

Circulaire DGS/DE/DERF n° 2002-438 du 2 août 2002 relative aux modalités de mise en oeuvre de plans de gestion en vue de la restauration de la qualité des eaux brutes superficielles destinées à la consommation humaine

NOR : DESE0210331C

Date d'application : immédiate.

Mots clés : plan de gestion, eau superficielle, eau potable, ressource en eau.

Textes réglementaires de référence :

Directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 modifiée concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres ;

Décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;

Arrêté du 11 mars 1991 relatif aux modalités administratives d'information de la Commission des communautés européennes en cas d'application des articles 3, 17 et 18 du décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;

Arrêté du 26 juillet 2002 relatif à la constitution des dossiers mentionnés aux articles 5, 10, 28 et 44 du décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 concernant les eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;

Le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, la ministre de l'écologie et du développement durable, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales à Mesdames et Messieurs les préfets des départements ; Madame et Messieurs les préfets de région.

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités d'élaboration, de validation aux échelons local et national et de suivi des plans de gestion qui doivent être définis lorsque la qualité des eaux brutes superficielles utilisées pour la consommation humaine excède les limites de qualité de l'annexe III du décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales.

I. - Réglementation et contexte

Le décret du 20 décembre 2001 sus-cité fixe les limites de qualité des eaux brutes utilisées pour la production d'eau, d'un point de vue physique, chimique et microbiologique. L'article 28 précise que l'utilisation d'une eau superficielle de qualité inférieure à celle fixée en son annexe III peut être exceptionnellement autorisée :

- s'il est employé un traitement approprié, y compris le mélange, permettant de ramener les caractéristiques de qualité de l'eau distribuée à un niveau conforme aux limites de qualité fixées à l'annexe I-1 du décret sus-cité ou aux valeurs limites fixées par dérogation par le préfet, conformément à l'article 24 dudit décret ;

- et si un plan de gestion des ressources en eau est mis en oeuvre à l'intérieur de la zone intéressée.

Par ailleurs, l'article 7 du décret sus-cité prescrit que l'utilisation de toute eau brute destinée à la production d'eau d'alimentation en vue d'une consommation humaine dont la qualité dépasse l'une des limites fixées en annexe III est soumise à l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF). L'arrêté du 11 mars 1991 cité en référence précise la procédure de saisine du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF), puis d'information de la Commission européenne.

La France a été récemment condamnée par la Cour de justice des communautés européennes en raison de la mauvaise application de la directive n° 75/440/CEE concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres. L'absence de plan de gestion de la ressource en eau, en cas de dépassement de la limite de qualité des eaux utilisées pour la production d'eau de consommation constitue une infraction aux dispositions de la directive 75/440/CEE et pourrait être à l'origine de nouvelles procédures contentieuses. Il est donc primordial que ces plans de gestion de la ressource en eau soient établis si la situation l'exige.

II. - Définition du plan de gestion de la ressource en eau

Un plan de gestion de la ressource en eau est défini comme l'ensemble des mesures mises en oeuvre ou programmées dans tout ou partie d'un bassin versant à l'amont d'une prise d'eau d'origine superficielle dont l'eau ne respecte pas les limites fixées par la l'annexe III du décret sus-cité.

Les paramètres de qualité de l'eau concernés par un dépassement de valeur limite peuvent être associés à des pollutions de type diffus ou à des pollutions ponctuelles chroniques et les mesures à prendre en compte dans le cadre du plan de gestion seront liées à la nature des paramètres en dépassement et aux causes de leurs dégradations. Vous trouverez en annexe, à titre d'exemple et de façon non exhaustive les différentes informations à réunir pour que soit constitué un tel plan de gestion et en particulier une liste de diverses mesures susceptibles d'être mises en oeuvre dans ce cadre. Ces mesures peuvent s'inscrire dans un cadre contractuel ou réglementaire. Ces dernières concernent la mise en oeuvre de polices

spéciales (police des installations classées, de l'eau,...) ou d'autres actions relevant de la responsabilité de l'Etat susceptibles d'avoir une influence sur la qualité des eaux qu'il peut mettre en oeuvre, notamment en matière d'aides publiques [FNDAE, contrats territoriaux d'exploitation, PMPOA,...].

Le plan de gestion décrit et évalue ces mesures, leurs modalités de mise en oeuvre ainsi que les résultats attendus en vue de restaurer la qualité de l'eau, en particulier le délai nécessaire rétablir des concentrations de l'eau prélevée conformes aux limites fixées à l'annexe III du décret sus-cité.

Dans le cas où la non-conformité de l'eau concerne plusieurs paramètres, des programmes de mesures relatifs à chacun d'entre eux doivent être prévus. L'ensemble de ces programmes constitue un plan de gestion unique.

Le plan de gestion ne doit pas être confondu avec les périmètres de protection du point d'eau. Cependant, les périmètres de protection, dont l'objectif premier est la protection du captage vis-à-vis des pollutions de proximité, font partie du plan de gestion qui a une vocation plus large de restauration de la qualité de l'eau. De ce fait, les zones géographiques concernées par le plan de gestion et les périmètres de protection n'ont pas la même étendue.

III. - Elaboration du plan de gestion

III.1. **Prises d'eau concernées par la nécessité d'instaurer un plan de gestion**

Les prises d'eau concernées sont identifiées de la manière suivante :

- une eau est « non conforme » lorsque plus de 5 % des résultats d'analyses réalisées à intervalles réguliers présentent des teneurs supérieures à la valeur limite pour l'un des paramètres de qualité de l'eau de l'annexe III du décret sus-cité. Ce pourcentage doit être interprété en durée de dépassement de la valeur limite, c'est-à-dire 5 % du temps annuel ou 18 jours cumulés par an. Cette estimation est réalisée en se fondant sur l'expertise de la DDASS qui s'appuie sur l'ensemble des informations dont elle dispose (analyses eau brute - eau traitée - eau distribuée, auto-surveillance, données d'exploitation, connaissance du comportement du milieu hydraulique superficiel, etc.) ;

- l'ensemble des résultats de l'année doit être pris en compte, même lorsque l'eau n'est utilisée qu'une partie de l'année pour la production d'eau d'alimentation.

Sont soumises au plan de gestion :

- les prises d'eau pour lesquelles l'évolution de la qualité vient à répondre aux critères définis ci-dessus ;
- les autres prises d'eau, dès lors que la qualité de l'eau a été non conforme au cours d'une des cinq dernières années, sauf lorsqu'une inversion de tendance est constatée depuis l'année de dépassement sur une période suffisamment longue pour annuler les effets des variations climatiques.

III.2. **Délimitation de la zone concernée par le plan de gestion**

La zone concernée par le plan de gestion est le bassin versant amont de la prise d'eau.

Un diagnostic préalable établi par le maître d'ouvrage de la prise d'eau est nécessaire pour identifier les causes prépondérantes des dépassements observés, et donc la ou les zones du bassin versant amont à considérer. Dans le cas de bassins versants de grande taille, lorsque le diagnostic met en évidence l'influence prépondérante d'un ou plusieurs sous-bassins, les mesures mises en oeuvre dans chacun de ces sous-bassins sont précisément identifiées dans le plan de gestion.

Par ailleurs, si plusieurs prises d'eau « non conformes » sont situées dans un même bassin versant, chacune doit faire l'objet d'un plan de gestion. Le plan de gestion de la prise d'eau située à l'aval intègre les mesures relatives aux prises d'eau situées à l'amont.

III.3. **Elaboration et suivi du dossier de demande d'autorisation exceptionnelle**

III.3.1. *Lancement de l'instruction du dossier*

Dès lors que la DDASS constate une situation telle que définie au point III-1 de la présente circulaire, vous en informerez le maître d'ouvrage de la prise d'eau et l'inviterez, si l'utilisation de la prise d'eau pour la consommation humaine concernée ne peut être écartée, à présenter, sous un délai qui ne peut excéder huit mois, le dossier défini à l'article 10 de l'arrêté du 26 juillet 2002, pris notamment en application de l'article 28 du décret sus-cité en vue d'obtenir l'autorisation exceptionnelle prévue à cet article. Ce dossier comporte notamment la description des mesures qui constitueront le plan de gestion de la ressource en eau dans la zone considérée. Les éléments descriptifs de ce plan constituent donc une partie du dossier exigible.

Il vous appartient de fournir au maître d'ouvrage toutes les informations dont vous disposez pour lui permettre l'élaboration de ce dossier, et de désigner les services déconcentrés pouvant y concourir. Il conviendra, par ailleurs, de solliciter les établissements publics de l'Etat (agences de l'eau, etc.), et les collectivités territoriales et les établissements publics locaux concernés par ce plan de gestion.

III.3.2 *Phase d'élaboration du dossier de demande d'autorisation exceptionnelle*

A la réception de votre demande, le maître d'ouvrage doit réunir les éléments nécessaires à la constitution du dossier cité ci-avant. Il procède au recueil de toutes les informations nécessaires pour évaluer la situation, notamment celles relatives à la qualité de l'eau, aux causes de sa dégradation (diagnostic) et à l'efficacité des mesures mises en oeuvre dans la zone intéressée, en s'appuyant sur les éléments décrits à l'annexe de la présente circulaire. Les mesures composant le plan de gestion doivent être décrites à l'échelle du bassin concerné en termes d'objectifs, de moyens mis en oeuvre et d'outils d'évaluation. En particulier devra figurer le délai estimatif nécessaire pour un retour à une situation conforme et pérenne.

Lorsqu'un SAGE intégrant la problématique liée à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine est en cours d'élaboration ou a été approuvé en application de l'article L. 212-3 et suivants du code de l'environnement, le plan de gestion ainsi que le ou les bilans du suivi seront portés à la connaissance de la commission locale de l'eau. Vous veillerez à la cohérence des deux démarches.

III.3.3. Approbation du dossier et octroi de l'autorisation exceptionnelle

A la réception du dossier, et sous réserve qu'il soit complet, vous recueillerez l'avis des organismes, établissements publics de l'Etat et des collectivités territoriales ou de leur groupement dont le concours est prévu dans le plan de gestion.

Un rapport de synthèse, sur la base du dossier et des avis recueillis, sera présenté au conseil départemental d'hygiène (CDH) par le service déconcentré de l'Etat que vous aurez désigné à cet effet. Vous veillerez à ce qu'il soit fait état des modalités spécifiques d'application des mesures relevant de votre compétence, tant pour ce qui concerne les mesures réglementaires sur le milieu que celles relatives à l'intervention financière de l'Etat. Vous indiquerez également les programmes de contrôle de la mise en oeuvre des mesures réalisés et envisagés.

Puis le dossier, accompagné de l'avis du CDH et des engagements sur les mesures relevant des maîtres d'ouvrages concernés ainsi que sur celles relevant de votre responsabilité, est transmis à la direction générale de la santé - bureau des eaux et aliments (DGS/SD7A) - en quatre exemplaires, pour saisine du CSHPF, conformément aux articles 7 et 28 du décret sus-cité et transmission aux départements ministériels concernés.

L'arrêté préfectoral autorisant l'utilisation dérogatoire de l'eau brute pris, dans le cas d'un avis favorable du CSHPF, visera ce dossier et, le cas échéant, portera dérogation aux limites de qualité des eaux distribuées. Cet arrêté précisera les modalités de suivi du plan de gestion et la composition d'un comité de suivi associant les principaux acteurs publics et privés concernés par le plan, ainsi que les représentants des associations de consommateurs et de protection de l'environnement.

III.3.4. Suivi du plan de gestion

Ce suivi revêt une importance particulière pour assurer la réussite de ces opérations.

Le comité de suivi du plan de gestion se réunit au moins chaque année pour dresser le bilan des mesures mises en oeuvre, évaluer les résultats obtenus, en particulier l'évolution des indicateurs de résultats, et envisager, si nécessaire, la réorientation de certaines mesures du plan de gestion en fonction de l'évolution de la situation.

Par ailleurs, à chaque échéance mentionnée dans le calendrier présenté par le maître d'ouvrage, les différents partenaires concernés devront vous présenter un bilan de l'efficacité des mesures appliquées vis-à-vis de l'objectif de restauration de la qualité de l'eau, ainsi qu'une actualisation du plan de gestion dans le cas où les programmes d'actions auraient évolué dans le bassin versant.

IV. - Conclusion

Vous demanderez donc aux maîtres d'ouvrage concernés, dans les plus brefs délais, d'élaborer les dossiers de demande d'autorisation exceptionnelle d'utiliser des ressources en eaux superficielles non conformes.

Par ailleurs, vous procéderez annuellement à un bilan de la qualité des eaux superficielles utilisées pour la production d'eau alimentaire et des actions menées en matière d'amélioration des ressources en eau incluant l'avancement de l'élaboration et le suivi des plans de gestion. Ce bilan sera présenté devant le CDH. Au vu de ce bilan, vous pourrez également inciter les maîtres d'ouvrage de prises d'eau destinée à la consommation humaine pour lesquelles une dégradation continue de l'eau est constatée à engager, à titre préventif, les démarches de restauration de la qualité de l'eau avant que les valeurs limites ne soient atteintes dans ces eaux.

Une transmission de ces bilans à nos directions respectives, pour information, serait de la plus grande utilité afin que puisse être évaluée régulièrement l'avancement des présentes dispositions.

Vous voudrez bien nous faire part des difficultés rencontrées dans l'application de la présente circulaire, qui a reçu un avis favorable du CSHPF et de la mission interministérielle de l'eau.

Pour le ministre et par
délégation :
Le directeur général de la santé,
L. Abenhaïm

Pour le ministre et par délégation :

ANNEXE
Démarche d'élaboration
et de suivi du plan de gestion
I. - HISTORIQUE

Evolution de la qualité de l'eau.

II. - Etat des lieux. - Diagnostic

Descriptif de la situation actuelle : localisation prise d'eau, environnement, pressions polluantes, vulnérabilité, débits, gestion administrative, population concernée, ressources d'appoint ou de remplacement, etc.

Paramètre(s) de la qualité de l'eau en cause et les tendances d'évolution de la qualité de l'eau.

Causes de dégradation : agriculture, industrie, collectivités, particuliers, autres.

III. - Finalité/objectifs

Domaine d'application du plan :

- zone concernée (et zones prioritaires) cartographie ;
- acteurs concernés.

Résultats attendus : qualité de l'eau, modification des structures, des pratiques.

Délais estimatifs estimés pour l'obtention des résultats sur la qualité de l'eau.

IV. - mesures pouvant composer
le plan de gestion

IV.1. - Mesures déjà engagées ou prévues

Mesures s'inscrivant dans un cadre législatif ou réglementaire et notamment :

- l'inventaire des rejets des systèmes d'assainissement collectif et non collectif qui contribuent à la dégradation de la qualité de l'eau pour le paramètre concerné ;
- l'inventaire des installations classées pour la protection de l'environnement qui contribuent à la dégradation de la qualité de l'eau pour le paramètre concerné ;
- les programmes d'action en zone vulnérable aux nitrates et en zone d'action complémentaire ;
- les programmes de résorption en zone d'excédents structurels ;
- la mise en place des périmètres de protection, s'ils ne sont pas établis ;
- la mise en oeuvre des préconisations du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin versant ou du/ou des aquifère(s) concernés, le cas échéant ;
- le plan national d'action « phytosanitaire » ;
- l'application de l'arrêté du 25 février 1975 fixant les dispositions relatives à l'application des produits anti-parasitaires à usage agricole, et notamment son article 4.

Mesures spécifiques dans la zone concernée adaptées aux caractéristiques du bassin versant, à la situation locale et au diagnostic réalisé. Elles peuvent comprendre notamment :

- les contrats de rivière en cours ;
- les actions de prévention découlant du schéma régional ou départemental d'alimentation en eau potable ;
- les contrats « de milieu » soutenus par les agences de l'eau (contrat de bassin versant en Loire-Bretagne, contrats ruraux en Seine-Normandie...) ;
- les mesures agri-environnementales et autres initiatives contractuelles (contrats territoriaux d'exploitation notamment certains CTE collectifs dont l'objectif est la restauration de la ressource en eau, Ferti-mieux, Phyto-mieux..) ;
- le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ;
- les programmes particuliers de lutte contre la pollution des eaux (ex : Bretagne Eau Pure) ;
- la charte des prescripteurs (phytosanitaires) ;
- les opérations groupées pour accélérer localement la mise en oeuvre de mesures de dépollution et qui bénéficient d'un accompagnement particulier des partenaires financiers.

Ces listes ne sont qu'indicatives, il peut être nécessaire de préciser et compléter ces mesures par d'autres mesures adaptées aux conditions particulières de chaque bassin versant.

Cas des pollutions diffuses.

a) Cas des nitrates.

Le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action dans les zones vulnérables aux nitrates et les textes pris pour son application (arrêté interministériel du 6 mars et circulaire du 17 avril 2001) a requis la mise en oeuvre de mesures complémentaires dans des zones situées à l'amont des prises d'eau, mesures qui font partie des plans de gestion. Ces mesures concernent au minimum :

- l'obligation de couverture du sol ;
- l'obligation de maintien le long des cours d'eau de l'enherbement des berges ;
- des prescriptions relatives au retournement des prairies de plus de trois ans ;
- la limitation des apports d'azote toutes origines confondues.

et le cas échéant des actions renforcées.

Elles constituent avec les autres mesures à mettre en oeuvre dans les programmes d'action en zones vulnérables aux nitrates, notamment une gestion équilibrée de la fertilisation azotée, les mesures minimales et obligatoires pour restaurer la ressource dans ce cas de figure.