la qualité des eaux brutes par la résorption des pollutions agricoles diffuses. Il prévoit la mise en œuvre de programmes d'action agri-environnementaux ambitieux (conversion au Bio, réduction drastique d'intrants) au niveau des aires d'alimentation des captages. D'abord volontaires, les mesures inscrites dans les programmes pourront être rendues obligatoires par les préfets en cas d'absence de mobilisation significative dans un délai de 1 à 3 ans.

La sélection et la définition des AAC ont été faites par la MISE et l'Agence sans concertation avec les autres intervenants. Ce choix renverrait à la volonté de ne pas être contraint par la profession agricole sur le choix des captages.

Les captages retenus ont des petites AAC calées sur le périmètre de protection éloigné pour faciliter la mise en œuvre et répondre aux délais fixés. Il existe quelques cas de captages Grenelle où les AAC devrait couvrir 150 ha et le PPC 130 ha. Du fait de ces petites AAC déjà en partie couvertes par les PPC avec des MAE et une animation, l'Agence a peu d'attente en termes de changement de dynamique dans le département de la Manche induit par le dispositif Grenelle par rapport aux départements voisins<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Dans le Calvados, le Conseil Général s'est proposé d'être prestataire pour les collectivités. Une cellule d'animation s'est créée pour le compte notamment du SYPERC (syndicat de CAEN qui représente la moitié de

La contestation récente du protocole départemental se cristallise autour d'une procédure d'établissement des périmètres de protection d'un captage en eau de surface très important dans le centre Manche (SYMPEC). 400 ha sur une zone où l'activité agricole est encore dynamique sont au cœur d'une opposition forte des agriculteurs à cette procédure lancée il y a près de 15 ans.

Au titre du préjudice subi par la perte de valeur foncière des parcelles concernées par d'éventuelles servitudes (remise en herbe, gel de terre), la réglementation des PPC, comme des futures AAC (zones soumises à contraintes environnementale]), prévoit l'indemnisation des agriculteurs. Dans le département de la Manche, au titre de l'accord cadre PPC, et bien que les agriculteurs conservent leur terre, cette indemnisation est calculée selon un barème d'expropriation et versée en une seule fois. Selon le Conseil général, le montant de cette dernière aurait tendance à baisser depuis quelques années.

Cette contestation locale, dont les fondements sont relativement anciens, est saisie, dans le contexte actuel de l'émergence du dispositif Grenelle, comme une fenêtre d'opportunité par les représentants de la profession agricole locale et nationale pour créer un passif. Sans contester directement le barème d'indemnisation, ils demandent une renégociation des modalités de calcul de la durée de versement de cette indemnité.

Une réunion visant à débloquer la situation avait rassemblée en mai 2010 des représentants des agriculteurs du SYMPEC, le Président du Conseil Général d'autres conseillers généraux, les services du Conseil Général, ainsi que le directeur général de l'Agence de l'eau Seine Normandie et le directeur de la délégation de Caen, le Président de la Chambre d'agriculture, le Président de la FDSEA (cumulant des responsabilités au niveau national), et les services de la Chambre. L'enjeu étant bien d'avoir des arguments permettant de justifier un changement de réglementation nationale en matière d'indemnisation des servitudes tant pour les PPC, que pour les AAC (ICCE - indemnités compensatoires de contraintes environnementales), que pour les BAC.

En prenant appui sur des exemples de contractualisation pérenne entre usage eau potable et usage agricole, tels que Vittel ou Munich, il s'agit pour la profession de promouvoir la création de fonds de compensation départementaux alimentés par un prélèvement au m<sup>3</sup> sur la facture d'eau.

Ce fonds permettrait d'alimenter des démarches négociées d'indemnisation annuelle et pérenne aux agriculteurs dont les surfaces sont impactées par des prescriptions, et ce, en justification du service rendu à la collectivité.

*« [...] C'est plus par principe de précaution qu'on met ces clauses-là, donc le discours c'est de dire OK la société veut faire marcher le principe de précaution, elle a peur, etc., mais elle paye ses exigences, ce n'est pas aux agriculteurs locaux de payer leurs exigences. On est dans ce discours-là à l'heure actuelle. Et dans la discussion de la*

---

la production du département) et plusieurs collectivités primaires. Dans les faits le Conseil Général est l'« employeur » des personnes (mise à disposition des locaux et de l'encadrement), mais les facturations (salaire, charges, frais de fonctionnement) sont assumées par le syndicat. Ce mode de fonctionnement pose des questions juridiques. Le Conseil Général invoque une convention de partenariat qui définit la façon dont le Conseil Général recrute les personnes pour le compte du syndicat. Malgré tout, beaucoup de captages Grenelle sont situés sur le territoire du SYPERC, l'Agence reconnaît en ce sens l'intérêt de mutualiser l'animation et du choix politique du Conseil Général de se positionner sur ce créneau. Dans un contexte où les élus se désengagent de plus en plus de la thématique eau en recentrant sur leurs compétences obligatoires, ce positionnement est interprété par certains comme « une façon d'être très engagé sans finalement engager des financements et avoir la compétence ». Mais sachant que dans le Calvados, le SDAEP est une agrégation de schémas par secteur (volonté politique à l'époque de ne pas être trop dirigiste et de laisser les collectivités s'organiser), il n'est pas exclu que les animations soient mutualisées au niveau des secteurs, plus qu'au niveau départemental.

*nouvelle Loi d'orientation agricole (LOA), ce critère là d'indemnisation pérenne est discuté aussi. » (Représentant du monde agricole)*

Toutefois, même avec une validation du principe d'indemnisation plus élevées, la Chambre doute d'une évolution radicale des systèmes de production dans les BAC : soit parce que les contraintes seront trop fortes pour déboucher sur des engagements volontaires ; soit parce que même réglementaires, l'État n'aura pas les capacités de les faire appliquer.

Pour la Chambre d'agriculture, la création d'une structure départementale devait permettre la création du fond départemental, à l'image du fond de compensation des boues de STEP. Cette demande est bloquée au niveau local et départemental du fait d'un refus au niveau des échelons national et européen d'apporter des aides pérennes à l'agriculture (demande de MAE pérennes), principe contraire à la PAC.

Au moment de nos enquêtes de terrain, bien que la Présidence du Conseil Général entretienne de bonnes relations avec les représentants politiques de la profession agricoles, il n'était pas question pour le Conseil Général d'adhérer au principe d'un accompagnement financier pérenne spécifique aux BAC. Pour le Conseil Général, la création d'une structure départementale est présentée comme pouvant prendre en charge de façon intégrée la protection de la ressource et le développement territorial. Toujours en revendiquant un « *pensez global, agissez local* », il travaillerait plutôt dans le sens d'un projet d'excellence rurale prévoyant la création de circuits de proximité pour alimenter les cantines et la consommation locale.

Aucun parti concerné dans la Manche ne voulant prendre le risque de perdre les acquis du protocole, le statu quo était de mise autour du maintien *a minima* des conditions de l'accord.

Un nouveau protocole a finalement été signé début 2011. Fait notable et illustratif de la prégnance des intérêts agricoles dominants dans le département de la Manche, la FDSEA est signataire aux côtés des partenaires initiaux. Il entérine le principe d'un barème d'indemnisation plus individualisée pour les agriculteurs fortement impactés. Il prendra désormais en compte le revenu brut de l'exploitation. Si la profession n'a pas obtenu le versement d'aides pérennes, ni la création d'un fond départemental, ils ont pu obtenir l'élargissement de la durée de prise en compte du préjudice de 5 à 10 ans. L'Agence de l'eau continue de contribuer à hauteur de 40% aux indemnités versées par les collectivités aux propriétaires et aux exploitants. Par contre, pour compenser les 5 années supplémentaires, le Conseil Général versera 10% d'aides supplémentaires, mais seulement pour l'indemnisation des exploitants agricoles.

### ***3.2 Une politique de sécurisation des approvisionnements avec peu de pilotes et peu d'artisans, une politique emblématique de renouvellement en déclin et une politique de solidarité orpheline : vers une structure et politique départementale intégrée ?***

#### **3.2.1 Une planification départementale limitée**

Dans la Manche, entre les années 1975-1990, les services de l'État, et le Conseil Général ont participé à l'organisation des services en eau potable en impulsant la création des 6 syndicats de productions.

*« [...] en 1976 on avait subi quelques sècheresses et on avait eu de grosses difficultés d'approvisionnement de certains secteurs. La DDA à l'époque qui était un peu le maître d'œuvre des politiques du département a mis en place une phase de recherche et de prospection de la ressource à l'échelle départementale que [...] le Conseil*

*Général et l'Agence de l'eau soutenaient [...] à 100%. Et on a prospecté comme ça l'ensemble du territoire départemental sur une dizaine d'années à peu près (10-15 ans). [...] Ces différentes recherches ont permis de mettre en place des syndicats de production » (Agent d'une collectivité territoriale)*

Mais ensuite les politiques incitatives en matière de planification dans le domaine l'organisation des services d'eau potable n'ont plus été explicites. Par exemple, parmi les 38 EPCI à fiscalité propre créés dans le département, uniquement 8 ont pris la compétence eau potable.

*« L'État a fait du forcing pour pousser à la création des communautés de communes. On a été très en avance historiquement par contre, en termes de compétences, on est très en retard. Finalement, c'était des enveloppes vides. Ça évolue tout doucement. Mais au niveau du Conseil Général, je ne vois pas ce qui pousse au regroupement. » (Agent d'une administration d'Etat)*

La création des SDAEP à partir des années 2000 marque un virage dans la gestion de l'eau de la Manche. Les acteurs de l'eau de la Manche ont ainsi décidé de faire un état des lieux, d'anticiper les problèmes, de proposer des solutions, afin de ne plus devoir réagir comme dans le passé dans l'urgence suite à des problèmes quantitatifs et/ou qualitatifs.

Les SDAEP sont généralement des outils privilégiés d'incitation au regroupement et/ou à la mutualisation des moyens entre collectivités et de rationalisation des services d'eau potable, notamment par le conditionnement des financements, conjointement avec l'Agence de l'eau, aux travaux de sécurisation (interconnexion, abandon de ressource) prévus au schéma. En revanche dans la Manche ce levier a très peu été utilisé.

Le SDAEP de 2008, sous maîtrise d'ouvrage de la DDT, est souvent présenté comme limité en termes de planification. Bien que le Conseil Général et l'Agence de l'eau aient été associés, le manque de concertation, notamment en direction des collectivités associées trop tardivement, expliquerait ses limites, son manque d'appropriation et son ineffectivité.

*« Sur l'Isthme du Cotentin, il y a 3 syndicats de production et il n'y a pas de cohérences d'ensemble. S'il y a un problème de sécurité sur une usine, il n'y a rien pour s'en sortir. [...] Dans le Sud Manche il y a une interconnexion entre le syndicat Baie et Bocage et le syndicat de St Hilaire en sécurisation intéressante entre grands sites de production qu'on a appelée autoroute Sud Manche, 12 millions d'€ qui s'est terminée en 2007. » (Agent d'une administration d'Etat)*

L'étude lancée autour de la réflexion sur la création d'une structure départementale sur l'initiative des principales collectivités productrices d'eau potable, viendrait ainsi compenser cette lacune.

### **3.2.2 Une démarche de structure départementale lancée par les gros producteurs d'eau face au déficit quantitatif pour piloter le SDAEP**

Les enjeux de la réflexion de structure départementale, lancée en octobre 2009, sont de poursuivre les travaux renouvellement (estimés à 200 M€), de relancer la mise en œuvre des mesures prévues au SDAEP (150 Md'€ de travaux), de dépasser ses limites en posant les jalons d'une planification départementale, mais aussi de produire une organisation des collectivités à même de faire face au retrait des fonds publics et de l'assistance publique aux collectivités. Une des personnalités politiques motrices de cette démarche, avançait également la possibilité de dépasser les frontières administratives du département en fonction des ressources et des besoins des collectivités limitrophes, à l'image des SAGE. Certains grands syndicats, avec une compétence ingénierie intégrée, présentent en ce sens les structures syndicales comme les seules à même de porter ces objectifs ambitieux et de fédérer autour d'eux.

*« Dans le Sud Manche tous les ans il y a une collectivité qui vient adhérer chez nous. Elles ont leurs réseaux à renouveler elles ont un tarif qui est inférieur, souvent elles ne produisent pas d'eau de surface, puis elles commencent à changer 1 km 2 km et, le tarif passe au-dessus elles adhèrent à la structure plus grosse et lui demandent de changer leur réseau. [...] Ces collectivités n'ont plus personne pour monter leurs études et même si elles prennent un privé elles ne savent pas le gérer. On a monté notre propre bureau d'études, notre propre maîtrise d'œuvre sauf sur les aspects un peu spécifiques, traitement de l'eau. C'est un moyen de gérer la matière grise qui était à la DDA. »  
(Agent de collectivité locale)*

Malgré tout, le premier impératif pour ces grosses structures, prévu au schéma et à l'origine du groupement de commande des 13 collectivités, était avant tout l'étude de la prise en charge des grandes interconnexions à même de sécuriser des ressources en eau potable dont la répartition ne correspond pas à la demande.

### **3.2.3 Un projet qui repose sur l'interdépendance urbain-rural pour financer et sécuriser l'AEP**

Rappelons que les ressources se situent principalement dans les secteurs ruraux du centre Manche, alors que les besoins sont quantitativement plus importants dans les agglomérations (Cherbourg et Saint-Lô) et les zones littorales touristiques.

*« Le schéma dit : on a assez de ressources pour faire face à la demande, le seul problème c'est de la mailler pour pouvoir la répartir. » (Agent d'une administration d'Etat)*

Schématiquement on peut distinguer 3 grandes catégories d'intérêts qui montrent les interdépendances entre espaces ruraux et urbains :

- ⇒ Celle des gros producteurs (syndicats de protection et communes urbaines) en attente de la prise en charge de la compétence transport permettant de mutualiser les travaux et l'entretien de conduites d'eau qui ne serviront que périodiquement ;
- ⇒ Celle des communes rurales en demande d'assistance technique et financière pour pallier à la fin des missions d'AMO des services de l'État de l'AMO ;
- ⇒ Celle du Conseil Général qui pour pouvoir se retirer progressivement souhaite voir appliquer le principe de « l'eau paye l'eau » et se développer une solidarité financière (péréquation ?) entre les communes rurales (réticentes à augmenter le prix de l'eau) et les communes urbaines (qui font l'assiette et qui craignent « de payer pour les autres »).

L'union des gros producteurs autour du projet d'interconnexion est présentée conjointement comme une opportunité d'accord « Win-Win » entre collectivités urbaines et rurales. Une fois les réticences à l'égard d'une perte d'autonomie dépassée, les petites collectivités, en choisissant de s'interconnecter sur ce nouveau réseau, pourraient pallier à leur défaillance gestionnaire en termes de sécurisation. Avec un SDAGE opposé aux transferts interurbains, une collectivité urbaine comme Saint-Lô, en dérogation ponctuelle sur les prélèvements en eaux superficielles, pourrait s'interconnecter avec le SYMPEC.

En dépit de cette convergence d'intérêts possibles, les divergences sont également présentes. Certains élus sont intéressés uniquement par une mutualisation du coût de réalisation et d'entretien des interconnexions ; d'autres également par une mutualisation de l'investissement dans des équipements coûteux au niveau de leur service AEP (usine) ou, si tel n'était pas le cas, la garantie qu'à l'avenir ils ne devront pas contribuer à un équipement équivalent pour une petite structure à la gestion jugée défaillante.

Mais de leur côté, les communes rurales disposant de ressources suffisantes, peuvent aussi se révéler réfractaires au fait de se voir imposer deux dépenses nouvelles : une pour faire fonctionner la structure départementale et une pour faire fonctionner les interconnexions. Le bon fonctionnement de ces dernières implique en effet qu'un minimum d'eau circule dans les tuyaux tout au long de l'année. À l'instar du département des Côtes-d'Armor, elles pourraient se voir contraintes de souscrire à des contrats d'achat d'eau obligatoire alors qu'elles n'ont que des besoins épisodiques ou limités à de la sécurisation en cas de crise.

Les départements voisins de la Manche, relativement avancés dans la structuration départementale à des niveaux d'intégration de compétences et de l'urbain variés, ont stimulé le lancement du projet. L'exemple du Syndicat départemental de l'Orne, dont l'élargissement à la compétence distribution a périclité, est souvent invoqué pour justifier les deux conditions premières et collectivement partagée au lancement de la démarche : 1) intégrer des communautés urbaines dans la démarche et 2) ne pas empiéter sur l'autonomie de gestion des structures, grosses comme petites.

L'impératif fixé au bureau d'études, et notamment au cabinet d'étude juridique chargé de proposer différents scénarios de statuts juridiques, a donc dès le début été de ne pas intégrer la compétence distribution de l'eau. Il était également convenu que l'engagement dans le groupement de commande n'engage pas les collectivités dans la suite du projet, l'étude étant bien là pour définir différents scénarios auxquels les collectivités adhéreront en fonction de leurs besoins et leurs attentes.

En dehors des élus impliqués au Conseil Général, il apparaît que le projet de structuration et de mutualisation départementale à moyen terme est davantage porté par les agents techniques des syndicats et communautés urbaines. À court terme, il semblerait que les motivations des élus renvoient avant tout à des considérations localistes. Disposer d'eau en quantité, en qualité et d'un assainissement, et en conserver la maîtrise, est un enjeu d'attrait démographique, de développement industriel (agro-alimentaire) et d'aménagement du territoire pour les élus des communes urbaines.

C'est pourquoi, le message diffusé par le Conseil Général, notamment via l'ACGEPA, est que les syndicats et communes adhérentes conserveront donc a minima leur mode de gestion (régie/délégation de service public), leur personnel technique, la fixation de leur prix de l'eau et leurs amortissements d'investissements.

Ainsi, si l'interdépendance territoriale est « structurelle » (inégalité répartition des ressources hydrographiques et des moyens), elle ne se traduit pas dans les statuts à venir de la structure. La notion de solidarité est en effet toute relative et, au stade de la commande, il semblerait qu'elle bénéficie logiquement aux grosses structures commanditaires.

### **3.2.4 Un syndicat mixte AEP à la carte, vers un syndicat plate-forme départementale de coordination des services publics ?**

A la date de mars 2011, l'étude n'est toujours pas finalisée, les statuts étant en cours de rédaction par le bureau d'études. Pour garantir l'adhésion de l'urbain pourvoyeur de moyen, et surtout de la Communauté urbaine de Cherbourg attachée à sa gestion en régie, c'est officiellement le principe de subsidiarité, et non pas de « solidarité » territoriale, qui aurait guidé les modalités d'organisation de la structure.

La structure prendra vraisemblablement la forme d'un syndicat mixte ouvert, incluant les collectivités et le Conseil Général. Il ne devrait pas voir le jour avant 2013. L'adhésion du Conseil Général à la structure a été source de débats. La posture initiale du Conseil Général était de ne pas adhérer à la structure pour ne pas engager de contribution financière.

Parallèlement, certain élus, dont le Député d'opposition et Président de la Communauté urbaine de Cherbourg (CUC), étaient opposés à l'adhésion du Conseil Général de crainte de voir l'AEP phagocytée par le Conseil Général et les privés (pour la CUC). Mais, des conseillers généraux, forts du projet de redessiner la carte de la production en 5 structures auraient fait valoir le rôle de fédérateur et de soutien aux collectivités du Conseil Général. C'est pourquoi le Conseil Général a décidé d'adhérer, quitte à fournir une participation financière de principe, et la CUC ne s'y est pas opposée.

Le futur syndicat mixte proposerait aux communes une délégation de compétence minimale obligatoire (nécessaire pour créer la structure syndicale) et différentes missions à la carte.

- La préservation de la ressource à l'échelle du département sera la seule compétence partagée par l'ensemble des collectivités adhérentes.

Aux vues des difficultés rencontrées pour fédérer les collectivités (ACGEPA) et pour conserver l'adhésion des collectivités primaires au projet, le choix a été fait de proposer une compétence obligatoire à laquelle les collectivités ne sont généralement pas attachées. Le service du Conseil Général chargé actuellement du suivi de la procédure des périmètres de protection de captage a ainsi vocation à intégrer la structure. Il n'est pas prévu que la structure prenne en charge l'animation des captages prioritaires Grenelle, dont les animateurs viennent d'être recrutés directement par les syndicats.

Le service eau du Conseil Général est maintenant recentré exclusivement sur l'aspect gestion technique des réseaux (AEP et assainissement) et intégré au sein de la direction de la « gestion des réseaux et des territoires », gérant par ailleurs les transports et incluant 5 agences techniques multiservices sectorisées. Il pourrait cependant être associé au syndicat sous la forme d'une mise à disposition partielle.

- Les collectivités n'ayant pas manifesté le même intérêt pour la mutualisation du coût de réalisation des grandes interconnexions (Nord-Sud), le transport de l'eau serait une mission à la carte. A terme, le transport pourrait devenir une compétence de la structure qui afficherait un prix unique de revente pour tendre vers un rééquilibrage du prix de l'eau, les collectivités distributrices conservant le choix du montant facturé aux abonnés.
- L'adhésion de base prévoirait une veille juridique et réglementaire, un intranet ... . Mais l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) serait une mission payante (définition des travaux et des études, aide au choix du maître d'œuvre). Pour les petites collectivités, la structure pourrait prendre le relai des services de l'État en assurant une prestation téléphonique gratuite ou des déplacements occasionnels.

Parallèlement, le syndicat serait chargé d'appuyer la préfecture dans la rationalisation de la carte des intercommunalités. L'objectif fixé dans la Manche est de réduire de moitié le nombre de cantons et, conjointement, d'inciter au regroupement des collectivités et des syndicats à vocation unique /syndicat à vocation multiple (SIVU/SIVOM). Pour le moment, le Conseil Général ne prévoit pas la mise en œuvre d'outils d'incitation spécifiques, au-delà de l'information aux collectivités (ACGEPA) et d'une campagne de démarchage dans l'été 2011 pour s'assurer d'un nombre suffisant d'adhésions de principe au syndicat mixte.

C'est notamment pour conserver un rôle d'interface avec la totalité des collectivités distributrices que l'ACGEPA ne sera pas dissoute. Elle va conserver sa mission de veille réglementaire pour l'assainissement et va prendre une nouvelle attribution inattendue, celle de soutien logistique à la mise en place de la loi Oudin-Santini (27 janvier 2005)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Cette loi donne la possibilité aux communes, EPCI, syndicats mixtes chargés de la distribution de l'eau et de l'assainissement et aux Agences de l'Eau d'affecter jusqu'à 1% de leur budget « eau et assainissement » à des actions de coopération avec des collectivités étrangères, d'aide d'urgence et de solidarité internationale dans ces mêmes domaines.

Dans un objectif d'une « gestion globale de l'eau » à l'échelle départementale, le souhait du Président du Conseil Général est de voir *a minima* la structure intégrer progressivement toutes les missions liées à l'eau : l'AEP, l'assainissement, les eaux de baignade ... . A l'instar de la mission protection de la ressource, les services techniques dédiés du Conseil Général auraient ainsi vocation à intégrer dans le même temps la structure. Il est par exemple envisagé que le SATESE intègre la structure afin d'élargir son champ d'activité au-delà des « communes ou EPCI ne bénéficiant pas de moyens suffisants » (art. 73, LEMA [loi sur l'eau et les milieux aquatiques]). Toujours pour ne pas démobiliser les collectivités, la vocation générale de la structure se limite pour le moment à l'AEP.

Mais dans un avenir post-cantonale 2011, et en anticipation de l'échéance de 2014 (fin des départements ?), il est également envisagé d'aller plus loin et tendre vers une structure globale intégrant l'ensemble des syndicats départementaux de services publics. Cette structure départementale coordinatrice de services publics, dotée par le Conseil Général en moyen humain par le transfert ou la mise à disposition de ses services, s'appuierait sur 5-6 infrastructures techniques multiservices. Les conseillers généraux Présidents actuels de Manche numérique et du syndicat départemental d'électrification ne sont cependant pas prêts à laisser leur mandat, la désignation de leurs successeurs ne sera donc pas déconnectée de leur prédisposition à une fusion des structures.

Concernant la prise en charge du volet systèmes d'information, le projet de création d'un observatoire de l'eau (enquête Aquadep Tâche2) ne semble plus à l'ordre du jour. De même que la politique de solidarité (FSE) est orpheline dans la Manche, la non prise en charge de la centralisation des indicateurs pose la question du devenir des données accumulées par les services de l'État, de l'anticipation et de la gestion des situations potentielles de crise à venir.

### **3.3 Les systèmes d'information de l'eau dans la Manche**

Actuellement dans le département de la Manche aucun acteur de l'eau à l'échelle départementale ne centralise toutes les informations sur la gestion de l'eau DCH et n'a pas la volonté de les rassembler à l'avenir.

Le système d'information sur l'eau DCH est donc **éclaté** entre les autorités organisatrices, les délégataires, les prestataires, l'ARS DT, la DDTM, l'Agence de l'eau et le Conseil Général.

La majorité de leurs données sont obtenues de manière **discontinue** temporellement par exemple lors d'études lourdes, « photographiques », thématiques, telles que l'inventaire des canalisations de 1998, le SDAEP de 2008, ou l'enquête sur le prix de l'eau de 2007.

Une minorité de données sont obtenues en continu, telles que les données sur la qualité de l'eau ou sur les périmètres de protection des captages.

La 0 montre la circulation des données dans la Manche telle que nous l'avons constaté en juin 2010.

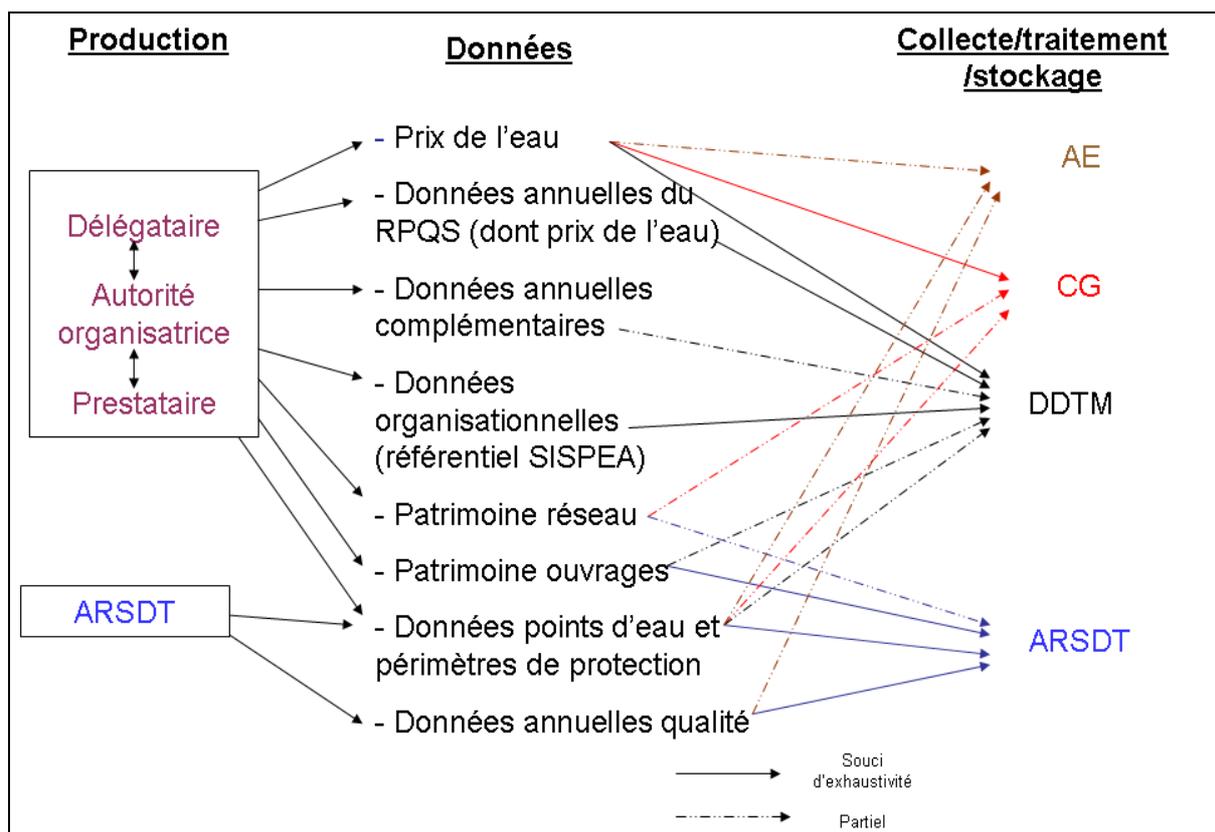


Figure 7 - La circulation des données actuellement dans la Manche

Il faut garder en mémoire que la physionomie actuelle de la circulation des données est un héritage très clair du passé. Historiquement la DDA 50 et la DDASS 50 étaient des services de l'État qui avaient un rôle très important dans le département. Mais, suite aux diverses réformes institutionnelles, nous nous situons maintenant dans **une phase de transition**.

La DDA 50 avait 17 ingénieurs faisant de l'ingénierie publique notamment sur l'eau potable. La DDASS 50 menait ses missions de contrôle de la qualité des eaux, mais elle allait bien au-delà. Elle conseillait et orientait notamment les choix des filières de traitement à mettre en place (ultrafiltration principalement avec très peu de chlore).

Au vu de cette histoire, on comprend pourquoi ces deux acteurs étaient centraux dans le système d'information de l'eau DCH. Toutefois, s'ils collectaient beaucoup de données sur les eaux DCH, ils n'avaient des données que ponctuellement dans les communes qu'ils aidaient. En conséquence, il est très difficile de trouver des historiques de données exhaustives sur le département (mis à part les données qualitatives).

Avec l'arrêt de l'ingénierie publique, la création de la DDT 50 et de l'ARSDT 50, les moyens humains consacrés par l'État sont aujourd'hui fortement réduits. L'implication de ces deux acteurs dans l'eau DCH diminue en conséquence. Ils sont contraints de se recentrer sur leurs missions régaliennes et s'appuient pour cela sur des bases nationales (respectivement SISPEA et SISE-Eaux).

De son côté, depuis l'étude « photographique » en 1998 sur l'inventaire des canalisations, le Conseil Général de la Manche est très fortement impliqué dans le subventionnement du renouvellement des canalisations. Ces aides sont attribuées via un mode « guichet » et avec peu de critères de conditionnalité (uniquement la réalisation d'un diagnostic au préalable). En pratique sur ce sujet (et la majorité des autres) les données ne sont pas actualisées, ni pour orienter la politique ni pour l'évaluer.

Le Conseil Général subventionne aussi les ouvrages prévus dans l'autre étude « photographique » qui est le SDAEP de 2008. Mais de même que précédemment aucun système de mise à jour n'a été formalisé.

Les services « eau » du Conseil Général, de l'ARS DT 50 et de la DDT 50 affirment travailler « main dans la main » et affichent un même intérêt pour la mise en commun de l'information sur l'eau DCH. Toutefois, bien que plusieurs tentatives de création d'une base de données commune sur la ressource en eau sont à signaler, leur échec est attribué à un manque d'animation et à des objectifs trop divergents.

Le recueil des informations présente donc logiquement des redondances et des lacunes patentées (0). C'est pourquoi, les attentes des agents des services concernés (DDT, ARS DT et Conseil Général 50) sont fortes aujourd'hui vis-à-vis de la structure départementale (quel que soit son statut). Elle se présente en effet comme un acteur/outil qui pourrait combler le désengagement des services de l'État et du Conseil Général, et organiser ou fédérer un système d'information départemental de l'eau DCH partagé.

## **4 Caractérisation du régime d'action publique : D'un régime polycentrique ... Vers un régime de fédération départementale ?**

On peut schématiquement distinguer trois périodes dans la structuration de l'AEP dans le département de la Manche. Au cours de ces périodes, des logiques de gestion et des référentiels d'action différenciés s'expriment et des dynamiques institutionnelles se transforment, sans pour autant entrer véritablement en tension.

Ces éléments d'analyse permettent de faire émerger un processus d'évolution des régimes de gouvernance dans le département de la Manche depuis les années 1950 à aujourd'hui.

### **4.1 Des années 1950 aux années 1980 : Inertie de la gestion quotidienne et « réactivité sous contrainte » des institutions départementales**

La première période de l'après-guerre aux années 1980, se caractérise par une attitude assez passive des collectivités permise par le financement de la construction des réseaux d'approvisionnement en eau sur des fonds liés à la reconstruction. Les collectivités se reposent sur les services de l'État pour les assister dans la construction des réseaux et la gestion quotidienne des services se caractérise par une certaine *inertie*.

Les premières mobilisations en faveur d'une structuration de l'AEP n'émergent ainsi que sous la contrainte d'évènements externes (sécheresse de 1976, rapport de l'Agence sur la qualité des eaux et pollution accidentelle dans les années 1980).

La période suivante est marquée par une rupture de cette dynamique institutionnelle que l'on peut qualifier de « *réactivité sous contrainte* ».

### **4.2 Des années 1980 aux années 2000 : rupture de l'inertie et dynamique institutionnelle polycentrique**

Durant la seconde période des années 1980 aux années 2000, on assiste à la montée en puissance politique et financière du Conseil Général (FNDAE) et des démarches prospectives. C'est ainsi que sous l'impulsion de représentants locaux des canalisateurs de France (étude canalisateur), le Conseil Général développe une politique patrimoniale emblématique du département de la Manche. La création de l'ACGEPA est significative du choix du Conseil Général d'adopter une posture d'encadrement des collectivités, mais sans intervention directe dans les modes de gestion.

C'est aussi la période d'émergence de l'enjeu environnemental (milieu) et des Agences de l'eau en tant que premier financeur des collectivités dans les travaux d'AEP et d'assainissement.

Les services de l'État, soumis à une pression réglementaire croissante, prennent également une posture plus proactive. L'ex-DDA, principal maître d'œuvre des travaux d'AEP sur le département, dépasse une posture de réponse à la demande des collectivités en lançant une prospection de la ressource à l'échelle départementale. Le cofinancement de cette étude par le Conseil Général et l'Agence de l'eau marque les premiers partenariats interinstitutionnels qui déboucheront sur une structuration intermédiaire de la production (6 syndicats mixtes de production). L'ex-DDASS, renforcée sur le plan de l'ingénierie sanitaire, se lance dans une politique d'incitation forte à la mise aux normes et à la sécurisation sanitaire des eaux distribuées par un appui technique direct aux communes.

*Un régime de gouvernance de l'eau DCH à 3 pôles*, relativement complémentaires, se dessine nettement durant cette période : (1) la subvention du renouvellement des réseaux par le Conseil Général ; (2) la subvention (via le Conseil Général guichet unique) des autres travaux AEP (prospections et traitements) et des aspects « milieu » (mise aux normes des STEP, aides aux actions préventives) par l'Agence de l'eau ; (3) et l'assistance technique et la maîtrise d'œuvre (réseaux, gestion du service et filière de traitement) pour les services de l'État (ex-DDASS et ex-DDAF).

Il faut attendre la fin des années 1990 pour que le premier schéma départemental d'alimentation en eau potable sous maîtrise d'ouvrage du Conseil Général formalise une tentative de politique départementale de l'eau DCH avec les services de l'État et l'Agence de l'eau. Cependant, ce document, pourtant axé sur la sécurisation de l'eau DCH, peine à intégrer les politiques conduites par chaque pôle institutionnel et n'aboutit pas à une planification départementale.

Les politiques institutionnelles (Figure 8) continuent de se poursuivre en parallèle sans pour autant rentrer en conflit ou même en tension. La dynamique institutionnelle trouve même sous cette forme polycentrique une certaine stabilité et une certaine efficacité.

Des capacités financières et en moyen humain conséquent lui permettent de demeurer dans une logique de guichet et de ne pas recourir à des dispositifs de conditionnalité.

Durant cette période, ce régime de gouvernance polycentrique a ainsi pu :

- faire face aux demandes d'assistance financière (Conseil Général et Agence) et aux besoins d'assistance technique des collectivités (ex- DDA) ;
- poursuivre l'impulsion d'une dynamique de renouvellement (Conseil Général) ;
- parvenir à un accord-cadre départemental élargi à la Chambre d'Agriculture pour la mise en œuvre de la réglementation des PPC (Etat, Conseil Général, Agence de l'eau) ;
- orienter techniquement les modes de gestion sanitaire de l'eau potable - traitement non chimique, abandon de ressources en eaux superficielles, interconnexion et création de ressources en eaux souterraines – (ex-DDASS).

Ce régime d'action présente toutefois également quelques revers. Certes, il a permis de sécuriser l'approvisionnement quotidien de la quasi-totalité des collectivités du département et de réduire le nombre de services à 112 (pour 601 communes et 186 unités de distribution). Mais, en l'absence de pression externe et de par un refus d'intervenir sur l'autonomie de gestion des collectivités, il n'a pas permis de dépasser une organisation de l'AEP marquée par une superposition de compétence (distribution/production) et des différentiels de gestion des services AEP (prix, qualité, état des réseaux).

Les collectivités distributrices, et pour partie encore productrices, même regroupées en quasi-totalité dans l'ACGEPA, conditionnent de leur côté encore largement la permanence d'une logique de guichet et une coopération intercommunale en terme de distribution qui peine à dépasser les limites cantonales.

Par ailleurs, cette politique départementale par axes étant dépendante des logiques portées par chaque pôle, certains volets de la gestion de l'eau DCH se voient orphelins faute d'une vision globale à même de dépasser les logiques institutionnelles.

Ainsi, les enjeux de solidarité territoriale (mutualisation des investissements, rééquilibrage du prix de l'eau, péréquation des coûts) et de solidarité individuelle (FSE), ainsi que le volet complémentaire de la planification de la sécurisation à l'échelle départementale se retrouvent sans véritable pilote pour coordonner l'opérationnalisation des mesures prévues au SDAEP.

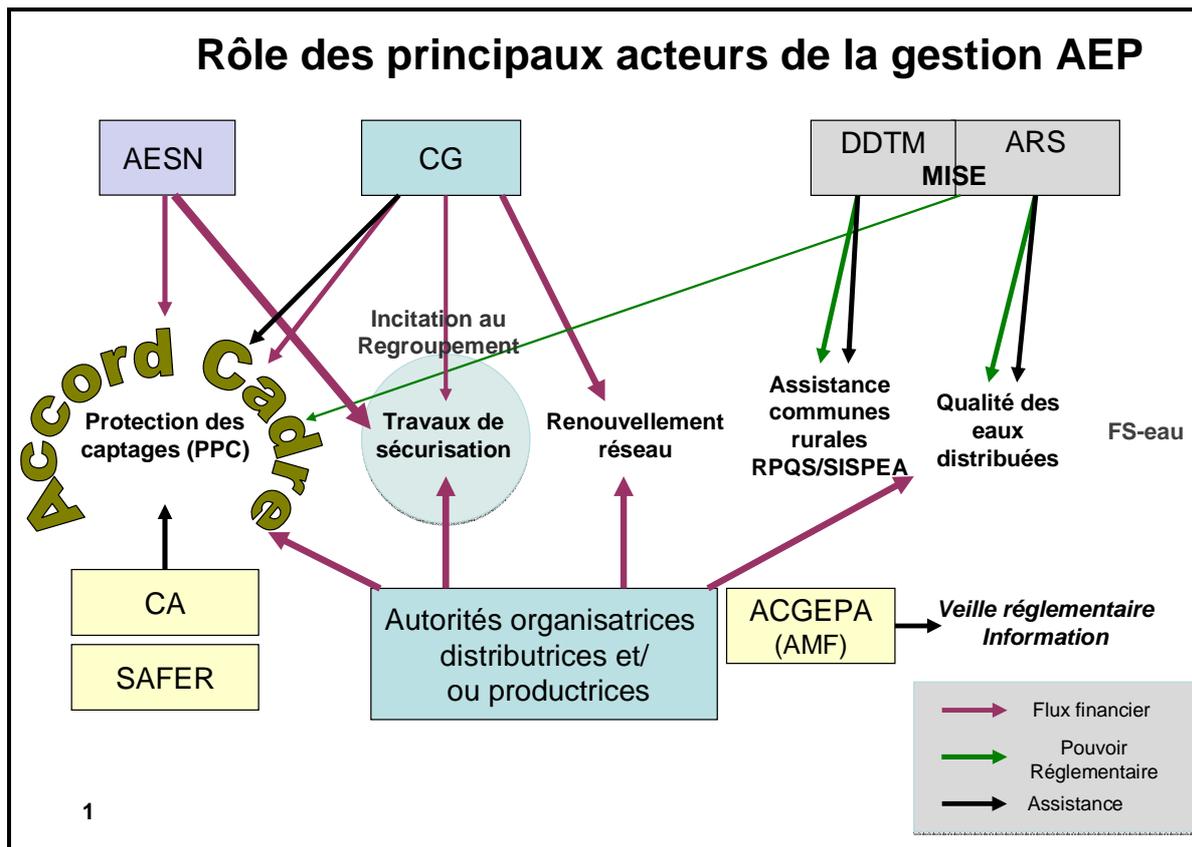


Figure 8 - Rôle des acteurs clés du département de la Manche

Du point de vue de la sécurisation de la ressource, les référentiels d'action de chaque groupe d'acteur du système départemental sont relativement différenciés (Figure 9).

Le Conseil Général articule ses actions autour d'un référentiel territorialo-centré axé prioritairement sur le développement territorial ; en cela il peut être amené à former une coalition avec les représentants du modèle agricole intensif. Economiquement et politiquement ancrés sur le territoire, les représentants professionnels et syndicaux agricoles locaux (au rayonnement politique national), sont porteurs d'un référentiel agrico-centré visant avant tout le maintien des systèmes de culture en place.

La DDTM est inscrite dans un référentiel technique d'assistance aux collectivités locales. En cela, elle ne vient pas tempérer l'ARS, porteuse d'un référentiel hygiéniste et sanitaro-centré. Bien qu'elle se soit inscrite dès le début des années 1980 dans des actions de limitation des effluents d'élevage avec la Chambre d'agriculture, dans sa posture de conseil technique aux collectivités l'ARS a induit des solutions de gestion principalement palliatives (bien que non chimiques) à la contamination des ressources en eau par les pollutions agricoles diffuses.

De son côté, l'Agence de l'eau diffuse un référentiel sanitaro-environnemental qui la conduit à conditionner ses aides aux solutions curatives à la mise en place de dispositifs préventifs sur les zones de captage, sans pour autant remettre systématiquement en question les choix techniques opérés.

Du point de vue de la préservation de la ressource, ces différents référentiels ont pu trouver une articulation autour de l'accord-cadre départemental pour la protection des captages. Toutefois, ce protocole dans ses conditions, comme dans sa mise en œuvre, n'a pas permis de faire émerger sur la scène départementale un référentiel environnementaliste et agro-économiquement alternatif, plus porté par la Région, via les GAB et via une convention avec l'Agence de l'eau.

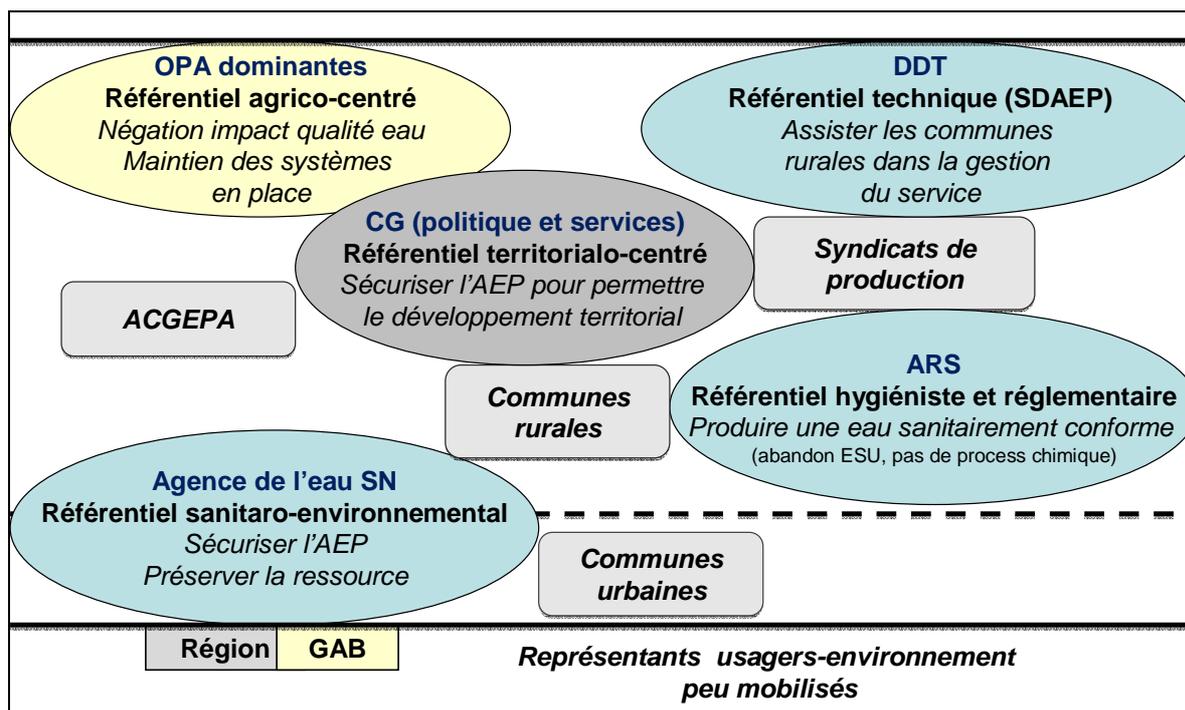


Figure 9 - Référentiels d'action et système d'acteur départemental de la Manche

#### 4.3 À partir des années 2000 : Rupture de l'équilibre du régime de gouvernance polycentrique : Vers un régime de gouvernance par une fédération des collectivités

Dans le milieu des années 2000, le déclin annoncé des missions d'ingénierie publique vient ajouter au problème du pilotage d'une politique départementale de l'eau, un problème de maîtrise d'œuvre sur un département où le Conseil Général ne s'est jamais positionné sur ce volet, du fait de services de l'État mobilisés et compétents.

De plus, la perte des appuis financiers dédiés à l'AEP (retrait du FNDAE), suivi d'une réduction du budget général, ne le prédispose pas le Conseil Général à prendre le rôle de chef de file d'une politique intégrée de l'eau DCH.

Depuis quelques années, le Conseil Général adopte inversement une stratégie de retrait financier et institutionnel progressif, y compris de sa politique patrimoniale emblématique en risque de déclin.

Le problème est que les lacunes du régime de gouvernance polycentrique sans outil de planification/coordination sont révélées par la mise en évidence d'une sous-évaluation des risques de déficit quantitatif en période de pic de consommation et par le renforcement du contexte réglementaire concernant la protection de la ressource (Grenelle).

L'État reprend donc la main sur le portage et l'animation de la politique départementale à travers la réactualisation du SDAEP. Toutefois, le problème du pilotage et de l'opérationnalisation des mesures préconisées dans le SDAEP se confronte à nouveau à un vide institutionnel croissant pour inciter financièrement et assister techniquement les petites collectivités. Ce problème dépasse les seules zones rurales.

Les communautés urbaines (Cherbourg, Saint-Lô) sont relativement autonomes du point de vue de la gestion AEP techniquement et financièrement. Elles ne bénéficient que très peu des aides financières du Conseil Général et de l'assistance des services de l'État. Elles pouvaient donc demeurer hors du jeu départemental en travaillant directement avec l'Agence de l'eau.

Mais, la sécurisation des approvisionnements, évaluée dans le SDAEP de 2008 comme devant passer par des travaux de construction de grandes interconnexions entre grosses structures (urbaines/rurales), pose des questions de compétence qui surpassent celle des structures de bases, urbaines comme rurales et grosses comme petites.

En ce sens, l'État, le Conseil Général et l'Agence de l'eau soutiennent conjointement depuis 2009 l'émergence d'une dynamique de départementalisation impulsée par les gros producteurs du département.

Cette période « *presque sans pilote et sans artisan* » serait donc une période de transition vers une nécessaire recomposition du régime d'action publique départementale. Les collectivités confrontées à l'impératif de sécurisation se verraient contraintes de dépasser les clivages locaux, de s'emparer de la gestion de l'eau DCH et de se fédérer pour construire un *régime de gouvernance par une fédération des collectivités*.

Il reste à savoir si le syndicat mixte départemental en réflexion, avec l'appui du Conseil Général finalement inclus, pourra servir de catalyseur à cette fédération.

Les services de l'Etat auraient alors aussi un rôle à jouer pour d'une part, organiser au sein de cette structure la convergence des intérêts différenciés des collectivités (sécurisation de la production, AMO) et d'autre part, veiller à l'intégration d'enjeux jusque-là peu efficients (planification, changements des systèmes de culture), orphelins (solidarités), ou risquant de le devenir (systèmes d'information).

## Bibliographie

- Barthes J., Certains G. et Large A., 2009. *Financement des actions pour lutter contre les pollutions diffuses agricoles du programme de mesures du bassin Seine-Normandie*. Rapport AgroParisTech ENGREF et l'Agence de l'eau Seine Normandie, Paris, 73p.
- Cador J-M., 1998. *Le patrimoine des canalisations d'eau potable du département de la Manche*, Université de Caen, Agence de l'Eau Seine-Normandie, ACGEPA, Canalisateurs de France. Rapport d'étude, 150 p.
- Cador J-M, 2001. *La constitution du patrimoine des canalisations d'eau potable dans la Manche*, Flux 2/2001 (n° 44-45), pp. 108-109.
- Conseil Général Manche, DDAF Manche, DDASS Manche et l'Agence de l'eau Seine Normandie, 2008 a. *Schéma départemental d'alimentation en eau potable du département de la Manche (SDAEP), rapport de phase 1: états des lieux, estimation des besoins à l'horizon 2020, identification des problèmes*. Saint-Lô, 53 p.
- Conseil Général Manche, DDAF Manche, DDASS Manche et l'Agence de l'eau Seine Normandie, 2008 b. *Schéma départemental d'alimentation en eau potable du département de la Manche (SDAEP), rapport de phase 2 : propositions*. Saint-Lô, 98 p.
- Conseil Général Manche, DDAF Manche, DDASS Manche et l'Agence de l'eau Seine Normandie, 2008 c. *Schéma départemental d'alimentation en eau potable du département de la Manche (SDAEP), annexes*. Saint-Lô, 438 p.
- Farcy R., 2009. *L'intercommunalité dans la Manche (eau-assainissement-électricité)*. DDTM 50, St Lô, 16p.
- Freslon M., 2005. *Ressources et alimentation en eau potable dans le département de la Manche*. DDAF 50, St Lô, 4p.
- Large A., 2010. *Quels sont les systèmes d'information mobilisés pour mettre en œuvre une politique départementale de l'eau potable ? Le cas de la Manche*, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'IGREF, Cemagref et AgroParisTech ENGREF, Cestas, 106 p.