

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 157

DÉCEMBRE 2019

AUDIT DE GESTION

GESTION DE L'EAU POTABLE

SYNTHÈSE

Contexte général

53 millions de m³ d'eau potable ont été consommés à Genève en 2018 et plus de 70 millions si l'on inclut les intercommunalités françaises limitrophes. L'eau potable est la denrée la plus importante de notre alimentation. La politique cantonale de l'eau est portée par le département du territoire (DT), la distribution est quant à elle assurée par SIG. La qualité de l'eau potable est contrôlée par le laboratoire SIG et par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) en tant qu'autorité cantonale de contrôle des denrées alimentaires. Une surveillance des eaux du lac et des eaux souterraines est également exercée en continu afin de garantir la protection des ressources naturelles.

Chaque intercommunalité limitrophe française possède également sa propre organisation et ses propres moyens pour la gestion de l'eau potable.



Enjeux et problématique visée par l'audit

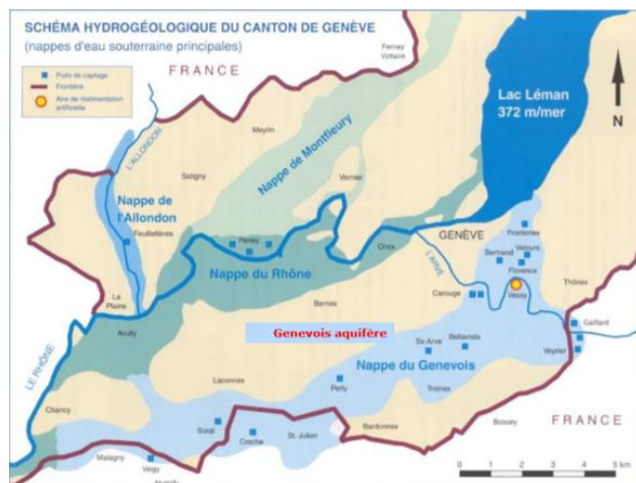
Au vu de sa position géographique, de son fort développement économique et de son urbanisation, le canton de Genève et, plus largement, l'agglomération du Grand Genève doivent faire face à d'importants défis en matière d'approvisionnement en eau potable.

Les ressources naturelles du canton de Genève pour l'approvisionnement en eau potable sont encore suffisamment abondantes pour alimenter le canton pendant des années, avec d'un côté le lac Léman et dans une moindre mesure les nappes phréatiques. Cependant, les réserves en eau ne sont pas immuables sous l'effet du réchauffement climatique et restent vulnérables face à la pollution comme celle de la nappe du Genevois par le perchlorate et les nitrates. L'évolution des polluants et des normes sanitaires dans ce domaine pourrait également avoir une incidence sur les sources d'approvisionnement en eau si celles-ci étaient déclarées impropres à la consommation.

La gestion de l'eau est problématique si l'on considère l'agglomération genevoise dans son ensemble. En effet, les sources d'approvisionnement de certains territoires français risquent de ne pas être suffisantes pour plusieurs communes à moyen, voire court terme.

Garantir une eau potable de qualité et en quantité suffisante requiert un réseau d'approvisionnement et de distribution performant, mais également de gérer des conflits d'usage de cette ressource.

La Cour des comptes a ainsi considéré que la gestion de l'eau potable présentait des enjeux importants pour le canton et, plus largement, pour l'agglomération du Grand Genève, d'un point de vue stratégique, politique, environnemental et financier. Elle a ainsi décidé de mener en 2019 un audit sur ce thème.



L'objectif principal de cet audit a été de s'assurer que le dispositif de gestion de l'eau potable :

- Répond à une planification stratégique tenant compte des besoins de la population, de la protection de l'environnement et des moyens nécessaires à la production, au traitement et à la distribution de l'eau potable ;
- Bénéficie d'un cadre de gouvernance approprié à la situation géographique de la région et aux enjeux en matière de ressources naturelles.

Il a été exclu de cette analyse la gestion opérationnelle de la distribution de l'eau potable.

Principaux éléments relevés par la Cour

Stratégie et planification

La législation fédérale et cantonale prescrit aux cantons de se munir des outils appropriés de planification et de coordonner les différents usages de l'eau. Le canton a ainsi défini des schémas de protection, d'aménagement et de gestion des eaux (SPAGE) avec pour objectif de planifier une gestion intégrée des eaux par bassin versant. En outre, SIG a élaboré un plan directeur technique spécifique pour assurer la distribution de l'eau potable.

À l'échelle de l'agglomération, un protocole d'accord transfrontalier pour la gestion de l'eau et des milieux aquatiques du Grand Genève a été conclu en décembre 2012. Par ailleurs, une mesure spécifique visant à favoriser l'alimentation en eau potable à partir des Grands réservoirs (Lac, Rhône...) a été inscrite dans le projet d'agglomération N°3 de 2017. Enfin, les intercommunalités françaises du Grand Genève se sont également dotées d'outils directeurs et de planification en matière de gestion de l'eau potable.

Cependant, aucune planification directrice à l'échelon de l'agglomération n'existe aujourd'hui, chaque territoire menant sa propre réflexion séparément. De même, les différents services de l'État intervenant dans le domaine sont très peu impliqués dans cette démarche portée historiquement et majoritairement par SIG.

Protection des eaux

Conformément à la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), le canton a défini des zones de protection autour des systèmes de captage, aux abords du lac et au-dessus des nappes phréatiques principales. Une carte a été établie représentant précisément les parties du canton concernées par ce type de protection.

En outre, des zones de protection autour des puits français de captage de la nappe du Genevois ou de la nappe du Rhône ont été définies.

L'État ne bénéficie cependant pas d'un arsenal juridique adéquat pour tenir compte des spécificités de la topologie du sous-sol genevois en matière de protection des ressources souterraines utilisées pour l'approvisionnement en eau potable. Ainsi, étant donné la vulnérabilité de certaines nappes phréatiques, une pollution pourrait être engendrée par des constructions inappropriées en sous-sol.

Par ailleurs, même si des réflexions sont en cours, aucune solution n'a pour l'instant été retenue pour traiter les problèmes de pollution et de protection de la nappe du Genevois.

Contrôle, surveillance et gestion de crise

Le canton a mis en place, conformément à la législation dans ce domaine, un dispositif de contrôle et de surveillance afin de s'assurer de la potabilité de l'eau distribuée dans le canton. Ce dispositif repose sur un processus d'autocontrôle mis en place par SIG réalisant en continu des analyses au long du cycle de distribution de l'eau aux consommateurs (près de 6'400 prélèvements et 115'000 analyses en 2018). Au surplus, le SCAV effectue également des analyses chimiques et microbiologiques régulières de l'eau distribuée et s'assure que le système d'autocontrôle mis en place par SIG est adéquat.

Ces contrôles permettent de limiter le risque de distribution d'une eau impropre à la consommation et d'agir rapidement en cas de détection de la moindre présence d'antigènes ou de polluants. Par ailleurs, le canton et SIG ont mis en place des dispositifs appropriés de gestion de crise pour réagir en cas d'événement majeur mettant en péril la distribution d'eau potable.

En temps de crise, les ressources et les équipements du SCAV ne sont pas suffisants pour traiter un important volume d'analyse à bref délai.

Par ailleurs, rares sont les interconnexions destinées à pallier les besoins de secours des intercommunalités transfrontalières du Grand Genève.

Financement et tarification

Le plan d'affaire 2020-2024 de l'activité Eau potable établi par SIG montre sa capacité à assurer la couverture des coûts d'exploitation, de maintenance et d'entretien du réseau d'eau potable jusqu'en 2024. Le plan permet aussi d'absorber les investissements futurs prévus par SIG et d'apurer une partie de la dette de cette activité.

Cela étant, les coûts imputables à la gestion de l'eau potable engendrés par plusieurs services de l'État n'ont pas été recensés. En effet, les services étatiques comme l'office cantonal de l'eau (OCEau), le service de géologie sols et déchets (GESDEC) et le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) n'ont pas aujourd'hui identifié la quote-part de leur activité dévolue à l'eau potable et les coûts qui y sont associés. En outre, au-delà de leur affectation actuelle et historique, il n'y a pas de plan cohérent d'utilisation des fonds prélevés par l'État sur la vente d'eau potable.

Enfin, aucune démarche n'a été engagée par l'État, notamment par le biais de la tarification, pour inciter les usagers à moins consommer de l'eau potable et ainsi préserver les ressources naturelles.

Principaux axes d'amélioration proposés

Une gestion coordonnée de l'eau potable dans un territoire transfrontalier tel que l'agglomération du Grand Genève est nécessaire. Il est important de tenir compte des besoins et des contraintes de chacun afin de trouver les meilleures solutions à moyen et à long terme pour assurer l'approvisionnement en eau et garantir la pérennité des ressources naturelles.

En outre, au vu du développement démographique de la région, la demande en eau ne cesse de croître, et les ressources naturelles se raréfient sur certaines parties du territoire, voire deviennent impropres à la consommation. Que ce soit pour des besoins de diversification de la ressource ou de limite de capacité, l'accès à de nouvelles sources d'approvisionnement devient un enjeu très important à long, voire à moyen terme pour les territoires de l'agglomération.

La Cour propose ainsi onze recommandations contribuant à assurer un approvisionnement continu et pérenne en eau potable de la population :

- La Cour recommande à l'OCEau, en tant qu'office chargé de la politique cantonale de gestion de l'eau, de coordonner au niveau cantonal et de copiloter au niveau de l'agglomération **l'établissement d'une planification directrice en matière d'eau potable à l'échelon de l'agglomération** (mise en œuvre de la Mesure E-12 du PA3 relative à l'approvisionnement en eau potable à l'échelle de l'agglomération, respect des objectifs du protocole d'accord transfrontalier de 2012 pour la gestion de l'eau).

En outre, l'OCEau devra définir et mettre à jour les schémas de protection, d'aménagement et de gestion des eaux (SPAGE), en conformité avec l'art.7 du règlement d'exécution de la loi sur les eaux (REaux-GE. L 2 05.01).

- La Cour recommande au DT de renforcer les mesures de **protection des eaux souterraines** afin d'éviter que certaines nappes phréatiques plus vulnérables soient polluées par des constructions en sous-sol mal maîtrisées.

Par ailleurs, un plan d'action spécifique de dépollution et de protection de la nappe du Genevois devra être établi en collaboration avec les autres acteurs cantonaux et transfrontaliers.

- La Cour recommande au SCAV de définir un **plan d'analyse en temps de crise** et d'évaluer les solutions techniques et organisationnelles possibles pour traiter l'important volume d'analyses microbiologiques nécessaires. Ceci permettra de décréter plus rapidement que l'eau est à nouveau potable et de confirmer un retour à la normale.
- La Cour recommande à l'OCEau, en collaboration avec SIG, d'étudier l'opportunité d'adopter une **tarification de l'eau potable plus incitative** aux économies d'eau afin de mieux considérer les impératifs environnementaux.
- Enfin, la Cour recommande à l'État de mettre en œuvre un véritable **pilotage des charges et recettes étatiques** en matière d'eau potable et de clarifier la base légale de certains prélèvements.

Les onze recommandations proposées par la Cour ont été acceptées.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département du territoire et le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place, ainsi que leur **déla**i de réalisation.

Toutes les recommandations ont été acceptées par les départements concernés. Le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

