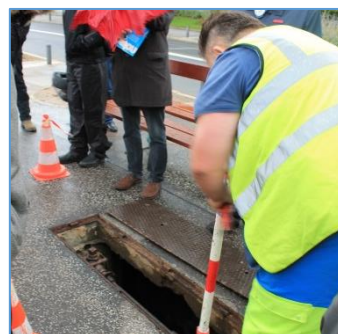


La gouvernance de l'eau, des milieux et de leurs usages

Chapitre 1 • Une approche économique du petit cycle de l'eau

Chapitre 2 • Une approche synthétique de la gouvernance de l'eau, des milieux
et des usages sur le territoire

Partie 6





Ce document a été réalisé pour le compte de la **Commission Locale de l'Eau Croult · Enghien · Vieille Mer**

Etude réalisée avec le concours financier de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et de la Région Ile-de-France avec l'appui technique d'Adage Environnement, Complémenterre, AScA et Biodiversita

sommaire

CHAPITRE 1 | une approche économique du cycle de l’eau

- 1 Production et distribution de l’eau potable.....5
 - 1.1 Principes généraux..... 5
 - 1.2 Prix HT de l’eau potable sur le territoire 5
- 2 Cas de l’assainissement collectif6
 - 2.1 Principes généraux..... 7
 - 2.2 Le prix de l’assainissement sur le territoire 7
 - 2.3 Autres redevances 7
 - 2.4 La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) 8
- 3 Prix global TTC sur le territoire8
- 4 Les évolutions réglementaires récentes 10
 - 4.1 Tarification sociale de l’eau..... 10
 - 4.2 Respect des obligations techniques 10
 - 4.3 La taxe « eaux pluviales » 10

CHAPITRE 2 | une approche synthétique de la gouvernance de l'eau, des milieux et des usages

- 1 Analyse sectorielle de la gouvernance sur le territoire du SAGE 13
 - 1.1 L’échelle d’action : du local au global 13
 - 1.2 La participation à la régulation collective : des « régulateurs » aux « non régulateurs » 13
 - 1.3 Une schématisation synthétique de la gouvernance pour chaque thème considéré 13
- 2 Cinq types de gouvernance recensés au fil des thèmes couverts par le SAGE 14
 - 2.1 Premier type : un cadre régional structurant qui s’impose au local 14
 - 2.2 Deuxième type : des expériences de relocalisation face à une gestion sectorielle globale 14
 - 2.3 Troisième type : les experts à tous les étages 15
 - 2.4 Quatrième type : une gestion locale sectorielle et descendante..... 15
 - 5.4 Cinquième type : une gestion en mal de relais locaux 16
- 3 Le SAGE face aux différents types de gouvernance : penser de manière différenciée sa plus-value 16

Chapitre 1 | Une approche économique du petit cycle de l'eau

Le présent chapitre établit un bilan du « prix de l'eau » sur le territoire du SAGE Croult Enghien Vieille-Mer. Les chiffres et valeurs des volets « eau potable » et « assainissement » ainsi que le prix TTC au m³ sont majoritairement ceux de 2012. Toutefois, pour certaines communes, les renseignements n'ayant pas été fournis, ce sont les données de l'année 2011 qui ont été utilisées.

Le présent travail ne constitue pas une étude spécifique pour laquelle des investigations auraient été menées, mais une approche venant compléter les données globales sur l'état et la gouvernance des services de l'eau et de l'assainissement sur le territoire du SAGE Croult Enghien Vieille-Mer (voir Partie4 Chapitres 2 et 3 sur les usages de la ressource). **C'est ainsi que sur certaines communes, faute de certitudes sur le caractère complet ou juste des données collectées, il a été préféré de ne pas faire figurer les résultats.**

Les calculs qui suivent sont fondées sur les montants de la facture dite « 120 m³ », terme légal, correspondant officiellement à la consommation moyenne d'un ménage sur une année, soit très grossièrement 110 à 130 litres par jour et par habitant¹.

Rappel 1 : *les parts de la facture d'eau qui reviennent aux collectivités sont des redevances en contrepartie d'un service rendu et non des taxes ou des surtaxes, termes inappropriés, voire mal perçus par les abonnés.*

Rappel 2 : *le financement des services « eau potable » et « assainissement » relèvent de budgets dits annexes, (alimentés par les redevances) indépendants du budget général de la collectivité (abondé par l'impôt).*

1 Production et distribution de l'eau potable

1.1 Principes généraux

Comme l'eau directement potable n'existe que très localement à l'état naturel sur le territoire (rappel : il existe, à Franconville, une source d'eau minérale commercialisée), il faut la potabiliser, c'est-à-dire lui faire subir des traitements adaptés pour la rendre consommable sans danger pour la santé humaine. L'eau captée est donc traitée avant d'être transportée dans des canalisations jusqu'au robinet du consommateur.

Ce service de l'eau potable est un service public, il nécessite la construction et l'exploitation de différents types d'ouvrages (stations de pompage, usines de traitement, châteaux d'eau, réservoirs, canalisations,...). Le service doit garantir en permanence une alimentation en eau de qualité et la pérennité structurelle et fonctionnelle de l'ensemble du système, ce qui implique des interventions régulières et rigoureuses, souvent complexes. Le service doit aussi assurer la gestion des abonnés (facturation, comptabilité, ...).

L'eau doit faire l'objet de contrôles sanitaires réguliers sur l'ensemble de la chaîne de production et de distribution. Ceux-ci sont réalisés d'une part par le gestionnaire du service et d'autre part directement par l'Etat (Agence Régionale de Santé).

Les dépenses engagées pour faire fonctionner le service et renouveler les réseaux et les équipements, doivent être, au titre de la loi et du principe « l'eau paye l'eau » compensées par l'utilisateur de l'eau, c'est-à-dire l'abonné : celui-ci reçoit une facture qui comprend donc un volet « eau potable » correspondant au volume consommé, parfois complété par le montant d'un « abonnement » pour la prise en compte de frais fixes.

Le volet « eau » de la facture peut faire apparaître, dans le cas où la collectivité a délégué une partie du service public (souvent la partie « exploitation ») à une entreprise privée, une « part distributeur » ou « part délégataire ». Ainsi, que le service soit exploité en régie ou délégué en tout ou partie, les diverses composantes du volet « eau » de la facture doivent couvrir l'intégralité des dépenses liées à l'alimentation en eau potable.

1.2 Prix HT de l'eau potable sur le territoire

Le montant de la redevance « eau potable » s'étend de 0,85 €/m³ à 2,74 €/m³, pour une moyenne de 1,66 €/m³. La moyenne pondérée par la consommation effective de chaque commune vaut 1,48 €/m³. Le nombre important de communes adhérentes au SEDIF, et donc soumises à un prix de l'eau identique, génère un effet « lisseur » très significatif sur les prix moyens, que ce soit par commune ou par volume d'eau consommé.

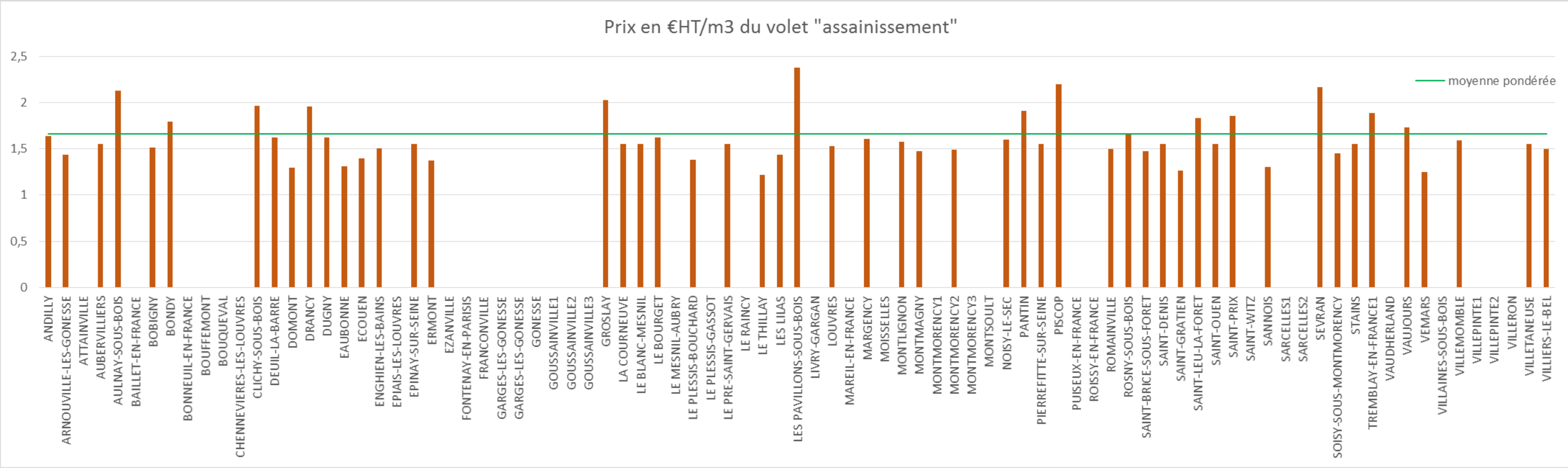
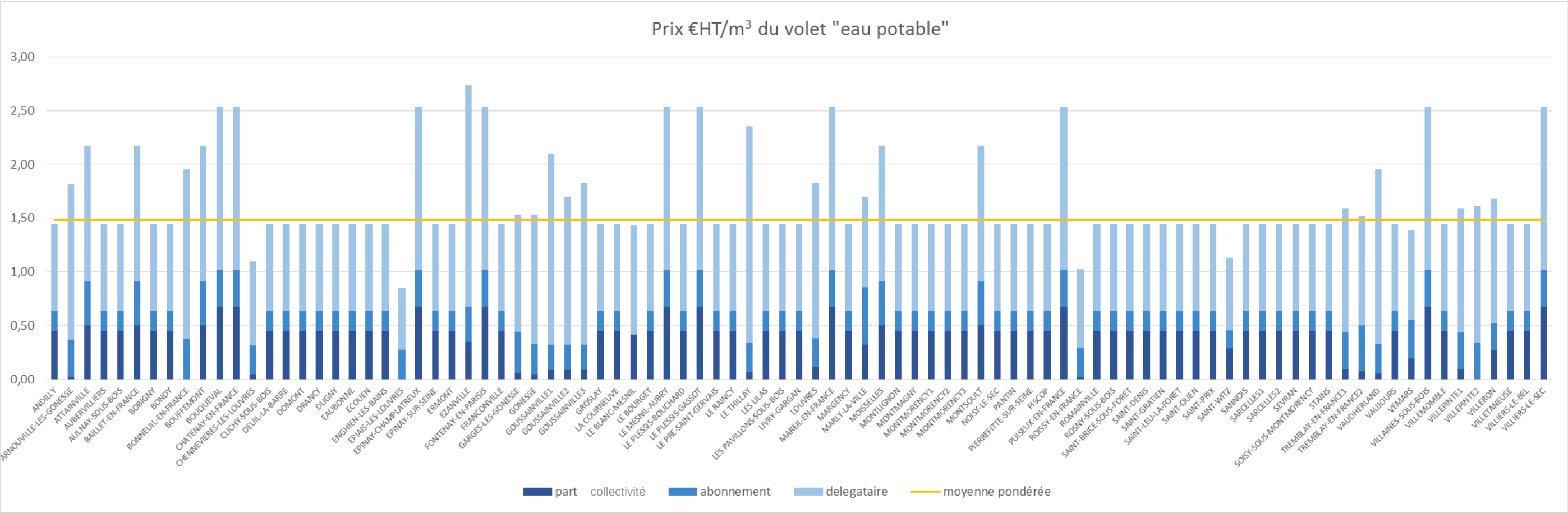
La diversité du territoire peut expliquer en partie cette différence de prix assez importante. Voilà quelques exemples de paramètres pouvant influencer sur le prix de l'eau :

- Une densité de population élevée doit permettre de réduire certains frais d'entretien et de gestion, notamment par un linéaire de canalisation plus faible ramené au nombre d'habitants. Le territoire du SAGE présente justement une grande diversité de densité de population entre les communes rurales du Nord et celles très urbaines du sud.
- La provenance de l'eau n'est pas identique sur tout le territoire. Les eaux souterraines sont globalement de meilleure qualité que les eaux superficielles, et nécessitent moins de traitements : le coût de potabilisation est donc moindre, même si localement des collectivités alimentées en eau souterraine ont été récemment obligées d'ajouter des étages de traitement à leur installations (cf. Partie 4 - Chapitre 2).
- Les différences de gestion (entretien des ouvrages, renouvellement des réseaux, ...) ajoutent des facteurs de variation des prix. Comme il est présenté dans la partie relative à l'alimentation en eau potable (Partie 4 - Chapitre 2), le taux de renouvellement des réseaux est variable selon les collectivités, puisqu'il s'échelonne entre 0 % et 1,4% en 2011. Effectivement, engager des travaux préventifs entraîne souvent des dépenses supérieures à l'inaction, mais cela constitue une assurance contre le risque d'avoir à assurer soudainement des dépenses, souvent bien plus élevées, liées au remplacement global d'un patrimoine arrivé en « fin de vie ».

Le graphique ci-après montre globalement le montant de l'eau potable sur chacune des communes du territoire du SAGE Croult Enghien Vieille-Mer.

Certaines communes ont plusieurs prix distincts de l'eau, telles Villepinte, Tremblay-en-France ou Goussainville, où l'alimentation en eau potable n'est pas gérée de façon identique sur le périmètre communal. Par exemple, une partie de Tremblay-en-France est gérée en régie communale et l'autre en délégation par le syndicat Tremblay-Claye-Souilly, il y a donc deux prix de l'eau pour la commune.

¹ La moyenne globale de consommation d'eau par habitant sur le territoire (y compris la consommation non domestique) s'établit à 144 l/j/habitant.



2 Cas de l’assainissement collectif

2.1 Principes généraux

L’assainissement collectif concerne la grande majorité des habitants du territoire du SAGE Croult Enghien Vieille-Mer, avec plus de 99% de la population. Après usage, l’eau usée rejoint le système d’assainissement pour y être dépolluée dans des stations d’épuration et pouvoir être, sans danger pour l’environnement ni pour la santé, restituée au milieu naturel. Cet assainissement conditionne la qualité des cours d’eau et participe à la protection des ressources en eau potable des communes situées en aval.

La loi française a consacré le principe « pollueur - payeur », les consommateurs d’eau qui participent à la pollution des rivières par le rejet de leurs eaux usées, doivent donc contribuer à l’épuration des eaux.

De façon similaire au volet « eau potable », le volet « collecte et traitement des eaux usées » de la facture d’eau peut être divisé en différentes parts selon le mode de gestion choisi par la commune ou la collectivité. Dans tous les cas, il inclut la construction, l’entretien et l’exploitation des réseaux de collecte des eaux usées, mais aussi la construction et le fonctionnement des stations d’épuration, ainsi que le traitement des produits résiduels générés par ces usines (boues, sables, graisses...).

Là aussi, il peut y avoir une part du service public délégué à une entreprise privée et, là aussi, les diverses composantes du volet « assainissement » de la facture couvrent l’intégralité des dépenses liées à la collecte et au traitement des eaux usées, ainsi que les contrôles requis.

Les eaux pluviales ne doivent pas, au titre de la loi, être prises en compte par la redevance assainissement, qui ne concerne que les eaux usées. Les eaux pluviales relèvent donc du budget général des collectivités. Pour le financement des réseaux unitaires, une répartition des budgets général et annexe est possible, encadrée par la réglementation.

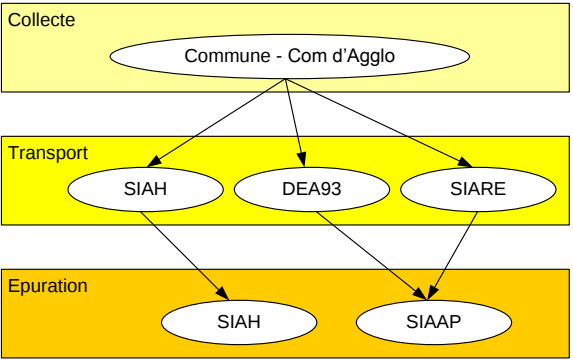
2.2 Le prix de l’assainissement sur le territoire

Le montant de la redevance « assainissement », qui peut comprendre, selon le principe de gestion, une part « délégataire » ou non s’étend de 1,22 €/m³ à 2,38/m³, pour une moyenne de 1,61 €/m³ (sur les 52 communes pour lesquelles les données sont disponibles). La moyenne, pondérée par la consommation effective d’eau potable (puisque l’assainissement est réglé, sauf cas particulier, sur la base des volumes d’eau) de chaque commune, s’élève à 1,66 €/m³.

Selon les collectivités (cf. Partie 4 - chapitre 3), la redevance « assainissement » est constituée par la somme des redevances des collectivités en charge de la collecte, du transport et de l’épuration. Cette organisation est très complexe sur le territoire du SAGE, puisque, 64 collectivités (maîtres d’ouvrage) sont concernées par l’assainissement² :

- La collecte est gérée par les communes ou les communautés d’agglomération. Si le prix de la part « collecte » de la facture d’assainissement pour la CA Plaine Commune est identique pour toutes les communes membres, il n’est pas homogène pour d’autres CA, telles la CAVAM ou la CA Est Ensemble : ayant repris plus récemment la compétence « assainissement », elles doivent encore conserver des contrats de délégation de services sur certaines communes tandis que d’autres, précédemment en régie, le sont restées.
- Le transport des eaux usées est pris en charge, selon les secteurs, par la DEA 93, le SIAH ou le SIARE.
- L’épuration est assurée par le SIAAP ou le SIAH.

² C’est notamment à ce niveau que parfois, faute de certitude sur le montant (complet, justesse, ...) d’une des composantes de la redevance, nous avons préféré ne pas faire figurer la valeur pour la collectivité en question.



La figure ci-dessus représente le cas général de répartition des compétences et donc des redevances pour chaque partie fonctionnelle de l’assainissement des eaux usées. Toutefois, certaines communes ne dirigent pas leurs eaux usées vers le même réseau de transport, à l’exemple de Garges-lès-Gonesse : les eaux usées sont collectées par la commune, puis elles sont dirigées, selon les quartiers, du fait de la topographie, vers le SIAH (qui assure le transport et l’épuration) ou vers la DEA 93 (transport) puis le SIAAP (épuration) : il y a donc deux « prix de l’assainissement » sur cette commune.

Cette complexité des découpages du prix, et le manque de données détaillées expliquent la difficulté à connaître l’intégralité des différentes composantes du « prix de l’assainissement » sur l’ensemble du territoire.

Les moyennes présentées ci-dessus sont calculées sur les 52 communes, où ce prix est connu de façon certaine. Cela introduit cependant un biais, car les « prix de l’assainissement » se sont avérés plus disponibles sur les communes très urbaines et beaucoup moins sur les communes du Nord du territoire. **L’échantillon des prix connus ne représente donc probablement pas l’étendue réelle et la diversité des « prix de l’assainissement » sur le territoire.**

2.3 Autres redevances

La facture d’eau intègre plusieurs redevances destinées aux organismes publics chargés de gérer ou protéger la ressource en eau et d’aider financièrement les investissements des collectivités pour des équipements d’alimentation, de sécurisation et de dépollution.

Trois redevances sont au bénéfice de l’Agence de l’Eau Seine Normandie qui accorde des aides financières aux différents acteurs de l’eau pour lutter contre la pollution, améliorer l’alimentation en eau potable, protéger la ressource et restaurer les milieux aquatiques. Ces redevances sont assises sur le volume consommé et selon des taux variables. Ces principes et taux sont définis par le Xème programme de l’Agence de l’Eau pour la période 2013-2018 :

- La redevance de lutte contre la pollution est acquittée par tous les abonnés d’un service d’eau potable. Elle est assise sur le volume d’eau facturé. Son taux est modulé en fonction des pollutions constatées dans les territoires considérés et des efforts nécessaires pour les réduire, les éliminer et atteindre le bon état écologique des eaux. En 2013, le taux en vigueur dans la « zone renforcée » où se situe le SAGE est de 0,400 €/HT/m³.
- La redevance pour prélèvement sur la ressource (ou de préservation) est payée par toute personne prélevant de l’eau et les exploitants des services publics de distribution d’eau. Elle est calculée en fonction du volume annuel prélevé et d’un taux variable. Le territoire du SAGE Croult Enghien Vieille-Mer est situé dans la zone du « Taux de base » pour la ressource superficielle (0,034 €/m³ en 2013) et en zone de tension quantitative (ZTQ) pour les eaux souterraines (taux de 0,067 €/m³ en 2013).
- La redevance de modernisation des réseaux de collecte est payée par tout abonné raccordé à un réseau d’assainissement public. Cette redevance correspond à une mutualisation des investissements nécessaires pour maintenir et améliorer le niveau de l’assainissement des eaux usées, avec une distinction selon la taille de la commune. Sur le territoire, son taux est de 0,300 €/HT/m³. Ce taux est constant et unique sur l’ensemble du bassin Seine Normandie jusqu’à 2018.

Une redevance est due à l'établissement public **Voies Navigables de France** (VNF) pour les communes qui prélèvent ou rejettent leurs eaux dans un cours d'eau géré par VNF. Elle contribue à l'entretien du réseau navigable. Son taux est de 0,020 €THT/m³. Les abonnés dont la ressource provient de la Marne ou de l'Oise (c'est-à-dire les communes du SEDIF et certaines communes alimentées par l'usine d'Annet-sur-Marne) et/ou dont le rejet se fait en Seine (SIAAP) doivent acquitter cette redevance.

Nota : à partir de 2013, les abonnés utilisant l'eau en provenance de la Marne (usine de Neuilly-Marne et usine d'Annet-sur-Marne) sont concernés par la redevance pour service rendu pour le soutien d'étiage, instituée par l'EPTB Seine Grands Lacs.

2.4 La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

L'eau potable, les services associés et les redevances aux organismes publics sont soumis à la TVA à taux réduit, appliqué aux produits alimentaires (5,5 %). Dans le cas des communes en régie, la TVA peut être optionnelle.

L'assainissement est, pour sa part, soumis à une TVA à 7 % depuis début 2012.

3 Prix global TTC sur le territoire

La somme des différentes composantes de la facture d'eau constitue le prix du cycle de l'eau. Le montant TTC du prix du cycle de l'eau s'établit entre 2,89 €/m³ et 5,23 €/m³, pour une moyenne de 4,14 €/m³. La moyenne, pondérée par la consommation effective d'eau potable de chaque commune, vaut 4,18 €/m³.

Compte tenu de la dispersion des données disponibles, les chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur valides.

La diversité des prix des volets « eau » et « assainissement » se retrouve dans celle du prix total.

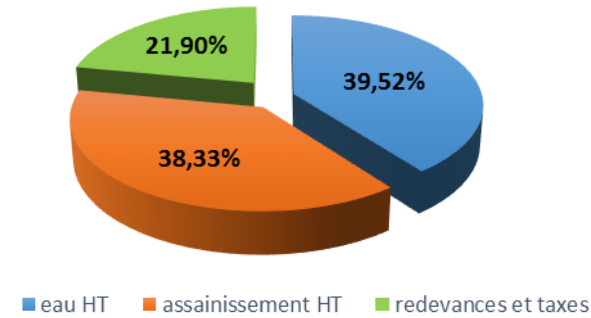
Compte tenu du « petit nombre statistique » des données de ce domaine, il n'est pas question ici de faire une différenciation entre gestion publique et gestion privée.

De plus, la part de l'influence du mode de gestion n'est pas identifiable sur la base du seul support de la facture d'eau. En effet, le niveau de service rendu et l'état des équipements ne transparaissent pas au travers de cette facture. Par exemple, elle ne nous indique pas si le prix de l'eau est élevé en raison d'une ambition forte d'investissement, de rénovation, de mise en conformité de l'assainissement ou pour une autre raison, telle l'intégration de prestations lourdes de contrôle dans le mode de gestion choisi. Seule une analyse multi-facteurs, examinant les différents aspects de la gestion d'un service public d'eau potable ou d'assainissement (gouvernance, gestion patrimoniale, gestion financière, relations avec les abonnés, prise en compte de l'environnement,...) peut permettre de porter un jugement sur les services des différentes collectivités

Les critères ci-dessous sont probablement parmi les plus pertinents pour juger des éventuels écarts :

- La densité de population et la taille des communes ;
- le taux de renouvellement des réseaux et des ouvrages,
- l'ancienneté des réseaux et équipements, qui peut augmenter leur coût d'entretien.

Ce prix au m³ se décompose en trois parties : 39,5 % pour l'eau potable, 38,5 % pour l'assainissement et 22,0 % pour les redevances pour le compte de tiers (Agence de l'eau, Voies navigables de France et TVA).



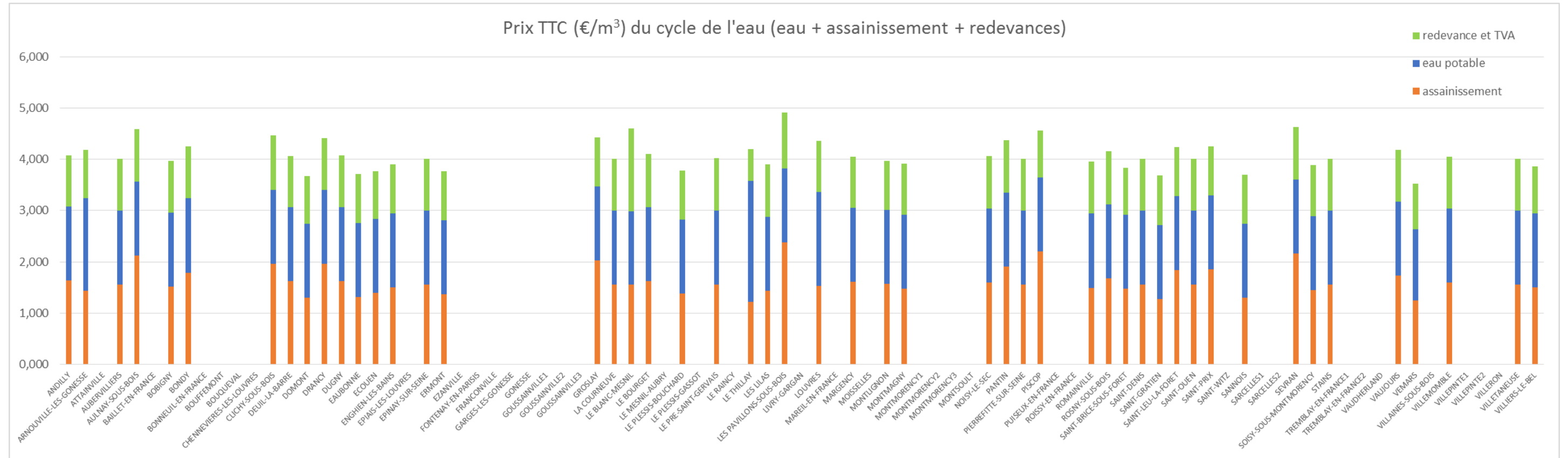
Poids moyen des trois composantes majeures du prix du cycle de l'eau

Les données 2011 de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie donnent une décomposition du prix moyen sur l'ensemble du bassin de 37% pour l'eau potable, 38% pour l'assainissement, et 25% pour la taxe et les redevances. On peut constater, par comparaison :

- un poids relativement plus faible des redevances pour le territoire
- et plus élevé pour l'alimentation en eau potable

Le graphique ci-après montre globalement la décomposition du montant de chacune des communes (*pour lesquelles l'information est disponible*) du territoire du SAGE Croult Enghien Vieille-Mer.

En fonction des futures décisions d'efforts de la part des collectivités, notamment vis-à-vis du renouvellement du patrimoine, du degré de mise en conformité des branchements « assainissement », de la prise en compte de la pollution par temps de pluie, etc,..., les écarts de prix entre les collectivités pourraient suivre des évolutions différentes.



4 Les évolutions réglementaires récentes

4.1 Tarification sociale de l'eau

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 inscrit le principe d'un droit de chacun à accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables.

Depuis 2004, l'extension de la gestion des Fonds Solidarité Logement départementaux (FSL) aux impayés d'eau a permis de rendre plus efficaces et pertinentes les aides aux usagers de l'eau en difficulté de paiement et la garantie d'accès à l'eau. Toutefois, les limites du système, fondé sur une approche curative du sujet, ont montré la nécessité de mettre en place un nouveau dispositif de traitement social préventif qui évite aux usagers en difficulté des démarches jugées longues et difficiles.

De ce fait, la loi n°2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement ouvre la possibilité aux gestionnaires des services publics d'eau de contribuer à un fond de solidarité pour aider les usagers les plus démunis à payer leur facture d'eau (article L2224-12-3-1 du CGCT). Il s'agit donc d'une approche volontaire de la part des collectivités qui en font le choix.

Dans ce cadre, mais aussi de façon spécifique, le SEDIF a mis en œuvre un programme particulier qui articule **urgence, assistance et prévention**. Il crée de nouveaux outils comme le chèque d'accompagnement personnalisé tout en participant au Fond de Solidarité pour le Logement.

Il existe aussi la possibilité pour les collectivités de créer une **tarification progressive** sur les « premiers mètres-cubes » (article L2224-12-4 du CGCT). Ce principe ne semble pas avoir encore été engagé sur le territoire du SAGE Croult Enghien Vieille-Mer.

4.2 Respect des obligations techniques

Certaines obligations réglementaires non suivies d'effets peuvent impacter le prix de l'eau :

L'article L2224-7-1 du CGCT impose la réalisation d'un « *descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable* » avant la fin de l'année 2013. De plus, il stipule que « *lorsque le taux de perte en eau du réseau « eau potable » s'avère supérieur à un taux fixé par décret selon les caractéristiques du service et de la ressource, les services publics de distribution d'eau établissent, avant la fin du second exercice suivant l'exercice pour lequel le dépassement a été constaté, un plan d'actions comprenant, s'il y a lieu, un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau* ».

Au titre du décret n°2012-97 du 27 janvier 2012, en cas de non-respect de ces dispositions, y compris en termes de délais ou de non atteinte des rendements attendus, une **majoration** (multiplication par deux - article L213-10-9 du Code de l'Environnement) du taux de la redevance pour l'usage « alimentation en eau potable » est applicable. Cette majoration prend effet à partir de l'année suivant le constat de cette carence, et se prolonge jusqu'à l'année durant laquelle :

- soit il est remédié à la non-réalisation du plan d'actions ;
- soit le taux de perte en eau du réseau de la collectivité s'avère inférieur au taux fixé par le décret.

Pour mémoire, selon le classement des zones « Agence de l'Eau », le plafond de la redevance « usage alimentation en eau potable » s'établit entre 6 et 8 centimes d'€/m³.

Vis-à-vis du taux de perte en réseau et d'après les données 2011, seule la part en régie de la collectivité de Tremblay-en-France est concernée, et des opérations de recherche de fuites et de remplacement des canalisations ont eu lieu depuis.

4.3 La taxe « eaux pluviales »

Du fait du poids des investissements nécessaires à la maîtrise du ruissellement et à la limitation de la pollution des eaux pluviales, la loi sur l'eau et des milieux aquatiques de 2006 a institué la possibilité pour les collectivités d'instaurer une taxe sur les eaux pluviales, c'est-à-dire concrètement, calculée sur la base de l'imperméabilisation des sols.

Cette « taxe pluviale » a pour objet de lever une contribution sur les eaux de pluie non infiltrées dans le sol et qui sont déversées directement ou indirectement, dans les cours d'eau, y apportant une pollution importante (cf. Partie 5 et partie 2 chapitre 2). Le coût de collecte, de transport, voire de traitement, de ces eaux pluviales s'accroît régulièrement, constituant une charge de plus en plus lourde pour le budget général des collectivités.

En 2011, aucune collectivité du territoire du SAGE Croult Enghien Vieille-Mer n'a mis en place cette taxe spécifique, mais le sujet a été à l'étude sur l'ensemble de Paris et de la Petite Couronne, sans avancée à ce jour.

Pour information, la première collectivité ayant mis en place cette contribution en France est la Communauté d'Agglomération du Douaisis (à partir du 1^{er} janvier 2012), organisme pionnier dans le domaine global de la gestion alternative des eaux pluviales. En Ile-de-France, seul le SYAGE - Syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres - a institué cette taxe depuis le 1^{er} janvier 2013.

Chapitre 2 | Une approche synthétique de la gouvernance de l'eau, des milieux et des usages sur le territoire

1 Analyse sectorielle de la gouvernance sur le territoire du SAGE

Lors de l’élaboration de cet état initial, le groupement a procédé collectivement à une analyse de la gouvernance des principaux thèmes couverts par le SAGE : la navigation commerciale, les loisirs liés à l’eau, l’agriculture, l’assainissement, les inondations, la gestion des ruissellements, les milieux naturels, les paysages et l’aménagement, la ressource en eau et l’alimentation en eau potable. Chacun de ces thèmes renvoie à une gestion collective et à un jeu d’acteurs spécifiques, qu’il s’agit de caractériser afin d’être en mesure, notamment lors des phases suivantes (diagnostic puis tendances et scénarios), de traiter la question du rôle du futur SAGE au sein de cette gouvernance territoriale multiforme. Concrètement, pour chacun de ces thèmes, les acteurs intervenant dans la gouvernance ont été caractérisés selon deux critères :

- l’échelle d’action ;
- la participation à la régulation collective du thème considéré.

1.1 L’échelle d’action : du local au global

Selon ce premier critère, les acteurs ont été situés sur un axe allant du « local » au « global » :

- le niveau d’action « local » caractérise les acteurs pour qui le territoire du SAGE constitue le « terrain de jeu » principal. Pour le thème considéré, c’est essentiellement à cette échelle qu’ils réfléchissent, situent leurs intérêts, prennent leurs décisions, expriment des demandes, élaborent leurs stratégies d’action et interviennent ;
- le niveau d’action « global » caractérise quant à lui les acteurs dont la stratégie se pense à une autre échelle, plus vaste, au sein de laquelle le territoire du SAGE peut être identifié ou non. Pour ces acteurs, le thème considéré renvoie d’abord à des considérants qui dépassent largement l’échelle du SAGE : la Région, le Bassin, le niveau national voire européen.

1.2 La participation à la régulation collective : des « régulateurs » aux « non régulateurs »

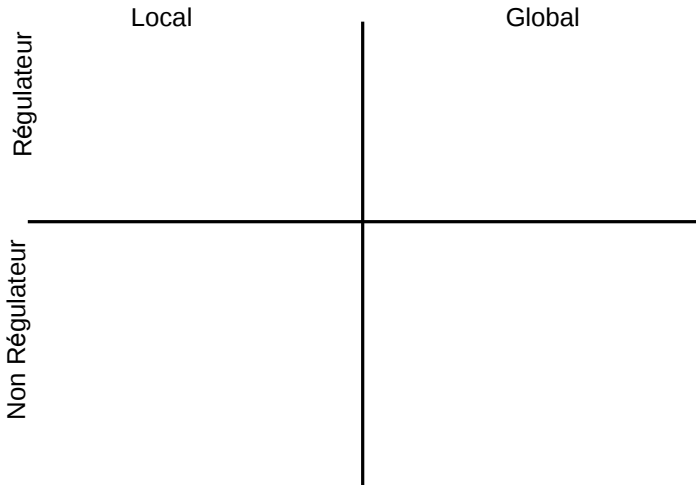
Selon ce second critère, les acteurs ont été situés sur un axe allant de la participation active à la régulation collective du thème considéré, à la non participation :

- sont placés du côté « régulateur » les acteurs s’impliquant de manière active dans la définition des « règles du jeu » (réglementation, planification, programmation, ...) et dans les débats et concertation au sein desquels elles s’élaborent (services institutionnels, associations...), non seulement pour défendre leurs points de vue et intérêts propres, mais aussi dans un souci d’intérêt collectif ;
- sont placés du côté « non régulateur » les acteurs plus éloignés de ces cercles de débats et de décision, moins impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques concernant le thème considéré, même s’ils peuvent être directement concernés par leur application. On trouve ici, en particulier, le « citoyen ou l’usager ordinaire », porteur de demandes mais ne participant pas directement à la définition collective des « règles du jeu ».

Il faut souligner que les acteurs « régulateurs » ne regroupent pas uniquement les acteurs publics (État, collectivités, ...) mais peuvent également concerner des acteurs privés, tels que par exemple, sur certains thèmes, des associations ou des entreprises privées.

1.3 Une schématisation synthétique de la gouvernance pour chaque thème considéré

En croisant ces deux critères, les acteurs et les réseaux de relations qu’ils entretiennent ont pu être représentés sur la matrice à double entrée suivante :



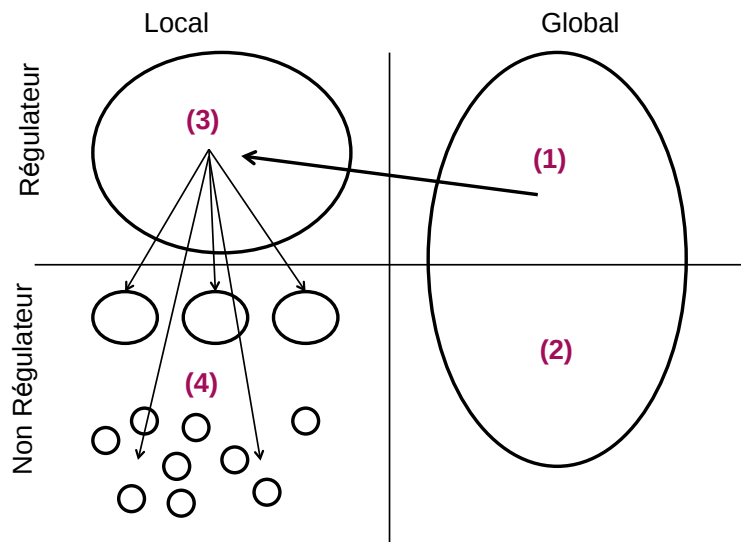
Les enseignements qui ont émergé de ce travail, thème par thème, ont été intégrés dans le propos, au fil des chapitres précédents. Le présent chapitre propose une lecture analytique et transversale des différents types de gouvernance avec lesquels le futur SAGE devra composer. Cinq types de gouvernance ont ainsi été identifiés et sont présentés ci-après, en allant des configurations les plus marquées par le poids des jeux d’acteurs supra-territoriaux (c’est-à-dire dépassant le territoire du SAGE), vers celles davantage ancrées dans les jeux d’acteurs locaux.

2 Cinq types de gouvernance recensés au fil des thèmes couverts par le SAGE

2.1 Premier type : un cadre régional structurant qui s'impose au local

Le premier type de gouvernance repéré concerne un thème particulièrement important pour le SAGE : il s'agit de **l'aménagement du territoire et de l'évolution des paysages, dans les secteurs géographiques du SAGE les plus influencés par la dynamique du Grand Paris**. La gouvernance de ce thème a en effet pour spécificité d'être largement structurée par des acteurs « supra-territoriaux » par rapport au territoire du SAGE, impliqués dans la planification et la mise en œuvre du SDRIF et du Grand Paris. Elle associe des acteurs d'envergure régionale voire nationale : les acteurs régulateurs (services centraux, régionaux et départementaux de l'État, Conseil Régional, AFTRP, STIF, IAURIF, Conseils Généraux, ...) (1) déploient leurs missions et politiques et conçoivent leurs stratégies d'abord en référence à des considérants situés à de vastes échelles (Ile-de-France, national, international), en collaboration avec des acteurs et secteurs d'activités eux aussi situés à des niveaux sans commune mesure avec celui du SAGE (grands secteurs économiques, BTP, aménageurs privés d'envergure nationale voire internationale, ...) (2). Les choix établis à ce niveau dressent un cadre d'action qui s'impose largement aux régulateurs locaux de l'aménagement et des paysages que sont les collectivités locales (agglomérations, communes, ...) et leurs conseils (CAUE, agences d'urbanisme, ...) (3), dont le rôle, largement dévolu à la mise en œuvre de ce cadre, est de réguler les relations qui en découlent avec les collectifs d'habitants, les propriétaires et plus généralement la population locale (4).

En référence à la matrice présentée ci-dessus, le type de gouvernance évoqué ici prend la forme suivante :

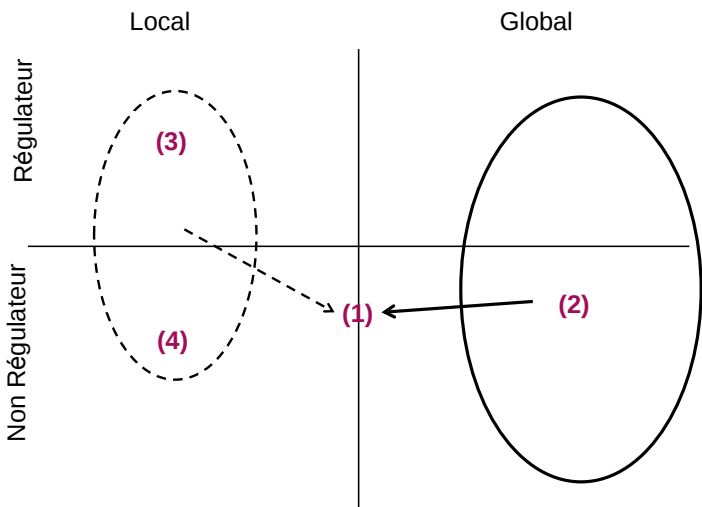


Type 1 : un cadre régional structurant qui s'impose au local

Le sens des flèche indique ainsi une gouvernance largement descendante, où les « grands acteurs » pèsent fortement, jusque dans le territoire local du SAGE : celui-ci n'est pas « l'espace de jeu » qui fait sens pour penser et mettre en œuvre l'aménagement du territoire dans le cadre du Grand Paris.

2.2 Deuxième type : des expériences de relocalisation face à une gestion sectorielle globale

Le deuxième type identifié est également marqué par le poids prépondérant d'acteurs supra-territoriaux. Il concerne un autre thème, à savoir **l'agriculture et ses relations avec la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques** sur le territoire du SAGE. Ainsi, au cœur de ce thème se trouvent bien sûr les décisions prises et les pratiques mises en œuvre par les agriculteurs eux-mêmes (1), à l'échelle de leurs exploitations. Ils peuvent être considérés comme des acteurs « globaux », au sens où leurs décisions et pratiques sont très largement déterminées par les filières agricoles (grandes cultures, maraîchages, horticulture, ...) et les politiques nationales et européennes (Politique Agricole Commune, ...) dans lesquels ils s'inscrivent, dont le fonctionnement se joue à de très vastes échelles : les grandes coopératives, les filières aval de transformation des produits, les organisations syndicales agricoles, les chambres d'agriculture, les opérateurs des marchés internationaux, etc. (2). Cependant, ces agriculteurs sont aussi des acteurs locaux, en ce qu'ils vivent et travaillent sur le territoire et peuvent être approchés en tant que tels par d'autres acteurs pour gérer avec eux les conséquences de leur activité sur le territoire du SAGE. Des partenariats avec les agriculteurs peuvent exister où être recherchés par les collectivités locales et/ou leurs délégataires (3) pour gérer certains enjeux, comme la qualité de la ressource (production d'eau potable) ou la contribution de l'agriculture au cadre de vie et la vie locale (mise en place de circuits courts comme les AMAP), en collaboration avec les consommateurs locaux, des habitants produisant eux-mêmes quelques denrées en dehors des cadres agricoles (productions vivrières individuelles, pluriactifs, ...) (4).

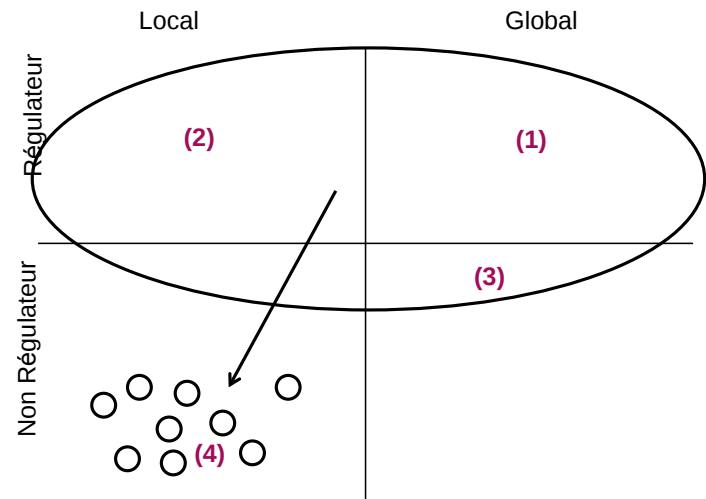


Type 2 : des expériences de relocalisation face à une gestion sectorielle

Ce schéma symbolise ainsi cette situation de l'agriculture dans ses relations avec les enjeux du SAGE, entre le poids surdéterminants des filières agricoles nationales voire internationales et quelques tentatives locales, encore émergentes et marginales, de relocaliser la gouvernance de cette activité par rapport à des considérants locaux.

2.3 Troisième type : les experts à tous les étages

Ce troisième type de gouvernance concerne des thèmes importants couverts par le SAGE, et centraux dans les politiques de l’eau : **gestion de la ressource et alimentation en eau potable, assainissement, inondations, imperméabilisation et ruissellement**. La gouvernance de ces thèmes peut s’avérer complexe, en ce qu’elle fait intervenir de nombreuses échelles de gestion et de décision, du très local au régional (voire au-delà). En même temps, elle s’avère particulièrement homogène en termes de types d’acteurs et de compétences rencontrés. Ainsi, même si leur rôle est d’éclairer les décisions prises *in fine* par les élus, les acteurs centraux de cette gouvernance sont les ingénieurs, dans la droite ligne de l’héritage des politiques d’équipement des dernières décennies et impliquant notamment les grands corps techniques de l’État. Ainsi, même si aujourd’hui leurs institutions d’appartenance sont de natures et d’échelles très diverses (services de l’État, agence de l’eau, Conseils généraux, syndicats intercommunaux d’envergure régionale (1) ; syndicats intercommunaux locaux (2), entreprises privées délégataires (3), ...), ils ont en partage une même expertise et souvent une même culture, parfois nourrie de partenariats avec la recherche.

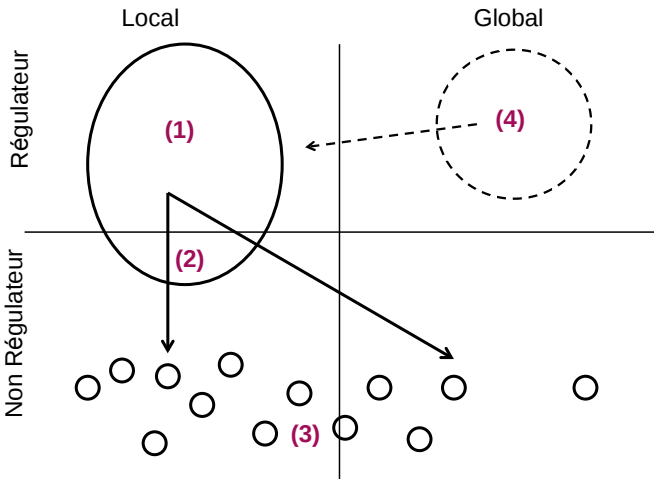


Type 3 : les experts à tous les étages

Peut-être en raison du caractère pointu de l’expertise partagée par les régulateurs de ces thèmes, ce type de gouvernance renvoie largement à des « mondes d’initiés », les acteurs « non régulateurs » (que sont les usagers, les abonnés, les habitants, ...) (4), bénéficiaires des politiques conduites, étant souvent peu au fait du contenu de celles-ci - une gouvernance largement déléguée aux « experts ».

2.4 Quatrième type : une gestion locale sectorielle et descendante

Un quatrième type de gouvernance est également très prégnant sur le territoire, car il caractérise lui aussi plusieurs thèmes importants du SAGE : **les loisirs liés à l’eau, la gestion des milieux aquatiques et humides** (principalement localisés dans les parcs départementaux et dans certains bassins pluviaux), **ou encore la navigation**. Ces différents thèmes ont en effet en commun d’être étroitement liés à une infrastructure - un parc, un canal, un lac, un établissement thermal, un bassin d’eau pluvial, ... Dès lors, leur gestion est le plus souvent centralisée autour d’un seul acteur local, titulaire principal de cette infrastructure (un Conseil Général, une commune ou une entreprise délégataire), ou partagée entre différents maîtres d’ouvrages dont les compétences sectorielles font l’objet de politiques distinctes (on peut citer le cas des canaux, autour desquels se croisent de nombreux acteurs aux responsabilités et objectifs différents : les Communes et agglomérations riveraines pour l’aménagement aux abords des berges, le Comité départemental du tourisme 93 pour le développement d’activités et d’événements en lien avec le canal, la Ville de Paris pour la gestion de la voie d’eau...) (1). Quelle que soit la configuration (acteur unique ou multiples), les actions menées par les différents maîtres d’ouvrage locaux visent à répondre aux besoins de divers usagers (habitants, promeneurs, sportifs, croisiéristes, curistes, industries BTP, batellerie, ...) (3), relayées le cas échéant par des acteurs associatifs (associations de pêcheurs, naturalistes, clubs sportifs, ...) (2). Essentiellement locale, cette gestion n’est cependant pas totalement indépendante de cadres plus globaux et d’acteurs en charge de les porter (encadrement réglementaire, administratif et/ou scientifique de la gestion des milieux naturels, des loisirs, de la navigation) (4).



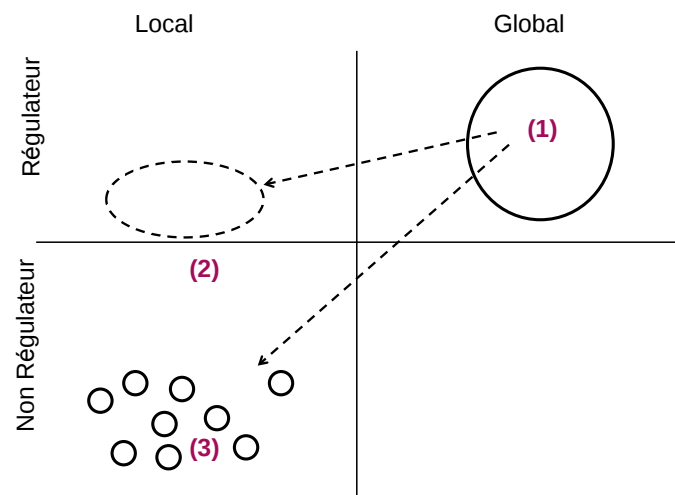
Type 4 : une gestion locale sectorielle et descendante

Malgré la diversité des thèmes concernés, on retrouve ainsi une même physionomie de la gouvernance : une gestion centrée autour d’un acteur local et d’une offre sectorielle, verticale (en ce que les bénéficiaires de cette offre participent peu à sa conception). On peut rattacher à ce type de gouvernance la gestion de l’aménagement du territoire et des paysages dans les secteurs situés hors de la dynamique du Grand Paris, les communes et agglomérations gérant chacune une « offre » de planification territoriale à destination des habitants, entreprises et propriétaires situés sur leur périmètre de compétence ou susceptibles de s’y installer.

5.4 Cinquième type : une gestion en mal de relais locaux

Enfin, un dernier type de gouvernance concerne un thème particulier couvert par le SAGE : il s’agit de la gestion des milieux humides pour lesquels aucun maître d’ouvrage n’est clairement identifié : les rus, les canaux et leurs abords considérés en tant que milieux naturels, la nature « diffuse » présente de manière relictuelle, discrète et dispersée sur le territoire (zones humides, fossés, mares, ...).

Ces milieux font l’objet de dispositions réglementaires prises dans le cadre de politiques nationales voire européennes de politiques nationales voire européennes (politiques de l’eau, trame verte et bleue, etc.), impulsées par des acteurs situés à ces niveaux (services de l’État en charge de l’eau et des milieux naturels, Agence de l’eau, Union européenne, Conseil régional, ...) (1). Cependant, ces acteurs et dispositifs « globaux » peinent, sur ces objets naturels particuliers, à trouver des maîtres d’ouvrages locaux en capacité et/ou ayant la volonté de les relayer (collectivités locales, syndicats intercommunaux ou services départementaux d’assainissement, ...) (2). Ces acteurs locaux s’avèrent en effet dispersés et/ou ayant finalement peu de prises sur les gestionnaires directs des milieux naturels considérés : les communes, les propriétaires (riverains, agriculteurs, ...) (3).



Type 5 : une gestion en mal de relais locaux

3 Le SAGE face aux différents types de gouvernance : penser de manière différenciée sa plus-value

Cet état des lieux transversal de la gouvernance montre que cette dernière est loin d’être uniforme selon les thèmes considérés. Il s’agit là d’un constat important pour l’ensemble de la démarche d’élaboration du SAGE.

La question de la plus-value future du SAGE, nouvelle politique territoriale de l’eau, et via sa CLE, nouvel acteur, ne se pose en effet pas de la même manière selon le type de gouvernance préexistante :

- face à une gouvernance marquée par un cadre régional qui s’impose largement au local (type 1), la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure il sera possible de peser sur des choix et orientations pris à des niveaux échappant largement au SAGE. Faut-il d’emblée considérer ce mode de gouvernance comme un élément de contexte non négociable pour penser la stratégie du SAGE, ou à l’inverse considérer comme possible que l’émergence du SAGE puisse influencer sur la physionomie de cette gouvernance, en fournissant un réel ancrage local à cette gouvernance ?
- face à une gouvernance marquée par le poids d’une filière sectorielle extraterritoriale (type 2), faut-il chercher à peser directement sur ce secteur, ce qui suppose de réussir à être entendu au niveau « global », ou vaut-il mieux chercher à développer et encourager les initiatives émergentes de relocalisation, permettant de contourner les logiques sectorielles des acteurs par leur participation à des projets territoriaux ?
- face aux formes de gouvernance « expertes » (type 3), les plus nombreuses parmi les thèmes couverts par le SAGE, il s’agit pour le SAGE de trouver sa place d’une part en réduisant la complexité « multi-niveaux » qui caractérise ce type de gouvernance, mais aussi en étant à même de partager les compétences et savoirs experts qui la fondent ;
- face à des formes de gouvernance à la fois locales et sectorielles, descendantes (type 4), la plus-value probable d’un SAGE est encore d’une autre nature : il peut s’agir de créer de la transversalité entre ces différentes politiques sectorielles, et/ou de développer davantage la participation des bénéficiaires, dans une logique plus ascendante ;
- enfin, face à une gestion orpheline de relais locaux, le rôle du SAGE est vraisemblablement de chercher à combler cette absence en faisant émerger une maîtrise d’ouvrage nouvelle,.

Face à ces réflexions qui s’annoncent il convient de signaler que cet état initial de la gouvernance ne doit pas être considéré comme figé. Un thème donné, selon les périodes, mais aussi selon l’action future du SAGE lui-même, peut très bien voir les modalités de sa gouvernance évoluer sensiblement.

Pour illustrer cette idée, on peut revenir sur l’exemple du canal de l’Ourcq. Celui-ci est le support de différentes politiques sectorielles et développées par différents acteurs locaux (type 4). Ce mode de gouvernance relativement sectoriel tend aujourd’hui à devenir plus transversal, notamment grâce à la mise en place de l’alliance « l’Ourcq en mouvement », dont l’objet est justement de fédérer davantage les acteurs pour construire une politique plus globale et cohérente, multithématique. Si cette démarche multipartenariale s’avère concluante, elle pourrait, à plus long terme, amener à inscrire la gestion du canal dans un cadre plus large (au-delà de l’échelle locale), dont la gouvernance « multi-acteurs » et « multi-niveaux » pourrait d’une certaine façon se rapprocher d’une gouvernance de type 3.

Ce caractère à la fois varié et évolutif de la gouvernance, conduit à envisager de diverses manières le rôle que pourra jouer le SAGE, dont le le but peut être, selon le thème considéré :

- soit de trouver sa place dans le type de gouvernance en place afin d’y apporter sa plus-value ;
- soit de s’efforcer de faire évoluer la gouvernance en place vers une autre configuration, en accompagnant une dynamique de changement ou en comblant des manques aujourd’hui constatés dans les relations entre acteurs.