

PROPOSITIONS SUR L'ORGANISATION DE L'EAU EN ILE-DE-FRANCE

Jean-Pierre GENESTIER, président de **Seine Vivante**
Groupe Eau Ile-de-France Environnement

LE CONTEXTE

Une réunion publique consacrée spécifiquement à la question de la gouvernance aura lieu le 13 décembre 2007 à 20h00 à Maisons-Laffitte (78).

La Commission souhaiterait que cette réunion soit l'occasion de présenter les propositions et préconisations portant sur les trois principaux niveaux de gouvernance évoqués pendant le débat :

- La stratégie régionale d'assainissement (SAGE, Schéma d'assainissement francilien...)
- La représentation de nouveaux acteurs au Conseil d'Administration du SIAAP
- Le projet de refonte de Seine aval, de la finalisation du projet en 2008, jusqu'aux travaux.

Nous nous proposons, dans ce texte, de reprendre les propositions contenues dans la « Cahier d'acteur Ile-de-France Environnement » sur la gouvernance, de les expliciter et de les enrichir. Les chapitres 1, 2 et 4 concernent le premier et le deuxième point, le chapitre 3 les trois points.

1. ORGANISATION DE L'EAU EN ILE-DE-FRANCE

De nombreux organismes s'occupent de l'eau en France que ce soit pour assurer l'approvisionnement en eau potable, assainir les eaux usées, décider d'une politique de l'eau sur son territoire et la mettre en œuvre, financer les investissements, contrôler les normes, gérer la navigation, ...

L'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse définit ainsi les rôles de chacun :

« En France métropolitaine, la gestion des eaux est organisée autour de 7 bassins hydrographiques, qui correspondent aux 4 grands fleuves (bassin Adour-Garonne, bassin Loire-Bretagne, bassin Rhône-Méditerranée, bassin Seine-Normandie), à la Corse (depuis la loi Corse de janvier 2002), aux rivières du Nord (bassin Artois-Picardie) et au bassin français du Rhin (bassin Rhin-Meuse). Dans chaque bassin existe **une Agence de l'eau, établissement public de l'Etat, placé sous la double tutelle du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et du Ministère des Finances.**

La situation de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse est originale puisqu'elle est compétente (depuis la loi Corse de janvier 2002) à la fois sur le bassin Rhône-Méditerranée et sur le bassin de Corse.

La gestion par bassin versant correspond à un découpage naturel. Ainsi, le bassin Rhône-Méditerranée est le territoire sur lequel toute goutte d'eau qui tombe va en ruisselant rejoindre la Méditerranée...

ETAT : La responsabilité de la réglementation

Au niveau national définir la politique nationale de l'eau (notamment transposition en droit français des directives européennes). La Direction de l'Eau du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable définit et organise les interventions de l'Etat dans le domaine de l'eau en général, en liaison avec d'autres Ministères, compétents pour des usages particuliers de l'eau (Santé, Agriculture, Industrie, etc.)

Au niveau des bassins définir et mettre en œuvre la réglementation et le contrôle de son respect (police de l'eau et de la pêche). Les 6 Préfets coordonnateurs de bassin, en s'appuyant sur les 6 délégations de Bassin (DIREN de bassin), coordonnent à l'échelle du bassin les actions des différents services de l'Etat dans le domaine de l'eau. **Ils ont approuvé en 1996 les SDAGE élaborés par les Comités de Bassin.**

Au niveau régional ou départemental les services déconcentrés de l'Etat, placés sous l'autorité des préfets, mettent en œuvre la politique de l'Etat sous ses aspects réglementaires et techniques :

- les DIREN, les DRIRE, au niveau régional

- les DDASS, DDAF, DDE, au niveau départemental,

leur action étant coordonnée au niveau des Comités Techniques Régionaux de l'Eau (CTRE) à l'échelle régionale, et

au sein des Missions Inter Services de l'Eau (MISE) à l'échelle départementale.

Ex : les DDASS sont responsables du contrôle de la qualité de l'eau distribuée et de la qualité des eaux de baignade.

ORGANISMES DE BASSIN : La responsabilité de la planification et de l'incitation financière à l'échelle du bassin

Les 6 Comités de Bassin rassemblent les acteurs de l'eau : représentants des collectivités territoriales, des usagers, du monde associatif et de l'Etat. Ils ont 3 missions :

- élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et suivi de sa mise en œuvre,
- orientation de la politique d'intervention des Agences de l'Eau,
- avis sur les grands aménagements

Les Agences de l'eau prélèvent des redevances sur les usages de l'eau, et accordent des aides financières permettant de lutter contre la pollution, de mieux gérer la ressource en eau et de restaurer les milieux aquatiques.

COLLECTIVITES TERRITORIALES : La responsabilité de la mise en œuvre locale

Les Communes ont la responsabilité du service de l'eau potable et de l'assainissement : le maire est responsable de la distribution de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées de sa commune. Il peut s'organiser dans un cadre intercommunal. Il est responsable des décisions d'investissements pour lesquels il peut bénéficier de l'appui technique et financier de l'Agence de l'eau, et/ou de la Région et/ou du Département. Il est responsable également du choix du mode de gestion, qui peut être confiée soit aux services municipaux ou syndicaux (régie), soit à des groupes industriels privés (Lyonnaise des Eaux, Générale des Eaux, SAUR, etc.).

L'Intercommunalité assure la gestion locale des milieux aquatiques : les structures de gestion locale sont organisées sous la forme de syndicats intercommunaux ou de syndicats mixtes pouvant associer communes, départements, régions. Ces structures animent et mettent en œuvre des politiques de gestion des milieux aquatiques en associant l'ensemble des acteurs de leur territoire (bassin versant, baie, nappes...) et en utilisant les procédures SAGE, contrats de milieux, etc.

Régions et Départements réalisent le lien entre la politique d'aménagement du territoire et la politique de l'eau par le biais de financements. Les Conseils Régionaux (contrat de plan...) et les Conseils Généraux peuvent apporter un appui technique et financier aux communes

ACTEURS ECONOMIQUES, ASSOCIATIONS : Mise en œuvre locale et/ou force de proposition, relais d'opinion

Usagers, associations de consommateurs, de protection de l'environnement, fédérations professionnelles, etc.. sont associés aux décisions en matière de planification et de gestion par leur représentation au sein de structures locales comme les Commissions Locales de l'Eau (CLE), les Comités de rivières, etc.. aux côtés des collectivités et services de l'Etat.

Industriels, agriculteurs... sont responsables de la construction et de la gestion de leurs installations de dépollution, de prélèvement, etc. »

On voit ainsi que les 2 logiques « bassins versants » et « responsabilité politique » s'entrecroisent et se mêlent conduisant à une certaine opacité sinon confusion :

- Définition d'un **SDAGE** pour le bassin Seine Normandie
- Définition d'une « **Politique régionale de l'eau** » par le Conseil régional Ile-de-France
- Pour chaque département de la petite couronne des **schémas départementaux d'assainissement** (ils sont propriétaires d'un réseau d'égouts et ont pour mission, après la collecte par les communes, d'assurer le transport des eaux usées et des eaux pluviales vers les émissaires et les stations d'épuration du SIAAP (Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne), dont les Département 75, 92, 93, 94 sont membres
- Pour chaque département (une seule pour les 75, 92, 93, 94) une **MISE** « missions Inter services de l'eau » pour en particulier définir les orientations de la politique départementale de l'Etat en matière d'eau puis animer et coordonner son application
- De manière générale, en France, **l'assainissement de la compétence communale** (de la collecte à l'épuration).

Dans la petite couronne parisienne, la gestion de l'assainissement est assurée par plusieurs partenaires dont les missions sont complémentaires. Les effluents sont

d'abord collectés par les égouts communaux de petite section, qui se jettent dans les collecteurs départementaux, assurant leur transport jusque dans les grands émissaires du Syndicat interdépartemental de l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP). Celui-ci exploite les stations d'épuration nécessaires pour traiter ces effluents. **Cette répartition des missions est une spécificité de la petite couronne parisienne**

- **Les stations d'épuration** : L'épuration des eaux usées domestiques est assurée en Île-de-France par environ 600 stations d'épuration, essentiellement publiques, représentant une capacité d'épuration de près de 15 millions d'équivalents-habitant (EH).

Au sein de l'agglomération centrale, l'épuration est centralisée par le SIAAP (Syndicat

Interdépartemental d'Assainissement de l'Agglomération Parisienne), qui gère quatre stations (Achères, Colombes, Valenton et Noisy-le-Grand) plus Grésillons I à Triel-sur-Seine et la station de la Morée au Blanc-Mesnil, et qui représente à lui seul 74 % de la capacité régionale d'épuration.

Les eaux pluviales : aucune obligation réglementaire n'est faite aux communes en matière de raccordement aux réseaux d'eaux pluviales. Elles ne sont pas tenues, à l'opposé de la gestion des raccordements aux réseaux d'eaux usées, d'accepter les rejets d'eaux pluviales de particuliers ou d'entreprises.

En revanche, en tant que propriétaire des réseaux d'eaux pluviales, les communes sont tenues de contrôler les rejets tant au plan quantitatif que qualitatif.

2. LA GOUVERNANCE EN REGION ILE-DE-FRANCE

Nous venons de voir que le problème de la gestion de l'assainissement et de l'eau en général est très complexe.

Quand on parle de l'eau et des pollutions engendrées les principes de **responsabilité, de solidarité partagée et de transparence** sont essentiels. Il nous faut donc trouver des organes de gouvernance qui intègrent ces principes, c'est-à-dire qui fassent travailler ensemble les différents acteurs de la société concernés. Il ne s'agit pas simplement qu'un organisme décisionnaire écoute tout les acteurs et décide ensuite, mais qu'un véritable travail coopératif « sur le mode du Grenelle » se réalise.

Le niveau régional

Du point de vue hydrographique l'Ile-de-France est un grand bassin versant (toute l'eau des rivières se jette dans la Seine) lui-même intégré dans le bassin versant de la Seine. C'est une justification essentielle dans la détermination des territoires à considérer pour la gestion des eaux.

D'autre part la région IdF comporte une forte zone centrale urbanisée qui va chercher son eau potable :

- dans les eaux souterraines : nappes souterraines (sources, puits) et dans de nombreuses sources qui, dans un rayon de 80 à 150 km autour de la Capitale, lui fournissent environ la moitié de l'eau potable. Celles-ci se situent dans les régions de Sens, Provins, Fontainebleau, et à l'Ouest, près de Dreux
- Dans les eaux superficielles : elles sont prélevées dans la Seine et la Marne. Elles sont traitées dans 3 usines de potabilisation situées dans le sud-est de la région parisienne (Orly et Ivry sur la Seine, Joinville sur la Marne), qui fournissent l'autre moitié de l'eau potable destinée aux Parisiens

Ceci marque le lien qui unit Paris et le reste de l'Ile de France.

Du point de vue politique en Ile-de-France :

- o L'Etat y est représenté par le Préfet de région et des organismes déconcentrés comme la DIREN, la DRIRE ou la DRAF.
- o Le Conseil régional d'Ile-de-France vient de voter une « **Politique régionale de l'eau** » pour 2008-2012
- o Les Conseils généraux votent des « **Schémas départementaux d'assainissement** »
- o C'est aux Communes ou à leurs groupements, Compte tenu du caractère local de la ressource en eau, qu'incombe depuis plusieurs siècles la responsabilité de « **l'organisation et de la gestion des services d'eau et d'assainissement** ». Elles ont un choix décisif qui se résume à une alternative : assumer directement en régie la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement ou en confier tout ou partie à des entreprises spécialisées en déléguant leurs compétences.
- o

Ainsi le Conseil régional d'Ile-de-France est par essence l'entité la plus à même d'animer une politique de l'eau au niveau régional.

Par ailleurs, plusieurs éléments influencent directement la politique de l'eau :

- L'adoption du **IXème programme de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie** (2007-2012) qui met l'accent sur la performance environnementale des actions subventionnées pour répondre à la fois aux ambitions de la directive cadre sur

l'eau (DCE) adoptée en 2000 et à la tension sur les budgets de l'agence. Il met également la priorité sur la résolution du contentieux communautaire sur la directive eaux résiduaires urbaines (DERU).

- La révision du **SDAGE** qui doit aboutir en 2009 et qui fixe des orientations nécessaires en particulier à la restauration du bon état des eaux (DCE).
- **Le plan Seine** et l'adoption du **Contrat de Projet interrégional Etat-Régions** qui assure la programmation d'une partie des actions du Plan.
- Le vote de **la loi sur l'eau et les milieux aquatiques** du 30 décembre 2006 (LEMA).

La politique régionale de l'eau doit tenir compte de l'ensemble de ces éléments et de leur évolution, et donner les impulsions nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques.

L'entité capable de jouer à la fois un rôle directeur et dynamisateur, mais aussi fédérateur et rassembleur des multiples niveaux de décideurs et de responsables, jusqu'aux usagers nous semble être le Conseil régional Ile-de-France.

Qu'elle est la « Politique de l'eau » du Conseil régional Ile-de-France :

« Depuis 1992, la Région coordonne ses actions avec l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, acteur principal de la politique de l'eau en Ile de France. C'est ainsi que trois conventions « cadre » ont été passées avec cet établissement public. Elles ont permis de développer une politique de contrats de bassins assurant une prise en compte de l'ensemble des problématiques : assainissement, milieux, berges, zones humides, sur des entités territoriales cohérentes du point de vue des enjeux sur l'eau, afin de progresser dans la reconquête de la qualité des ressources naturelles.

Une « Convention de partenariat » entre l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et la Région Ile-de-France pour 2008-2012 a été signée. Elle vise à organiser une synergie optimisée entre l'Agence et la Région pour développer, promouvoir et financer les opérations à mener pour atteindre ces objectifs.

L'Agence s'engage à accorder pendant la durée du présent contrat des aides financières permettant d'accompagner les opérations arrêtées en commun avec la Région en particulier dans les contrats de bassin.

Sa politique de l'eau s'appuie sur un certain nombre de documents de référence :

- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)
- Le IXème programme de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie
- Le projet de Schéma Directeur de la Région Ile-de-France est celui arrêté par délibération du Conseil Régional le 15 février 2007 ci-après désigné par le SDRIF
- La délibération cadre sur la politique de l'eau de la Région

Dans le même temps, une coordination des interventions s'est développée avec certains départements pour renforcer cette politique. »

D'autre part le Conseil régional d'Ile-de-France subventionne des projets de territoire :

- Animation des contrats de bassin : cinq contrats de bassin bénéficient d'une animation soutenue financièrement par la Région : le Sausseron, la Haute Yvette, Sud-Yvelines, l'Aubette de Magny-Meulan et la Vesgre
- Animation des SAGE : les six SAGE actuels d'Ile-de-France (d'autres sont en préparation) bénéficient de l'aide régionale : SAGE Orge-Yvette, SAGE Mauldre, SAGE Bièvre, SAGE de l'Yerres, SAGE des Deux Morin, SAGE Nappe de Beauce

- Gestion des eaux souterraines : AQUI' Brie et SAGE Nappe de Beauce et milieux aquatiques associés. »

Il est aussi précisé :

« La Région peut contribuer à des projets qui s'inscrivent :

- dans une vision globale de tous les usages de l'eau, conciliant l'équilibre naturel et les exigences des diverses activités ;
- dans un bassin versant, pour favoriser la cohérence entre les actions et la synergie d'acteurs ;
- dans le temps, en privilégiant les actions préventives et la nécessité de programmes pluriannuels.

Sur ces territoires, les objectifs à atteindre et les engagements des partenaires sont alors fixés dans un "contrat de bassin", dont le cadre est proposé par la Région Ile-de-France. Sur l'Ile-de-France, en référence aux entités géographiques du SDRIF, on peut distinguer successivement et de manière concentrique :

- Le cœur d'agglomération urbanisé, zone centrale d'assainissement plutôt unitaire où le SIAAP collecte et traite les eaux usées de plus de 8 millions de franciliens.
- Une agglomération centrale, zone intermédiaire, avec un assainissement plutôt séparatif dont la majeure partie est raccordée au système d'assainissement du SIAAP.
- Les autres agglomérations et l'espace rural de la grande couronne non raccordés à la zone. »

On voit bien ici le rôle de cohérence globale que peut jouer la région.

Nous proposons donc que le Conseil régional Ile-de-France soit l'autorité politique décidant, fédérant et coordonnant la gestion globale de l'eau en Ile-de-France, et dans tous ses aspects : adduction, pompage, distribution, traitement à la source, rejets, collecte-transport, assainissement individuel et collectif,...

Il aura donc la responsabilité d'organiser un véritable processus participatif (Etat, Région, Départements, Communes, syndicats des eaux ou d'assainissement, associations, citoyens, entreprises, agriculteurs) à tous les niveaux de décision, de suivi ou de contrôle pertinents dans le respect de la Convention d'Aarhus.

3. APPLICATION DE LA CONVENTION D'AARHUS

Au moment de la publication par la France d'un rapport sur l'application de la **Convention d'Aarhus**, rappelons les principes énoncés dans cette **Convention** qui visent la participation effective des citoyens aux décisions concernant l'environnement. Elle concerne trois domaines :

1. le droit d'accès à l'information dans le domaine de l'environnement (articles 4 et 5).

Les autorités publiques doivent garantir les droits d'accès du public aux informations sur l'environnement, à travers une politique active de diffusion de celle-ci.

2. la participation du public au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement (articles 6, 7 et 8).

Il s'agit de favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Cette participation du public est prévue pour trois types de décision :

- l'autorisation d'activités qui peuvent avoir une incidence importante sur l'environnement ;
- l'élaboration des plans, programmes et , ou peu onéreuse, doit être informée des voies de recours dont elle bénéficie. Les procédures doivent être objectives et équitables. Le recours doit pouvoir se traduire par un pouvoir d'injonction du juge obligeant le responsable du projet à respecter les obligations d'accès à l'information et de participation du public qui lui incombent.

Le débat public organisé par la CPDP (Commission Particulière du Débat Public) « Station d'épuration Seine Aval » démontre tous les bienfaits que peut apporter un tel processus pour l'intérêt général :

- mise à disposition pour tous, des informations et des connaissances
- mise en marche pour tous d'une meilleure évolution des mentalités et des comportements
- respect des avis de chacun pourvu qu'ils soient motivés
- possibilité de remises en cause objectives
- ouverture vers plus de transparence et de participation aux décisions du public.

Nous demandons donc que, la possibilité pour le public de participer aux prises de décisions, soit prise en compte par les divers niveaux de responsabilité et que soient étudiées ensemble, représentants de la société civile et décideurs, les moyens pratiques de la réaliser tout au long des divers processus de la gestion de l'eau, de l'amont à l'aval de ces processus.

Par exemple, pourquoi n'y aurait-il pas au Conseil d'Administration du SIAAP des représentants des milieux associatifs ?

La présence de représentants des APNE dans diverses organisations (commissions géographiques, SAGES/CLES, commission des usagers, ...) est totalement insuffisante sur le plan de la participation aux prises de décisions, même si elle est un élément positif en soi. Parler, échanger, dire son avis sans savoir comment et par qui seront prises les décisions est très démobilisateur et irrespectueux. Ce dont on a besoin c'est d'un véritable « état

d'esprit du Grenelle de l'environnement » avec une règle qui oblige à discuter de tous les problèmes concernés sans possibilités d'occulter les problèmes, d'échapper aux discussions ou de mettre en œuvre des stratégies de contournement.

On pourrait avoir, au niveau de l'Ile-de-France, un « Grenelle de l'eau » pour décider ensemble de ces nouvelles organisations de la gouvernance et de la place des représentants de la société civile et du public au sein de celles-ci.

3. LA MISE EN ŒUVRE

Dans cette logique territoriale le Conseil régional d'Ile-de-France précise qu'il peut être à même de :

« Faire émerger, lorsqu'elles font défaut, les structures administratives de gestion, d'animation et d'expertise, nécessaires à la protection des ressources naturelles en eau (rivières ou eaux souterraines). »

Nous pensons que, dans la mesure où le Conseil régional d'Ile-de-France prend cette responsabilité telle que décrite plus haut, il est obligé de se préoccuper de la mise en œuvre elle-même. Or de nombreux syndicats se partagent la responsabilité de celle-ci :

- **Pour l'assainissement :**
 - o Le SIAAP (Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne), dont les départements 75, 92, 93, 94 sont membres, épure les eaux usées de 8 millions d'habitants des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de Paris, ainsi que 180 communes d'Ile-de-France, depuis plus d'un quart de siècle. Il transporte et traite un flux de 3 millions de m³ d'eaux usées par jour grâce à ses quatre stations d'épuration - Seine aval (Achères), Seine amont (Valenton), Seine Centre (Colombes) et Marne aval (Noisy-le-Grand) - avant de rejeter dans la Seine et la Marne une eau épurée
 - o De très nombreux **syndicats intercommunaux d'assainissement**
- **Pour la fourniture d'eau potable**, les communes ou syndicats de communes sont, soit de petite taille et ne possèdent que la partie terminale des réseaux de distribution les concernant, soit des entreprises intégrées de grande taille. En fait le marché de la production d'eau est dominé par trois opérateurs qui à eux trois couvrent 90 % des besoins franciliens :
 - o Le SEDIF (Syndicat des Eaux d'Ile de France) qui, avec 37 % du marché, gère le service de l'eau de 144 communes de la petite et de la grande couronne parisienne
 - o la SAGEP (Société anonyme de gestion des eaux de Paris) avec 33 %
 - o le groupe Lyonnaise des Eaux avec 19%

Il y a une tendance forte dans les politiques de l'eau pour réduire autant que possible les transports des eaux usées et développer l'Assainissement Non Collectif (ANC) avec l'obligation de contrôle qui s'y attache.

Nous proposons donc que le Conseil régional Ile-de-France crée, en lien avec les différents niveaux politiques concernés, un organisme technique aidant à la mise en œuvre des orientations de la politique globale de l'eau en Ile-de-France. L'organisme technique s'occuperait aussi bien de la surveillance de l'assainissement individuel en zone rurale et en secteur pavillonnaire que de la coordination de l'action des distributeurs d'eau potable et des divers syndicats d'assainissement collectif. Alimenté par les redevances d'assainissement, par les primes de l'AESN et par les subventions du Conseil régional le budget de cet organisme technique serait approuvé par l'assemblée régionale de manière à assurer sa cohérence avec la politique de celle-ci et sa transparence pour les franciliens.