

Les périmètres de protection des captages d'eau publics : la démarche du département des Côtes-d'Armor

*Gilles Marjolet * et Thierry Burlot **

En 1900 déjà...

Le souci de protéger les ressources en eau utilisées pour l'alimentation en eau potable ne date pas d'hier en France. C'est en effet en 1900 (circulaire du 10 décembre) que paraît le premier texte réglementaire en ce sens, obligeant l'intervention d'un géologue "collaborateur du Service de la carte géologique de France" pour tout projet d'alimentation en eau afin de préciser les risques d'une contamination de ces ressources.

La notion de périmètre de protection est introduite par la loi du 15 février 1902, énonçant des servitudes à instaurer au-delà des terrains qui sont à acquérir pour protéger les sources. En 1924, une circulaire étend le champ d'application de la protection à tous les types de captages d'eaux souterraines et définit un périmètre de protection immédiate de défense du captage et un périmètre général de protection de tout ou partie du bassin d'alimentation. Le

décret du 30 octobre 1935 rend l'institution des périmètres de protection obligatoire. Enfin, la loi du 16 décembre 1964 lie l'obligation d'instaurer des périmètres de protection à l'acte de déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvements d'eau. Elle définit trois périmètres : immédiat, rapproché et éloigné. Elle étend le champ d'application à toutes les eaux souterraines et superficielles. Par la suite, des précisions sur l'établissement de ces trois périmètres et sur les servitudes à y instaurer sont fournies par le décret du 15 décembre 1967 et la circulaire du 10 décembre 1968. Pourtant, en 1985, une étude statistique indiquait que seulement 12 % des captages d'alimentation en eau potable bénéficiaient d'une protection effective. On peut donc légitimement s'interroger sur les raisons qui ont conduit à cette carence.

Des servitudes "oubliées"

En examinant la situation, on s'aperçoit que dans la plupart des cas (malheureusement pas tous), le souci de la protection du captage avait bien été présent lors de l'élaboration des projets.

* Conseil Général des Côtes-d'Armor - Service Départemental de l'Agriculture et de l'Environnement

Bien souvent le "géologue officiel" ou "l'hydrogéologue agréé" était intervenu et avait indiqué dans son rapport des mesures de protection à instaurer. Mais par la suite aucune procédure d'instauration réglementaire n'avait été engagée et les mesures de protection étaient en fait inexistantes. Tout se passait comme si le rapport du géologue ne constituait seulement qu'une pièce administrative obligatoire pour la prise de l'arrêté préfectoral autorisant le prélèvement. La lecture de nombreux anciens arrêtés est instructive : les périmètres de protection sont créés, mais la mise en place des servitudes est reportée à un arrêté ultérieur après une enquête parcellaire qui n'est en fait jamais engagée et les servitudes sont alors ignorées, en toute bonne foi, par les propriétaires et exploitants des parcelles incluses.

Deux raisons principales sont à l'origine de cette situation : la complexité et la lourdeur de la procédure administrative d'instauration des servitudes, ainsi que la crainte du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre d'une opposition au projet de prélèvement par les riverains touchés par les périmètres de protection, et donc la crainte également de demandes d'indemnités compensatrices. Le Ministère de la Santé a donc établi une nouvelle circulaire, en date du 12 juillet 1990, afin de relancer l'établissement des périmètres de protection. Cette circulaire précise les responsabilités respectives des collectivités locales et de l'administration, cette dernière devant à présent s'assurer de la mise en place effective de ces périmètres. La nouvelle loi sur l'eau du 3 janvier 1992 oblige à présent toutes les collectivités à la mise en place des périmètres dans un délai de cinq ans.

Une politique de mise en place des périmètres

Comme dans la majorité des départements français, le nombre de périmètres de protection institués réglementairement était insignifiant au début des années 1980 dans le département des Côtes-d'Armor. Sur environ 200 points de prélèvement (environ 30 en eau superficielle et environ 170 en eau sou-

terraine), seuls deux avaient fait l'objet de cette procédure : le barrage de la Ville-Hatte sur l'Arguenon et le barrage de Kerné-Uhel sur le Blavet, retenues construites par le Conseil Général en 1973 et 1981.

Soucieux de préserver les ressources en eau utilisées pour l'alimentation en eau potable, le Conseil Général a alors décidé d'engager une politique de mise en place des périmètres de protection et à partir de 1982, des actions ont été entreprises :

- Recensement de tous les captages en service avec description de leurs caractéristiques quantitatives et qualitatives ainsi que de leur environnement proche. Un "zonage provisoire" de protection, sans portée réglementaire, a été déterminé et a ainsi permis par la suite de tenir compte de ces points d'eau dans les demandes d'autorisations diverses (carrières, déviations routières, installations classées, etc.).

- Création d'une cellule "périmètres de protection" à la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, transférée en octobre 1989 au Conseil Général, Service Départemental de l'Agriculture et de l'Environnement, lors de la mise en place des nouvelles structures prévues par la loi de décentralisation.

- Engagement d'un premier programme d'études à maîtrise d'ouvrage du Conseil Général pour la mise en place des périmètres autour de 25 points d'eau (avec l'aide de l'Agence de Bassin Loire-Bretagne).

- Établissement d'un programme de subventions pour les collectivités s'engageant dans la démarche : subventions aux études préalables, aux acquisitions de terrains, aux boisements, aux travaux de protection, à la mise en conformité des bâtiments agricoles, etc.

- Mise en place d'une action de conseil agricole auprès des exploitants concernés par les périmètres de protection, confiée à la Chambre d'Agriculture.

Parallèlement, un protocole d'accord départemental a été établi entre l'Etat et la Chambre d'Agriculture le 23 janvier 1984 pour définir une démarche acceptée par l'administration et la pro-

fession agricole et proposée aux collectivités qui l'ont toutes adoptée. Il était en effet indispensable d'aboutir à un tel accord, car les périmètres de protection concernent essentiellement l'activité agricole dans les Côtes-d'Armor. Ce protocole a été complété par un avenant du 5 novembre 1986 relatif aux indemnités liées à la mise en place des servitudes. Il était en effet apparu que la très grande majorité des préjudices occasionnés par la mise en place des périmètres de protection pouvait faire l'objet de l'application d'un "barème départemental" reconnu par les Services Fiscaux et la profession agricole. Une commission départementale a également été créée pour arrêter les règles et intervenir éventuellement en conciliation entre les parties intéressées afin d'éviter la saisine des tribunaux.

Eaux superficielles et eaux souterraines

Dans le département des Côtes-d'Armor, l'alimentation en eau potable est principalement assurée par des eaux superficielles (70 % de la production totale) prélevées au fil de l'eau ou puisées dans des barrages réservoirs de petite ou grande capacité.

Les ressources en eaux souterraines concernent principalement les petites collectivités. Elles sont captées soit traditionnellement par des puits et sources de faible profondeur implantés dans les formations altérées superficielles (granites et schistes), soit plus récemment par des forages profonds qui exploitent des aquifères de fissures localement présents dans les formations géologiques anciennes. Il faut souligner que les zones d'alimentation de ces captages sont généralement réduites ; il s'agit soit de bassins d'altération qui épousent des petits bassins topographiques, soit de couloirs fracturés. Très souvent, ces structures aquifères sont discontinues et limitées latéralement par des écrans plus ou moins étanches. C'est ainsi que d'une manière générale ces zones d'alimentation sont de l'ordre de plusieurs dizaines d'hectares à exceptionnellement plusieurs centaines d'hectares. Il en résulte que, contrairement aux grands aquifères des régions sédimentaires, qui peuvent présenter des surfaces très étendues (plusieurs dizaines à plusieurs centaines de km²), on peut, dans ce cas, appréhender l'ensemble de la zone d'alimentation des points d'eau, et l'inclure dans des périmètres de protection. C'est ainsi que dans le cas des eaux souterraines on distingue généralement trois périmètres :



S.F.A.E. Bretagne.



Station de pompage sur le Leguer.

– *Le périmètre immédiat*, généralement d'extension réduite, mais qui peut être vaste si l'on a affaire à plusieurs ouvrages disposés dans un "champ captant". Dans ce périmètre, seules sont autorisées les activités nécessaires au bon fonctionnement de l'alimentation en eau potable.

– *Le périmètre rapproché*, pouvant représenter plusieurs dizaines d'hectares, parfois complété d'une *zone sensible* de plusieurs hectares où les contraintes peuvent être particulièrement importantes (par exemple obligation de mettre en prairie permanente).

– *Le périmètre éloigné*, qui peut représenter également plusieurs dizaines d'hectares et où les contraintes sont moins importantes (il s'agit ici plus de réglementations que d'interdictions).

Les eaux superficielles sont, elles, utilisées par des collectivités plus importantes. Les grands barrages réservoirs sont exploités par les Syndicats mixtes de production qui fournissent des appoints aux collectivités adhérentes. Dans ce cas, les périmètres de protection ne concernent qu'une portion limitée des bassins versants concernés, située en amont des points de prélèvement, le long des cours d'eau, et représentant des superficies de l'ordre de 200 à 300 hectares. En conséquence, la protection que l'on peut assurer pour un prélèvement d'eau superficielle est

moins complète que pour un prélèvement d'eau souterraine. En particulier, concernant le problème des nitrates, si la lutte contre leur augmentation est envisageable dans les périmètres de protection des eaux souterraines dans le contexte particulier des Côtes-d'Armor, elle est sans effet dans les périmètres de protection des eaux superficielles, car dans ce cas c'est tout le bassin versant qui est concerné et c'est donc ici plus l'objet de l'application de la réglementation générale. En application des directives européennes, des "plans de gestion" des bassins versants concernés par des problèmes de pollution, vont être élaborés. Ces plans de gestion seront à intégrer dans les futurs "Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux" prévus par la loi du 3 janvier 1992. Ces mesures viendront compléter les dispositions actuellement en vigueur concernant les périmètres de protection.

Pour les eaux superficielles, on détermine :

– *Un périmètre immédiat*, qui correspond à la protection des installations de pompage et traitement et au pourtour des retenues quand celles-ci ont été édifiées pour l'alimentation en eau potable.

– *Un périmètre rapproché*, qui peut s'étendre sur plusieurs kilomètres à l'amont du point de prélèvement afin de

constituer une zone tampon où l'on ne tolère aucune dégradation de la qualité des eaux et où en particulier on interdit certaines activités telles que les piscicultures. Ce périmètre peut comprendre une zone sensible plus proche du point de prélèvement et du cours d'eau où les interdictions et réglementations sont renforcées.

Il faut souligner que dans les Côtes-d'Armor, on a affaire à de petits bassins versants de plusieurs centaines de km² au maximum et que la qualité de l'eau peut évoluer très rapidement, d'où la justification de ces périmètres qui peuvent apparaître moins évidents dans le cas des très grands cours d'eau.

La procédure appliquée dans le département des Côtes-d'Armor se déroule en trois phases :

- *Étude préliminaire*

– À partir de la demande de la collectivité, un examen préliminaire est effectué par le Service Départemental de l'Agriculture et de l'Environnement du Conseil Général (S.D.A.E.). Il est destiné à apprécier l'opportunité de la mise en place de périmètres de protection en tenant compte de l'intérêt du point d'eau, de sa qualité et de son environnement. On peut à ce stade en évaluer le coût et les difficultés d'établissement.

– En outre, à ce stade, la nature et le contenu des études à entreprendre pour aboutir à la définition des périmètres sont définis.

À l'issue de cette phase, la collectivité décide ou non de poursuivre et dans ce dernier cas inscrit les crédits nécessaires à la réalisation des études, qui font l'objet de subventions de l'Agence de Bassin (50 %) et du Conseil Général (20 %). Dans le cas où la collectivité décide de ne pas poursuivre, cela signifie à terme l'abandon du point d'eau. Les conclusions de cette phase sont portées à la connaissance du Conseil Départemental d'Hygiène.

- *Élaboration du dossier de Déclaration d'Utilité Publique*

Cette phase comprend deux parties : l'élaboration du projet de périmètres de protection à partir des études techniques et administratives et de l'avis de

l'hydrogéologue agréé, qui est du ressort de la collectivité ; puis *l'enquête publique et l'enquête parcellaire* de mise en servitudes, qui sont du ressort de l'Etat.

Pour la première partie, les études techniques à entreprendre sont diverses et dépendent de la situation du point d'eau et des connaissances déjà acquises. On y trouve des études géologiques et hydrogéologiques, des études agricoles (cartographie pédologique et enquêtes chez les exploitants agricoles), des enquêtes sanitaires, etc. Elles sont réalisées par des bureaux d'études choisis par la collectivité, à partir d'un dossier établi par le S.D.A.E.. En outre, c'est à ce stade que l'on constitue le *dossier parcellaire* : recherche des caractéristiques foncières des parcelles à inclure dans le périmètre avec identification des ayants droit. Dans les Côtes-d'Armor, cette recherche est le plus souvent effectuée par le Centre de Gestion des communes qui met à la disposition des collectivités des personnels compétents pour cette mission.

L'ensemble des études techniques est soumis à l'avis de l'hydrogéologue agréé qui propose une délimitation et une réglementation des périmètres de protection. Le dossier est ensuite adressé au service instructeur (la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt dans les Côtes-d'Armor) qui rédige un projet d'arrêté et le soumet à la consultation des services et du Conseil Départemental d'Hygiène. Puis il fait l'objet d'une *enquête publique et parcellaire* d'une durée d'un mois, à la suite de laquelle, compte tenu des observations recueillies, le Préfet signe l'arrêté préfectoral qui est notifié à la collectivité.

- *Mise en place des périmètres de protection*

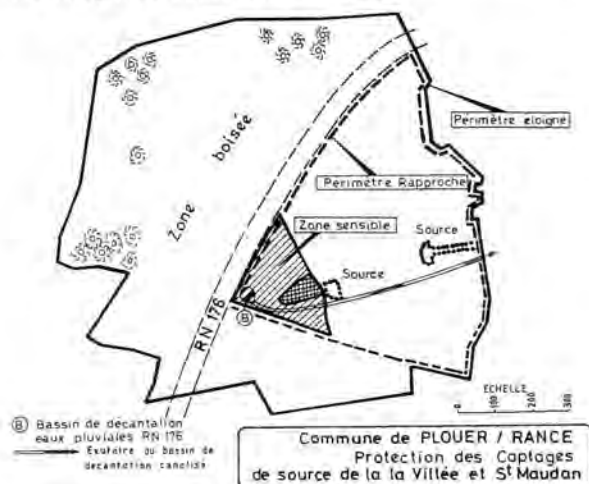
Cette phase est à nouveau du ressort de la collectivité avec l'aide du S.A.D.E. Elle consiste en :

- la notification aux propriétaires de l'arrêté préfectoral,
- l'inscription des servitudes à la conservation des hypothèques,
- le calcul et le paiement des indemnités,

Exemple d'application dans les Côtes d'Armor :

La commune de Plouer-sur-Rance assure la quasi-totalité de son alimentation en eau potable à partir des sources de la vallée de St-Maudan dont la production moyenne est de l'ordre de 450 m³/J. Ces captages de sources présentant une bonne qualité d'eau, le conseil muni-

cipal a décidé en 1986 d'engager la procédure de mise en place des périmètres de protection réglementaire. Des études ont été engagées afin de définir les servitudes qui ont été déclarées d'utilité publique par arrêté préfectoral en date du 8 juillet 1988.



Les périmètres de protection sont de trois types :

- *le périmètre immédiat*, en deux unités séparées, qui comprennent les ouvrages de traitement et de production d'eau. Dans ce périmètre, toutes les activités autres que celles liées au service d'eau sont interdites,

- *le périmètre rapproché*, d'une superficie de l'ordre de 20 ha dont 7 sont classés en zone très sensible à très fortes contraintes. Dans cette zone, les principales contraintes sont les suivantes : interdiction de créer tout type de construction ; interdiction totale d'épandage des effluents liquides, mise et maintien en prairies de la zone sensible, interdiction totale du drainage, etc.

- *le périmètre éloigné*, d'une superficie de l'ordre de 35 ha. Il constitue surtout une zone de réglementation où la fertilisation des cultures doit être raisonnée en fonction des besoins des plantes, la zone boisée devant être maintenue en l'état.

La mise en place de ces périmètres de protection a permis de préserver la qualité de la nappe captée et notamment lors de deux opérations importantes qui se sont déroulées dans son bassin d'alimentation :

- *le remembrement des terres*. Les périmètres de protection ont maintenu le réseau de talus et de haies et préservé un type d'exploitation agricole peu intensif. D'autre part, la commune a acheté, dans le cadre de sa réserve foncière, une parcelle très sensible en amont de la source de la vallée,

- *la déviation de la RN 176* traversant le périmètre éloigné a également été étudiée de près. Les terrassements ont été limités et surtout un réseau pluvial a été mis en place permettant de stocker les eaux et de les canaliser par réseau étanche en aval des captages. Il faut également préciser que l'existence de l'arrêté préfectoral instituant les protections a permis d'éviter la création d'une station-service qui aurait pu présenter un risque grave de pollution.

- les acquisitions de terrains compris dans le périmètre immédiat,
- la réalisation des travaux de protection nécessaires,
- la mise en conformité de bâtiments agricoles,
- l'engagement d'une action de conseil agricole en liaison avec la Chambre d'Agriculture, dans le cas des captages d'eau souterraine.

Un rythme de dix périmètres par an

On peut estimer que le nombre total de points d'eau à protéger est d'environ 150, dont environ 125 captages d'eau souterraine et 25 prélèvements d'eau superficielle. Au 1^{er} janvier 1992, la situation est la suivante :

- 113 points d'eau ont fait l'objet d'une demande d'établissement des périmètres de protection.
- 91 points d'eau ont dépassé le stade de l'étude préliminaire.
- 22 études préliminaires demandées sont à réaliser.
- 23 points d'eau examinés (dont un prélèvement d'eau superficielle) ne feront pas l'objet de périmètres de protection et seront donc abandonnés à terme.
- 68 points d'eau examinés ont fait ou feront l'objet de la mise en place des périmètres de protection.
- 38 points d'eau ont fait l'objet d'un arrêté de déclaration d'utilité publique

établissant les périmètres de protection.

- 24 points d'eau ont fait l'objet d'une inscription des servitudes à la Conservation des Hypothèques.

- 31 points d'eau font ou ont fait l'objet d'une action de Conseil Agricole par la Chambre d'Agriculture.

Actuellement le rythme de réalisation est de 10 périmètres maximum par an. La durée de la procédure varie entre deux et cinq ans pour des cas difficiles. Toutefois on peut estimer que les durées de réalisation longues, dues au fait de l'importance de la demande et de la mise au point simultanée de la procédure, vont progressivement disparaître au fur et à mesure que les problèmes d'ordre général seront résolus. Il n'en reste pas moins que *le délai de réalisation de deux ans constitue réellement un minimum incompressible.*

Par ailleurs on constate que des périmètres de protection établis depuis plusieurs années ont tendance à évoluer, dans le sens d'une protection accrue, du fait des collectivités qui acquièrent, à l'amiable, des terrains qui se trouvent libérés, ou qui les échangent avec d'autres terrains situés en dehors des périmètres de protection, ainsi que du fait de particuliers qui s'engagent dans des boisements de parcelles situées dans les périmètres. Dans le cas des échanges de terre la SBAFER* peut intervenir pour le compte des collectivités.

* SBAFER (Société Bretonne d'Aménagement Foncier et d'Etudes Rurales).