

COMMUNAUTÉ DE L'EAU POTABLE

Région Urbaine de Grenoble

SEMINAIRE DU 3 DECEMBRE 2014

Maison des Moais, Saint-Martin-le-Vinoux

« Construction intercommunale, eau potable et réforme territoriale »

Quelles organisations ? Quels objectifs ? Quelles échelles ? Quels territoires ?

Sur le volet urbain, l'adoption récente de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM ou MAPTAM - du 27 janvier 2014), a conduit à l'émergence de 11 métropoles de droit commun (et trois à statut particulier : Paris, Lyon, Marseille). Ces agglomérations voient leurs compétences en matière de gestion de l'eau renforcées, puisque la loi oblige au transfert des compétences eau et assainissement à l'échelle communautaire (petit cycle de l'eau) mais donne également de nouvelles prérogatives aux métropoles en termes de gestion des milieux aquatiques, de fonctionnement des cours d'eau et de prévention du risque inondation (grand cycle de l'eau).

Plus largement et visant plus particulièrement les territoires ruraux, la loi de réforme territoriale de 2010 a conduit à l'adoption de Schémas de Coopération Intercommunale (SDCI) dans chaque département qui ont fait évoluer la carte des Intercommunalités en favorisant leur regroupement, et ont engagé une démarche de rationalisation du nombre d'EPCI compétents en matière d'eau potable en limitant le recours à la forme syndicale pour l'organisation des services d'eau. La révision prochaine des SDCI devrait accentuer cette tendance de diminution du nombre de syndicats dits « verts » (déchets, assainissement, eau potable) en vue d'atteindre une taille critique pour une gestion efficace des services.

Ces évolutions paraissent à première vue souhaitables puisqu'elles permettent de réunir petit et grand cycle de l'eau à l'échelle d'un territoire donné, l'EPCI à fiscalité propre, qui de par son statut, sa taille, ses moyens humains et financiers peut être en mesure de mettre en œuvre des politiques vertueuses. De plus, ces évolutions ont le mérite de la lisibilité et de la simplicité : elles permettent de réduire le nombre de structures administratives compétentes en matière de gestion de l'eau. Pour prendre un exemple, la gestion du risque inondation, question d'urbanisme, va pouvoir converger avec celle de l'eau potable, en étant traitée à une même échelle et par les mêmes acteurs. C'est également le cas pour la gestion du petit cycle qui va pouvoir coïncider avec celle du grand cycle de l'eau.

Néanmoins, la mise en œuvre de la réforme territoriale n'est pas sans soulever de multiples interrogations, dont notamment :

- le problème des échelles

Les politiques de l'eau privilégient traditionnellement (depuis la loi sur l'eau de 1964) l'échelle du bassin versant pour gérer les problématiques hydriques. Cette échelle est considérée comme étant pertinente en ce qu'elle permet de regrouper l'ensemble des acteurs usagers d'une « même ressource » pour traiter des problèmes d'aménagement de l'eau. Cette gestion de l'eau à une échelle considérée comme « naturelle » doit *in fine* permettre de limiter les conflits, en mettant en œuvre une gestion territoriale de l'eau. La Directive Cadre Européenne 2000/60/CE (DCE), qui vise à atteindre le bon état des eaux d'ici 2015, a quant à elle fixé des objectifs par « masses d'eau » (découpage territorial élémentaire des milieux aquatiques, considéré comme l'unité de gestion de la DCE), soit à une échelle différente de celle des bassins versants. Enfin, les lois de réforme territoriale confèrent aux EPCI à fiscalité propre les compétences « gestion des milieux aquatiques » et « risque inondation ».

Dans ce cadre, comment les EPCI vont-ils s'insérer dans ce jeu de gouvernance à différents niveaux ? En transférant un grand nombre de compétences hydriques à des EPCI intégrés et financièrement puissants, ne risque-t-on pas de faire primer les enjeux d'urbanisme sur les autres usages de l'eau et remettre en cause par la même occasion les principes de gestion concertée et participative des politiques de l'eau ?

- le problème des financements et de la temporalité des défis

On peut également citer parmi les inconvénients de rassembler petit et grand cycle de l'eau à l'échelon d'une collectivité, le problème du financement des politiques. En effet, on note aujourd'hui des flux allant du petit cycle vers le grand cycle comme en atteste les redevances agences de l'eau, majoritairement financées par les usagers domestiques en vue d'atteindre les objectifs environnementaux. L'urgence du moment (par exemple la lutte contre les inondations) peut amener à financer cette action au détriment des montants disponibles en matière de renouvellement des infrastructures des services d'eau potable dont la mise entre parenthèse n'implique pas de conséquences dans l'immédiat (mais quid à moyen et long terme ?). La réforme met ainsi en lumière les contradictions des politiques de l'eau qui fixent un nombre d'objectifs environnementaux à atteindre toujours plus important, mais avec des moyens moindres dans un contexte de baisse significative des financements sous fond de crise économique. La solution prônée par l'Etat semble être de réaliser des économies d'échelles en transférant un maximum de compétences à l'échelle des EPCI.

Mais dans ce cas, les EPCI ne risquent-ils pas d'être rapidement dépassés par la multiplication des objectifs à atteindre s'ils ne disposent pas des moyens adéquats pour y répondre ? Le risque est de faire primer les enjeux de court terme sur l'atteinte d'une gestion durable des services d'eau. Pourtant, le développement durable est un concept phare des politiques de l'eau et un objectif non négociable. Dans ce cadre, quelles solutions peuvent être mises en place pour répondre aux défis ? (exemple de la nouvelle taxe facultative proposée dans le cadre de la GEMAPI)

- le problème de la coordination des organisations et de la conciliation des objectifs

Les lois de réforme territoriale réorganisent un certain nombre de compétences hydriques à l'échelle des EPCI. Néanmoins, d'autres structures restent chargées de l'élaboration et de la mise en place des politiques de l'eau (Agences de l'Eau, EPAGE, établissements publics territoriaux de bassins (EPTB), SAGE/SDAGE, régions, ONEMA etc.), et ce à différentes échelles et en suivant différents objectifs.

Dans ce cadre, comment coordonner et faire dialoguer les territoires et les organisations dans un souci d'interterritorialité (Vannier, 2008) ? Comment concilier la priorité donnée à l'eau potable énoncée dans le SDAGE et repris dans les SAGEs, et le principe de continuité écologique des cours d'eau promu dans la DCE ? Du fait du transfert de nombreuses compétences à l'échelon communautaire, que deviendront les EPTB, récemment créés pour gérer les problématiques hydriques à l'échelle des bassins versants ? Ne risque-t-on pas également de rendre plus difficile l'atteinte du bon état des eaux en transférant l'ensemble des compétences à des échelles urbaines ?

De nombreux élus ont d'ores et déjà fait savoir leurs mécontentements vis-à-vis du transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques » aux EPCI, défendant le principe d'une gestion territoriale et par bassin versant des politiques de l'eau, voire d'une gestion régionale (cas de la Bretagne).

Il convient alors pour comprendre les enjeux qui se posent aux collectivités et à leurs groupements en termes de gestion du grand cycle de l'eau, d'analyser les stratégies des différents acteurs en présence (usagers, Union Européenne, Etat, agences de l'Eau, départements, régions, EPTB etc.) afin de mieux percevoir quelles seront les marges de manœuvre des EPCI dans cette nouvelle organisation.

Le transfert de compétences obligatoire de l'eau potable à l'échelle communautaire fait *a priori* d'avantage consensus. En effet, le regroupement des services d'eau doit permettre de réaliser des économies d'échelles, mais aussi d'harmoniser le service rendu à l'utilisateur (prix de l'eau unique, service unique). Néanmoins, au sein des agglomérations amenées à adopter le statut de Métropole, on note que l'organisation des services d'eau potable est à ce jour très différenciée. Certaines agglomérations disposent d'ores et déjà de services fortement intégrés à l'échelle communautaire (prix unique de l'eau et nombre limité d'autorités organisatrices à Nantes Métropole, ou encore à Montpellier et Rouen (processus en cours)), tandis que d'autres continuent d'exercer la compétence distribution d'eau potable à l'échelle municipale (Rennes et Grenoble). L'organisation des services d'eau est donc très hétérogène et ceci s'explique pour différentes raisons. Par exemple, la faible intégration du service grenoblois s'explique avant tout par des variables géographiques (existence de « hauts » et « bas » services faisant obstacle à la mise en place d'un service unique) et politiques (existence de syndicats périphériques puissants). Mais, même au sein des services les plus intégrés, différentes modalités d'organisation peuvent coexister. Nantes Métropole a ainsi fait le choix de maintenir une pluralité d'opérateurs au sein de la Communauté urbaine. De la même façon, les territoires de gestion des services d'agglomération sont très différenciés. Certains recourent *stricto-sensu* les limites politiques de l'agglomération, tandis que d'autres dépassent largement le territoire des Communautés (cas de syndicats périphériques « à cheval » sur l'agglomération par exemple, ou de Sociétés Publiques Locales).

L'existence de modèles de gestion des services d'eau différenciés opérant à différentes échelles suivant les compétences exercées et sur des territoires à géométrie variable est la résultante d'une histoire, de l'insertion du service dans un environnement particulier et de comportements stratégiques de la part des acteurs concernés par la gestion de l'eau. Dans ce cadre, il n'est pas certain que les lois de réforme territoriale produisent les effets escomptés à court terme concernant le petit cycle de l'eau (rationalisation de la gestion, économies d'échelles, harmonisation du service

rendu à l'utilisateur). En effet, cela dépendra de la capacité des acteurs à s'entendre et à innover pour résoudre des problèmes techniques, économiques, politiques, environnementaux et sociaux.

Dans le cas contraire, des tensions territoriales internes (Hellier, 2013) peuvent survenir, conduisant à des modifications à la marge de la gestion de l'eau potable à l'échelle communautaire.

L'objectif du séminaire est d'éclairer les enjeux qui se posent aux EPCI exerçant la compétence eau potable dans le cadre des lois de réforme territoriale en éclairant les conséquences qui pourraient découler de cette évolution. *In fine*, la question posée vise à comprendre si les EPCI seront (ou non) capables d'œuvrer à la construction de territoires de l'eau (vision et culture partagée) à différentes échelles et suivant des modalités d'organisation pertinentes, permettant de relever les nombreux défis que posent aujourd'hui la gestion de l'eau.

PROGRAMME

9H - 9H20 : accueil par Yannik OLLIVIER, Maire de Saint Martin le Vinoux et introductions des débats par Charles BICH, Président de la Communauté de l'eau potable, Jérôme DUTRONCY, référent environnement à l'EP SCoT, Vice Président Grenoble Alpes Métropole, et par Romain LAJARGE, directeur du laboratoire PACTE Territoires

9H20 - 10H35 : les réformes des politiques de l'eau : entre rationalisation territoriale et complexification de la gouvernance

Animation Cécile BENECH, responsable de la Communauté de l'eau potable

- L'Etat et la réforme territoriale : rationaliser pour mieux gérer les services d'eau
- L'ONEMA, les indicateurs de performance et les services d'eau communautaires : quelle organisation pour répondre aux enjeux d'un service d'eau durable et performant ?
Eric BREJOUX, directeur de projet SISPEA à l'ONEMA
- La région, chef de file en matière d'environnement dans le cadre de la loi MAPAM : quelles échelles pour dialoguer avec les EPCI ?
Elisa MARTIN, Conseillère régionale, élue de Grenoble

10H30 - 10H45 : pause

PARTIE 1 - 10H45 - 12H45

Les EPCI et le grand cycle de l'eau : vers une compétition ou une coopération des échelles ?

Animation Bernard BARRAQUE, Directeur de recherche CNRS, HDR

Alors que les lois sur l'eau (1964, 1992, 2006) ont institué le principe d'une gestion territoriale de l'eau à l'échelle des bassins versants, et que la DCE a fixé des objectifs par masses d'eau, la MAPAM octroie aux communes et EPCI la gestion des milieux aquatiques et du risque inondation (donc à l'échelle de bassins de vie). Dans ce cadre comment faire coïncider les différentes échelles et équilibrer les usages ? Quels impacts pour les services publics d'eau potable (qui va financer quoi ?)

- Intervention 1 : les EPCI et les « territoires de l'eau »

Cette première intervention a pour ambition de présenter les différentes échelles de gestion de l'eau en rappelant les fondements qui ont appelé à la mise en place progressive d'une gestion territoriale de l'eau. Elle devrait permettre de mettre en lumière la pluralité d'acteurs (Etat, EPCI, région, Union Européenne, SAGE, EPAGE etc.) et de stratégies territorialisées à l'œuvre (rationalisation économique, objectifs environnementaux etc.) et ainsi éclairer les marges de

manœuvre des EPCI concernant les compétences hydriques (eau potable, milieux aquatiques, protection des captages, risque inondation etc.). Cette présentation permettra ainsi de mettre en lumière le débat gestion par bassin versant/par masse d'eau/par bassin de vie en suivant une grille de lecture territoriale. Un focus pourra être réalisé sur la question du risque inondation.

Anne-Rivière HONEGGER, directrice de recherche CNRS, Université de Lyon

- **Intervention 2: les EPCI et les normes à respecter**

Cette seconde intervention vise à présenter les différentes normes juridiques que doivent appliquer les EPCI disposants des compétences hydriques en rappelant la hiérarchisation de celles-ci et les moyens de concilier les différents objectifs. Il s'agit de rappeler comment d'un point de vue juridique les différentes compétences hydriques vont pouvoir être intégrées à une échelle communautaire (eau potable, risque inondation, milieux aquatiques), et quelles normes les services d'eau doivent faire primer (normes environnementales ? de protection des captages et de la ressource ? normes économiques et sociales touchant le service ? etc.) au regard d'objectifs qui sont souvent contradictoires. La présentation rappellera les différentes logiques juridiques à l'œuvre (rationalisation économique des périmètres, normes de service public, gestion environnementale) en montrant comment les EPCI doivent concilier et appliquer ces différentes réformes. Un focus fera état de l'actualité juridique des nouvelles normes juridiques en rappelant le contexte de création du bloc de compétences relatives à la « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » et les modalités de mise en œuvre de la réforme.

Régis TAINE, département eau et assainissement, FNCCR

- **Intervention 3 : la difficulté de concilier les objectifs, territoires et usages**

La question de la cohérence des politiques et de la législation concernant l'eau est un enjeu fondamental pour les acteurs de l'eau. Alors que le grand et le petit cycle de l'eau ont longtemps cohabité en s'ignorant largement, aujourd'hui se pose la question de leur mise en relation, de leur interdépendance. En effet, il n'est pas rare que les acteurs de l'eau se retrouvent dans l'obligation d'appliquer des textes dont les objectifs assignés paraissent parfois concurrents voire parfois difficiles à concilier, privilégiant les aspects sanitaires, environnementaux ou encore économiques et sociaux. Il se pose aussi de manière récurrente la question de la connaissance des normes européennes et nationales par les acteurs de l'eau dans un contexte marqué par l'inflation, l'accentuation des préoccupations sociales et la complexification du cadre juridique.

On peut citer de très nombreux exemples de conflits en France qui opposent les acteurs du petit et du grand cycle de l'eau au sujet de la priorité à donner à tel ou tel usage. Par exemple, dans les régions montagneuses, les conflits entre utilisation de neige de culture et eau potable se posent de manière récurrente en hiver lorsque les besoins en eau potable sont les plus importants (population saisonnière). De la même façon, dans les régions agricoles, s'opposent régulièrement les agriculteurs et les services d'eau potable au sujet de l'utilisation d'intrants (engrais et pesticides) à proximité des captages.

Le bassin grenoblois n'échappe pas à la règle. On peut rappeler le cas de la problématique de la remise en eau Drac et son interaction potentielle sur la qualité de l'eau potable pompée au niveau du puits le plus proche du Drac ou encore l'exemple opposant le SIED (syndicat détenteur pour son droit d'eau d'une DUP) et des industriels détenteurs de droit d'eau au sujet de la

priorité à donner à l'eau potable.

Un autre exemple peut être mentionné et sera détaillé dans le cadre de cette intervention. Il s'agit de l'impact des travaux entrepris par le Symbhi entre Livet-et-Gavet et Champ-sur-Drac (dont le principal objectif est de protéger les secteurs urbanisés et urbanisables de la Moyenne et Basse Romanche contre les crues naturelles de la rivière) et les conséquences qu'ils provoquent sur la qualité de l'eau potable distribuée par le SIERG.

Bernard BARRAQUE, Directeur de recherche CNRS, HDR
Aurélié CAMPOY, chargée de mission à la CLE du SAGE Drac Romanche
Luc BELLEVILLE, directeur adjoint, SYMBHI (sous réserve)
Jean-Philippe RENOUD, directeur, SIERG

12H45 - 14H : pause déjeuner

PARTIE 2 : 14H - 17H00

Les EPCI et l'organisation du petit cycle de l'eau

Animation Bernard BARRAQUE, Directeur de recherche CNRS, HDR

Le transfert de la compétence eau potable à l'échelle communautaire est rendu obligatoire dans le cadre de la loi MAPAM pour les métropoles tandis que les SDCI issus de la loi de réforme territoriale de 2010 ont d'ores et déjà procédé à une rationalisation du nombre de syndicats compétents dans le domaine hydrique. Dans ce cadre, il est utile de s'interroger sur ce que signifie concrètement ces transferts de compétences ? S'orientent-ils nécessairement vers une gestion standardisée et unifiée de la gestion de l'eau à l'échelon communautaire ou des modèles différenciés peuvent-ils continuer à coexister ?

- Intervention 4 : le cas de la Communauté Urbaine de Bordeaux

La Communauté Urbaine de Bordeaux exerce d'ores et déjà la compétence eau potable. L'étude de l'histoire du service d'eau permet de rendre compte des enjeux qui se sont posés lors du transfert de compétences. La présentation montrera ainsi le poids des liens techniques et marchands dans la construction syndicale mais aussi des résistances techniques et politiques à la construction intercommunale qui ont eu lieu lors du transfert de compétence.

Sandrine VAUCELLE, maître de conférences à l'université de Bordeaux
Nicolas GENDREAU, directeur de l'eau de la Communauté Urbaine de Bordeaux

- **Intervention 5 : le cas de l'agglomération grenobloise**

L'agglomération grenobloise n'a pas transféré à ce jour les compétences production et distribution à l'échelle de l'agglomération. Plusieurs facteurs (caractéristiques topographiques, caractéristiques de la ressource, stratégies politiques) permettent d'expliquer cette situation sous le prisme de la construction historique d'une configuration territoriale spécifique. Pourtant, les enjeux réglementaires et territoriaux incitent au transfert de compétence pour assurer la durabilité économique et sociale des services d'eau en réalisant des économies d'échelle. Ces constats permettent d'expliquer les choix réalisés par les élus concernant l'évolution des services d'eau.

Antoine BROCHET, chargé de mission Communauté de l'Eau Potable ; doctorant PACTE Territoires - Université de Grenoble,

Christophe WITTNER, ingénieur divisionnaire de l'Agriculture et de l'Environnement, UMR GESTE ENGEES/IRSTEA

- **Intervention 6 : le cas de l'agglomération rennaise**

Depuis 2010 la compétence de l'eau potable n'a cessé d'évoluer à Rennes. Construites par la Ville centre à partir de la fin du XIXe, les infrastructures de production ont rejoint en 2011 le SMPBR, l'un des six syndicats mixte de production du département, lequel a pris en charge par convention l'administration du service de distribution de la Ville de Rennes et de syndicats de distribution membres. A l'échéance commune du contrat de DSP la Ville et le SMPBR ont décidé de la création d'une SPL pour l'exploitation de leurs services respectifs. La Loi MAPTAM conduit la Métropole de Rennes à prendre la compétence de l'eau potable. Comment la Métropole s'organise t'elle pour respecter les territoires de l'eau ? Quelles incidences pour la SPL qui prend l'exploitation des services à partir du 1^e avril 2015 ?

Vincent PITOIS, délégué général, Syndicat Mixte de Production d'Eau Potable du Bassin Rennais

17H -17H15 - Synthèse : gestion de l'eau, intercommunalité et métropoles

Comment évolue l'intercommunalité de l'eau dans les grandes villes françaises ? Quelles sont les tendances et les enjeux qui se posent ? Comment les agglomérations répondent à la problématique complexe du développement durable ?

Bernard BARRAQUE, Directeur de recherche CNRS, HDR

17H15 - 17H30 : conclusion

Quel avenir pour le territoire du bassin grenoblois ?

Christophe MAYOUSSIER (Vice-Président à l'eau et à l'assainissement, Grenoble-Alpes-Métropole)

Olivier BERTRAND (président de la SPL Eau de Grenoble) et/ou Pierre VERRI (Président du SIERG)

CONTACTS

Cécile BENECH, responsable CEP : 04 76 28 12 62 / cecile.benech@scot-region-grenoble.org

Antoine BROCHET, chargé de mission CEP, doctorant Université de Grenoble, PACTE Territoires :
04 76 28 86 22 / antoine.brochet@scot-region-grenoble.org

Pour s'inscrire à la journée (inscription gratuite), merci de nous faire parvenir votre demande par courriel (cecile.benech@scot-region-grenoble.org) en précisant, votre nom, contacts courriel et téléphone, et organisme de rattachement

REPONSE SOUHAITEE POUR LE 28 NOVEMBRE 2014 – DERNIER DELAI.

Merci d'avance !



Les membres fondateurs adhérents : Commission Locale de l'Eau du SAGE du Drac et de la Romanche (CLE SAGE Drac Romanche) ; Etablissement Public du Schéma de Cohérence Territoriale de la Région Urbaine de Grenoble (EPSCoT) ; SPL Eau de Grenoble ; Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise (SIERG) ; Ville de Grenoble.

Les adhérents : Syndicat Intercommunal des Eaux de Casserousse (SIEC) ; Syndicat Intercommunal des Eaux de la Dhuy (SIED) ; Syndicat Intercommunal des eaux de la Terrasse Lumbin Crolles (SIE la Terrasse Lumbin Crolles) ; Syndicat Intercommunal des Eaux du Haut Grésivaudan (SIEHG) ; Syndicat Intercommunal des eaux de Vif, Le Gua et Miribel-Lanchâtre (SIVIG) ; Communauté d'agglomération du Pays Voironnais (CA du pays Voironnais) ; Communauté de Communes Chambaran Vinay Vercors (CC Chambaran Vinay Vercors) ; Communauté de communes du Trièves (CC Trièves) ; Communes de Claix ; La Tronche, Pontcharra, Saint-Egrève, Saint-Marcellin, Saint-Martin-d'Hères, Sassenage, Seyssins ; Régie municipale d'eau de Saint-Marcellin.

POUR VOUS RENDRE AU SEMINAIRE

Maison des Moais, 3, rue des rosiers, 38950 Saint-Martin-le-Vinoux

Depuis la gare de Grenoble, Tram A (direction Echriolles Denis Papin) ou B (direction Gières). Descendre arrêt Alsace Lorraine - Prendre le tram E direction Saint-Martin-le-Vinoux, hôtel de ville (terminus). Depuis l'arrêt, rejoindre à pied la rue des rosiers par l'avenue de la Résistance et l'avenue du général Leclerc (environ 150 mètres à pied). **TEMPS TOTAL : 30 minutes / PARKING à proximité (arrière du bâtiment).**

