

Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau

PROJET

Bassin Seine-Normandie



Table des matières

1 Pourquoi une stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau sur le bassin Seine-Normandie ?.....	3
1.1 Consolidation des intercommunalités à fiscalité propre.....	3
1.2 Evolution de l'exercice des compétences dans le domaine de l'eau.....	3
1.3 Pourquoi une stratégie ?.....	4
1.4 Contenu de la stratégie.....	4
2 Modalités d'élaboration de la stratégie.....	5
2.1 Etat des lieux.....	5
2.2 Diagnostic.....	5
2.3 Élaboration des recommandations.....	5
2.4 Calendrier.....	6
3 Effets des réformes territoriales sur les compétences dans le domaine de l'eau.....	7
3.1 La compétence « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » - GEMAPI.....	7
3.2 Vers une mutualisation pour les services en charge de l'eau potable et pour les services en charge de l'assainissement.....	9
3.3 Un nouveau positionnement pour les régions et les départements.....	13
4 Recommandations.....	14
4.1 Recommandations pour la GEMAPI.....	18
4.2 Recommandations pour l'eau potable.....	26
4.3 Recommandations pour l'assainissement collectif.....	30
5 Annexe : Cartographie.....	33

1 Pourquoi une stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau sur le bassin Seine-Normandie ?

Les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (27 janvier 2014) et de nouvelle organisation territoriale de la République (7 août 2015) sont venues modifier le champ d'intervention des différentes collectivités en définissant des compétences exclusives, désignant des « chefs de file » par secteur et en supprimant la clause de compétence générale.

1.1 Consolidation des intercommunalités à fiscalité propre

Ces lois impliquent des évolutions fortes dans l'organisation de l'intercommunalité, en posant un objectif de couverture intégrale du territoire par des intercommunalités à fiscalité propre avec un seuil de regroupement à 15 000 habitants. Ceci a conduit au niveau national à une diminution d'environ 40 % du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), passant d'environ 2 060 EPCI-FP à moins de 1 300, et concernant 2 communautés sur 3.

En Seine-Normandie, **ceci s'est traduit par une diminution de près de 50 % du nombre d'EPCI à fiscalité propre entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2017**, et par la création de deux métropoles, dont une à statut particulier : **la Métropole du grand Paris, qui regroupe plus de 7 millions d'habitants**. Le bassin Seine-Normandie s'organise donc aujourd'hui sur près de **270 EPCI à fiscalité propre** (en tout ou partie sur le bassin Seine-Normandie), dont 56 comptent moins de 15 000 habitants. Les périmètres et les populations de ces nouveaux EPCI-FP sont variables, comme l'illustre la carte 1.

1.2 Evolution de l'exercice des compétences dans le domaine de l'eau

Ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) seront à l'avenir des acteurs clés pour la mise en œuvre des compétences locales de l'eau, que ce soit pour la compétence « **gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations** » (dite GEMAPI), obligatoire pour les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et les métropoles au 1^{er} janvier 2018, pour **l'eau potable** et **l'assainissement**, au plus tard au 1^{er} janvier 2020¹.

Jusqu'à présent, ces compétences pouvaient être exercées directement par les communes, par des syndicats ou ententes interdépartementales créés à cet effet. Les collectivités qui en auront la charge sont donc amenées à s'interroger sur les modalités pratiques de l'exercice de ces nouvelles compétences (en propre, via un regroupement, ...).

1 À l'exception du territoire de la métropole du Grand Paris, où la prise de compétence par les établissements publics territoriaux est fixé au 1^{er} janvier 2016.

1.3 Pourquoi une stratégie ?

Dans ce contexte la vocation de la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau est double :

- **pédagogique** pour aider à la compréhension de ces changements et leurs implications ;
- **méthodologique** pour fournir des clés pour approcher ce chantier de structuration.

Le projet de stratégie vise à accompagner la consolidation des organisations et leurs capacités à répondre durablement aux enjeux de renouvellement des réseaux, de préservation de la ressource en eau, de conformité des stations d'épuration, de prévention des inondations ou encore de restauration des milieux aquatiques, et identifiés notamment par le SDAGE, le Plan de gestion du Risque Inondations ou encore de la stratégie d'adaptation au changement climatique du bassin Seine-Normandie.

1.4 Contenu de la stratégie

La **stratégie** qui doit être élaborée d'ici fin 2017 à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique est définie par l'arrêté du 20 janvier 2016, faisant suite à une demande des collectivités dans le cadre du dialogue des territoires menés en 2015 sur les compétences de l'eau. Elle s'attache à :

- fournir un état des lieux de l'exercice des compétences ;
- proposer des recommandations pour guider les réorganisations nécessaires.

Pour sa première élaboration, en vertu de l'instruction du 07 novembre 2016, elle se concentre sur l'organisation de la compétence GEMAPI, de la compétence eau potable et de la compétence assainissement. Elle sera ensuite annexée au SDAGE 2022-2027, et ses éléments pourront accompagner la mise à jour des schémas départementaux de coopération intercommunale sous l'égide des préfets en 2021.

Élaborée en parallèle des réflexions en cours sur les réorganisations locales, la stratégie sera adoptée alors que les réorganisations ne seront pas toutes achevées. Aussi, elle s'attachera à donner des repères pour les travaux qui seront menés localement, et proposer des éclairages, partager des définitions et fournir des éléments de méthode à intégrer dans les choix des organisations qui seront mises en place. Elle s'attache ainsi à respecter le principe de libre administration des collectivités, intégrant le vœu émis par le comité de bassin du 8 décembre 2016.

Les choix déjà opérés ou qui le seront prochainement au niveau local, dans le cadre de réflexions adaptées au contexte du territoire, ne seront donc pas remis en cause par cette stratégie, dès lors que ces choix respectent la loi et se sont appuyés sur une concertation entre collectivités, accompagnée par l'État.

La stratégie vise à donner des orientations pour accompagner
les réorganisations territoriales, et encourage la déclinaison de la SOCLE
à des échelles locales.

2 Modalités d'élaboration de la stratégie

2.1 Etat des lieux

L'état des lieux a été basé sur l'analyse des données SIG fournies par les services de l'Etat du bassin Seine-Normandie à l'automne 2016, dans un contexte de forte réorganisation de l'intercommunalité.

Non exhaustif, cet état des lieux a permis de caractériser à l'échelle du bassin Seine-Normandie les grandes tendances d'organisation des compétences locales de l'eau, et de mettre en avant des « points critiques » pour organiser les débats sur les propositions de recommandations. Il permet donc de disposer d'une photographie de l'état de la structuration à l'échelle du bassin Seine-Normandie, assortie d'informations sur les dynamiques en cours, pour permettre d'évaluer l'effort global à conduire au niveau du bassin.

=> **pour en savoir plus : consulter les [éléments d'état des lieux](#).**

2.2 Diagnostic

Sur la base de cet état des lieux, un diagnostic a pu être établi et présenté le 8 décembre 2016 au du comité de bassin, qui a souhaité² s'associer à l'élaboration de la stratégie.

Les principaux éléments de diagnostic, précisés au chapitre 3 du document, montrent que la recomposition du paysage des structures en charge de l'eau potable, de l'assainissement et de tout ou partie de la GEMAPI sera conséquent et nécessite d'être anticipé pour assurer la continuité des actions. L'enjeu porte sur la constitution ou la consolidation d'une maîtrise d'ouvrage dotée de capacités techniques et financières adaptées.

2.3 Élaboration des recommandations

Sur cette base, l'élaboration des recommandations a pu s'appuyer sur :

- les échanges des commissions territoriales (COMITER) et thématiques (COPTATI et COLIMER) du comité de bassin ainsi que de la mission d'appui technique GEMAPI ;
- les travaux et réflexions d'un groupe de travail dédié entre les 6 districts hydrographiques ;
- de l'étude de l'Agence de l'eau Seine-Normandie relative à la synthèse des études de gouvernance GEMAPI ;
- des retours des services territoriaux de l'État et de l'Agence de l'eau Seine-Normandie , qui se sont mobilisés pour accompagner ces réflexions conduites au niveau local, notamment en :
 - participant à des sessions d'information dédiées auprès des collectivités concernées ;
 - soutenant des études de gouvernance et participant aux comités de pilotage

2 Vœu du comité de bassin Seine-Normandie du 8 décembre 2016

2.4 Calendrier

Les travaux conduits au 1^{er} semestre 2017 ont permis de partager le diagnostic, d'illustrer les contrastes au sein du bassin Seine-Normandie et de témoigner des questions et attentes vis-à-vis du contenu de la stratégie selon les territoires.

Le projet de stratégie sera mis à disposition des collectivités concernées à compter de mi-juin 2017, qui pourront faire parvenir leurs observations auprès du préfet coordonnateur de bassin.

L'automne 2017 sera mis à profit pour intégrer ces observations. La stratégie sera arrêtée, après avis du comité de bassin, par le préfet coordonnateur de bassin.

PROJET

3 Effets des réformes territoriales sur les compétences dans le domaine de l'eau

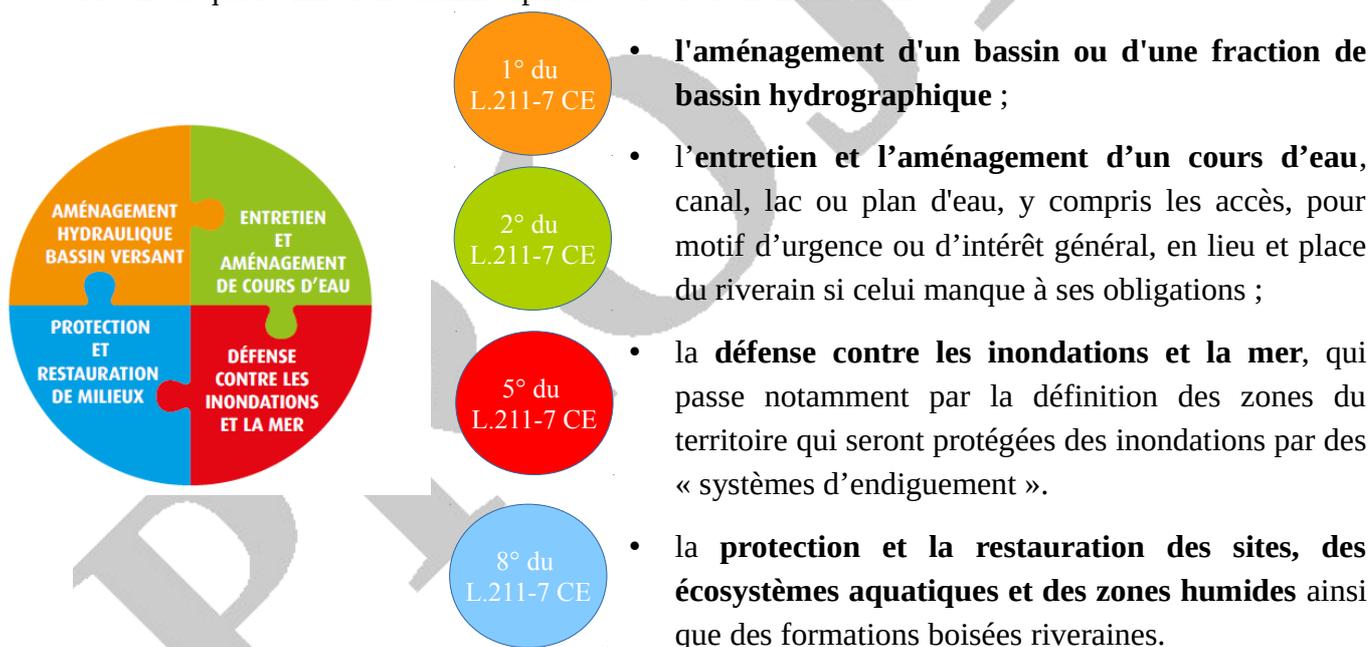
La stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau s'intéresse aux compétences relevant du domaine de l'eau attribuées aux établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre par le code général des collectivités territoriales.

Ces compétences participent des politiques de l'eau (gestion de la ressource en eau, préservation de la qualité des eaux ...) ou de prévention des inondations, dont le périmètre est plus large que ces seules compétences dévolues aux EPCI-FP, et qui reposent sur d'autres acteurs.

3.1 La compétence « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » - GEMAPI

Qu'est-ce que la GEMAPI ?

La compétence de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » est définie en référence à l'article L 211-7 du code de l'environnement. Cette compétence unique s'articule autour de quatre missions définies par le code de l'environnement :



Cette nouvelle compétence vise à associer l'aménagement du territoire à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. En les rapprochant, elle invite à mieux penser l'aménagement du territoire et l'urbanisme au regard de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, pour se poser les questions : Où peut-on urbaniser ? Comment doit-on construire ? Peut-on encore imperméabiliser les sols ? Comment préserver les zones humides ?

Au 1^{er} janvier 2018, cette compétence deviendra obligatoire pour les intercommunalités à fiscalité propre de façon automatique. Pour permettre une continuité des actions engagées, une période

transitoire permet aux structures³ qui assuraient l'exercice de missions relevant de la GEMAPI avant le 27 janvier 2014 de poursuivre leur action jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

À l'issue de cette période transitoire, cette compétence sera exercée uniquement par les EPCI-FP, qui l'auront éventuellement confiée, en totalité ou en partie, à des structures telles que, par exemple, des syndicats mixtes.

=> **Pour en savoir plus sur la compétence GEMAPI : consulter la plaquette « [Tout savoir sur la GEMAPI](#) » et les documents produits par la [mission d'appui technique](#) du bassin Seine-Normandie**

Enjeux identifiés en Seine-Normandie

Jusqu'à présent, les missions de la compétence GEMAPI n'étaient pas obligatoires, et partagées entre les différents niveaux de collectivités (communes, départements, régions). Des organisations se sont mises en place suivant des formes variées (regroupements en syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, ententes interdépartementales ...) en fonction des acteurs et des problématiques des territoires. Les périmètres sont souvent restreints et/ou marqués par des superpositions entre structures intervenants à des échelles géographiques différentes, tandis que certains territoires restent orphelins de maîtrise d'ouvrage (voir Carte 2).

De manière générale, en Seine-Normandie*

Environ 25 % du territoire « orphelin »
(absence de structures en charge de tout
ou partie de la compétence)

Près de 500 structures gestionnaires
identifiées, avec des superpositions

Des structures de compositions très diverses

Des missions centrées sur l'entretien des rivières
Des actions peu en adéquation avec les statuts,
facteur d'insécurité juridique

Des départements historiquement bien impliqués
dans la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques

Un territoire littoral conséquent

* cette approche macro ne dispense pas d'une analyse
plus fine localement, dont les conclusions peuvent différer

L'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI précise les responsabilités et doit permettre une clarification de l'organisation. Son attribution aux EPCI-FP, suivant la logique des bassins de vie, correspond rarement à celle des bassins hydrographiques, pertinente pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, comme l'illustre la Carte 3.

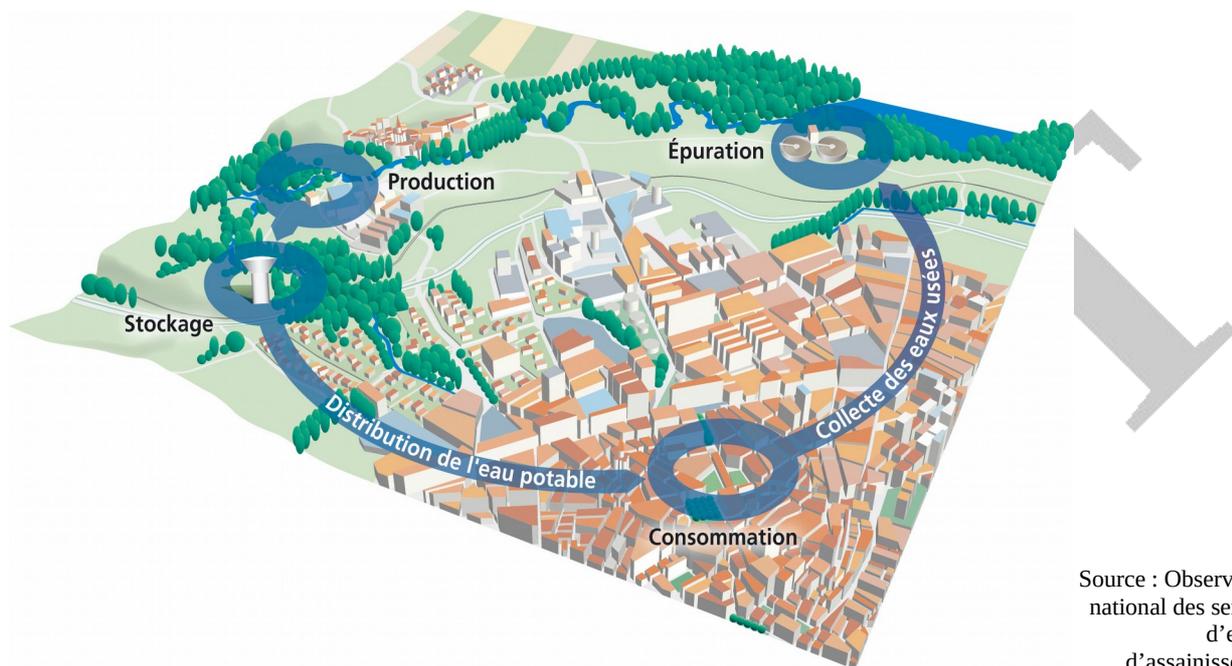
La coordination et les solidarités de bassin versant (sur le plan technique et financier) sont des éléments essentiels de la mise en œuvre du SDAGE et du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). Aussi, l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI doit favoriser l'émergence et assurer la pérennité des maîtres d'ouvrage à une échelle cohérente et pertinente pour réaliser les actions, en particulier l'échelle d'un bassin ou sous-bassin hydrographique⁴.

3 conseils départementaux, régionaux, leurs groupements ou autres personnes morales de droit public – article 59 de la loi MAPTAM

4 disposition L2.164 du SDAGE

3.2 Vers une mutualisation pour les services en charge de l'eau potable et pour les services en charge de l'assainissement

Définition des missions :



Source : Observatoire national des services d'eau et d'assainissement

Les services en charges de l'eau potable et ceux en charge de l'assainissement sont des services distincts. Le service « eau potable »⁵ repose sur :

- la réalisation d'un schéma de distribution des eaux qui détermine les zones desservies ;
- la protection de l'ensemble des points de captages, le transport des eaux non traitées à la station de traitement, le traitement de l'eau et la distribution de l'eau potable.

Le service « assainissement » repose sur :

- la réalisation d'un schéma d'assainissement des eaux⁶ qui définit « les zones relevant de l'assainissement collectif et non collectif, les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation et assurer la maîtrise des écoulements pluviaux et les zones où des installations sont nécessaires pour assurer la collecte, le stockage et le traitement des eaux pluviales » ;
- la réalisation d'un schéma d'assainissement collectif comprenant un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées ;
- le contrôle des raccordements au réseau de collecte, la collecte, le transport et le traitement des eaux usées ainsi que l'élimination ou la valorisation des boues produites lors des traitements. Il s'agit également de contrôler la conformité des installations privées dans les zones non raccordées aux réseaux collectifs (service public d'assainissement non collectif)⁷.

Enfin, dans les aires urbaines (zones urbanisées ou « à urbaniser » des documents d'urbanisme), le service doit également assurer la gestion, la collecte, le transport et le stockage des eaux pluviales.

5 Articles L2224-7 et L2224-7-1 du code général des collectivités territoriales

6 Article L2224-10 du code général des collectivités territoriales

7 Article L 2224-8 du code général des collectivités territoriales

Au-delà de la gestion des équipements, ces services sont également en charge des relations avec l'utilisateur : informations, gestion des demandes, facturation...

Effet de la réforme

Dans l'objectif de consolider leurs moyens et la solidarité financière à l'échelle des bassins de vie, la loi de nouvelle organisation territoriale de la République a confié l'ensemble des services d'assainissement et d'eau potable à l'échelon intercommunal au plus tard le 1^{er} janvier 2020.

Dans un esprit de lisibilité et de rationalisation des services publics, la loi assure uniquement la pérennité des syndicats dont le périmètre intercepte au moins 3 EPCI-FP, via l'application du mécanisme de représentation-substitution⁸ quand il est prévu, sous réserve que les intercommunalités décident effectivement de rester membre du syndicat. Les autres syndicats (sur 1 ou 2 EPCI FP) verront les communes automatiquement retirées de leurs membres au 1^{er} janvier 2020, entraînant, pour certains d'entre eux, leur dissolution⁹.

Les services encore gérés à l'échelle communale, avec des moyens parfois faibles, ou par des syndicats intercommunaux, de taille parfois équivalente aux EPCI FP, voire plus modeste, sont ainsi amenés à fortement évoluer.

Enjeux identifiés en Seine-Normandie

Le territoire de la petite couronne parisienne, regroupant Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, est atypique sur le bassin Seine-Normandie, tant du point de vue de son organisation administrative que des règles fixées par le législateur pour l'organisation des compétences « eau potable » et « assainissement » (voir encadré p.12). C'est pourquoi, les analyses et le diagnostic de l'organisation de ces compétences sur le bassin Seine-Normandie ont été réalisés en excluant ce territoire.

=> **Pour en savoir plus** : consulter les [éléments d'état des lieux](#).

⁸ La commune est remplacée par l'EPCI FP au sein des membres du syndicat. L'EPCI FP siège alors au conseil du syndicat en lieu et place de la commune et honore, à sa place, la contribution financière d'adhésion

⁹ Un syndicat est dissout de fait, s'il ne comprend plus aucun membre ou s'il ne compte qu'un seul membre, par exemple à la suite d'un retrait automatique de la totalité ou de la majorité de ses membres.

Organisation de la compétence « eau potable » (exemple sur la distribution) voir carte 4 sur le bassin Seine-Normandie* - hors Paris et proche couronne

Des structures de compositions très diverses, un exercice de la compétence réparti entre de nombreuses structures

Majoritairement des syndicats, de taille modeste au regard des nouvelles intercommunalités

Certains départements historiquement impliqués

Un patrimoine à entretenir

Une rationalisation des organisations à opérer pour supporter le coût des investissements

* cette approche macro ne dispense pas d'une analyse plus fine localement, dont les conclusions peuvent différer

Organisation de la compétence « assainissement collectif » (exemple sur la collecte) sur le bassin Seine Normandie* hors Paris et proche couronne – voir carte 5 .

Des structures de compositions très diverses, un exercice de la compétence réparti entre de nombreuses structures

Des syndicats de taille modeste au regard des nouvelles intercommunalités

Des départements historiquement impliqués

Un patrimoine à entretenir

Une rationalisation des organisations à opérer pour supporter le coût des investissements et assurer la conformité des rejets, y compris pluviaux

* cette approche macro ne dispense pas d'une analyse plus fine localement, dont les conclusions peuvent différer

Au regard de la taille des syndicats existants, la mise en œuvre de la loi de nouvelle organisation territoriale de la République entraîne des changements profonds par rapport à l'exercice actuel des compétences alimentation en eau potable et assainissement collectif, un grand nombre de structures étant amenées à disparaître ou à se recomposer au plus tard au 1^{er} janvier 2020.

L'enjeu est d'anticiper au mieux la réorganisation pour assurer la continuité des services, en veillant à ce que les restructurations n'entraînent pas de travaux conséquents tels que la séparation de réseaux, ou l'exploitation de nouvelles ressources, au détriment du besoin de renouvellement ou de mise aux normes des équipements, ce qui pourrait conduire in fine à une hausse du prix de l'eau.

Si la loi rattache la gestion des eaux pluviales urbaines à la compétence assainissement, la mise en œuvre effective des actions et leur financement est un enjeu fort dans le cadre des réflexions sur l'organisation des compétences de l'eau.

Enfin, si l'enjeu de la mise en place et du bon fonctionnement de systèmes d'assainissement non collectif est fort sur certains territoires pour assurer la préservation des milieux récepteurs, l'organisation pour cette mission est la plupart du temps constituée suivant des échelles de regroupement conséquente (EPCI-FP ou structure d'échelle départementale – voir Carte 6). De ce fait, l'enjeu, en termes de réorganisation des services pour la période 2018-2020, n'est pas considéré comme un enjeu fort.

Zoom sur le territoire de la Métropole du Grand Paris et l'organisation des compétences « eau potable » et « assainissement »

Eau potable :

Le territoire de la Métropole du Grand Paris fait partie d'une zone dite « interconnectée », dont l'alimentation en eau potable est en particulier sécurisée par des interconnexions de réseaux. Centrée sur Paris, elle est alimentée par les eaux de surface avec des usines imbriquées dans le tissu urbain et des captages d'eau souterraine majoritairement en dehors du territoire d'Île-de-France.

Les prélèvements pour la production d'eau potable sont en grande partie réalisés dans les grandes rivières dont les débits sont soutenus par les Grands Lacs de Seine. Ces ouvrages modifient profondément les profils annuels de débit des axes Marne, Seine, Aube et Yonne. Les volumes relâchés en été et à l'automne contribuent parfois à plus des 2/3 du débit de la Seine à Paris en étiage ; les grands lacs influencent ainsi de façon prépondérante les conditions de fonctionnement des installations de production d'eau potable

Sur ce territoire, on compte 6 syndicats en charge de l'alimentation en eau potable, dont le principal est le SEDIF (syndicat des eaux d'Île-de-France), ainsi que plusieurs collectivités qui exercent en propre leur compétence (en régie ou par délégation), dont la ville de Paris (régie Eau de Paris)

La compétence « distribution d'eau potable » a été attribuée aux **établissements publics territoriaux (EPT)** de la Métropole en lieu et place des communes à compter du 1^{er} janvier 2016. Ils peuvent également assurer la production, le transport et le stockage. La ville de Paris reste compétente en matière d'eau potable.

Pour assurer la continuité du service, l'EPT se substitue à ses communes ou à ses anciens EPCI-FP au sein des syndicats concernés pendant une période de transition de deux ans qui prendra fin le 31 décembre 2017. A cette échéance, les EPT seront retirés des syndicats concernés, sauf à avoir demandé à renouveler leur adhésion.

Assainissement :

Comme pour la compétence « eau potable », la compétence « assainissement » a été attribuée aux établissements publics territoriaux (EPT) à compter du 1^{er} janvier 2016. Pour assurer la continuité du service, l'EPT se substitue à ses communes ou à ses anciens EPCI-FP au sein des syndicats concernés pendant une période de transition de deux ans qui prendra fin le 31 décembre 2017. A cette échéance, les EPT seront retirés des syndicats concernés, sauf à avoir demandé à renouveler leur adhésion.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2016, les EPT ont repris la compétence de collecte et de transport des eaux usées précédemment dévolue aux communes ou aux communautés d'agglomération. L'article dérogatoire prévoyant que les départements et le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), constitué des quatre départements de Paris proche couronne, assurent la collecte et le transport, lorsque les communes et EPCI-FP ne souhaitent pas les gérer, et l'épuration et l'élimination des boues, reste en vigueur.

**Les règles d'organisation des compétences « eau potable » et « assainissement » sont
spécifiques pour le territoire de la métropole du Grand Paris.**

**Son calendrier de mise en place (au 31 décembre 2017) est concomitant à celui d'élaboration
de la stratégie en Seine-Normandie.**

3.3 Un nouveau positionnement pour les régions et les départements

Effet de la réforme

En supprimant la clause de compétence générale, la loi de nouvelle organisation territoriale de la république est venue préciser les compétences de l'échelon départemental et régional.

Sur la base de leurs compétences propres¹⁰, les Départements et Régions pourront continuer, à l'issue de la phase transitoire échue au 1^{er} janvier 2020, à contribuer au financement d'opérations relevant de la compétence GEMAPI. Ils pourront également contribuer à la maîtrise d'ouvrage d'étude et travaux d'aménagement hydraulique existants dès lors qu'ils ne sont pas exclusivement dédiés à la GEMAPI (AEP, activités de loisirs, soutien d'étiage).

Enjeux identifiés en Seine-Normandie

Les départements sont des acteurs historiquement engagés dans le domaine de l'eau, assurant un rôle important en termes d'appui technique, tant sur le petit cycle de l'eau, et notamment l'assainissement via les services ou cellules d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration, que sur les missions relevant du grand cycle de l'eau (gestion de la ressource, prévention des inondations ...).

En particulier, certains départements sont impliqués sur la gestion d'ouvrages hydrauliques ou encore de digues. D'autres ont constitué des institutions interdépartementales assurant un rôle moteur pour le portage de schéma d'aménagement et de gestion des eaux, de programmes d'action de prévention des inondations ou de stratégie locale de gestion du risque d'inondation, ou encore la réalisation d'actions relevant de la compétence GEMAPI. Sept ententes interdépartementales ont été recensées en Seine-Normandie. Certaines bénéficient d'une reconnaissance d'établissement public territoriale de bassin (EPTB), et doivent faire évoluer leurs compositions et leurs missions. C'est notamment le cas pour les deux EPTB les plus étendus du bassin : Seine Grands Lacs et l'Entente Oise-Aisne (voir Carte 8).

Les régions interviennent dans le cadre des politiques de l'eau qu'elles ont définies via leurs financements propres ou via la gestion des crédits communautaires (FEDER, FEADER) dont elles sont autorisées de gestion. Par ailleurs, elles peuvent prendre en charge, sur leur demande, tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques¹¹.

L'implication future des départements et des régions questionne les modalités à mettre en place pour maintenir des solidarités territoriales là où cela s'avérera nécessaire au vu des nouvelles organisations qui se mettent en place, et assurer une cohérence entre les politiques de l'eau, de la biodiversité (pilotée par les régions) et des espaces naturels sensibles (du ressort des départements).

10 Pour les régions : soutien à l'aménagement et l'égalité des territoires (L.4211-1 CGCT) ; pour les Départements : solidarité territoriale (L.1111-10 et L.3211-1 CGCT)

11 Article L211-7 I ter du code de l'environnement

4 Recommandations

L'enjeu des réorganisations des compétences locales de l'eau au niveau communautaire est d'assurer la continuité des services et de l'action publique au sens large : ne pas stopper toute réflexion, étude ou projet sous prétexte de réorganisation ; éviter l'attentisme et l'inertie. À ce titre, la période transitoire doit être mise à profit dès à présent pour définir et anticiper les nouvelles organisations. Ces réorganisations doivent également s'inscrire suivant un principe de solidarité technique et financière.

Les modalités de coopération qui peuvent être mises en places entre collectivités sont nombreuses : regroupement en syndicats mixtes, conventions de mutualisation, ententes intercommunautaires... Elles peuvent s'appuyer sur différents outils, tels que la contractualisation ou la mise en place de partenariat.

Le projet de stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau n'entend pas définir les meilleures modalités de coopération possibles, mais vise, à travers l'identification de certains constats et enjeux, à formuler des recommandations pour aider à définir l'organisation la plus adaptée au territoire.

Le premier constat est que la détermination des modalités d'exercice des compétences de l'eau (en propre ou par regroupement, en régie ou en délégation) nécessite des connaissances relatives aux acteurs en charge de tout ou partie des missions et des périmètres couverts, mais aussi des connaissances techniques relatives au fonctionnement des installations, à l'état du patrimoine, et aux enjeux environnementaux du territoire. Il convient de les acquérir si elles ne sont pas connues à l'échelle adaptée.

Les collectivités doivent donc pouvoir appréhender les implications de l'exercice des compétences afin de décider des modalités de leur exercice en connaissant les responsabilités et risques associés à exercer en propre ou à mutualiser / transférer cette compétence. La définition d'un **projet commun ou d'une feuille de route**, permettant d'appréhender au mieux les ressources financières à mobiliser et les moyens techniques à déployer est un préalable à la définition de l'organisation.

Le deuxième constat est que la mise en place d'organismes de gestion à des échelles supérieures aux échelles de gestion actuelles (par exemple : échelle communautaire, mais aussi syndicat mixte à une échelle hydrographique plus importante) peut rencontrer des freins de plusieurs ordres¹² :

- La crainte de perdre le contrôle sur la gestion et le maintien des coûts, notamment en cas d'investissements passés hétérogènes. Comment faire dialoguer en cas d'investissements passés très hétérogènes ? Comment limiter l'impact sur le prix de l'eau ?
- La difficulté à mettre en place des solidarités financières, et notamment la crainte d'accroître les déséquilibres territoriaux (urbain/rural) avec une gestion à l'échelle d'un bassin versant (territoire ruraux sous tutelle financière et décisionnelle des communautés de communes et d'agglomération).

12 Relevé des échanges du COMITER et Synthèse des études de gouvernance du bassin Seine-Normandie – Rapport de phase 2 – avril 2017 – AESN/ACTEON -

L'attribution de ces compétences aux EPCI-FP vise à permettre d'atteindre une « taille critique », qui doit s'entendre comme la taille permettant de disposer des moyens et compétences techniques, administratifs et financiers adaptés aux enjeux locaux. C'est en particulier vrai pour des compétences « rares ». Par les économies d'échelles réalisées, cette réorganisation constitue donc une opportunité pour mutualiser et mettre en place des services pérennes. S

Si cette mutualisation permet de renforcer les moyens, la crainte de créer des « super-structures » déconnectées du terrain est souvent mis en avant, alors même que les actions à mettre en place nécessite un niveau de proximité important avec les élus locaux, les usagers et les citoyens (exemple : connaissance du territoire, rétablissement continuité écologique, facture d'eau potable ...).

L'association des différents acteurs locaux impliqués dans l'exercice des compétences est donc indispensable pour en définir les modalités pratiques, en termes d'organisation des services, qui peuvent conserver un ancrage territorial de proximité pour les tâches qui le nécessitent, mais aussi de représentation. Ainsi, dans certains cas, au-delà des instances strictement prévues par les textes, il peut être intéressant de mettre en place des instances dédiées (commission territoriale de sous bassin versant, comité technique, conseil d'orientation pour l'eau potable, etc ...) permettant à des élus proches des problématiques de terrain ou investis de longue date sur certaines thématiques de rester impliqués.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux constitue une opportunité pour mobiliser tous les acteurs.

Enfin, le **troisième constat** est qu'il existe des interactions entre les compétences de l'eau, mais aussi avec des compétences liées à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Il convient de s'attacher à conserver dans les organisations retenues, une cohérence, voire une convergence des actions engagées. Si plusieurs structures interviennent dans le cadre de compétences susceptibles d'effets réciproques, la mise en place d'une coordination visant à assurer la cohérence et l'efficacité des actions peut être nécessaire.

Dès lors, la démarche peut être schématisée comme suit :

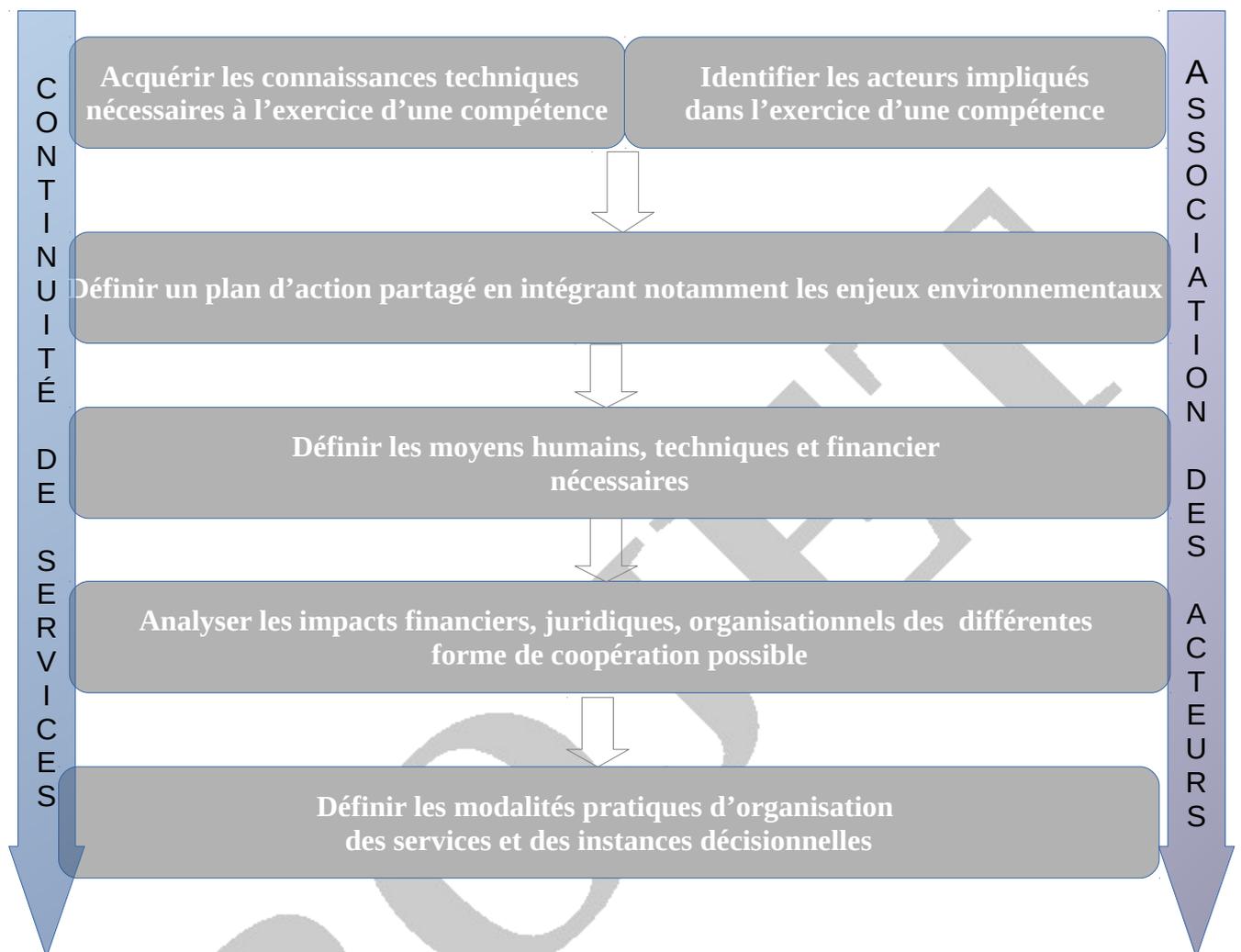


Figure 1 : illustration de la démarche

Principales recommandations

Acquérir la connaissance nécessaire pour établir / réviser l'analyse stratégique du territoire à la bonne échelle en s'appuyant sur les outils adaptés à la compétence

Concevoir des modalités de coopération et modes de fonctionnement adaptés aux enjeux du territoire, en analysant les différentes formes possibles sous l'angle :

- des incidences financières, fiscales, techniques, administratives et humaines ;
- de la souplesse que ces formes permettent, notamment en termes d'évolution futures et de pérennité.

Mettre en place des lieux de concertation et d'échanges associant tous les acteurs impliqués pour leur permettre de participer aux débats et garantir la cohérence des interventions.

Zoom sur les « équipements structurants »

La gestion, le renouvellement et la modernisation ne revêt pas la même criticité pour tous les équipements ou toutes les infrastructures. À ce titre, on entend par « équipement structurant » toute installation, ouvrage ou aménagement nécessaire à l'exercice d'une compétence :

- dont la défaillance est de nature à remettre en cause la continuité du service rendu,
- et/ou
- situé en dehors de l'EPCI-FP qui en bénéficie.

A titre d'exemple, on peut citer le cas d'un captage d'eau potable situé en dehors du périmètre de la communauté de communes qui en est bénéficiaire, d'une interconnexion permettant de relier des réseaux de distribution d'eau assurant la continuité de l'approvisionnement et la sécurisation de l'alimentation en eau potable tant sur le plan qualitatif et quantitatif. Cela peut également être une station d'épuration recevant les eaux usées de plusieurs collectivités et située hors de leurs territoires respectifs, ou bien encore un système de protection contre les inondations bénéficiant à plusieurs collectivités.

La gestion, le maintien en condition opérationnelle et le renouvellement des équipements structurants doivent donc être pris en compte dans la réflexion d'organisation des compétences au niveau local.

4.1 Recommandations pour la GEMAPI

Recommandations générales

Acquérir la connaissance nécessaire pour définir le projet collectif et l'organisation adaptée aux enjeux des territoires, à même de conduire durablement les missions

La compétence GEMAPI étant nouvelle, l'éventuelle réflexion sur un exercice en propre ou en le confiant à une autre échelle peut s'avérer difficile si on n'appréhende pas bien les implications de cette compétence.

En l'absence d'expérience de gestion ou de plan d'action en cours (cas des territoires « orphelins » de maîtrise d'ouvrage jusqu'à présent), les ressources financières à mobiliser, les compétences à réunir et les effectifs à mettre en place comme les conséquences d'un choix d'organisation peuvent être des données difficile à évaluer.

Lorsque les missions étaient exercées par des structures autres que les EPCI-FP, il convient de leur permettre d'appréhender les implications de l'exercice des compétences afin qu'elles puissent décider des modalités de leur exercice en connaissant les risques à exercer en propre ou à mutualiser / transférer cette compétence.

R : il est recommandé d'accompagner la réflexion sur la gouvernance avec l'acquisition de la connaissance technique nécessaire pour établir ou réviser l'analyse stratégique du territoire à la bonne échelle. Ainsi, les études de gouvernance seront accompagnées d'études permettant d'acquérir la connaissance technique préalable à la définition d'une stratégie/plan d'action.

Lorsqu'ils existent, il est recommandé de s'appuyer sur les outils adaptés (plan d'actions d'un SAGE, contrat de milieux ; programme d'action de prévention des inondations, stratégie locale de gestion du risque d'inondation ...).

Assurer la gestion conjointe des milieux aquatiques et la prévention des inondations

La structuration, au sein de l'intercommunalité, de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » doit garantir une cohérence à l'échelle d'un bassin hydrographique ou sous-bassin hydrographique, et permettre d'assurer l'ensemble des missions de la GEMAPI afin de favoriser l'atteinte des objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, de son programme de mesures et du plan de gestion des risques inondation¹³.

La mise en œuvre de la GEMAPI repose sur différents moyens d'action complémentaires, permettant à la fois une meilleure gestion des milieux aquatiques comme une meilleure prévention des inondations. Les actions de restauration morphologiques des rivières, leur connexion avec les zones humides, la préservation et la restauration des zones d'expansion de crues concourent à la protection des biens et des personnes.

S'il est préférable, pour des raisons de cohérence de l'action publique, que l'ensemble des missions qui la compose soit confié à la même entité, la compétence GEMAPI est néanmoins sécable. La répartition de l'exercice des missions doit provenir, pour un territoire donné, d'une analyse des enjeux, des types d'action et échelles d'intervention liées. Par ailleurs, les compétences d'ingénierie mobilisées peuvent différer en fonction des types d'action à mettre en œuvre.

13 Cf. Disposition L2.164 du SDAGE

R : En fonction des acteurs en présence et des types d'intervention, les modalités opérationnelles de son exercice pourront être définies en veillant à :

- conserver une cohérence des actions à l'échelle du bassin ;
- couvrir l'ensemble des objectifs visés par la compétence GEMAPI, sans laisser de côté un des items ;
- rationaliser les structures, pour éviter la ventilation des missions à un trop grand nombre d'acteurs, au risque de nuire à la lisibilité des actions menées.

Zoom sur un outil spécifique : l'établissement public territorial de bassin - EPTB

Un établissement public territorial de bassin permet de **rassembler, au sein d'un syndicat mixte des collectivités territoriales et des personnes morales de droit public** (comme des chambres consulaires ou des établissements publics) dans l'objectif de faciliter la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides. **Son rôle, son mode de fonctionnement (représentation, financement) et ses actions sont définis par les collectivités qui en sont membres.**

De par son échelle d'intervention, qui couvre des périmètres hydrographiques conséquents, cet outil est adapté pour :

* améliorer et mettre à disposition des connaissances et de l'expertise, porter des études globales au niveau du bassin ;

* appuyer la mise en place de programmes d'actions (Plans fleuves, schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), des Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), des Stratégies Locales de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI), des Plans de Gestion des Étiages (PGE) et l'émergence et la consolidation de maîtrise d'ouvrage locale ;

* porter la maîtrise d'ouvrage d'opérations de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, à défaut de structures locales, notamment via des projets d'aménagement d'intérêt commun ;

* assurer la gestion d'équipements structurants (existant ou à créer) ;

* garantir l'articulation des enjeux terrestres et littoraux sur le littoral ;

* contribuer à la sensibilisation et à l'information auprès de divers publics : particuliers, professionnels, élus, scolaires, etc.

Ainsi, un EPTB n'a pas vocation à travailler seul, bien au contraire. Il doit pouvoir s'appuyer sur d'autres acteurs, et notamment les maîtres d'ouvrages locaux.

Garantir la cohérence des interventions au titre de la GEMAPI avec des actions relevant d'autres compétences

Si l'exercice de la GEMAPI invite à la recherche d'une cohérence d'intervention à l'échelle hydrographique, le maintien de liens forts entre l'exercice de la compétence GEMAPI et celui de la planification de l'urbanisme est essentielle à la bonne intégration des enjeux. Il s'agit donc de mettre à profit la mise en place de la compétence GEMAPI pour instaurer des collaborations avec

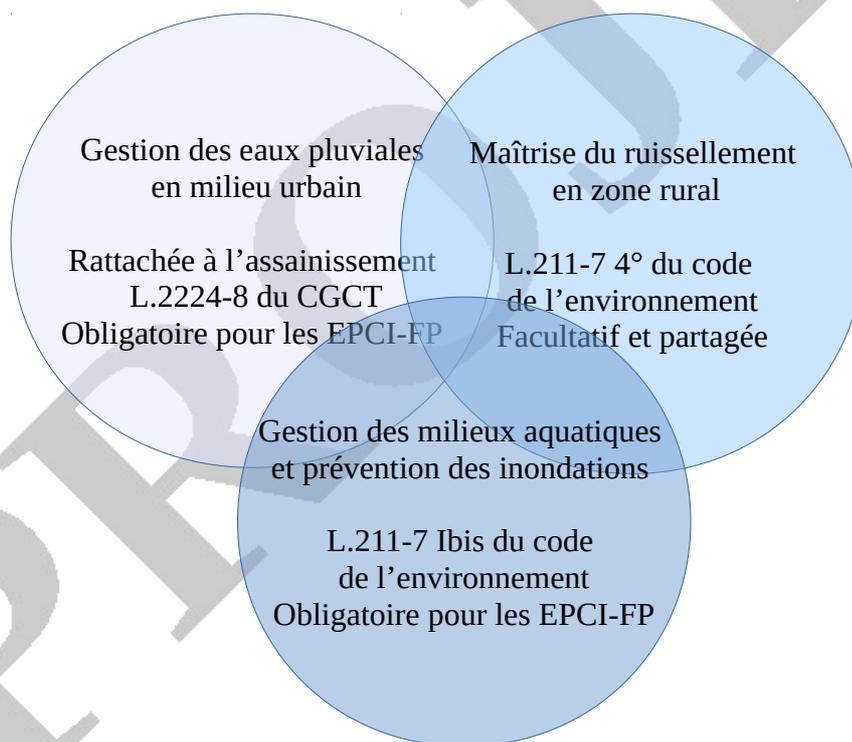
les services d'aménagement urbain pour permettre la prise en compte des enjeux de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations dans l'aménagement du territoire.

R : maintenir un lien fort en fort aménagement et GEMAPI

Sur certains territoires, la frontière entre les compétences s'intéressant à la gestion des eaux peut être difficile à délimiter.

C'est notamment le cas en contexte urbain dense, où un lien étroit peut exister entre assainissement, gestion des eaux pluviales et GEMAPI. En effet, certains cours d'eau ont pu être canalisés et intégrés aux réseaux, certaines inondations peuvent être accentuées par les débordements de réseaux, et les déversements impacter la qualité des rivières. Le développement d'une gestion durable des eaux pluviales à la parcelle peut constituer par exemple un levier permettant de limiter les inondations en secteur imperméabilisé. Les entités en charge de la GEMAPI devront mener un dialogue avec celles en charge de l'assainissement.

Dans les bassins versants de zones rurales, les inondations peuvent être largement influencées par les phénomènes de ruissellement.



Il convient donc, lorsque les structures en charge de ces compétences sont distinctes, qu'elles accordent la plus grande importance à leur coordination sur ces enjeux.

R : En fonction du contexte et de l'organisation retenue :

- mettre en place un dialogue entre les services en charge de la GEMAPI et ceux en charge de l'assainissement pour converger vers une organisation susceptible de produire des résultats pour la préservation de la qualité des rivières.

- en cas d'incidence forte du ruissellement sur le risque inondation, prévoir des liens étroits entre la collectivité compétente en GEMAPI et la collectivité compétente. Des échanges avec les collectivités qui se seraient saisies de missions relevant de la « maîtrise des eaux pluviales, du ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols (L.211-7-4° du code de l'environnement) » pourront être envisagés en vue d'agir à la source des phénomènes de ruissellement à l'échelle du bassin versant.

Clarifier le rôle et les responsabilités des différents acteurs

Il est fréquent que plusieurs structures, de composition et d'échelles différentes, interviennent sur un même cours d'eau ou bassin. Si le regroupement en une structure unique peut être envisagé à termes, il nécessite souvent des étapes.

R : En l'absence d'une structure unique en capacité de gérer l'ensemble des dimensions d'une compétence (tant du point de vue des missions exercées que du périmètre couvert), il convient de mettre en place des instances de coordination dédiées et des communautés de pratique, en s'appuyant sur les structures et les démarches existantes.

R : Dans le cas où l'EPCI-FP confie tout ou partie de la GEMAPI à un ou des syndicats, pour garantir la lisibilité des actions, chacune des missions devra être placée sous la **responsabilité d'une structure**. Cette structure pourra ensuite s'appuyer sur des partenaires multiples pour réaliser les différentes tâches afférentes à cette mission, dont elle reste la garante en totalité. À ce titre, il est intéressant de pouvoir établir, pour chaque élément de mission, les types et les modalités (études, travaux ...) d'actions à mettre en œuvre ainsi que les échelles d'intervention.

R : Il est recommandé de clarifier et sécuriser les interventions de chacun des acteurs par des actes dédiés (délibérations, statuts, conventions de partenariats ...), y compris pour la gestion de la période transitoire.

À ce titre, il est recommandé de se référer aux missions définies au L211-7 CE. Pour chacun des éléments de mission, la cartographie des structures compétentes, sans que celles-ci ne se superposent, doit pouvoir être établie.

En d'autres termes, on doit pouvoir identifier clairement sur chaque portion de territoire, quelle structure (collectivité ou groupement) est responsable :

- de l'aménagement des bassins (ou fractions de bassin) hydrographiques (1°),
- de l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau (y compris accès) (2°),
- de la défense contre les inondations et la mer (5°),
- de la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (8°).

Certains équipements dans le domaine de la protection contre les inondations peuvent impacter plusieurs collectivités. C'est notamment le cas des digues. Les travaux ou modalités de gestion relatifs à ces équipements doivent donc être définis en s'assurant de ne pas aggraver les conséquences dommageables sur les territoires voisins, en augmentant par exemple les hauteurs d'eau en cas d'inondations.

R : Il est recommandé aux collectivités de s'associer pour réaliser les études, les travaux et la gestion des ouvrages relatifs à une zone protégée donnée, qui doit pouvoir bénéficier d'un gestionnaire unique.

Synthèse des recommandations « GEMAPI »

Acquérir la connaissance nécessaire pour définir le projet et l'organisation adaptée aux enjeux des territoires, à même de conduire durablement les missions

Assurer la gestion conjointe des milieux aquatiques et la prévention des inondations, en lien avec l'aménagement du territoire

Garantir la cohérence des interventions au titre de la GEMAPI avec d'autres compétences

Clarifier les rôles et responsabilités de chaque intervenant

Territoire à enjeux

Territoires identifiés via le SDAGE et le PGRI

Les territoires de stratégie locale de gestion du risque inondation (voir Carte 8) et les territoires de schéma d'aménagement et de gestion des eaux SAGE (voir Carte 9) sont prioritaires pour consolider ou construire une gouvernance adaptée aux enjeux de GEMAPI. La mise en œuvre d'une stratégie locale de gestion du risque inondation ou d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux constituent des opportunités pour mobiliser tous les acteurs et faciliter la prise en charge par les collectivités territoriales de la GEMAPI.

Des territoires prioritaires ont été identifiés dans le cadre du SDAGE et du PGRI pour la mise en place d'une coordination au titre de la GEMAPI :

- ✓ *Fleuves côtiers du littoral normand :*
 - la baie du Mont-Saint-Michel,
 - le bassin versant de l'Orne,
- ✓ *Les façades du Cotentin, du Calvados et de la Seine-Maritime ;*
- ✓ *La Seine et ses principaux affluents :*
 - l'axe Seine à l'aval de la confluence avec l'Oise,
 - le bassin de l'Oise et de l'Aisne,
 - le bassin de la Seine en amont de la confluence avec l'Oise

Ces territoires présentent des spécificités à prendre en compte dans le cadre de l'organisation de la compétence GEMAPI.

Sur les façades littorales : quelles échelles pour quels enjeux ?

Le SDAGE et le PGRI soulignent l'enjeu de définir une échelle de gestion pertinente pour la GEMAPI sur les territoires littoraux, où l'échelle hydrographique peut-être très variable (baies, fleuves côtiers, grands fleuves, zone estuarienne...) (voir Carte 10), ainsi que l'intérêt d'associer l'exercice de la compétence GEMAPI à d'autres missions telles que la gestion des milieux littoraux et arrière littoraux.

- ***Baie du mont-Saint-Michel***

Les travaux déjà initiés doivent se poursuivre pour la mise en place d'une coordination permettant d'appréhender les enjeux de gestion globale de la baie et de qualité de l'eau.

- ***Façade du Cotentin et Façade du Calvados***

Les enjeux prépondérants portent sur la préservation des milieux aquatiques et la protection contre les inondations. En particulier, la gestion du risque submersion marine nécessite une approche allant au-delà de la seule zone susceptible d'être submergée, et au-delà de chaque EPCI à fiscalité propre. Les aménagements côtiers étant susceptibles de générer des conséquences dommageables sur les territoires voisins en augmentant par exemple les hauteurs d'eau en cas de submersion et/ou en

aggravant l'érosion des côtes, il est nécessaire de conduire une réflexion à l'échelle de la cellule hydro-sédimentaire¹⁴, et d'assurer une coordination des actions à cette échelle entre terre et mer.

Par ailleurs, la Baie des Veys concentre des enjeux d'inondation, de qualité de l'eau et de préservation des milieux aquatiques et marins, en lien avec des activités telles que la pêche ou la conchyliculture. La mise en œuvre de la GEMAPI sur ce territoire devra veiller à intégrer ces différents aspects.

- ***Façade Seine-Maritime***

La programmation des actions de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations doit se faire à l'échelle des bassins versants, en intégrant les problématiques liées au ruissellement et en veillant à assurer une coordination avec les enjeux de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à l'échelle du littoral, pour lequel les enjeux principaux sont l'érosion du trait de côte et la gestion des galets. Du fait de l'enjeu littoral, l'articulation devra être appréhendée en lien avec le bassin voisin Artois-Picardie.

Autres territoires identifiés :

- ***Bassin de l'Orne***

Ce bassin est particulièrement exposé à différents risques d'inondation (submersion, débordement de cours d'eau, mais aussi ruissellement ou remontée de nappes) qui peuvent éventuellement être concomitants, et présente des enjeux importants en termes de quantité et de qualité de l'eau à l'échelle de l'ensemble du bassin de l'Orne.

La mise en œuvre de la compétence GEMAPI passe donc par une approche concertée « multi-risques » sur le territoire estuarien, en conservant une solidarité de bassin et entre terre et mer.

- ***Axe Seine en aval de la confluence avec l'Oise***

L'axe Seine en aval de la confluence avec l'Oise concentre des enjeux liés à la gestion des digues de protection contre les inondations, aux zones humides et aux zones d'expansion des crues, ainsi que des enjeux liés aux activités (navigation fluviale, ports) qui doivent être appréhendés dans leur ensemble, dans une perspective d'adaptation au changement climatique. La prégnance de ces enjeux se distingue en fonction des territoires. Ainsi, la basse vallée de la Seine concentre des enjeux pour ce qui est des milieux estuariens.

L'émergence d'une vision globale et partagées des problématiques et besoins des territoires de l'axe Seine Aval permettrait d'affiner ces constats et les modalités de coopérations les plus adaptées aux territoires, à leurs enjeux et selon le périmètre adéquat. L'organisation des missions relatives à la GEMAPI sur cet axe devra être articulée avec les enjeux spécifiques des affluents de la Seine qui comprennent aussi les problématiques liées au ruissellement et aux apports sédimentaires à l'échelle du bassin versant.

¹⁴ portion de côte à l'intérieur de laquelle la circulation des sédiments s'effectue de manière autonome vis-à-vis des portions voisines

- **Bassins de l'Oise et de l'Aisne**

Les axes Oise et Aisne sont marqués par une problématique forte en termes d'inondations par débordement des grands cours d'eau. La programmation des actions de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations doit se faire à l'échelle des bassins versants, en intégrant les problématiques liés au ruissellement et en veillant à assurer une coordination avec les enjeux de gestion des milieux aquatiques.

- **Bassin de la Seine en amont de la confluence avec l'Oise**

Ce bassin est marqué par l'existence de quatre grands lacs réservoirs qui modifient les profils annuels de débit des axes Marne, Seine, Aube et Yonne. Ces lacs ont une double vocation : assurer le soutien d'étiage des grands axes, mais aussi contribuer à la prévention des inondations du territoire métropolitain.

L'organisation des missions relatives à la GEMAPI sur ce bassin doit intégrer cette spécificité.

Autres territoires

Compte-tenu de la spécificité de leurs fonctionnements, **les estuaires** constituent des milieux pour lesquels les actions opérationnelles relatives à la GEMAPI, et notamment la gestion et restauration des milieux aquatiques, doivent être appréhendées conjointement à cette échelle.

Suite aux inondations survenues sur le bassin de la Seine en mai-juin 2016, la mission sur le fonctionnement hydrologique du bassin versant de la Seine (*pistes d'amélioration*) ainsi que le [rapport du conseil général de l'Environnement et du Développement durable \(CGEDD\) sur les inondations de juin 2016](#) (*actions concourant à l'amélioration de la gestion, et à la prévention*) ont identifié que la mise en place d'une gouvernance au titre de la compétence GEMAPI constitue une opportunité pour aboutir à une gestion claire et efficace des cours d'eau sur le bassin du Loing d'une part, et sur le bassin de l'Orge et de ses affluents d'autre part.

4.2 *Recommandations pour l'eau potable*

Recommandations générales

Si l'approche par bassin versant a tout son sens pour organiser la compétence GEMAPI, le fonctionnement d'un service d'eau potable est plus dépendant de la nature et la qualité de la ressource, surtout quand elle est souterraine, ainsi que des infrastructures déjà en place : stations de prélèvement, de traitement, aqueducs, réseaux de distribution ... Ces éléments fonctionnels doivent guider les réflexions d'évolution de l'organisation (cf ci-avant : Zoom sur les équipements structurants).

Assurer la continuité du service implique de pouvoir :

- disposer d'un accès durable à une ressource de qualité et quantité suffisante, dans un contexte d'adaptation au changement climatique. Ainsi, la réorganisation doit viser à conforter l'intervention des autorités organisatrices en faveur de la protection de la ressource en eau ;
- garantir une gestion durable des équipements nécessaires à l'alimentation en eau du territoire qui n'accroisse pas les pressions sur les milieux aquatiques et la ressource en eau. Les structures devront donc disposer de capacités techniques et financières suffisantes pour assurer cette gestion.

Dans cette perspective, une démarche en plusieurs étapes peut être intéressante :

Connaître son patrimoine

La mise en place d'une gestion efficace à long terme pour l'alimentation en eau potable passe par une connaissance précise du patrimoine existant et homogène à l'échelle des EPCI-FP. Les informations sur l'état des ouvrages de prélèvement, des installations de traitement et des réseaux de distribution en eau potable sont donc à consolider.

R : Il est recommandé d'élaborer ou, le cas échéant, d'actualiser la connaissance du patrimoine des systèmes d'eau potable, et sur cette base d'établir ou réviser l'analyse stratégique du territoire à la bonne échelle en s'appuyant sur les outils adaptés (schéma directeur d'eau potable, schéma départemental ou régional d'alimentation en eau potable...).

R : Il est recommandé de distinguer les réflexions sur le service public d'eau potable et le service public d'assainissement, compte-tenu des spécificités de ces compétences (modalités de financement, organisation technique...).

Intégrer les enjeux environnementaux aux réflexions préalables à l'organisation

L'acquisition de connaissance sur le patrimoine doit être accompagnée d'une analyse des enjeux relatifs à la préservation des ressources et milieux dont dépendent ce service. Les réflexions locales présidant à la réorganisation de la compétence eau potable devront veiller à :

- respecter le bon état des ressources en eau et des milieux aquatiques (SDAGE, SAGE) ;
- respecter le niveau de rendements suffisants des réseaux d'eau potable.

R : l'organisation des compétences de l'eau devra garantir le bon fonctionnement du patrimoine, c'est-à-dire maintenir un niveau d'incidence sur les milieux aquatiques compatibles avec le respect de l'objectif de bon état de ces derniers, en particulier dans le contexte du changement climatique. À ce titre, la mutualisation des services n'équivaut pas nécessairement à « faire grossir » les installations, mais conduire à l'optimisation des équipements et à leur durabilité.

Assurer la continuité et la pérennité des services

La réorganisation des compétences ne doit pas conduire au ralentissement des dynamiques d'action existantes dans les territoires. En particulier, la réorganisation des compétences locales de l'eau devra garantir la continuité du portage des études des 379 aires d'alimentation de captage prioritaires du bassin Seine-Normandie.

R : Anticiper et profiter de la période transitoire pour mettre en place l'organisation.

La compétence « eau potable » peut être exercée aujourd'hui par différentes structures, en charge de différentes missions : prélèvement, traitement, distribution de l'eau ... Aussi, il convient d'intégrer aux réflexions des éléments sur l'investissement et le fonctionnement des installations, reprenant l'historique de la gestion du patrimoine et fournissant une visibilité sur les nécessaires besoins d'entretien et de renouvellement des équipements¹⁵. Un programme de renouvellement doit pouvoir être fixé par les structures compétentes, assorti d'une réflexion sur la mutualisation des coûts pour supporter le coût du renouvellement des installations, notamment les réseaux.

En effet, l'enjeu du renouvellement des réseaux est essentiel à intégrer dans les réflexions sur une évolution dans l'organisation de la gouvernance. La gestion patrimoniale des réseaux de distribution d'eau potable passe par la réalisation de diagnostics de l'état des réseaux mais aussi la mise en place d'outils permettant notamment le recensement, la localisation et la mise en mémoire des travaux réalisés. Une telle gestion implique la planification sur le long terme des programmes de travaux de renouvellement des réseaux et l'anticipation de leur coût dans la politique tarifaire de la collectivité.

Aussi, au-delà d'éléments relatifs au patrimoine existant et à son état, il convient également de disposer d'éléments relatifs à la qualité de la ressource en eau et au niveau de qualité attendu, au(x) mode(s) de gestion, aux perspectives d'évolution de consommation et au prix de l'eau associé.

R : La restructuration de la gouvernance « eau potable » doit ainsi tendre à la recherche d'une taille critique en capacité de mutualiser et supporter les coûts d'un renouvellement des équipements, et notamment des réseaux, et garantir une solidarité technique et financière.

15 Disposition L2.183 du SDAGE

S'organiser en conséquence

En s'appuyant sur le renforcement des connaissances sur le patrimoine, la prise en compte des enjeux environnementaux dont dépendent les services et la garantie de continuité de service, les collectivités pourront proposer des organisations adaptées à chaque territoire, tant du point de vue des instances décisionnelles, de la répartition des coûts que de l'organisation des services techniques.

Compte-tenu des interactions propres au cycle de l'eau, l'exercice d'une compétence pourra s'appuyer sur l'exercice de missions complémentaires et/ou une coordination avec d'autres acteurs, en particulier pour conforter la protection de la ressource en eau.

Communiquer sur cette organisation

Les évolutions induites par la loi de nouvelle organisation territoriale peuvent être une opportunité pour améliorer la lisibilité des organisations pour le citoyen.

À ce titre, une information pédagogique à destination du grand public, expliquant le choix d'organisation et son impact sur le prix de l'eau pourra être menée à l'issue ou en accompagnement des réorganisations.

Synthèse des recommandations « eau potable »

Acquérir la connaissance nécessaire pour définir le projet et l'organisation adaptée aux enjeux des territoires, à même de conduire durablement les missions

Ne pas compromettre la gestion durable des équipements structurants, et mettre en place des structures disposant de capacités techniques et financières suffisantes

Conforter la protection de la ressource en eau

Territoire à enjeux

Parmi les territoires où la mise en place d'une gouvernance efficace est primordiale pour assurer des actions préventives et curatives permettant de disposer d'une ressource suffisante en qualité et en quantité, on peut citer :

- les territoires recevant une eau non conforme aux normes sanitaires, aux pesticides et aux nitrates ;
- les bassins en déséquilibres quantitatifs potentiels¹⁶, pour assurer la pérennité de l'approvisionnement dans le contexte du changement climatique ;
- les captages prioritaires ;
- les ressources à réserver à l'usage AEP dans le futur¹⁷

Du strict point de vue réglementaire, la compétence eau potable s'intéresse à la protection de la ressource au niveau du point d'eau, c'est-à-dire aux actions immédiatement reliées au captage. Cet enjeu peut être marqué en particulier au droit des ressources stratégiques dans le futur.

Pour autant, l'accès durable à une ressource de qualité et quantité suffisante peut inviter la collectivité compétente en AEP à se saisir ou se coordonner avec les acteurs impliqués sur la protection de la ressource.

En l'absence d'une structure unique en capacité de gérer l'ensemble des dimensions de la compétence (tant du point de vue des missions exercées que du périmètre couvert), la mise en place d'instance de coordination dédiée peut permettre d'optimiser les actions.

R : Profiter des réorganisations pour conforter l'intervention des autorités organisatrices en faveur de la protection de la ressource en eau.

Point de vigilance :

si les études d'aires d'alimentation de captage sont amenés à changer de maître d'ouvrage, il s'agit d'assurer d'une part la poursuite des dynamiques engagées mais aussi la pérennité de la mise en œuvre des actions de reconquête de la qualité de l'eau.

16 Tels qu'identifiés aux cartes 24 et 25 du SDAGE

17 Telles que définies à l'orientation 28 du SDAGE

4.3 *Recommandations pour l'assainissement collectif*

Recommandations générales

Si l'approche par bassin versant a tout son sens pour organiser la compétence GEMAPI, le fonctionnement d'un service d'assainissement collectif est plus dépendant des infrastructures déjà en place : stations de traitement et réseaux. Ces éléments fonctionnels doivent guider les réflexions d'évolution de l'organisation (cf ci-avant : Zoom sur les équipements structurants).

Assurer la continuité du service d'assainissement collectif implique de pouvoir garantir une gestion durable du patrimoine qui n'accroisse pas les pressions sur les milieux aquatiques. Les structures devront donc disposer de capacités techniques et financières suffisantes pour assurer le maintien d'un patrimoine en état de fonctionnement et la réhabilitation des réseaux (objectif 1% par an), qui constitue un enjeu majeur des années à venir.

Acquérir la connaissance nécessaire pour définir le projet et l'organisation adaptée aux enjeux des territoires

Connaître son patrimoine

La mise en place d'une gestion efficace à long terme pour l'assainissement collectif passe par une connaissance précise du patrimoine existant et homogène à l'échelle des EPCI-FP. Les informations sur l'état des stations et les réseaux de collecte sont donc à consolider.

R : Il est en particulier recommandé d'élaborer ou, le cas échéant, d'actualiser la connaissance du patrimoine des systèmes d'assainissement collectif, et sur cette base d'établir ou réviser l'analyse stratégique du territoire à la bonne échelle en s'appuyant sur les outils adaptés (schéma directeur d'assainissement par exemple).

Compte-tenu des spécificités de ces compétences (modalités de financement, organisation technique ...), il est recommandé de distinguer les réflexions sur le service public d'eau potable et le service public d'assainissement.

Intégrer les enjeux environnementaux aux réflexions préalables à l'organisation des compétences

L'acquisition de connaissance sur le patrimoine se doublera d'une analyse des enjeux relatifs à la préservation des milieux qui peuvent être impactés. Les réflexions locales présidant à la réorganisation des compétences locales d'assainissement collectif devront satisfaire aux objectifs suivants en intégrant les enjeux qui y sont associés :

- respect du bon état des ressources en eau et des milieux aquatiques (SDAGE, SAGE) ;
- conformité des systèmes d'assainissement en performance et en équipement.

R : l'organisation des compétences de l'eau devra garantir le bon fonctionnement du patrimoine, c'est-à-dire maintenir un niveau d'incidence sur les milieux aquatiques compatible avec le respect de l'objectif de bon état de ces derniers, en particulier dans le contexte du changement climatique.

Ainsi, la mutualisation des services n'équivaut pas nécessairement « faire grossir » les installations, mais doit viser une amélioration des performances globales des systèmes de traitement, à même d'assurer une préservation des milieux récepteurs.

Assurer la gestion de l'assainissement et des eaux pluviales en lien avec l'aménagement du territoire et l'urbanisme et d'autres compétences

Le fonctionnement du service d'assainissement collectif est dépendant de facteurs tels que l'imperméabilisation des sols, notamment pour ce qui concerne la gestion des eaux pluviales. Les stations d'épuration sont en passe d'atteindre des qualités de rejet compatibles avec les exigences de qualité des cours d'eau, mais elles ne seront jamais la solution à la maîtrise des pollutions urbaines induites par le temps de pluie, qui peuvent représenter des déversements importants susceptibles d'impacts conséquents sur les milieux aquatiques.

En territoire urbain dense, il existe un lien fort entre gestion des eaux pluviales urbaines et inondations d'une part (cf ci-avant), et gestion des eaux pluviales et urbanisme/voiries d'autre part. Il s'agit donc de mettre à profit la réorganisation des services d'assainissement pour assurer une gestion des eaux pluviales au plus près de la source, en instaurant des collaborations avec les services d'aménagement urbain pour permettre la mise en place de dispositifs par des aménagements urbains favorisant l'infiltration des pluies courantes¹⁸.

R : prévoir des modalités d'association et/ou de coordination entre entités compétentes en assainissement, GEMAPI et urbanisme.

Enfin, sur certains territoires, il peut exister un lien fort entre gestion des eaux pluviales et maîtrise du ruissellement. Il s'agit donc de mettre à profit la réorganisation des services d'assainissement pour définir des collaborations avec les services.

R : prévoir des échanges avec les collectivités qui se seraient saisies de missions relevant de la compétence « maîtrise des eaux pluviales, du ruissellement et de l'érosion des sols » pour limiter les apports aux réseaux et favoriser la rétention à la source¹⁹.

Assurer la continuité et la pérennité des services

La réorganisation des compétences ne doit pas conduire au ralentissement des dynamiques d'action existantes dans les territoires. En particulier, la réorganisation des compétences locales de l'assainissement collectif devra garantir la conformité des systèmes d'assainissement.

R : Anticiper et profiter de la période transitoire pour mettre en place l'organisation.

18 Lorsque cela est possible

19 Conformément à l'objectif de la disposition D1.9 du SDAGE

La compétence « assainissement collectif » peut être exercée aujourd'hui par différentes structures, en charge de différentes missions : collecte, traitement ... Aussi, il convient d'intégrer aux réflexions des éléments sur l'investissement et le fonctionnement des installations, reprenant l'historique de la gestion du patrimoine et fournissant une visibilité sur les nécessaires besoins d'entretien et de renouvellement des équipements²⁰. Un objectif de renouvellement doit pouvoir être fixé par les structures compétentes, ce qui conduit à réfléchir à une mutualisation des coûts pour supporter le coût du renouvellement des installations, notamment les réseaux.

La question de la prise en charge financière de la gestion des eaux pluviales sera notamment à analyser pour définir l'organisation la plus adaptée à mettre en place.

R : La restructuration de la gouvernance « assainissement collectif » doit ainsi tendre à la recherche d'une taille critique en capacité de mutualiser et supporter les coûts d'un renouvellement des équipements, et notamment des réseaux, et garantir une solidarité technique et financière.

S'organiser en conséquence

En s'appuyant sur le renforcement des connaissances sur le patrimoine, la prise en compte des enjeux environnementaux dont dépendent les services et la garantie de continuité de service, les collectivités pourront proposer des organisations adaptées à chaque territoire, tant du point de vue des instances décisionnelles, de la répartition des coûts que de l'organisation des services techniques.

Synthèse des recommandations « assainissement collectif »

Acquérir la connaissance nécessaire pour définir le projet et l'organisation adaptée aux enjeux des territoires, à même de conduire durablement les missions

Ne pas compromettre la gestion durable des équipements structurants, et mettre en place des structures disposant de capacités techniques et financières suffisantes

Mettre an place des échanges entre les entités en charge de l'assainissement collectif et celles de l'aménagement urbain

Territoire à enjeux

Parmi les territoires où la mise en place d'une gouvernance efficace est primordiale du point de vue de l'assainissement collectif, on peut citer :

- les masses d'eau visées par des mesures relatives aux réseaux ou aux stations d'épuration du programme de mesures 2016-2021, où existe un enjeu à agir pour réduire la pression des systèmes d'assainissement en vue de la non-dégradation du milieu récepteur ;
- les zones d'influence microbiologique sur le littoral (identifiées dans le SDAGE) pour lesquelles les performances en termes de collecte et traitement des eaux usées, pluviales ou de ruissellement sont primordiales pour garantir les usages littoraux.

5 Annexe : Cartographie

Carte 1 : Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le bassin Seine-Normandie au 1^{er} avril 2017

Carte 2 : Carte des structures identifiées au 22 décembre 2016 exerçant tout ou partie des missions GEMAPI

Carte 3 : Croisement des unités hydrographiques du bassin Seine-Normandie avec les limites des EPCI-FP

Carte 4 : Structures identifiées au 22 décembre 2016 en charge de la distribution de l'eau potable

Carte 5 : Structures identifiées au 22 décembre 2016 en charge de la collecte des eaux usées

Carte 6 : Structures identifiées au 22 décembre 2016 en charge de l'assainissement non collectif

Carte 7 : EPTB du bassin Seine-Normandie au 1^{er} janvier 2017

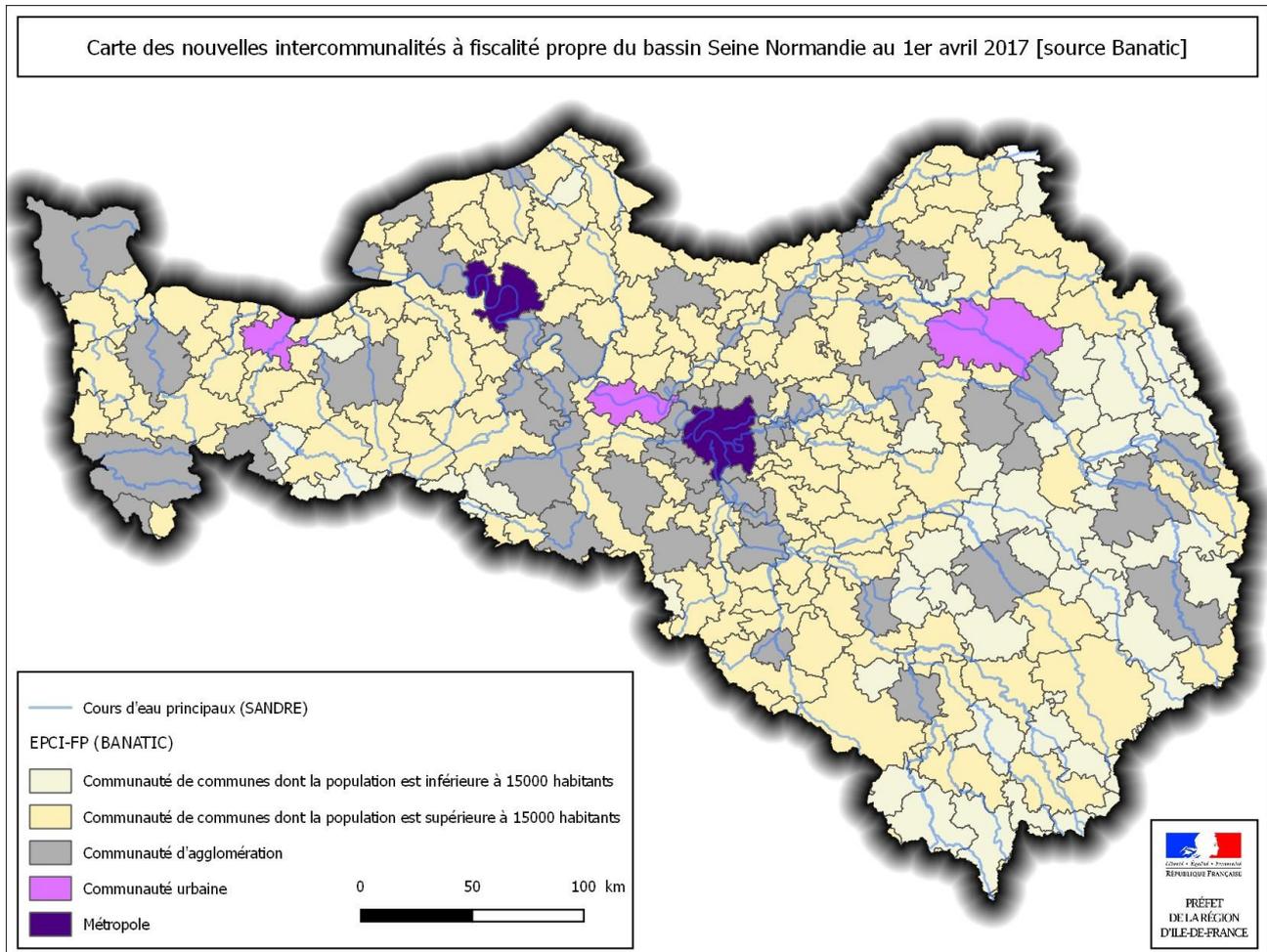
Carte 8 : Stratégies locales de gestion du risque inondation du bassin Seine-Normandie

Carte 9 : SAGE du bassin Seine-Normandie au 1^{er} janvier 2017

Carte 10 : Croisement des unités hydrographiques du littoral normand avec les limites des EPCI-FP et les unités morphosédimentaires

carte 1

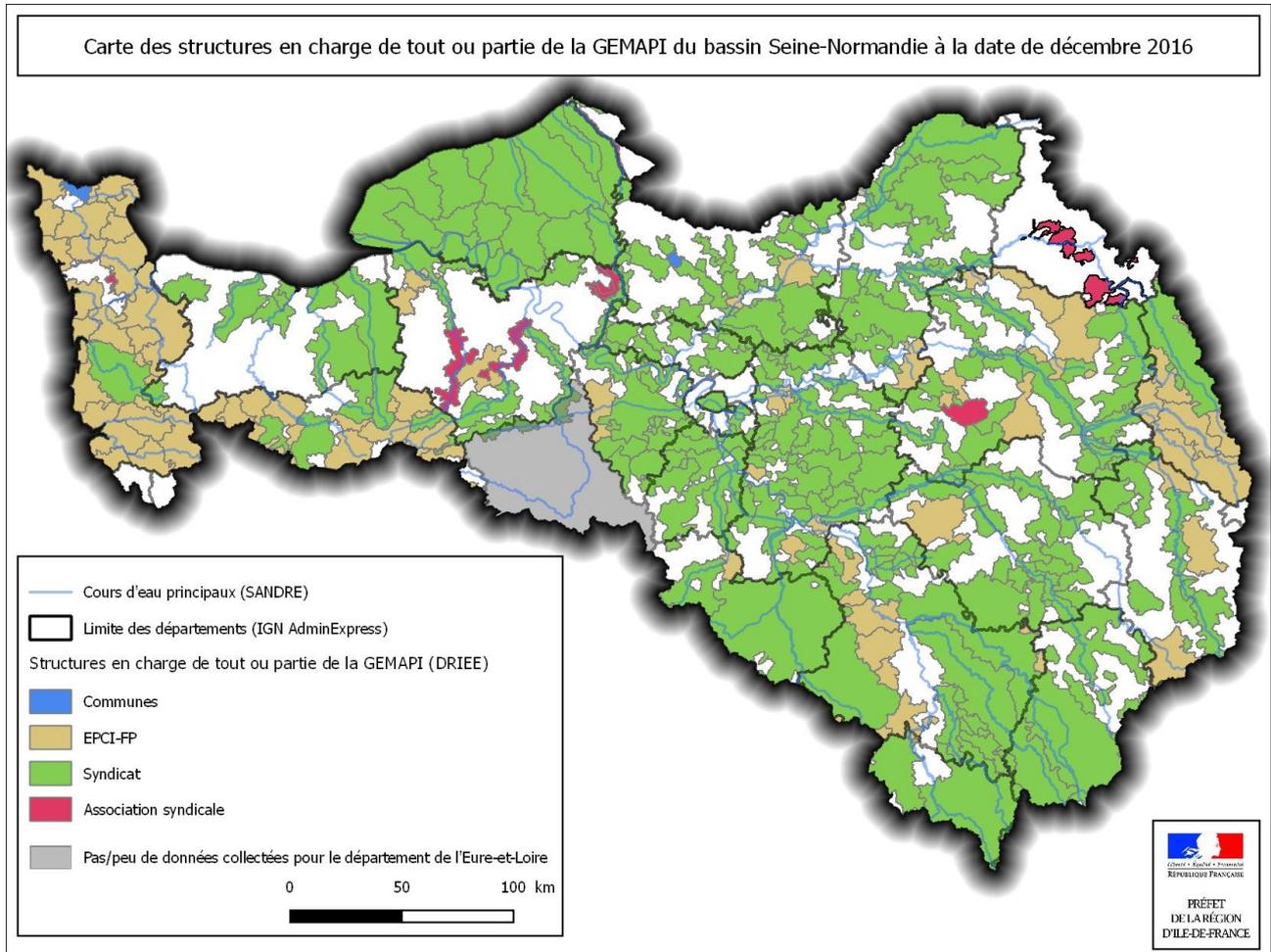
Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le bassin Seine-Normandie au 1^{er} avril 2017



- 279 communautés de communes, dont 56 ont une population inférieure à 15 000 habitants ;
- 52 communautés d'agglomération ;
- 3 communautés urbaines ;
- 2 métropoles, dont une à statut particulier : la Métropole du Grand Paris.

Carte 2

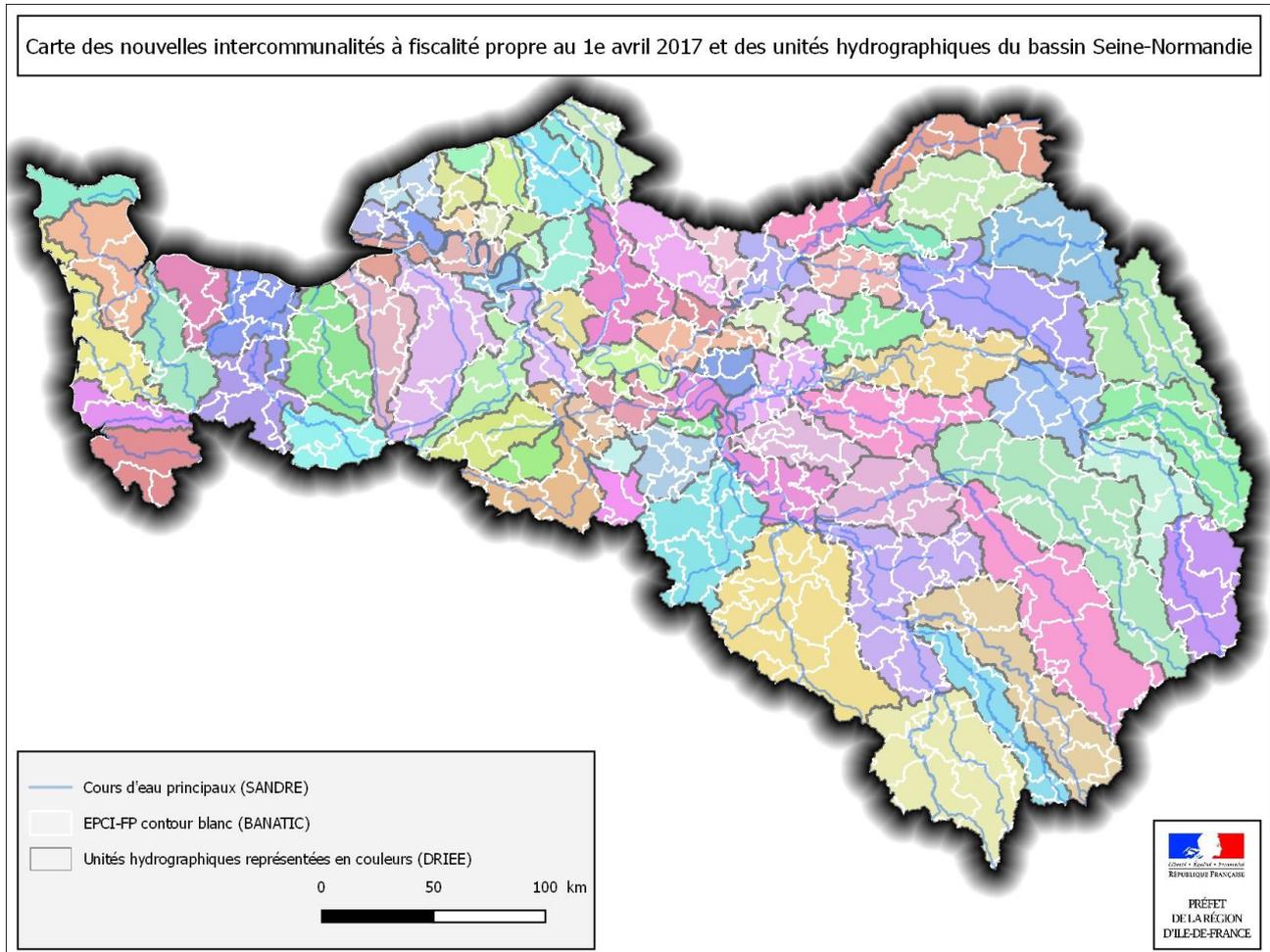
Carte des structures identifiées au 22 décembre 2016 exerçant tout ou partie des missions GEMAPI



Cette carte ne fait pas apparaître les Ententes Interdépartementales.

Carte 3

Croisement des unités hydrographiques du bassin Seine-Normandie avec les limites des EPCI-FP



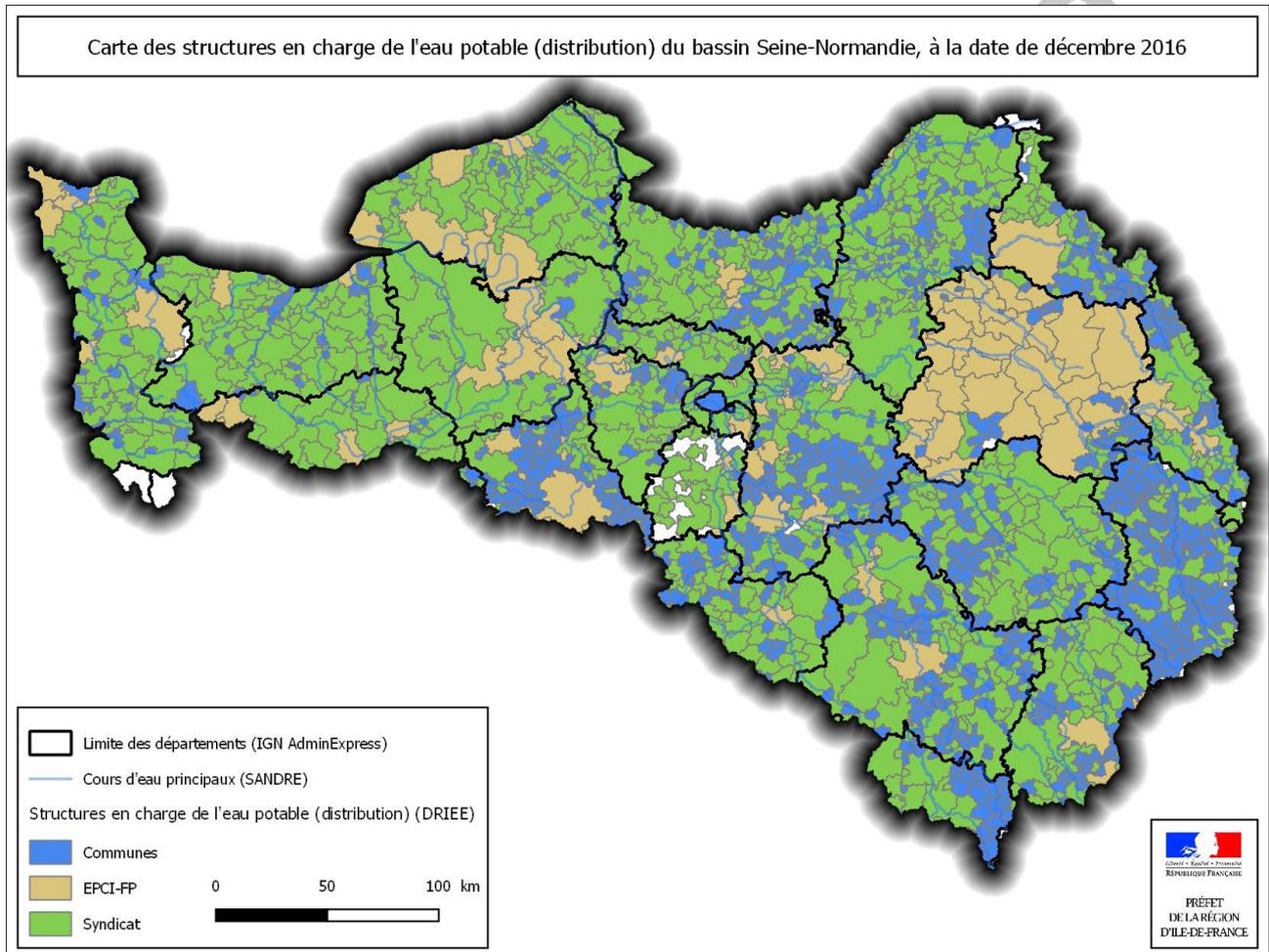
Cette carte fait apparaître en aplats de couleur les unités hydrographiques (telles que définies par le SDAGE) et les périmètres des nouveaux EPCI à fiscalité propre. Elle montre que les limites ne coïncident pas dans la plupart des cas, mais aussi que les cas de figures sont contrastés : la plupart des unités hydrographiques couvrent plusieurs EPCI-FP (9 à 10 en moyenne sur le bassin). Si l'on exclut les EPCI-FP concernées marginalement par une unité hydrographiques (moins de 5 % du territoire inclus dans une unité hydrographique), la moyenne sur le bassin Seine-Normandie est de 4 à 5 EPCI-FP par unité hydrographique.

Inversement, certains EPCI-FP peuvent s'étendre sur plusieurs unités hydrographiques (2 à 3 en moyenne sur le bassin).

Pour plus d'informations sur le croisement entre nouveaux EPCI-FP et unités hydrographiques, vous pouvez vous référer aux atlas dédiés du bassin Seine-Normandie.

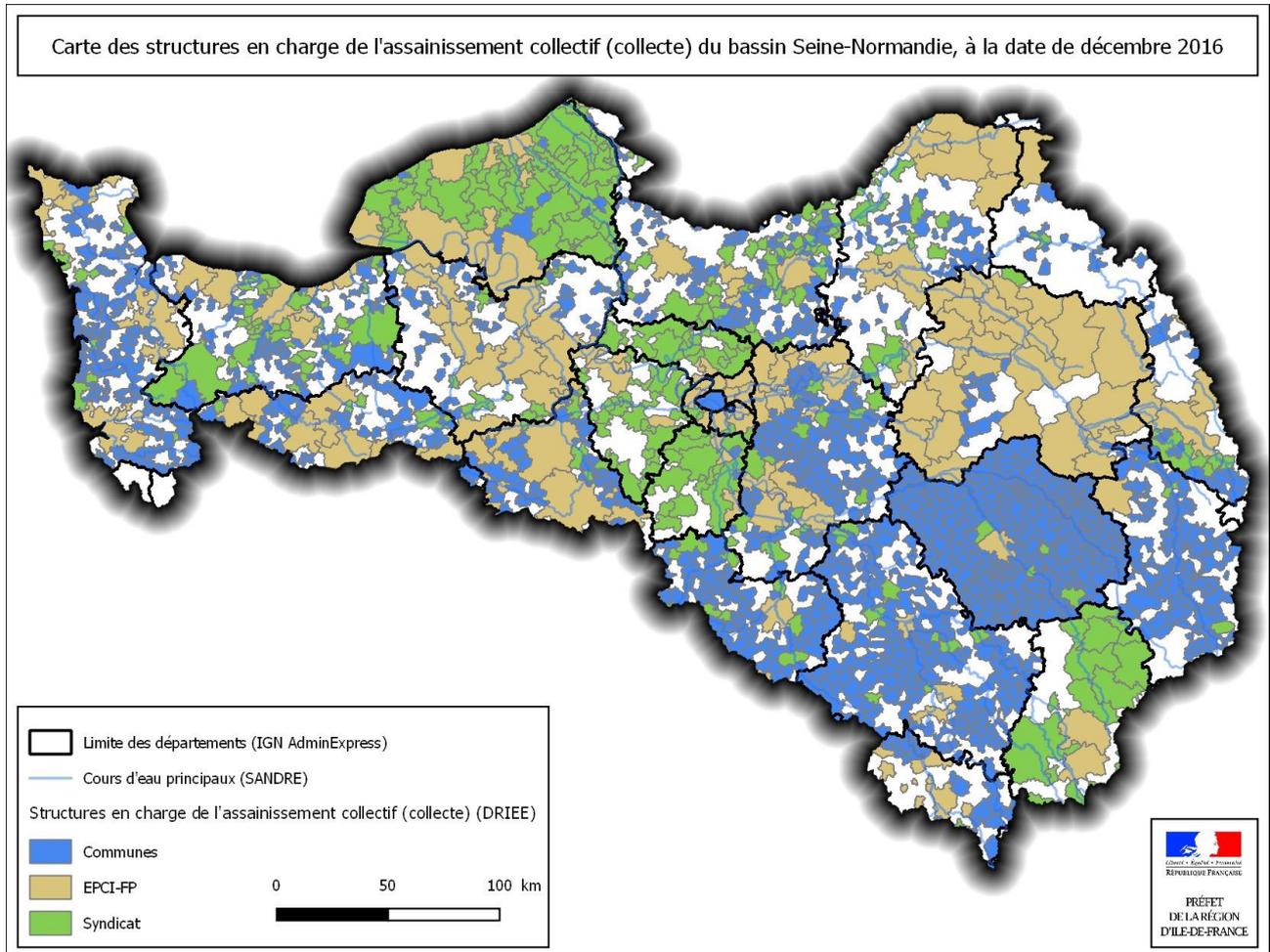
Carte 4

Structures identifiées au 22 décembre 2016 en charge de la distribution de l'eau potable



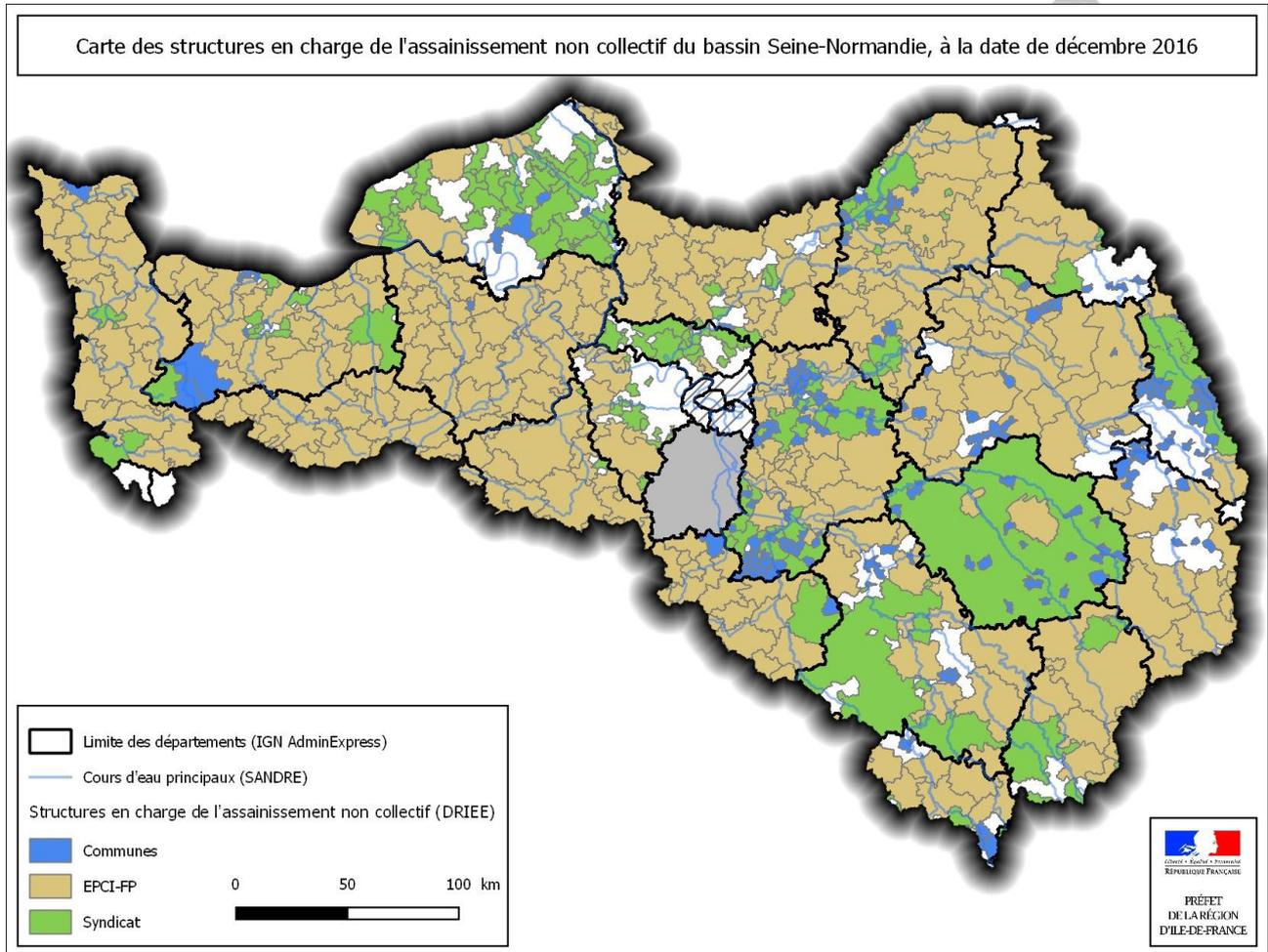
Carte 5

Structures identifiées au 22 décembre 2016 en charge de la collecte des eaux usées



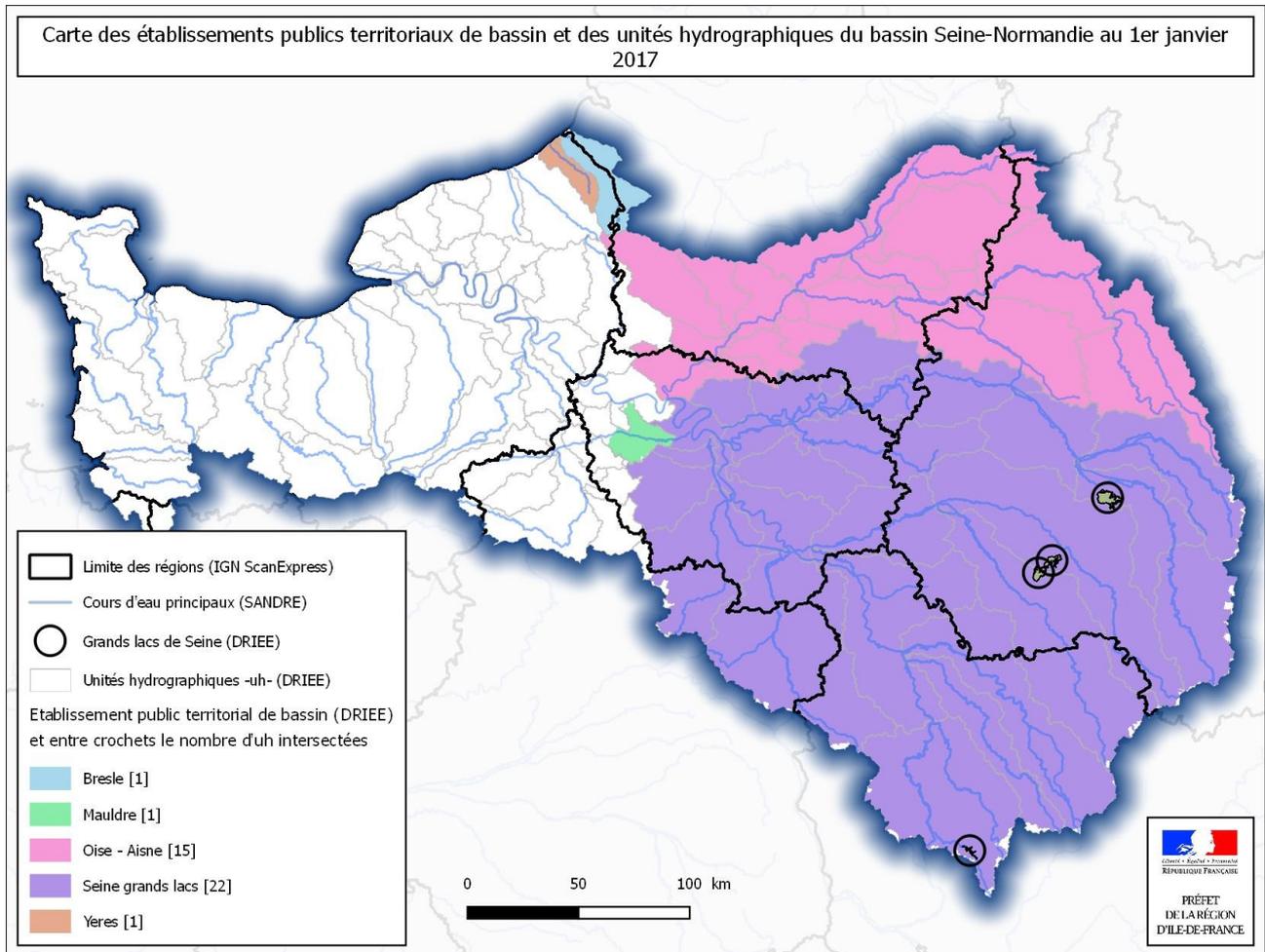
Carte 6

Structures identifiées au 22 décembre 2016 en charge de l'assainissement non collectif



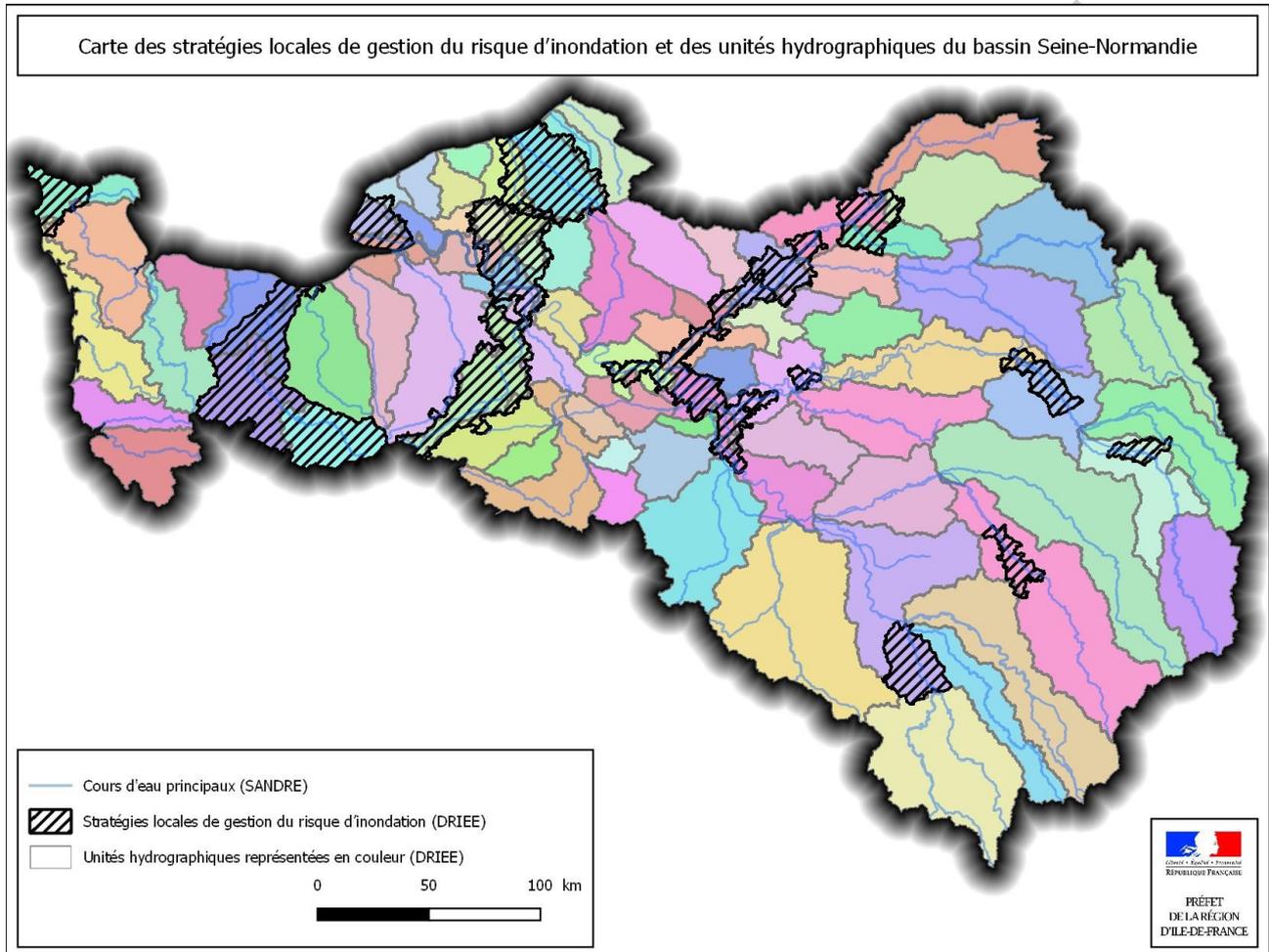
Carte 7

EPTB du bassin Seine-Normandie au 1^{er} janvier 2017



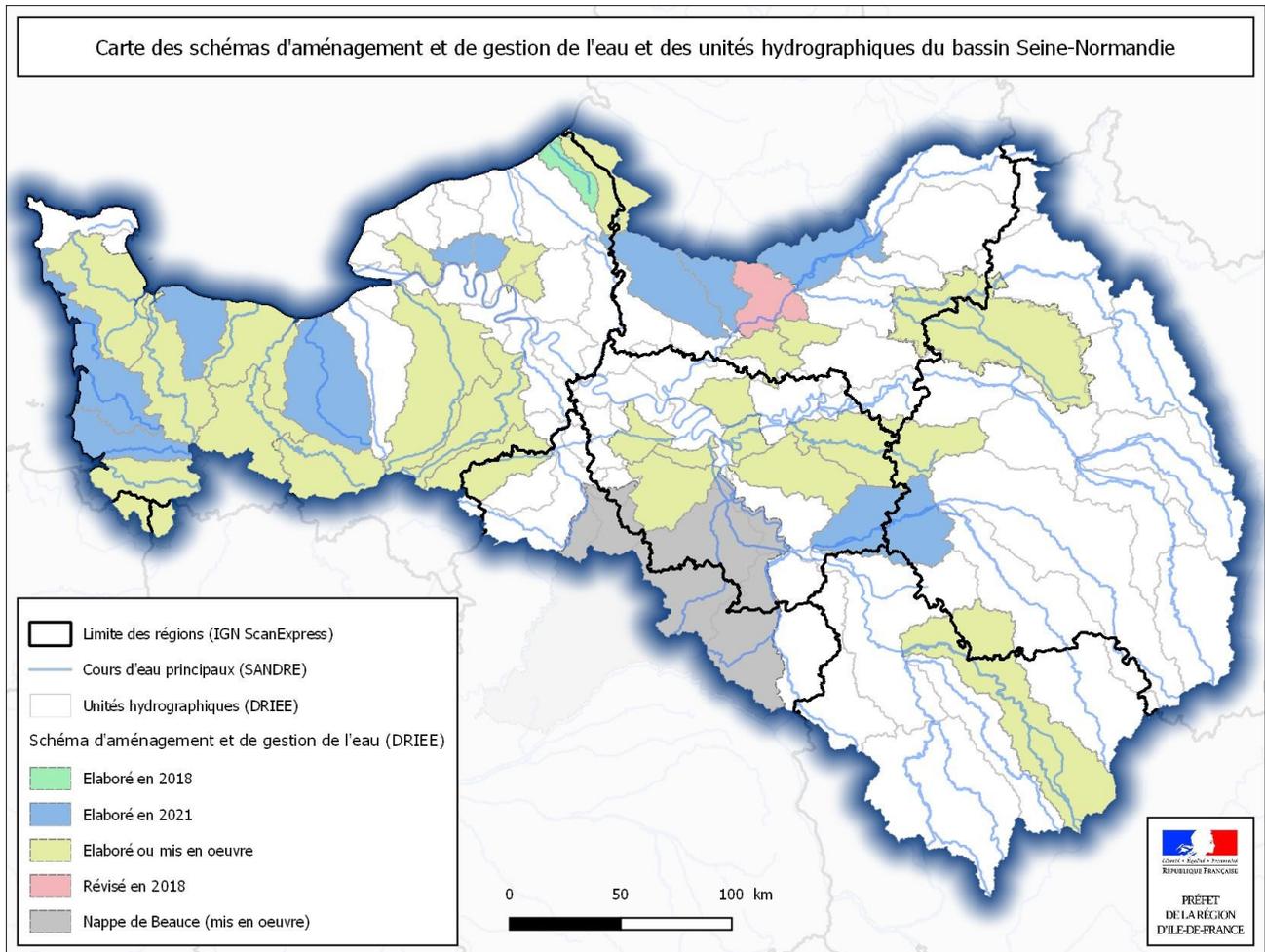
Carte 8

stratégies locales de gestion du risque inondation du bassin Seine-Normandie



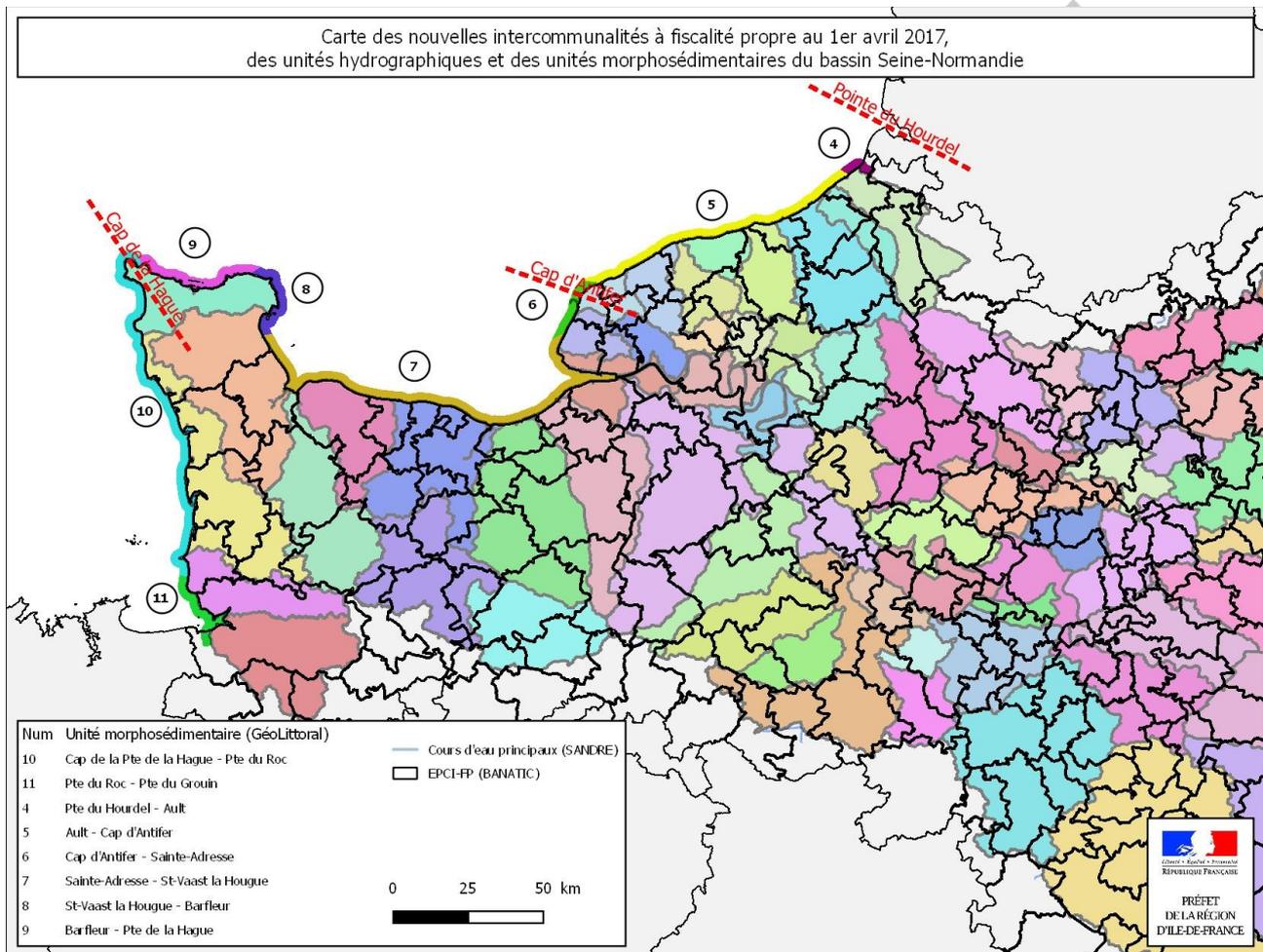
Carte 9

SAGE du bassin Seine-Normandie au 1^{er} janvier 2017



Carte 10

Croisement des unités hydrographiques du bassin Seine-Normandie avec les limites des EPCI-FP et celle des unités morphosédimentaires



Cette carte fait apparaître en aplat de couleur les unités hydrographiques (telles que définies par le SDAGE), les périmètres des nouveaux EPCI à fiscalité propre et les limites des unités morphosédimentaires²¹.

Cette carte vise donc à illustrer les différentes échelles à prendre en compte pour la réflexion sur la mise en oeuvre de la GEMAPI sur les territoires littoraux, confrontés à des problématiques parfois différentes entre milieux terrestres et milieux littoraux, dont les limites ne coïncident pas.

Les zones d'interface, et notamment les estuaires, réclament une attention particulière.

²¹ La délimitation des cellules hydrosédimentaires (de quelques centaines de mètres à plusieurs dizaines de kilomètres) n'étant pas toujours possible, notamment lorsque les limites des cellules sont mobiles, le découpage adopté s'est appuyé sur des formes et des natures de côte homogènes, appelées « unités morphosédimentaires ».