

PROJET DE LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES LES PROPOSITIONS DE L'ANEM EN FAVEUR D'UNE SPECIFICITE MONTAGNE

Audition du mercredi 11 mai 2005 devant André FLAJOLET, député du Pas de Calais
Rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale

Sur la base du texte initial du projet de loi, l'ANEM, lors de son audition devant le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, avait articulé son analyse et ses propositions autour de sept thèmes se rattachant au principe de solidarité, ou à celui de spécificité. Ils visaient à justifier l'insertion de mesures particulières dans la politique globale de gestion de la ressource en eau qui garantissent aux territoires de montagne un « juste retour », soit au travers de mesures de caractère économique jusqu'à présent inexistantes, soit de mesures de gestion qui tiennent compte de particularités physiques marquées des cours d'eau en montagne.

Tel qu'il ressort de la première lecture au Sénat, le texte s'est substantiellement enrichi, parfois dans le sens préconisé par les élus de la montagne. L'audition du ministre de l'écologie par le groupe montagne de l'Assemblée le 4 mai a également permis d'identifier des pistes d'amendement qui répondent aux préoccupations des montagnards. Le contenu des propositions de l'ANEM a donc sensiblement évolué lors de la seconde audition qui a eu lieu le 11 mai devant le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale.

1. Inscrire la spécificité montagne dans l'organisation institutionnelle de la politique de l'eau

Cela suppose que les territoires de montagne disposent d'une représentation au sein des établissements publics territoriaux de bassin qui leur permettent d'exprimer et de faire valoir leurs intérêts. En effet, les collectivités de montagne n'y sont en général pas représentées en tant que telles.

Aussi faudrait-il que l'article L.213-8 du code de l'environnement :

- précise dans la composition des comités de bassin, des agences de l'eau et des commissions locales de sous-bassin (ces dernières ayant été introduites par le Sénat) que les collèges d'élus (que le Sénat a porté à 50 %) et d'usagers comprennent une représentation minimale des territoires majoritairement fournisseurs de la ressource en eau ; cette précision relévant du domaine réglementaire, elle fera l'objet d'un amendement d'interpellation qui permettrait d'obtenir sur ce point un engagement ministériel ;
- indique que les commissions locales disposent d'un avis impératif lorsqu'elles sont consultées sur des projets qui concernent directement et exclusivement le territoire qu'elles recouvrent.

2. Tenir compte des surcoûts réels de la gestion de l'eau en montagne

Une spécificité importante de la montagne au regard de la gestion de l'eau tient aux surcoûts incompressibles issus de deux contingences récurrentes :

- les rigueurs climatiques, notamment le gel et l'enneigement, qui imposent d'importantes adaptations techniques des équipements tant de distribution et de collecte que de traitement,
- et (dans une moindre mesure, puisque seules les zones touristiques sont concernées) les fortes variations saisonnières de population du fait de la fréquentation touristique ou de la présence en nombre de résidences secondaires contraignant à surdimensionner les équipements

Cette réalité objective (dont on trouvera un exemple chiffré dans une fiche annexée à la présente note) rendrait légitime que la loi affirme le principe d'une majoration des subventions bénéficiant aux stations d'épuration de montagne.

De même, les modalités de tarification devraient tenir compte des fortes variations démographiques saisonnières, et si l'article 27 en son état actuel le permet, il faudrait que la rédaction le cite expressément.

Enfin, considérant la sensibilité du milieu montagnard au regard de la qualité de la ressource en eau, mais aussi la pénurie d'espaces exploitables, il est légitime de s'interroger sur les effets négatifs éventuels qu'induirait un nouveau zonage, au niveau préfectoral, des « bassins d'alimentation des captages d'eau potable existants ou potentiels » prévu par l'article 14, et qui pourraient aller bien au-delà des périmètres actuellement imposés par les réglementations sanitaires.

3. Renouveler et renforcer la solidarité envers la montagne

Il faudrait concevoir une véritable péréquation au sein des bassins versants. Désormais, « l'agence de l'eau attribue des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'adduction en eau potable et assainissement dans les communes rurales » (article 35). Cette affirmation doit s'accompagner de moyens financiers réels. La possibilité pour les départements de collecter une taxe additionnelle assise sur les consommations d'eau introduite au Sénat à l'article 28 bis permet de renforcer les possibilités en ce sens, mais il conviendrait que les opérations financées se conforment aux orientations et aux priorités fixées par l'agence de l'eau.

C'est pourquoi, l'enveloppe affectée au FNDAE, diminuée de moitié en 2003, doit être reconstituée (à hauteur de 150 M€). D'autre part, la concertation entre agence de bassin et départements devrait permettre de créer un fonds départemental pour une approche fine des besoins, véritablement fléché et adapté à la montagne pour l'eau et l'assainissement.

Dans l'affectation des subventions, les aides attribuées doivent tenir compte des besoins lourds pour le renouvellement et l'entretien des équipements d'eau potable en milieu rural et montagnard. D'autre part, en matière d'assainissement, les subventions des agences ont été accordées essentiellement à l'assainissement collectif. Elles devraient désormais s'étendre à l'assainissement autonome.

4. Apporter des outils de gestion adaptés aux besoins spécifiques de la montagne

Au-delà de l'organisation des obligations tant des collectivités que des riverains que propose le projet de loi et que soutiennent les élus de la montagne, l'entretien des cours d'eau présente en montagne de fortes spécificités, en particulier les torrents. Celle-ci devrait être rappelée en tant que telle dans l'article 5 en indiquant notamment que les travaux de sécurisation des torrents figurent parmi les obligations de prise en compte dans les contrats

de rivière en montagne. En outre, afin d'obtenir une meilleure efficacité en matière d'entretien des berges, il serait souhaitable :

- de renforcer les pouvoirs de police du maire afin de pouvoir intervenir au plus vite,
- de faciliter l'accès, voire l'acquisition, aux berges par les collectivités territoriales,
- d'aligner l'entretien courant des rivières sur le régime de l'entretien des bâtiments communaux (ce qui devrait clarifier l'habilitation de la commune en ce domaine),
- d'attribuer de nouveaux moyens aux établissements publics territoriaux de bassin (en vue de financer notamment les contrats de rivière), notamment les bénéfices générés par l'extraction des granulats autorisée dans les torrents de montagne pour des raisons de sécurité.

Diverses mesures intégrant les réalités de la montagne pourraient également s'insérer dans le texte de ce projet de loi telles que :

- le principe d'une modulation des débits réservés en fonction des spécificités territoriales locales,
- la mise en place d'un encadrement des coûts des contrôles sanitaires auxquels sont astreintes les collectivités locales, particulièrement sensibles pour les collectivités de montagne (en relevant au passage l'aberration de certaines normes, certes d'origine européenne, mais totalement irréalistes comme en matière d'arsenic...),
- la clarification et l'adaptation de la taxe sur la participation aux voies et réseaux (PVR), particulièrement inextricable à mettre en œuvre dans les petites communes de montagne.

5. Conforter le statut vertueux de la production hydroélectrique

Parmi les modifications les plus notables apportées par le Sénat figurent celles concernant l'hydroélectricité dont le statut au regard de la ressource en eau s'est considérablement amélioré, passant de celui d'une activité perturbatrice à celui d'une production énergétique vertueuse.

De ce point de vue il importe de consolider ces apports, le cas échéant en les votant dès à présent en termes identiques, notamment :

- l'article 1^{er} en ce qu'il habilite Voies navigables de France à déléguer la gestion des ouvrages hydroélectrique de son domaine,
- l'article 2 sur la maîtrise des éclusées qui prévoit une indemnisation par l'Etat en cas de « charge spéciale et exorbitante »,
- l'article 3 sur les débits affectés dont l'application doit respecter les limites d'une activité hydroélectrique viable,
- l'article 4 sur le classement des cours d'eau qui permet sous de strictes conditions (au lieu d'interdire) l'installation de nouveaux équipements hydroélectriques sur les cours d'eau en très bon état écologique.

Par ailleurs, l'impact en montagne de la présence d'ouvrages hydroélectriques est loin d'être négligeable car les concessions accordées jusqu'ici à EDF lui imposaient des activités annexes liées à l'accessibilité de ses équipements telles que l'entretien de parcours, de routes ou de téléphériques qui ont aussi une importance déterminante pour les économies locales. Or, les progrès technologiques (télématique, hélicoptère...) permettant de plus en plus de gérer ces équipements à distance, la menace existe que ces missions ne soient pas reconduites lors du renouvellement des concessions. La loi devrait donc introduire une obligation générale pour les concessionnaires d'un équipement hydroélectrique de poursuivre l'entretien des moyens d'accès mis en place ou pris en gestion lors de sa création.

LA SPECIFICITE DES COMMUNES DE MONTAGNE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU POTABLE

Malgré l'abondance et la qualité des ressources en eau potable, les Communes de Montagne dont celle des Houches fait partie, présentent, statistiquement en France, des prix d'eau et d'assainissement supérieurs aux zones de plaine.

Il convient par conséquent de déterminer les causes de ce constat à partir des caractéristiques que présentent les villages de montagne en termes de géographie, de topographie et de démographie impliquant un certain nombre de contraintes techniques pour la conception et l'exploitation des réseaux de distribution d'eau et de collecte des effluents et donc de coûts.

Ces contraintes sont exposées ci-dessous pour les Services d'Eau et d'Assainissement

Eau

La géographie impose une dispersion de l'habitat induisant un linéaire de canalisations important afin d'assurer la distribution de l'eau à l'ensemble des hameaux. Lorsque cette dispersion est trop importante, il devient impérieux de créer de nouveaux réseaux comprenant dans chaque secteur la chaîne captage, réservoir, réseau de distribution. Ces travaux sont réalisés dans des sites peu accessibles imposant des méthodes de travail dites acrobatiques et l'utilisation de matériels spécifiques tels que pelle araignée. De plus, la nature des sols en zone montagnaise, de caillouteuse à rocheuse, exige l'emploi de brise roches ou de la dynamite pour les excavations majorant encore les coûts.

A ce titre neuf réservoirs sont nécessaires pour assurer la distribution d'eau potable sur le territoire de la Commune des Houches.

Faute de moyens financiers, la construction d'un dixième réservoir nécessaire à l'alimentation du secteur haut de Coupeau est différée.

De même, sur la Commune des Houches, 57 km de canalisations assurent la distribution de l'eau pour 2729 branchements conférant un faible rendement au km (47.8)

Enfin, en zone de montagne, les routes, accès et secteurs de travaux étant particulièrement exigus les contraintes de maintien de la circulation durant l'exécution des travaux génère des phases d'exécutions pénalisant encore l'économie des chantiers.

A la géographie est immédiatement induite la particularité climatique notamment la période hivernale durant laquelle le gel et les précipitations neigeuses imposent l'interruption des chantiers. Par conséquent, les entreprises locales amortissent leurs matériels sur sept ou huit mois, non sur l'année, et présentent des coûts unitaires supérieures aux entreprises de plaine.

La rigueur climatique exige également l'enfouissement des canalisations sous 1.40 mètres de couverture, le gel intervenant fréquemment à cette profondeur, dans des terrains difficiles à excaver.

La topographie de la Commune implique d'autres contraintes de construction et de maintenance de la chaîne de distribution de l'eau potable. En effet, le dispositif de distribution de neuf réservoirs précités est complété de cinq stations de pompage en vue d'assurer le refoulement ou maintenir la pression de distribution.

La topographie, d'une manière générale amène de grandes pressions dans les réseaux qui accélèrent leur vieillissement et doivent être limitées par des réducteurs de pression sans pour autant pénaliser les abonnés situés en altitude.

De plus la morphologie des terrains amène de fréquents mouvements produisant souvent des ruptures de canalisations augmentant encore les coûts de fonctionnement.

Les variations démographiques liées à l'activité touristique supposent d'autres obligations telles que surdimensionnement des captages, réservoirs et réseaux pour de faibles volumes vendus induisant un déséquilibre évident entre dépenses et recettes. En effet, la population, durant les périodes touristiques avoisinent 14 000 habitants alors qu'elle est 2 738 au dernier recensement.

Cet aspect saisonnier du Village - station de ski exige un dimensionnement des réseaux capables de desservir l'intégralité des habitants dont certains, les résidents secondaires, ne consomment que 10 m³ d'eau par an et par compteur

Par conséquent le volume vendu annuellement représente 6400 équivalents habitants pour un réseau capable de desservir 2.2 fois plus.

De plus, cette importante fréquentation se produit essentiellement en hiver, période d'étiage en montagne, exigeant la recherche de nouveaux points de ressource concluant encore à une augmentation du coût du Service.

Technique - Exploitation

L'eau captée en montagne, dont le temps de transit en aquifère est relativement bref, se charge très peu en minéraux et présente des caractéristiques chimiques telles que Titre Hydrotimétrique inférieur à 8° français. Cette eau, donc singulièrement agressive, requiert l'emploi de matériaux spécifiques pour l'élaboration des réseaux de distribution et altère les canalisations qui n'ont pas été prévues pour ces particularismes.

La transposition des normes européennes concernant la qualité de l'eau distribuée impose désormais de nouveaux seuils en termes de taux d'arsenic et d'antimoine admissibles. Une fois encore, les villages de montagne sont concernés par ces phénomènes, l'environnement géologique étant à l'origine de la présence de ces éléments. Les traitements correspondants imposent par conséquent de nouveaux investissements.

Les interventions de maintenance et d'exploitation telles que réparations de fuites et relèves des compteurs ne peuvent être assurées que hors période hivernale, le gel et la neige proscrivant toute possibilité d'accès aux différents organes du réseau.

Toutes ces sujétions confèrent des complexités de conception, des difficultés de réalisation et d'exploitation des réseaux augmentant les coûts du Service.

Assainissement

En premier lieu, les Communes de Montagne ont, plus que d'autres, le devoir de restituer à l'aval après usage une eau aussi épurée que possible qui devra, après un complément de filtration naturelle durant les différents transits effectués dans les aquifères et oxygénation dans les rivières, constituer à nouveau une ressource en eau potable en aval.

Les réseaux de collecte des eaux usées présentent les mêmes caractéristiques que la distribution d'eau potable en termes de difficultés de réalisation et de maintenance. Par exemple, la topographie générant de fortes pentes des réseaux induit des vitesses importantes et par conséquent des usures prématurées des canalisations. Le remède à cette spécificité comprend la mise en place de canalisations dont les matériaux accepteront les contraintes liées à ces grandes vitesses de circulation des fluides dont les coûts sont à nouveau plus élevés.

Station d'Épuration

Toujours en relation avec les périodes de précipitations neigeuses et de grands froids hivernaux, les stations d'épuration de montagne ne peuvent être conçues que parfaitement abritées. Dans le même ordre d'idée, la faible température des effluents impose des surdimensionnements de l'ouvrage afin d'assurer la parfaite digestion de l'azote par exemple. Les coûts de construction résultants amènent un facteur multiplicatif voisin de 2 pour un même ouvrage envisagé en plaine. Ainsi la nouvelle station d'épuration de Chamonix – Les Houches, en cours d'achèvement, représente un investissement de 18,6 millions d'euros HT alors qu'une capacité de traitement identique en plaine aurait été réalisée pour 11 millions.

De plus, le caractère saisonnier lié à l'activité touristique induit le dimensionnement de l'outil pour l'ensemble de la population dont la présence est relativement brève durant l'année. Ainsi le secteur de Chamonix – Les Houches s'est récemment doté d'une capacité de traitement d'effluents de 65 000 équivalents habitants alors que l'ensemble de la population recensée est inférieure à 13 000. Cette sporadicité pénalise encore une fois les recettes étant entendu que le volume global traité sur l'année représente 30 % du potentiel de l'outil.

De surcroît, les espaces disponibles pour la construction en montagne étant très limités, un tel ouvrage doit être inséré dans le site en intégrant l'ensemble du processus nécessaire au bon traitement des effluents. Cette insertion dans le site fait également l'objet des contraintes des réseaux amont. En effet, une station d'épuration doit être édifiée en aval des villages et par conséquent le plus fréquemment au droit des cours d'eau impliquant à nouveau des dépenses

prohibitives inhérentes à la protection contre les risques naturels tels que chutes de rochers, inondations et autres avalanches.

Enfin, la sensibilité du milieu récepteur, l'exploitation hydroélectrique des eaux des cours d'eau en montagne impose sur le site des Houches de refouler les effluents traités en amont d'un barrage alourdissant encore les coûts d'investissement et de fonctionnement. S'agissant également de la fragilité des sites de montagne, les boues produites par les stations d'épuration ne peuvent être revalorisées dans l'agriculture, même à l'état de compost ; le périmètre "reblochon" n'admettant pas ce genre d'amendement des sols. Ces boues sont donc incinérées à l'état pâteux impliquant un transport onéreux.

En conséquence, il apparaît clairement que malgré une ressource abondante en été, les conditions de construction, de maintenance et d'exploitation des réseaux de distribution d'eau, de collecte et de traitement de l'assainissement impliquent en milieu montagneux des dépenses bien supérieures à celles qui sont réalisées en plaine pour de faibles volumes vendus.

Afin de ne pas léser les habitants permanents qui ne représentent que 33 % de la population des Houches, la Commune a été amenée à instaurer un terme fixe par service (eau et assainissement) dans la facturation appelé "abonnement" qui couvre les charges fixes en fonctionnement et la quasi-totalité des investissements.

Ce mode de facturation, constitue la garantie de l'équilibre comptable indépendamment des volumes d'eau facturés. Ces termes sont aujourd'hui de 60.98 et 40 € HT générant un prix de l'eau de 1.41 € TTC/m³ et de l'assainissement de 2.20 € TTC/m³ soit 3.61 € pour une consommation annuelle de 120 m³.