

Compétences locales de l'eau Bassin Loire-Bretagne



RAPPORT
Dreal Centre-Val de Loire
Dreal de bassin Loire-Bretagne
2017



SOMMAIRE

1- LES COMPÉTENCES LOCALES DANS LE DOMAINE DE L'EAU.....	3
2- OBJET ET CONTENU DE LA SOCLE	5
3- MÉTHODE ET CALENDRIER RETENUS DANS LE BASSIN LOIRE-BRETAGNE.....	6
4- ÉTAT DES LIEUX DE L'ORGANISATION DES COMPÉTENCES LOCALES DE L'EAU.....	7
4.1 Structuration des EPCI à fiscalité propre.....	7
4.2- Répartition entre les collectivités et leurs groupements des compétences locales de l'eau.....	8
4.3-Évaluation de la cohérence « hydrographique ».....	11
4.4- Évaluation de la rationalisation du nombre de syndicats.....	11
4-5 Compétences des départements et des Régions dans le domaine de l'eau.....	15
5- TERRITOIRES À ENJEUX IDENTIFIÉS.....	16
5.1- Gemapi.....	16
5.2- Eau potable.....	17
5.3- Assainissement.....	18
6- ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE.....	18
6.1- Gemapi.....	18
6.2- Eau potable.....	19
6.3- Assainissement collectif et non collectif.....	19
6.4- Équipements structurants à l'échelle locale.....	19
7- PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DES MODALITÉS DE COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS	20
7.1- Propositions d'ordre général.....	20
7.2- Gemapi.....	23
7.3- Eau potable.....	26
7.4- Assainissement collectif.....	28
7.5- Assainissement non collectif.....	30

Le présent document constitue la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle) du bassin Loire-Bretagne, dans sa version finale, arrêtée par le Préfet coordonnateur de bassin le 20 décembre 2017. Il est accompagné d'un document qui reprend les différents éléments en les détaillant, les illustrant et en apportant des précisions et éclairages.

1- Les compétences locales dans le domaine de l'eau

Le nouvel acte de décentralisation vise à favoriser la spécialisation de chaque catégorie de collectivités (commune et établissement public de coopération intercommunale, département, région), à supprimer la clause de compétence générale des collectivités, et à achever la réforme de l'intercommunalité. Désormais, les compétences locales dans le domaine de l'eau comprennent des compétences exclusives, attribuées à un niveau de collectivité, et des compétences partagées pouvant être exercées de manière facultative par l'ensemble des collectivités.

Compétences exclusives

Collectivité	Compétences
Bloc communal	Service public d'assainissement. Service public d'eau. Service public de gestion des eaux pluviales urbaines. Service public de défense extérieure contre l'incendie. Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) <i>1° l'aménagement de bassin hydrographique ou d'une fraction de bassin hydrographique 2° l'entretien et l'aménagement de cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau 5° la défense contre les inondations et contre la mer 8° la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraine.</i>
Département	Solidarité territoriale. Appui au développement des territoires ruraux. Définition et gestion des espaces naturels sensibles. (L. 3211-1 à 2 du CGCT)
Région	Compétences générales de promotion, de soutien à l'aménagement et l'égalité de ses territoires. Autorité de gestion de certains Fonds structurels européens. Planification en faveur du développement durable du territoire. (L. 4211-1 du CGCT)

Compétences partagées

Collectivité	Compétences
au titre du I de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement	3° Approvisionnement en eau ; 4° Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ; 6° Lutte contre la pollution ; 7° Protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ; 9° Aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ; 10° Exploitation, entretien et aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ; 11° Mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ; 12° animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique. 12° I ter Le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, sous certaines conditions.
au titre de l'article L. 151-36 du Code rural et de la pêche maritime	3° Entretien des canaux et fossés ; 6° Irrigation, épandage, colmatage et limonage.
Compétences générales de planification	Membres des comités de bassin (L. 213-8, D.213-17 et suivants du Code de l'environnement), membres des commissions locales de l'eau (L.212-4 et R.212-30 du code de l'environnement).
Exécution d'office à la place des propriétaires ou exploitants défaillants	L. 211-7-1 du Code de l'environnement

La note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle) détaille le contenu de chacune de ces compétences. Conformément à cette instruction, la présente Socle se concentre en priorité sur l'organisation des collectivités pour l'exercice de la compétence Gemapi, et l'exercice des compétences en matière d'eau potable et d'assainissement (compétences impliquant une maîtrise d'ouvrage).

Dans ce nouveau paysage institutionnel, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont été révisés en 2016, en prévoyant les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des syndicats mixtes existants. Les nouveaux SDCI sont mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2017.

Dans ce contexte, deux évolutions sont notables dans le domaine des politiques de l'eau :

- l'attribution aux EPCI à fiscalité propre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) au 1^{er} janvier 2018, avec une possibilité de transfert/délégation à des syndicats mixtes, des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) ou des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ;
- le transfert des compétences en matière d'eau potable et d'assainissement à l'intégralité des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2020.

Gemapi : une nouvelle compétence obligatoire attribuée au bloc communal

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, (articles 56 à 59), a créé la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi).

Il s'agit d'une compétence ciblée et obligatoire, exercée par les communes ou les EPCI à fiscalité propre, de plein droit au lieu et place des communes membres. Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, illustrées dans la note du 7 novembre 2016 **[Annexe 1 du document d'accompagnement]**. Le bloc communal peut transférer ou déléguer tout ou partie des missions constituant la compétence Gemapi.

Par ailleurs, la loi « métropoles » précise l'articulation des compétences entre EPCI à fiscalité propre et syndicats de bassins, en distinguant le transfert et la délégation de compétence [Annexe 3 du document d'accompagnement].

Enfin, elle prévoit que chaque préfet coordonnateur de bassin met en place une mission d'appui technique afin d'accompagner la prise de compétence Gemapi par le bloc communal.

Eau et assainissement

Les compétences communales en matière d'eau potable et d'assainissement sont déjà transférées obligatoirement aux communautés urbaines et aux métropoles.

La loi portant la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (dite loi NOTRe), organise le transfert obligatoire de ces compétences aux communautés de communes et d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020. Cette échéance est applicable qu'il s'agisse d'EPCI existants à la date de publication de la loi NOTRe ou d'EPCI issus d'une création ou d'une fusion intervenue postérieurement.

Le transfert de ces compétences communales aux EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) aura un impact sur les syndicats exerçant déjà ces compétences, les syndicats n'intersectant pas au moins trois EPCI-FP perdant la compétence et étant automatiquement dissous (s'ils n'exercent pas d'autres compétences pérennes).

2- Objet et contenu de la Socle

La réforme territoriale place au cœur des politiques publiques de l'eau (Gemapi, eau potable, assainissement) les EPCI à fiscalité propre, alors que ces politiques sont portées historiquement par des syndicats parfois assis sur des périmètres hydrographiques ou par les communes. La Socle vise à fournir aux collectivités des éléments de réflexion et des pistes pour améliorer l'organisation des compétences locales de l'eau sur leur territoire.

D'un point de vue réglementaire, l'élaboration de la Socle est inscrite dans l'arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage).

Cette stratégie comprend un descriptif de la répartition entre les collectivités et leurs groupements des compétences dans le domaine de l'eau ainsi que des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur les territoires à enjeux au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants.

Elle doit être établie en recherchant la cohérence hydrographique, le renforcement des solidarités financières et territoriales et la gestion durable des équipements structurants du territoire nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités dans le domaine de l'eau ainsi que la rationalisation du nombre de syndicats, par l'extension de certains périmètres, la fusion de syndicats ou la disparition des syndicats devenus obsolètes.

Cette stratégie est compatible avec le plan de gestion des risques inondation (PGRI).

Elle est révisée à chaque mise à jour du Sdage. Pour son premier établissement, elle est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin au plus tard le 31 décembre 2017, après avis du comité de bassin. Le projet de Socle est mis à la disposition des collectivités et groupements concernés par voie électronique.

3- Méthode et calendrier retenus dans le bassin Loire-Bretagne

Le préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne a souhaité que le travail d'élaboration de la Socle, piloté par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Centre-Val de Loire, Dreal de bassin, soit conduit en étroite collaboration avec les territoires [Annexe 5 du document d'accompagnement]. La Socle s'est donc nourrie d'une construction progressive avec les services de l'État du bassin et d'une association continue des instances politiques du bassin.

Dans cet esprit, le comité de bassin a émis en amont de la rédaction de la Socle, des vœux correspondant à de grandes orientations ayant vocation à guider les recommandations inscrites à la Socle. Ces vœux portent sur l'amélioration de la lisibilité et de la transparence, pour les citoyens, des compétences dans le domaine de l'eau, la recherche de la cohérence hydrographique et de la cohérence avec les périmètres de Sage, le maintien du bénéfice de la bonne gestion des organisations existantes lorsqu'elles sont performantes, l'encouragement à des regroupements, afin de prendre en compte la cohérence des actions à mener sur les bassins versants et la recherche de taille et format de structures optimales.

Conformément à la note du 7 novembre 2016 relative à la Socle, une consultation sur le projet de Socle du bassin Loire-Bretagne est organisée selon les modalités suivantes :

- période : 10 juillet au 30 septembre 2017 ;
- site Internet de la consultation :
http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/consultation-sur-le-projet-de-socle-loire-bretagne-a2943.html?id_rubrique=449

Le comité de bassin a émis un avis favorable à l'unanimité des suffrages exprimés lors de la session du 11 décembre 2017.

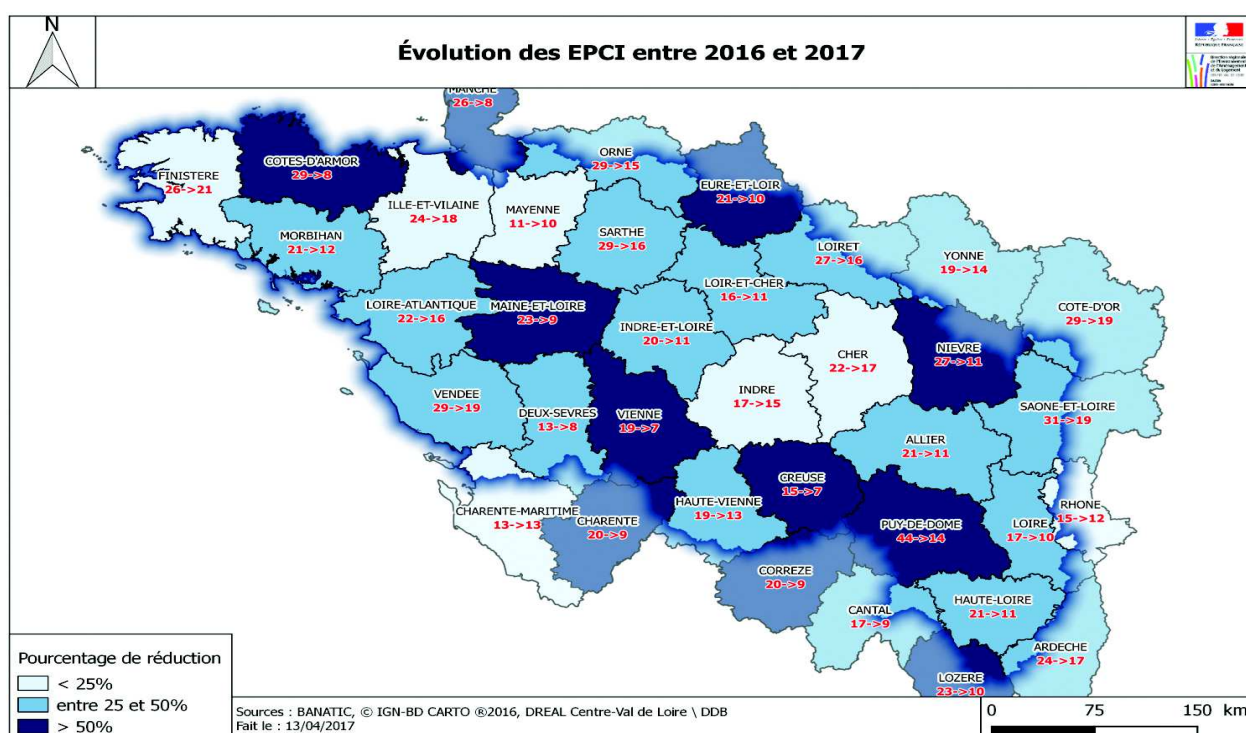
4- État des lieux de l'organisation des compétences locales de l'eau

4.1 Structuration des EPCI à fiscalité propre

Au 1^{er} janvier 2017, les départements du bassin Loire-Bretagne comptent 455 EPCI à fiscalité propre, contre 799 au 1^{er} janvier 2016 : cela représente une réduction de 43 % en un an. À l'échelle du bassin Loire-Bretagne, les SDCI ont diversement traité les compétences locales de l'eau. Plus de la moitié d'entre eux n'ont pas traité ces aspects. Moins d'un tiers des départements ont traité de l'ensemble des compétences eau assainissement et Gemapi.

4.2- Répartition entre les collectivités et leurs groupements des compétences locales de l'eau

Traitement des compétences locales de l'eau dans les SDCI 2016

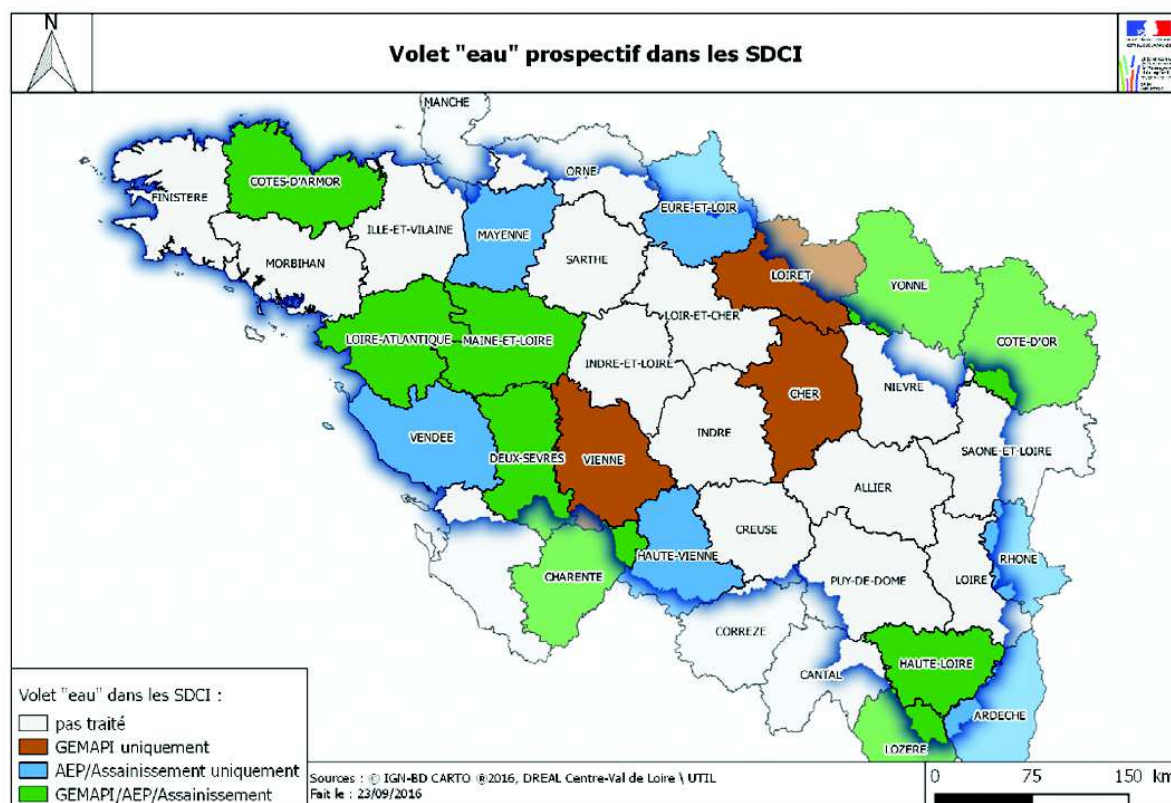


À l'échelle du bassin Loire-Bretagne, les SDCI ont diversement traité les compétences locales de l'eau.

Certains SDCI comportent un état des lieux détaillé de la répartition entre les collectivités et leurs groupements de ces compétences, voire un volet prospectif sur les réorganisations à venir.

D'autres sont moins développés. Le volet Gemapi est souvent renvoyé en 2017, et il est acté que l'application de la loi NOTRe réduira mécaniquement le nombre de structures intervenant en eau potable et assainissement.

La carte ci-dessous représente le fait qu'un volet prospectif « eau » (Gemapi, eau potable, assainissement) figure ou non dans les SDCI :



Gemapi

À l'échelle des 36 départements du bassin Loire-Bretagne (inclus en totalité ou partie), il existe 535 services en charge de tout ou partie de la « Gemapi ». L'exercice de la compétence est majoritairement syndical, en nombre de services (77 %) :

- communes : 5 services (1 %) ;
- syndicats : 413 services (77 %) ;
- EPCI à fiscalité propre : 117 services (22 %).

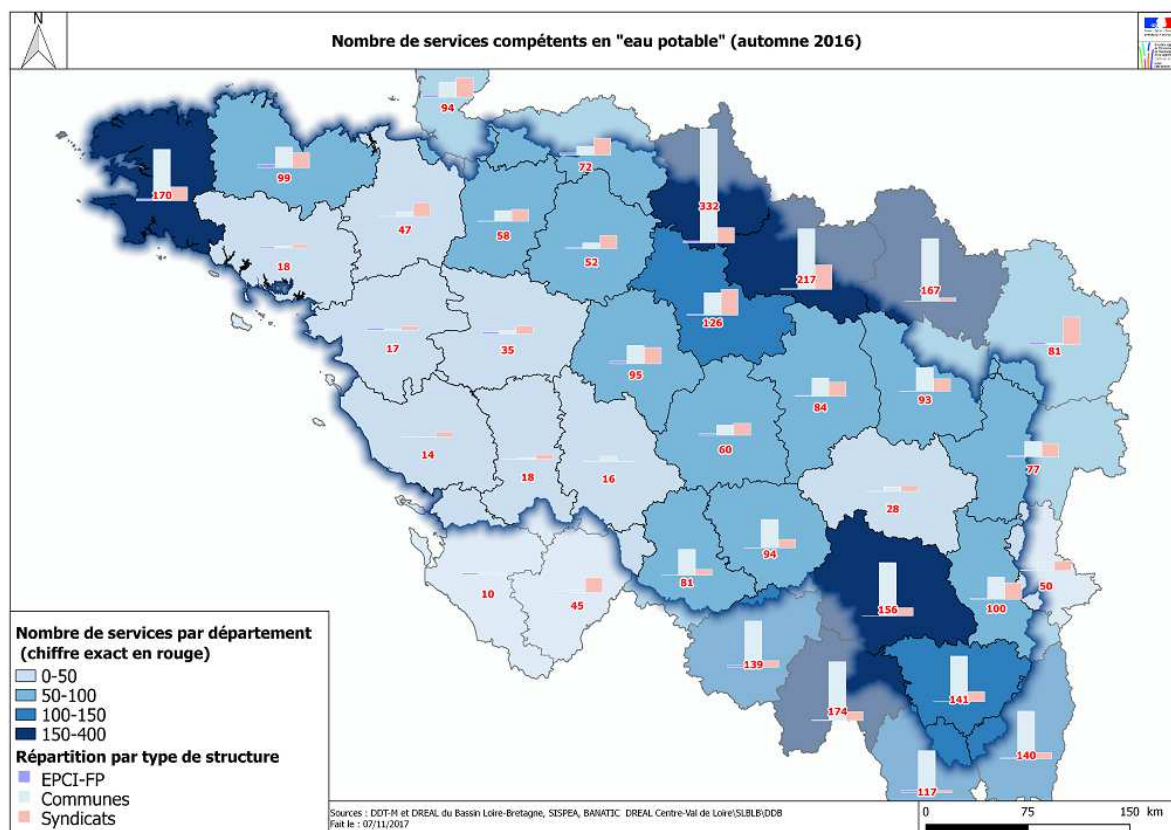
Le nombre de services est globalement plus élevé à l'ouest du bassin, notamment en proximité du littoral. Enfin, les deux départements normands (Manche, Orne) se singularisent par un exercice de la compétence majoritairement à l'échelle des EPCI à fiscalité propre. Le bassin n'est pas, début 2017, intégralement couvert de structures ayant en tout ou partie la compétence Gemapi.

Eau potable

À l'échelle des 36 départements du bassin Loire-Bretagne (inclus en totalité ou partie), il existe 3 595 services d'eau potable. La plupart des structures exercent l'ensemble des missions constituant la compétence (production, protection, traitement, transport, stockage et distribution). Dans d'autres cas, il existe un morcellement de la compétence, induisant l'intervention de plusieurs services. L'exercice de la compétence est majoritairement communal, en nombre de services (68 %) : communes (2 439 services – 68 %) ; syndicats (1 036 services – 29 %) ; EPCI-FP (110 services – 3 %).

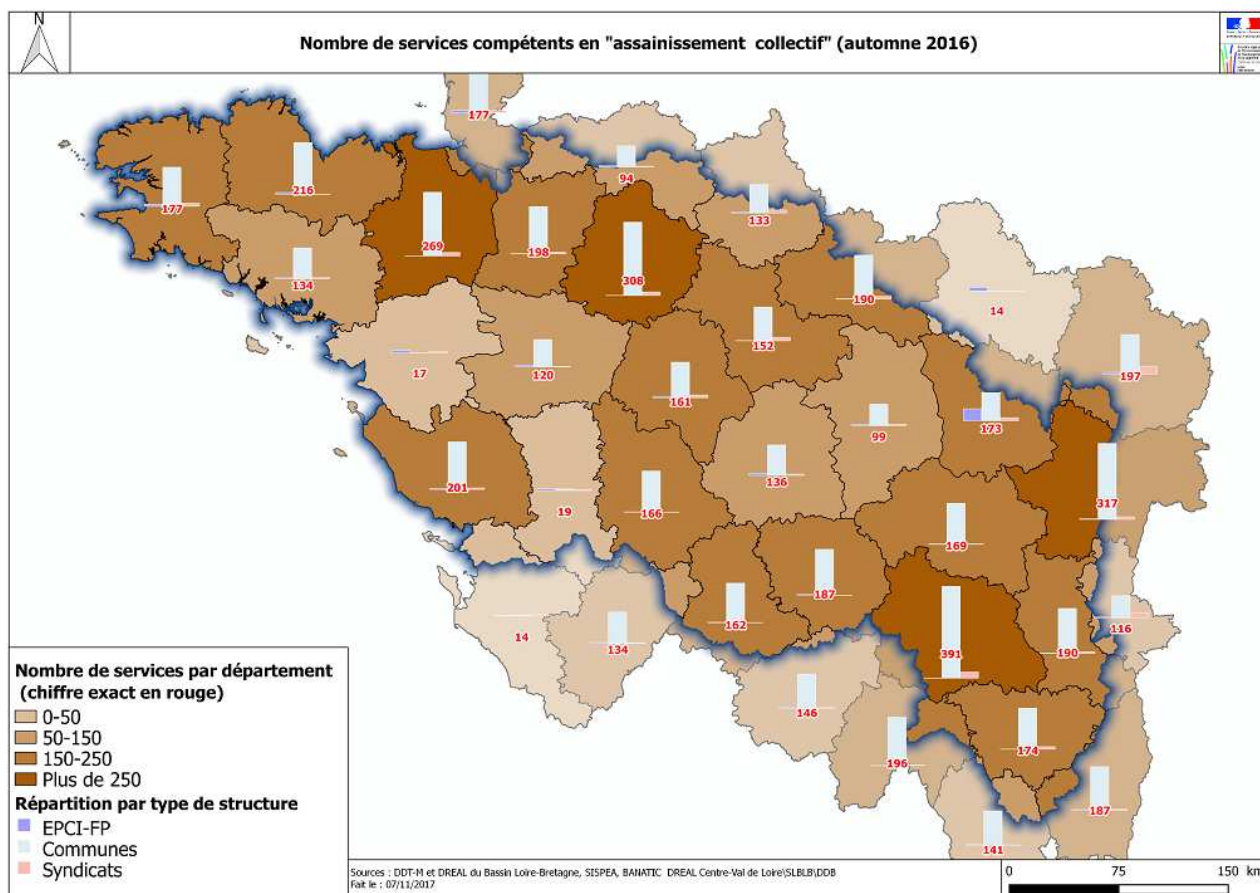
Toutefois, ce constat varie d'un secteur à l'autre du bassin : en région Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, on observe un nombre élevé de services (plus de 150 par département) ; inversement en région Pays de la Loire, le nombre de services est beaucoup plus faible (moins de 60), signe de nombreux regroupements communaux. Certaines régions comme la Bretagne (20 à 315 services) et le Centre-Val de Loire (120 à 293 services) présentent une forte hétérogénéité entre les départements qui la composent.

Par ailleurs, un arc littoral « atlantique » se dessine, composé des départements Charente-Maritime, Vendée, Loire-Atlantique, Morbihan couverts par moins de 20 services. Cela s'explique par la présence de syndicats de taille importante, en particulier départementaux (Syndicat des Eaux de la Charente-Maritime, Vendée Eau, Atlantic'eau, Eau du Morbihan).



Assainissement collectif

À l'échelle des 36 départements du bassin Loire-Bretagne (inclus en totalité ou partie), il existe 5 911 services en charge de l'assainissement collectif. La plupart des structures exercent l'ensemble des missions constituant la compétence (collecte, transport, dépollution). Dans d'autres cas, il existe un morcellement de la compétence, induisant l'intervention de plusieurs services.



L'exercice de la compétence est très majoritairement communal (90 %) en nombre de services. Cette tendance est nettement plus marquée que pour l'eau potable : communes (5 340 services – 90 %) ; syndicats (343 services – 6 %) ; EPCI-FP (228 services – 4 %). On observe là aussi une forte hétérogénéité entre les différents départements du bassin.

Assainissement non collectif

À l'échelle des 36 départements du bassin Loire-Bretagne (inclus en totalité ou partie), il existe 1 503 services en charge de l'assainissement non collectif. L'exercice de la compétence est majoritairement communal, en nombre de services (61 %) : communes (910 services – 61 %) ; syndicats (128 services – 9 %) ; EPCI-FP (465 services – 30 %).

Deux tendances singulières se détachent, comparativement à l'exercice des compétences eau potable et assainissement collectif :

- sur 12 départements, les EPCI à fiscalité propre exercent très majoritairement la compétence : Cantal, Yonne, Côtes-d'Armor, Cher, Eure-et-Loir et Loiret, Orne et Manche, Haute-Vienne, Sarthe, Loire-Atlantique et Vendée ;

- certains départements de la région Centre-Val de Loire sont fortement structurés autour de syndicats départementaux : c'est en particulier le cas des départements de l'Indre et d'Indre-et-Loire.

4.3-Évaluation de la cohérence « hydrographique »

Gemapi

À l'échelle du bassin, l'exercice des missions de la Gemapi n'apparaît aujourd'hui ni optimal (secteurs « blancs »), ni parfaitement cohérent d'un point de vue hydrographique (compétences parfois exercées à des échelles administratives), ni pérenne dans le temps (intervention de certains conseils départementaux ou régionaux, dont la clause de compétence générale est supprimée). Ce constat est valable également à l'échelle nationale.

Eau potable

L'organisation des services d'eau potable est généralement déterminée par des limites administratives, par le bassin de vie ou par la ressource exploitée pour produire l'eau potable.

Le bassin Loire-Bretagne présente néanmoins plusieurs spécificités :

- une mobilisation forte de la ressource superficielle, particulièrement vulnérable à court (démographie) ou long terme (changement climatique), notamment sur le littoral ;
- une mobilisation importante de la ressource souterraine, particulièrement impactée par les pollutions diffuses, nécessitant de multiplier les points de prélèvements, ce qui s'est souvent traduit par une multiplication des services de production.

Assainissement collectif

La compétence d'assainissement collectif est globalement structurée à l'échelle des bassins de vie selon des périmètres administratifs, souvent communaux voire intercommunaux. Les interconnexions entre collectivités sont moins fréquentes que pour l'eau potable, ce morcellement technique ayant souvent justifié le morcellement administratif.

Toutefois, la dimension « hydrographique » reste présente dans cette organisation : structuration des réseaux de collecte selon la topographie du territoire, favorisant ainsi l'écoulement gravitaire des eaux usées (pour des raisons techniques et financières), et implantation des stations de traitement des eaux usées en bordure de cours d'eau.

Assainissement non collectif

La compétence d'assainissement non collectif est globalement structurée à l'échelle des bassins de vie selon des périmètres administratifs (communaux, voire intercommunaux à départementaux).

4.4- Évaluation de la rationalisation du nombre de syndicats

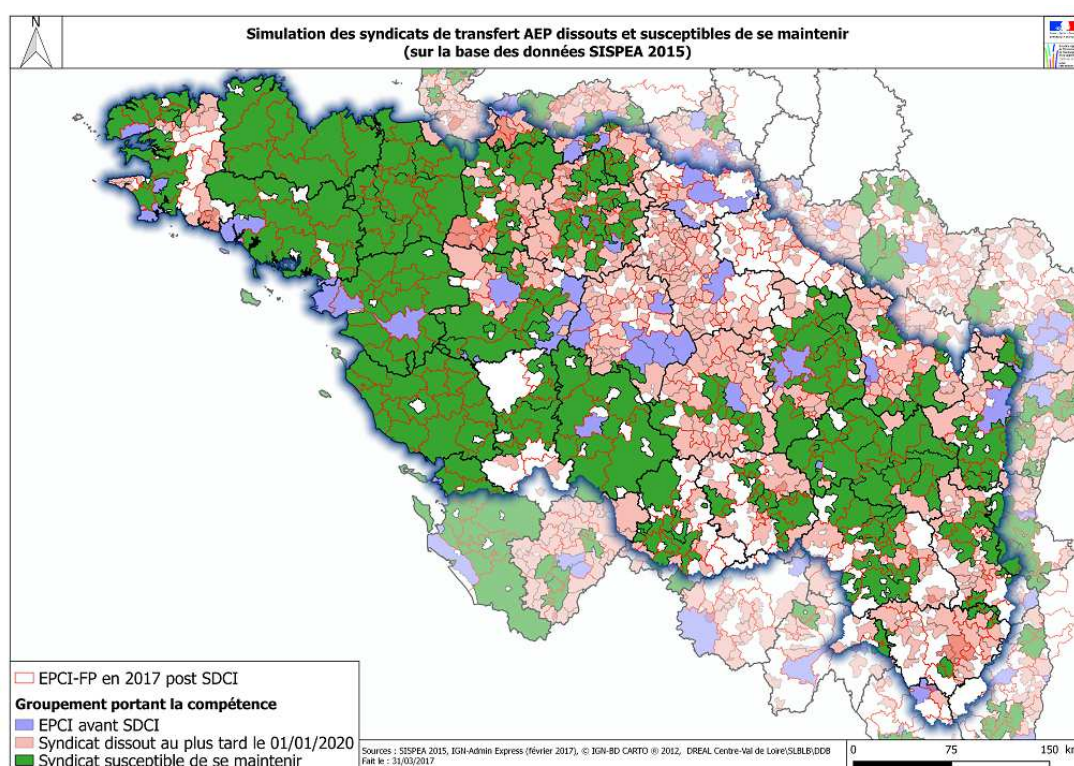
Les éléments détaillés dans la présente rubrique sont issus de données datées de septembre à décembre 2016. Ils n'intègrent donc pas les réorganisations survenues postérieurement. Par ailleurs, ils ne préjugent pas des réflexions en cours, qui peuvent ou pourront conduire à des réorganisations locales impactant le maintien ou non des structures dans leur forme actuelle.

Gemapi

Dans le domaine de la Gemapi, certains petits syndicats, entièrement englobés dans des EPCI à fiscalité propre, sont appelés à disparaître ou à s'étendre pour englober des bassins versants plus importants intersectant au moins deux EPCI. Les territoires actuellement sans compétence Gemapi effective vont être amenés à structurer la compétence, avec soit un exercice direct par l'EPCI à fiscalité propre, soit un transfert ou une délégation à des syndicats existants, dont les statuts devront être adaptés, ou à mettre en place.

Eau potable

La réduction du nombre de services d'eau potable, d'assainissement collectif et non collectif engendrée par l'application des critères de la loi NOTRe a été simulée dans le bassin, sur la base des données portant sur l'année 2015 issues de l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement (Sispea). Le document d'accompagnement de la Socle présente l'ensemble des cartographies illustrant les différentes simulations réalisées, dont seuls quelques exemples sont repris ci-après.



3 % des services actuels ne seront pas impactés (missions déjà exercées par les EPCI-FP), et 69 % des services feront l'objet d'un transfert automatique de compétence de la commune à l'EPCI à fiscalité propre.

À l'échelle du bassin Loire-Bretagne, plus de 80 % des syndicats existants seront dissous : la majorité exerce actuellement l'ensemble des trois missions, une faible minorité la production et/ou le transfert seuls.

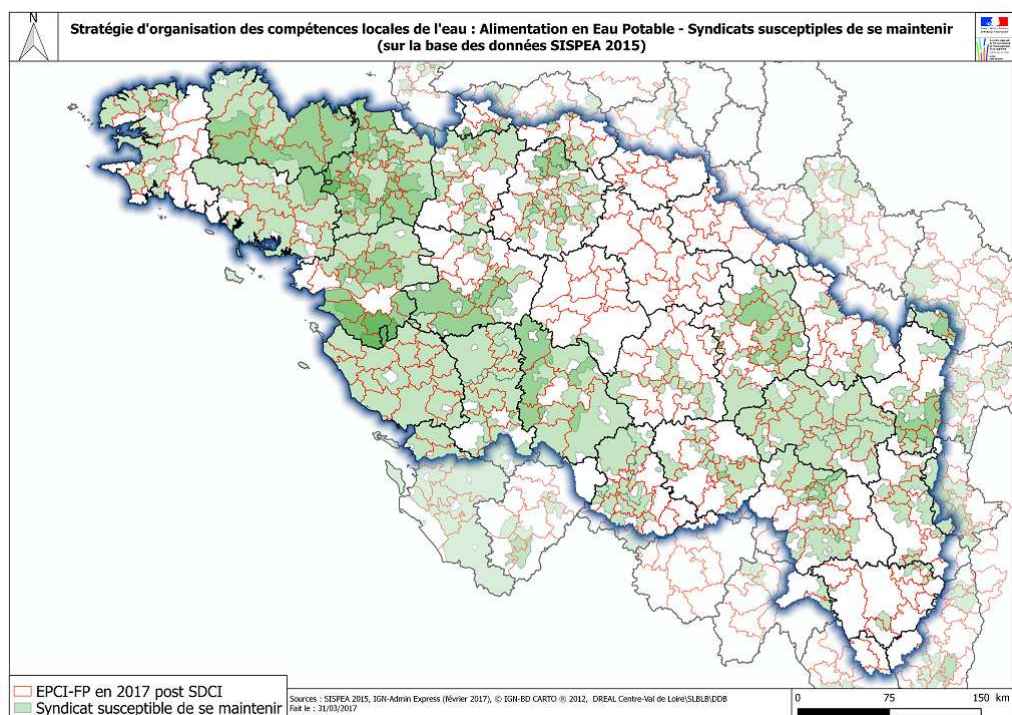
Il en résultera une très forte réduction des services en charge de l'eau potable, le bassin restant néanmoins couverts par plus de 120 services portés par des syndicats, couvrant environ la moitié du bassin (voir carte ci-dessous).

La réorganisation territoriale induira également l'unicité du portage de la compétence (ie. constituée des trois missions) sur un même territoire.

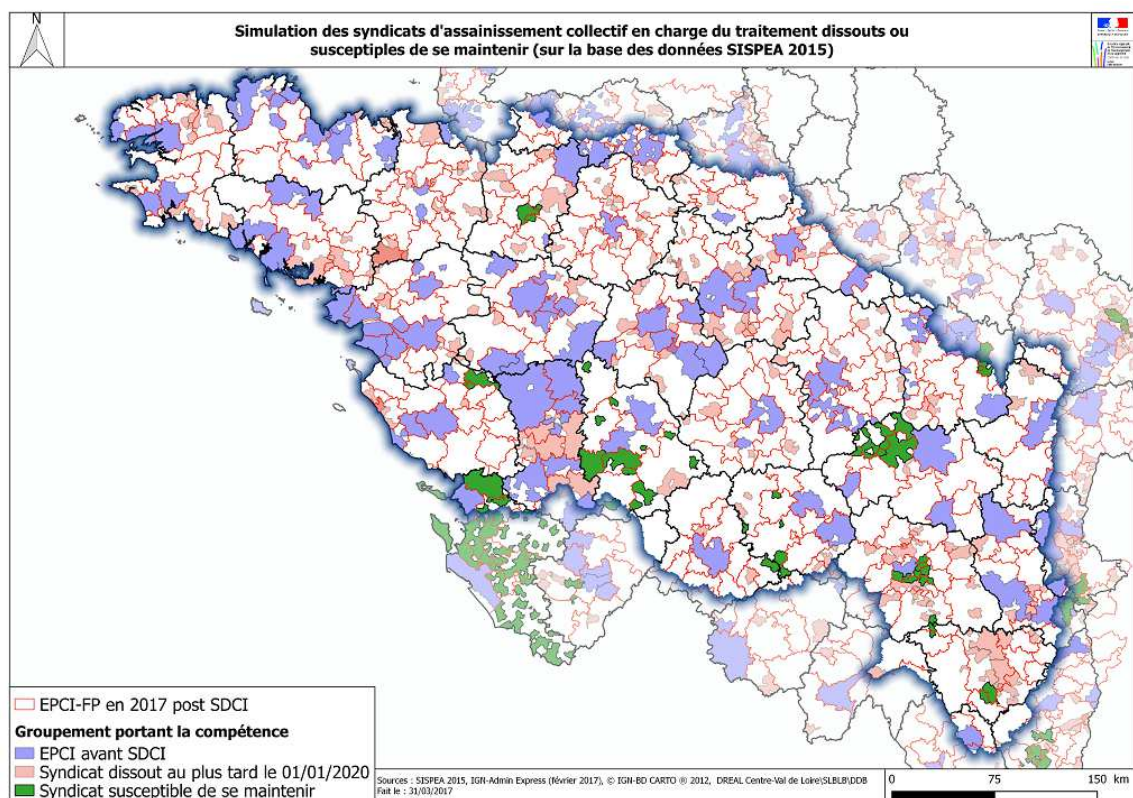
Certains départements resteraient couverts pour un même secteur par plusieurs syndicats.

Principalement :

- Cher ;
- Finistère ;
- Ille-et-Vilaine ;
- Loire-Atlantique ;
- Maine-et-Loire ;
- Vienne.



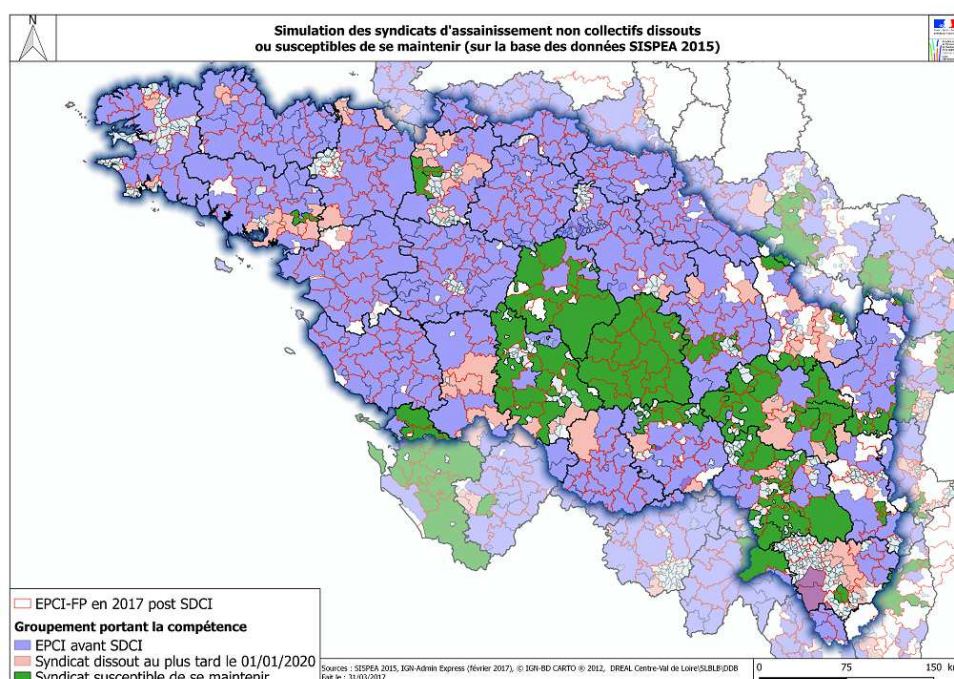
Assainissement collectif



4 % des services actuels ne seront pas impactés (missions déjà exercées par les EPCI-FP), et 90 % feront l'objet d'un transfert automatique de compétence de la commune à l'EPCI à fiscalité propre.

À l'échelle du bassin Loire-Bretagne, plus de 90 % des syndicats existants seront dissous. Les syndicats ayant vocation à se maintenir, au nombre de 15, ne concernent qu'une faible superficie du bassin. Il en résultera une très forte réduction des services en charge de l'assainissement, avec un exercice réalisé à terme en grande majorité à l'échelle des EPCI à fiscalité propre. La réorganisation territoriale induira également l'unicité du portage de la compétence (ie. constituée des trois missions) sur un même territoire. Cela pourra également conduire à une rationalisation de l'exercice de la mission « eaux pluviales », permettant ainsi aux structures d'exercer l'ensemble des missions constituant la compétence.

Assainissement non collectif



30 % des services actuels ne seront pas impactés par la loi NOTRe (missions déjà exercées par les EPCI-FP), et 61 % feront l'objet d'un transfert automatique de compétence de la commune à l'EPCI à fiscalité propre.

À l'échelle du bassin Loire-Bretagne, 66 % des syndicats existants seront dissous en application de la loi NOTRe.

Il en résultera une très forte réduction des services en charge de l'assainissement non collectif, le bassin restant néanmoins couvert par plus de 30 services portés par des syndicats.

4-5 Compétences des départements et des Régions dans le domaine de l'eau

Départements

Dans le domaine de l'eau, les missions exercées par les départements varient fortement (que ce soit sur les thématiques ou sur le niveau d'implication) à l'exception notable de la mission d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE) exercée directement par la quasi-totalité des conseils départementaux (33 sur 36).

L'assistance technique est également largement répandue dans les domaines de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement individuel. Certains départements interviennent également sur la prévention des inondations ou la gestion des milieux aquatiques, sujets sur lesquels l'appui des départements concerne principalement l'aspect financier ou l'animation de réseau.

Plus ponctuellement certains départements portent la gestion du domaine public fluvial, la gestion d'ouvrages ou la mise en place et le suivi d'observatoires voire de réseau de mesures.

À noter également que les espaces naturels sensibles, outils de protection des espaces naturels à disposition des départements peuvent concerner des milieux aquatiques ou humides.

Certains départements contribuent au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, principalement dans le domaine de l'eau potable ou de l'assainissement et plus ponctuellement dans le domaine des milieux aquatiques. Ces interventions restent possibles dans le cadre de leur compétence en matière de solidarité territoriale et d'appui au développement des territoires ruraux. Ainsi, ils portent ou ont porté des schémas départementaux visant à structurer et prioriser ces investissements à l'échelle de leur territoire.

Régions

Partenaires financiers importants sur le petit et le grand cycle de l'eau, notamment par la mobilisation des fonds européens, les Régions ont également un rôle d'orientation via leurs compétences en matière de planification et d'accompagnement des territoires pour la mise en œuvre des schémas régionaux (aménagement et développement durable, développement économique). Certaines portent également des politiques volontaristes en faveur de la protection des milieux aquatiques et/ou de la gestion des espaces littoraux. La Région Bretagne s'est vue confier par décret les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques. D'autres régions du bassin sont en réflexion pour acquérir cette compétence et/ou développent des projets et mettent en place des gouvernances spécifiques dans cet esprit. A titre d'exemple, la Région Pays de la Loire a engagé une mobilisation des acteurs régionaux autour des enjeux de l'eau, notamment au travers de l'animation d'un comité ligérien de l'eau, mais également dans le cadre d'un projet Life intégré eau, élaboré au travers d'un modèle de gouvernance participatif de type conférence régionale de l'eau.

5- Territoires à enjeux identifiés

La Socle doit notamment contenir des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur les territoires à enjeux au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants.

Il s'agit donc d'identifier les territoires où l'organisation actuelle ou future nécessite une attention particulière sur l'adéquation du périmètre d'exercice de la compétence aux missions qui la constituent, ainsi qu'aux objectifs poursuivis.

5.1- Gemapi

Le Sdage Loire-Bretagne identifie, dans sa disposition 12E-1, un certain nombre de territoires présentant des enjeux de structuration de maîtrise d'ouvrage territoriale dans le domaine de l'eau :

- les bassins versants des rivières côtières bretonnes, qui présentent un enjeu de rationalisation des structures existantes, et plus particulièrement les EPTB ;
- le Marais poitevin et les bassins versants qui y convergent, qui présentent un enjeu de renforcement de la coordination des maîtrises d'ouvrages ;
- l'axe Loire moyenne présentant un enjeu d'organisation de la maîtrise d'ouvrage à terme sur les 550 km de digues domaniales, ouvrages de protection essentiels contre les crues majeures de la Loire ;
- les territoires orphelins en matière de maîtrise d'ouvrage pour la gestion des milieux aquatiques, et pour lesquels il existe un risque de non-atteinte des objectifs environnementaux en matière d'hydromorphologie et de continuité des cours d'eau.

D'autres territoires à enjeux ont été identifiés au niveau du bassin, en lien avec l'enjeu inondation :

- les territoires à risque d'inondation important (TRI). Dans le bassin Loire-Bretagne, une liste de **22 TRI** a été arrêtée à la fin de l'année 2012. Elle couvre la moitié de la population et des emplois potentiellement exposés.

Un certain nombre de territoires présentent des enjeux de gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de prévention des inondations qui dépassent largement les frontières départementales, régionales, voire de bassins hydrographiques. Sur ces territoires, les limites administratives ont historiquement constitué des freins, plus ou moins marqués, à une gestion à l'échelle adaptée sur l'ensemble du bassin hydrographique. Les principaux territoires concernés sont repris ci-dessous :

- les territoires où devrait émerger un Sage, précisés dans la disposition 12A-1 du Sdage ;
- la baie du Mont-Saint-Michel, à cheval sur deux grands bassins hydrographiques, quatre Sage et deux régions ;
- le bassin versant de l'Authion, concerné par deux régions, deux départements, et concentrant de manière aiguë des problématiques de dégradation des milieux aquatiques, de pollutions diffuses, et d'inondation.

De nombreux autres bassins intersectent plusieurs départements.

Enfin, les territoires couverts par des ententes ou institutions interdépartementales constituent également des territoires à enjeux. Il s'agit d'établissements publics constitués par au moins deux conseils départementaux (dont les départements sont ou non limitrophes), et qui peuvent associer des conseils régionaux ou des conseils municipaux. Les évolutions réglementaires introduites par la loi « métropoles » induisent des évolutions statutaires susceptibles d'engendrer des retraits de certains membres et des évolutions de leur équilibre financier. La question de la pérennité de leur intervention sur des missions de type Gemapi s'en trouve donc posée.

A l'échelle locale, il s'agit en amont de toute réflexion sur l'organisation des compétences de déterminer les principaux enjeux en matière de Gemapi (altérations hydromorphologiques, continuité, zones humides, têtes de bassin versant, zones d'expansion de crues, lien terre-mer, problématique particulière des zones estuariennes...). Cette identification pourra utilement s'appuyer sur les documents de bassin (Etat des lieux du Sdage, Sdage, Programme de mesures, Evaluation préliminaire des risques d'inondations (EPRI), Plan de gestion des risques d'inondations (PGRI)), sur les plans d'action opérationnels territorialisés adoptés par les missions inter-services de l'eau et de la nature (Misen), sur les Sage lorsqu'ils existent, ainsi que sur les Stratégies locales de gestion des risques d'inondations (SLGRI) et les Plans d'actions de prévention des inondations (PAPI).

5.2- Eau potable

Compte tenu des éléments précédemment détaillés, plusieurs territoires sont identifiés comme étant à enjeux sur l'eau potable.

- Les 210 captages prioritaires en eau potable, et sensibles à la pollution par les nitrates et les pesticides, listés dans la disposition 6C-1 du Sdage.
- Les territoires où la ressource doit être prioritairement réservée à l'eau potable, précisés dans l'orientation 6E du Sdage.
- Les territoires nécessitant d'assurer l'équilibre entre ressource et besoin à l'étiage, et en particulier : les territoires en zone de répartition des eaux, les territoires listés dans les dispositions 7B-3 (bassins avec un plafonnement, au niveau actuel, des prélèvements à l'étiage pour prévenir l'apparition d'un déficit quantitatif), et 7B-5 (axes réalimentés par soutien d'étiage du Sdage). Sur ces vastes territoires les secteurs connaissant des rendements primaires de réseau d'eau potable inférieurs à 75 % en zone rurale et 85 % en zone urbaine sont particulièrement ciblés.

- Les territoires à enjeux sanitaires pour la distribution de l'eau potable. Les secteurs concernés sont :
 - les captages alimentant des secteurs de forte affluence touristique situés sur le littoral ;
 - les captages présentant un enjeu bactériologique situés à l'amont du bassin Loire-Bretagne ;
 - les captages naturellement riches en arsenic et sélénium situés en régions Centre-Val de Loire, ex Poitou-Charentes ou Auvergne Rhône-Alpes ;
 - l'axe Loire, l'axe Allier et pour la Bretagne l'ensemble des cours d'eau (la Vilaine, le Blavet, l'Elorn, l'Aulne et leurs affluents ainsi que les différents cours d'eau côtiers) en tant que prises d'eau superficielles.

5.3- Assainissement

Pour ce qui concerne l'assainissement collectif, l'état des lieux du Sdage Loire-Bretagne (décembre 2013) indique que les apports de macro-polluants constituent encore un risque pour 27 % des masses d'eau. Par ailleurs, le programme de mesures associé au Sdage permet de cibler certains territoires devant faire l'objet d'actions de traitement des effluents des stations d'épuration, nécessaires à l'atteinte du bon état des eaux, et d'actions d'amélioration de la collecte des eaux usées, notamment pour assurer une meilleure maîtrise des transferts des eaux usées par temps de pluie.

Pour ce qui concerne l'assainissement non collectif, le Sdage n'identifie pas de zones à enjeu environnemental, le poids de l'assainissement non collectif parmi les différentes sources de pollution organique étant très faible à l'échelle du bassin Loire-Bretagne. En revanche, les bassins versants situés en amont de zones conchylicoles et de pêche à pied professionnelle, tels que définis dans l'orientation 10D du Sdage, présentent des enjeux sanitaires particulièrement marqués. Les départements concernés par ces zones sont les Côtes-d'Armor, le Finistère, l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan, la Loire-Atlantique et la Vendée.

6- Équipements structurants du bassin Loire-Bretagne

6.1- Gemapi

Pour le bassin Loire-Bretagne, il est principalement retenu comme critère d'identification des équipements structurants, l'existence d'enjeux interrégionaux ou interdépartementaux associés à ces ouvrages. Les principaux ouvrages à enjeux ainsi identifiés sont :

- le barrage de Villerest, situé sur la Loire, à six kilomètres de l'agglomération de Roanne, dans le département de la Loire. Il assure le soutien de l'alimentation en eau à l'étiage de la Loire (irrigation, alimentation en eau potable, refroidissement des centrales EDF). C'est en outre le seul barrage écrêteur de crues du bassin de la Loire (de Roanne à Nantes) : il écrête les grandes crues et permet de réduire les conséquences des crues à l'aval sans aggraver les inondations à l'amont du barrage. Par cette seconde fonction, le barrage de Villerest contribue à la prévention des inondations au sens de la Gemapi. L'Établissement public Loire (EP Loire), établissement public territorial de bassin (EPTB), en est le gestionnaire et pourra conserver cette compétence ;
- les systèmes d'endiguement du bassin Loire-Bretagne constitués des digues de protection et autres ouvrages (remblais, déversoirs), dont la Dreal de bassin Loire-Bretagne a dressé un état des lieux en 2015 ;
- les canaux, dont certains sont actuellement gérés et entretenus par des conseils départementaux. Pour certains, ils ne font pas partie du domaine public fluvial et sont par conséquent concernés par les dispositions relatives à la Gemapi, au titre du 2° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement visant « l'entretien et l'aménagement des canaux et des cours d'eau ».

6.2- Eau potable

Pour le bassin Loire-Bretagne, les équipements structurants pour l'exercice de la compétence eau potable sont :

- le barrage de Naussac (et Villerest, voir plus haut). Le barrage de Naussac est situé sur le Donozau (affluent de l'Allier), près de Langogne en Lozère. La retenue est alimentée par le bassin versant du Donozau et par une dérivation gravitaire du Chapeauroux. Elle dispose d'un volume utile de 190 Mm³. Sa principale fonction est l'alimentation en eau de l'Allier (et par conséquent de la Loire en complément de Villerest). En période d'étiage, une gestion combinée des barrages de Villerest et de Naussac est mise en œuvre pour atteindre des débits minimums en divers points de l'Allier et de la Loire, pour assurer les besoins d'alimentation en eau (irrigation, alimentation en eau potable des agglomérations, refroidissement des centrales EDF). L'Établissement public Loire (EP Loire), établissement public territorial de bassin (EPTB), en est le gestionnaire ;
- les barrages, propriétés de conseils départementaux ou de structures en émanant. Des barrages sont actuellement gérés et entretenus par des conseils départementaux, qui peuvent également en détenir la propriété directement ou à travers des structures dédiées. C'est par exemple le cas des barrages du Cébron et de Touche Poupard, dans le département des Deux-Sèvres, de Saint-Fraimbault-de-Prières en Mayenne ou de Rochebut dans l'Allier. Si la loi NOTRe n'emporte pas directement de transfert de propriété ou de gestion vers les EPCI à fiscalité propre, la capacité d'intervention des conseils départementaux s'en trouve néanmoins interrogée, notamment en termes de financement. Cette interrogation se trouve renforcée, dans le cas de barrages multi-fonctionnels, associant l'alimentation en eau potable à la prévention des inondations ;
- les 22 retenues utilisées en eau potable, et sensibles à l'eutrophisation, listées à l'orientation 3B-1 du Sdage.
- Les ouvrages de transfert d'eau entre grands bassins hydrographiques ou entre sous bassins (exemple : complexe de Montpezat prélevant de l'eau dans le bassin de la Loire – en Haute-Loire – pour la transférer dans le bassin de l'Ardèche – sur le bassin Rhône-Méditerranée)

6.3- Assainissement collectif et non collectif

À l'échelle du bassin Loire-Bretagne, aucun équipement structurant dans le domaine de l'assainissement n'a été identifié.

6.4- Équipements structurants à l'échelle locale

À une échelle locale, un « équipement structurant » peut être toute installation, ouvrage ou aménagement nécessaire à l'exercice d'une compétence : (1) dont la défaillance est de nature à remettre en cause la continuité du service rendu ; (2) et/ou situé en dehors/éloigné du périmètre de l'EPCI-FP qui en bénéficie. À titre d'exemple, on peut citer le cas d'un captage d'eau potable situé en dehors du périmètre de la communauté de communes qui en est bénéficiaire, d'une interconnexion permettant de relier des réseaux de distribution d'eau assurant la continuité de l'approvisionnement et la sécurisation de l'alimentation en eau potable tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Cela peut également être une station d'épuration recevant les eaux usées de plusieurs collectivités et située hors de leur territoire respectif, ou bien encore un barrage de protection contre les inondations. La gestion, le maintien en condition opérationnelle et le renouvellement des équipements structurants doivent donc être pris en compte dans la réflexion d'organisation des compétences au niveau local.

7- Propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités

La présente partie du document porte sur des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités, relatives aux compétences Gemapi, eau potable, assainissement collectif et non collectif. Ces propositions n'ont pas de portée prescriptive. En effet, en tant qu'annexe du Sdage, le présent document doit respecter les sources normatives qui lui sont supérieures. À ce titre, il ne saurait porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ces propositions constituent plutôt des préconisations pouvant appuyer les réflexions en cours des collectivités territoriales.

Dans tous les cas, la diversité des territoires du bassin nécessite une déclinaison locale des présentes propositions, afin de tenir compte des enjeux spécifiques rencontrés. L'affirmation d'un modèle unique ou uniforme n'aurait, en conséquence, pas de sens. À ce titre, les propositions du présent chapitre n'ont pas vocation à être systématiquement déclinées dans tous les territoires. En effet, sur un territoire donné, en fonction des enjeux rencontrés, certaines propositions peuvent s'avérer plus adaptées que d'autres.

Par ailleurs, la déclinaison des propositions pourra se faire progressivement dans le temps, certaines dans l'année à venir, d'autres en plusieurs étapes.

Deux objectifs majeurs ont guidé l'élaboration de ces propositions :

- être en capacité d'atteindre les objectifs fixés par les directives européennes et leur transposition en droit français, au premier rang desquelles la directive « inondation » et la directive-cadre sur l'eau ;
- assurer la continuité de l'action publique, pour aller vers son renforcement : les réorganisations à venir ne doivent pas induire « l'arrêt » des dynamiques déjà engagées, et doivent au contraire servir à les renforcer.

7.1- Propositions d'ordre général

Préalable

La prise de compétence en eau et assainissement des EPCI à fiscalité propre conduit, dans la plupart des départements, à une réduction considérable du nombre d'entités compétentes dans ces domaines. Dans de nombreux territoires, ces regroupements constituent en soi une « rationalisation » suffisante de l'organisation de ces services. Toutefois, dans certaines situations spécifiques présentant un enjeu, des regroupements complémentaires peuvent être pertinents. Ces regroupements doivent permettre de maintenir le lien aux usagers et être conduits pour garantir un service de qualité.

En revanche, dans le domaine de la Gemapi, les organisations retenues doivent permettre d'assurer une cohérence d'organisation par sous-bassins hydrographiques ou par secteurs cohérents au titre de la protection contre les inondations.

Favoriser des structures de « taille suffisante »

Proposition n° 1 : les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à l'échelle de structures de « taille suffisante », permettant d'assurer un exercice des compétences Gemapi, ou eau potable, ou assainissement collectif, ou assainissement non collectif, compatible avec l'atteinte des objectifs européens et français dans le domaine de l'eau.

Favoriser le maintien des structures, apportant satisfaction

Proposition n° 2 : les collectivités territoriales sont invitées à favoriser le maintien des structures supra-communales existantes, apportant satisfaction. Ce principe peut être traduit principalement selon deux voies :

- pour les syndicats pérennisés par la loi, maintien des EPCI à fiscalité propre en tant que membres de ces structures, en substitution de leurs communes membres ;
- pour les syndicats devant être dissous en application de la loi, possibilité d'engagement d'une réflexion visant l'élargissement de leur périmètre. Dans le cas de l'eau potable, de l'assainissement, ce syndicat devra intersecter au moins trois EPCI à fiscalité propre.

Favoriser un exercice le plus intégré possible des missions de chacune des compétences

Proposition n° 3 : les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à l'échelle de structures assurant, autant que cela est possible, l'ensemble des missions constituant une même compétence.

Favoriser l'articulation des compétences « eau » entre elles et avec d'autres compétences

Proposition n° 4 : la prise de compétence eau et assainissement pour les EPCI à fiscalité propre doit permettre de renforcer le lien entre ces nouvelles compétences et avec les autres dévolues antérieurement. En particulier, il est recommandé de corréliser plus fortement l'exercice de la compétence urbanisme et aménagement à l'exercice de la compétence eau potable et assainissement (incluant les eaux pluviales urbaines).

Il s'agit, en effet, de garantir que les choix de développement du territoire soient compatibles avec les ressources disponibles, et la préservation et la reconquête de la qualité des eaux et des milieux aquatiques. Cette recommandation prend une importance d'autant plus grande que les ressources sont fragiles et limitées et que les perspectives de développement (notamment de croissance démographique) sont importantes.

Cette articulation doit être assurée y compris en cas de délégation ou de transfert de compétences.

Favoriser une gestion durable et solidaire de la ressource en eau

Proposition n° 5 :

La gestion durable et globale du patrimoine

Les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à des échelles favorisant une gestion durable du patrimoine (réseaux, stations de traitements, digues...). Une attention particulière est requise pour assurer l'unicité du gestionnaire pour un même système « physique ».

Pour cela, il est recommandé d'établir un diagnostic avant toute décision de réorganisation, comprenant :

- un état des lieux du patrimoine : situation géographique, propriété et gestion, état ;
- un état des lieux des compétences techniques, administratives et financières des personnels en charge de la gestion de ce patrimoine ;

- une programmation des priorités en termes d'investissement et de renouvellement, à court/moyen/long terme. Cette programmation concourra à l'atteinte des objectifs européens et français en termes de protection des populations contre les risques d'inondation, de distribution d'eau potable et de « bon état » des masses d'eau ;
- un chiffrage des travaux, afin d'établir une stratégie collective et faire converger à terme les tarifs.

Les solidarités urbain-rural, amont-aval

Les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à des échelles qui favorisent les solidarités territoriales et financières, en particulier « urbain-rural » et « amont-aval ». Cela peut se traduire par la nécessité de consolider, voire de faire émerger, des structures dépassant les échelles administratives des EPCI à fiscalité propre. Ces structures peuvent notamment s'organiser à l'échelle de grands bassins de vie et/ou hydrographiques.

Vers la convergence des prix

Les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à des échelles, visant à terme la convergence du prix de l'eau, participant à la mise en œuvre concrète d'une solidarité territoriale et financière.

Pour cela, il est recommandé d'établir un diagnostic avant toute décision de réorganisation, qui comprendra :

- un état des lieux des différents modes de gestion : régie, délégation de service public ;
- un audit des contrats en cours (échancier, appréciation qualitative...), le cas échéant. Une attention particulière pourra être portée à ceux arrivant à échéance d'ici le 1^{er} janvier 2020 ;
- un diagnostic du patrimoine.

Cette convergence pourra se faire plus ou moins progressivement selon les territoires.

Dans tous les cas, elle doit participer à une information plus transparente et claire pour les citoyens. L'échelle de regroupement des collectivités territoriales devra permettre d'assurer un suivi exhaustif de la qualité du service et de ses implications sur le prix de l'eau. En conformité avec l'article L. 2224-5 du Code général des collectivités territoriales, elles doivent être en mesure de transmettre l'ensemble des informations nécessaires au système d'information sur les services publics de distribution d'eau et d'assainissement, sur la base du rapport annuel sur le prix et la qualité des services, et de garantir la fiabilité de ces informations. Ces informations participent à la bonne information et participation des citoyens.

Veiller à bien articuler les échelles de planification et de maîtrise d'ouvrage, afin d'amplifier la mise en œuvre d'actions sur le terrain

Proposition n° 6 : les collectivités territoriales sont invitées à s'organiser de manière à favoriser la bonne articulation, éviter les doublons et rechercher les synergies entre les structures en charge de la planification, les structures en charge de l'animation, la coordination et la programmation, et les structures en charge de la mise en œuvre opérationnelle des actions.

Les structures suivantes, lorsqu'elles interviennent au moins en partie sur un même territoire, sont donc invitées à clarifier leurs missions respectives et modalités de coordination :

- les structures portant des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage). Cela vaut en particulier sur les deux territoires ciblés dans la disposition 12A-1 du Sdage Loire-Bretagne où l'émergence de Sage est nécessaire ;
- les structures portant des contrats territoriaux de l'agence de l'eau ;

- les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ;
- les établissements d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) ;
- les syndicats mixtes compétents dans le domaine de l'eau ;
- les EPCI à fiscalité propre ;
- les structures porteuses de stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) ;
- les structures d'appui départemental (Satese, Cater/Aster...).

Le rôle de coordination peut légitimement être assuré sur leur périmètre par les EPTB, lorsqu'ils existent.

Les commissions locales de l'eau constituent par ailleurs un lieu important de la mise en cohérence des politiques et des interventions des différents acteurs à l'échelle des bassins hydrographiques, cette mise en cohérence présentant un enjeu particulièrement marqué lorsque les maîtrises d'ouvrages ne sont pas elles-mêmes assurées à l'échelle hydrographique.

Lorsqu'elle a pris la compétence d'animation et de la concertation des politiques de l'eau sur son territoire, la Région est invitée à faciliter l'organisation de cette clarification et coordination sur le territoire régional.

7.2- Gemapi

Prendre en compte les préconisations de la mission d'appui technique de bassin pour la structuration de la maîtrise d'ouvrage Gemapi

Proposition n° 7 : favoriser une structuration basée sur les enjeux (de prévention des inondations, de gestion des milieux aquatiques ou de bon état), en tenant compte des structures existantes.

Les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper en tenant compte des préconisations de la mission d'appui technique du bassin Loire-Bretagne reprises ci-après.

- Pour l'organisation de la compétence Gemapi, il est tenu compte des structures existantes ; les recommandations qui suivent visent une structuration à moyen terme qui, si elle permet de préserver la pérennité des entités exerçant déjà efficacement tout ou partie de la compétence, peut être atteinte par étapes. Sans perdre de vue cet objectif, dans cette phase transitoire, des coopérations formalisées entre structures existantes peuvent être promues et organisées ; la coordination par une structure *ad hoc* peut être nécessaire : les EPTB notamment peuvent remplir ce rôle. Le critère de solidité financière et technique des nouvelles structures mises en place pour exercer la compétence Gemapi doit être pris en compte.
- Au regard de la pluralité des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre, leurs nouvelles délimitations, issues de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale, ne couvrent pas nécessairement un bassin hydrographique ou un bassin de risque. Pour l'exercice de la compétence Gemapi, ces EPCI à fiscalité propre peuvent se regrouper au sein de syndicats mixtes dont le périmètre pourra être choisi en tenant compte de critères physiques liés à l'objet de la compétence Gemapi.

Aussi, lorsque le bassin versant ou le bassin de risque n'est pas inclus dans le périmètre d'un seul EPCI à fiscalité propre, et lorsque les enjeux de gestion des milieux aquatiques, de prévention des inondations ou de bon état des eaux le justifient, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper en syndicat(s) mixte(s) pour l'exercice de la compétence Gemapi sur des périmètres cohérents avec ces enjeux. Les points suivants complètent cette approche pour certains territoires.

- Dans les territoires à risque d'inondation important (TRI), au travers des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), l'unification des maîtrises d'ouvrage et de la gestion des ouvrages de protection (5° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) est recherchée pour une même zone protégée, conformément à la disposition 4-5 du PGRI.
- Dans les territoires où l'enjeu d'inondation par les cours d'eau est important, tout particulièrement pour les TRI concernés par un risque d'inondation fluviale, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper au sein d'un syndicat mixte assurant l'ensemble (1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) de la compétence Gemapi et ce, à l'échelle du bassin de risque ; ce périmètre correspond le plus souvent à celui du TRI ou de la SLGRI ; la définition du périmètre prend en compte le critère de solidarité amont-aval. Dans le respect de ce qui précède, lorsque le territoire est à la confluence de plusieurs cours d'eau importants, un syndicat mixte par cours d'eau peut être envisagé si besoin.
- Dans les territoires où l'enjeu de submersion marine est important, tout particulièrement pour les TRI en risque de submersion marine, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper en syndicats mixtes exerçant au moins la défense contre les inondations et contre la mer (5° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) sur un périmètre adapté au bassin de risque, étendu si besoin à la ou les cellules hydrosédimentaires, et suffisant pour assurer sa capacité financière et technique (surtout lorsqu'il s'agit de gérer des digues).
- Dans les territoires de baie, de rade, de fleuve côtier ou d'estuaire, lorsque les problématiques d'inondation fluviales et de submersions marines sont mêlées, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper à l'échelle de la baie, de la rade, du fleuve côtier ou de l'estuaire, *a minima* au sein d'un syndicat mixte exerçant toute la compétence Gemapi (1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) ; le périmètre peut être adapté au bassin de risque.
- Pour la reconnaissance en Epage, la cohérence avec les périmètres des Sage existants ou avec les unités hydrographiques cohérentes, doit être recherchée (voir illustrations 1 et 2 en annexe) ; cette recommandation ne vise pas à ce que le périmètre d'un Epage soit systématiquement au moins égal à celui du Sage ; toutefois, il convient de veiller à une cohérence hydrographique des périmètres concernés.
- En tant que de besoin, la structuration de la maîtrise d'ouvrage Gemapi s'établit dans un cadre élargi aux compétences « eau et assainissement » ; ceci contribue à une approche intégrée de la politique de l'eau.
- Si la couverture du territoire par les EPTB existants est pérenne, conformément à la disposition 12E-1 du Sdage, une réflexion sur la rationalisation des structures existantes doit néanmoins être engagée sur les fleuves côtiers bretons et leurs bassins versants ; le préfet de la région Bretagne organise cette réflexion en relation avec le conseil régional.
- Les EPTB, qu'ils portent ou non des Sage, et les structures porteuses de Sage notamment, accompagnent en cas de besoin les collectivités dans l'émergence des maîtrises d'ouvrage Gemapi.

Bretagne

Proposition n° 8 : les collectivités territoriales concernées sont invitées à poursuivre le travail engagé pour aboutir à une gouvernance de l'eau, répondant aux cinq préalables et aux six principes de la contribution bretonne adoptée par la conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatique (CBEMA), et à la présente Socle.

Marais Poitevin

Proposition n° 9 : les collectivités concernées sont invitées à poursuivre les réflexions engagées pour s'organiser en visant un scénario permettant d'assurer une cohérence hydraulique et une coordination à l'échelle de ce territoire.

Axe Loire moyenne

Proposition n° 10 : dans le cadre du transfert programmé de la gestion des digues domaniales, les collectivités concernées par ces systèmes d'endiguement de la Loire moyenne sont invitées à s'organiser en visant à garantir la prise en compte du niveau de dépendance hydraulique existant entre ces territoires.

Elles pourront s'appuyer sur les deux scénarii d'organisation en cours d'approfondissement :

- une prise en charge des digues domaniales par l'Établissement public Loire ;
- la constitution de syndicats regroupant chacun par grands systèmes de vals cinq à sept EPCI à fiscalité propre.

Favoriser des structures spécifiques, dans les territoires à enjeux interdépartementaux

Proposition n° 11 : dans la baie du Mont-Saint-Michel, les collectivités territoriales sont invitées à faire émerger un EPTB.

Il convient d'approfondir la réflexion en cours, afin que cet EPTB puisse coordonner en particulier les thématiques suivantes :

- la compétence Gemapi, pour l'ensemble des missions la constituant ;
- le portage des Sage ;
- la lutte contre les pollutions diffuses (algues vertes).

Proposition n° 12 : dans le bassin versant de l'Authion, les collectivités territoriales sont invitées à faire émerger une structure de maîtrise d'ouvrage unique (Epage ou syndicat mixte).

Il convient d'approfondir la réflexion en cours de sorte que cette structure puisse :

- assurer la compétence Gemapi, pour l'ensemble des missions la constituant. Cependant, s'il apparaît plus pertinent aux acteurs du bassin de distinguer, au sein du bloc Gemapi, la gestion des digues, en particulier celles de Loire, en application de la disposition 10, celle-ci pourra être assurée par une structure intervenant sur une plus vaste échelle territoriale
- assurer le portage du Sage.

Proposition n° 13 : dans les territoires couverts par des ententes ou des institutions interdépartementales, et si ces structures apportent satisfaction (cf. proposition n° 2), les collectivités territoriales sont invitées à favoriser le maintien de structures assises sur leur périmètre actuel, voire élargi, et sous la forme juridique d'un syndicat mixte auquel adhèrent les EPCI à fiscalité propre.

Favoriser une maîtrise d'ouvrage complète et unique pour les canaux

Proposition n° 14 : les collectivités territoriales sont invitées à favoriser, là où elle n'existe pas, la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage complète et unique des canaux représentant des enjeux majeurs, notamment à l'échelle départementale. Cela s'accompagne idéalement d'un transfert de propriété.

Favoriser des structures aux statuts juridiques clairs et opérants

Proposition n° 15 : les collectivités territoriales prenant la compétence Gemapi sont invitées à élaborer leurs statuts en visant précisément les éléments de mission la constituant (cf. I de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement), à savoir :

- 1° l'aménagement de bassin hydrographique ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° l'entretien et l'aménagement de cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° la défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Favoriser les regroupements articulant la Gemapi et la lutte contre les pollutions diffuses

Proposition n° 16 : les collectivités territoriales compétentes sont invitées à favoriser les regroupements articulant la Gemapi et la lutte contre les pollutions diffuses, ou *a minima* à se coordonner sur ces compétences, en particulier dans les secteurs identifiés par la disposition 1C-4 du Sdage relative à la « lutte contre l'érosion des sols » et sur les bassins versants dont les masses d'eaux sont dégradées par les nitrates, les pesticides ou produisent des flux de nitrates à l'origine de proliférations d'algues vertes, notamment sur le littoral.

7.3- Eau potable

Favoriser un exercice intégré de la compétence eau potable

Proposition n° 17 : pour la compétence eau potable, les collectivités territoriales sont invitées à regrouper au sein de la même structure l'ensemble des missions constituant la compétence (production, transfert, distribution) sur un même territoire. Une vigilance particulière est nécessaire pour éviter les « doublons » sur un même secteur : cela concerne en particulier les départements Cher, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Vienne.

Favoriser des regroupements permettant de mettre en place, poursuivre, amplifier les dynamiques de lutte contre les pollutions diffuses

Proposition n° 18 : pour la compétence eau potable, les collectivités territoriales concernées par des pollutions diffuses de leur ressource sont invitées à se regrouper ou *a minima* à se coordonner à l'échelle de territoires adaptés à la conduite d'actions de prévention de ces pollutions.

Cela vaut en particulier pour :

- les 22 retenues utilisées en eau potable de la disposition 3B-1 du Sdage. Les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à l'échelle de structures favorisant la mise en œuvre de mesures de bonne gestion du phosphore et des risques de transfert ;
- les 210 captages prioritaires de la disposition 6C-1 du Sdage. Les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à l'échelle de structures favorisant la délimitation des aires d'alimentation de ces captages, et la mise en œuvre de programmes d'actions. L'inclusion de l'aire d'alimentation au sein du périmètre d'une seule structure paraît opportun.

Favoriser des regroupements permettant de sécuriser la ressource

Proposition n° 19 : les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à l'échelle de territoires adaptés à la sécurisation de l'alimentation en eau des populations

Cela est en particulier indispensable dans les territoires présentant des fragilités d'ordre qualitatif ou quantitatif. Dans ce dernier cas, les collectivités s'appuyant majoritairement sur une ressource d'origine superficielle sont particulièrement concernées, au premier rang desquelles les collectivités des départements littoraux.

En dehors de ces territoires, une coordination des collectivités doit *a minima* être recherchée pour assurer cette sécurisation.

Une vigilance est requise pour la gestion d'équipements structurants (retenues d'eau, interconnexions...) où interviennent les conseils départementaux. Une nouvelle organisation favorisant les solidarités territoriales et financières devra être recherchée.

Proposition n° 20 : les collectivités territoriales sont invitées à prendre en compte dans leurs réflexions relatives à l'organisation de la compétence eau potable les orientations définies par les schémas départementaux d'alimentation en eau potable.

En l'absence de tel schéma sur leur territoire, les collectivités territoriales peuvent engager des réflexions équivalentes en s'appuyant sur les recommandations de la disposition 6A- 1 du Sdage pour élaborer un état des lieux :

- l'origine (eaux superficielles ou eaux souterraines) et le volume des eaux pompées et utilisées ; la population raccordée ;
- le nombre de captages en eaux superficielles et en eaux souterraines ;
- la qualité des ressources utilisées avec les fréquences de dépassement des normes sur les eaux brutes ;
- le nombre de captages disposant d'un arrêté de protection ;
- l'existence de solutions de secours ;
- le nombre et la carte des captages dont la distribution de l'eau a été arrêtée de façon durable et les motifs de cet arrêt ;
- les populations concernées par des autorisations exceptionnelles d'utilisation de ressources ne respectant pas les exigences de qualité des eaux brutes ainsi que celles concernées par une procédure de dérogation sur l'eau distribuée ;
- les captages jugés stratégiques pour l'alimentation en eau actuelle ou future dans le département au regard de leur qualité, de leur productivité, de leur capacité à servir de ressource de substitution et de l'importance de la population raccordée ;
- les schémas des réseaux (adduction et distribution et les programmes de gestion patrimoniale des réseaux) ;
- les schémas de sécurisation sanitaire.

Favoriser la prise en compte de la sécurisation sanitaire des installations d'eau potable sur le plan technique et organisationnel

Proposition n° 21 : les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à l'échelle de territoires adaptés à la sécurisation sanitaire de leurs installations, en particulier sur les territoires à enjeux identifiés. La réalisation préalable de plans de gestion de sécurité sanitaire des eaux, identifiant les principaux risques de contamination de l'eau distribuée et déterminant les mesures de maîtrise de risques associées, est recommandée pour définir les stratégies de mise en commun et en cohérence des équipements, et dégager les priorités d'investissement ou de renouvellement dans les années à venir.

Veiller à bien articuler les échelles de planification et de maîtrise d'ouvrage, en particulier sur les territoires présentant une fragilité quantitative de la ressource en eau

Proposition n° 22 : les collectivités territoriales compétentes en eau potable sont invitées à bien s'articuler avec les structures en charge de la « planification », au premier rang desquelles :

- les Sage, et notamment :
 - dans les territoires où la ressource doit être prioritairement réservée à l'eau potable (orientation 6E du Sdage),
 - dans les territoires nécessitant d'assurer l'équilibre entre ressource et besoin, à l'étiage (orientation 7B du Sdage, notamment dispositions 7B-2, 7B-3, 7B-4 et 7B-5) ;
- les comités de gestion ou les commissions locales de l'eau (CLE), déjà installés pour :
 - la nappe de Beauce,
 - le Marais Poitevin,
- la nappe du Cénomani.

Mettre en place des organisations « supra » en particulier dans les territoires où la ressource doit être prioritairement réservée à l'eau potable

Proposition n° 23 : les collectivités territoriales ou leurs regroupements compétents en eau potable, ainsi que les commissions locales de l'eau (CLE) sont invités à se coordonner afin d'élaborer des schémas de gestion des nappes à réserver pour l'alimentation en eau potable.

Proposition n° 24 : en application des articles L. 1111-10 et L. 3232-1-1 du Code général des collectivités territoriales, les conseils départementaux apportent leur appui technique et, le cas échéant, financier sur l'eau potable, en particulier durant la période de réorganisation des compétences.

7.4- Assainissement collectif

Favoriser un exercice intégré de la compétence assainissement

Proposition n° 25 : pour la compétence assainissement collectif, les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper à l'échelle de structures exerçant l'ensemble des missions constituant la compétence (collecte, transport, dépollution), tant pour les eaux usées que pour les eaux pluviales urbaines.

Favoriser des regroupements permettant de mettre en place, poursuivre, amplifier les dynamiques de lutte contre les pollutions ponctuelles

Proposition n° 26 : pour les secteurs visés par le programme de mesures associé au Sdage 2016-2021, et en particulier dans les zones protégées conchylicoles et de baignade, les collectivités territoriales sont invitées à se regrouper, ou, *a minima*, à se coordonner, à une échelle permettant d'atteindre des objectifs de qualité de « rejet » compatibles avec la sensibilité des milieux aquatiques concernés.

Cela passe notamment par des actions :

- d'amélioration de la collecte des eaux usées, notamment pour assurer une meilleure maîtrise des transferts des eaux usées par temps de pluie ;
- de traitement des effluents des stations d'épuration (équipements complémentaires, réhabilitation, voire création).

En particulier sur le littoral, il est recommandé : (1) d'étudier les solutions alternatives au rejet dans les eaux littorales (disposition 10B-3 du Sdage), (2) d'équiper de dispositifs de récupération des macro-déchets les principaux exutoires contributeurs et de les traiter (disposition 10B-4 du Sdage).

Favoriser des organisations permettant une gestion intégrée des eaux pluviales urbaines

Proposition n° 27 : les collectivités territoriales exerçant la mission eaux pluviales de la compétence assainissement sont invitées à élaborer leurs statuts ou leurs décisions de transfert/délégation en visant précisément les éléments entrant en compte dans cette mission. Un état des lieux des compétences et du patrimoine est un préalable indispensable (cf. proposition n° 5).

Proposition n° 28 : les collectivités territoriales sont invitées à exercer la mission eaux pluviales, en privilégiant une gestion intégrée, en lien étroit avec l'exercice des compétences d'aménagement et d'urbanisme.

Cette gestion est mise en œuvre en compatibilité avec l'orientation 3D du Sdage, et notamment ses dispositions « 3D-1 Prévenir le ruissellement et la pollution des eaux pluviales dans le cadre des aménagements », « 3D-2 Réduire les rejets d'eaux de ruissellement dans les réseaux d'eaux pluviales » et « 3D-3 Traiter la pollution des rejets d'eaux pluviales ».

Dans les territoires exposés au risque d'inondation, il est recommandé d'interroger l'intérêt de coupler la mission « eaux pluviales » avec la Gemapi permettant de favoriser une approche par bassin versant.

Favoriser le maintien des « petits » équipements apportant satisfaction

Proposition n° 29 : les collectivités territoriales sont invitées à ne pas assimiler regroupement de structures et regroupement d'équipements, qui sont deux problématiques distinctes.

En cohérence avec la disposition 3A-3 du Sdage 2016-2021, les collectivités territoriales sont invitées à favoriser le recours à des techniques rustiques d'épuration (lagunes, filtres plantés de roseaux à écoulement vertical...) pour les ouvrages de faible capacité, lorsque l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage ne nécessite pas de traitement plus poussé. L'efficacité de ces petits ouvrages épuratoires requiert néanmoins un entretien régulier.

Encourager le maintien de l'appui des conseils départementaux

Proposition n° 30 : en application des articles L. 1111-10 et L. 3232-1-1 du Code général des collectivités territoriales, les conseils départementaux sont invités à apporter une assistance technique aux établissements publics de coopération intercommunale compétents, notamment à travers les services d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux (Satese).

7.5- Assainissement non collectif

Pérenniser l'exercice de la compétence à une échelle intercommunale, en invitant à la mise en place de SPANC partout où cela est nécessaire

Proposition n° 31 : les collectivités territoriales sont invitées à mettre en place, partout où cela est nécessaire, des services publics d'assainissement non collectif (SPANC) d'une taille suffisante notamment en terme de capacité financière, pour assurer un service de qualité. .

Sur les zones conchyliques exposées aux pollutions bactériologiques, coordonner l'exercice de la compétence à une échelle égale ou supérieure aux Sage

Proposition n° 32 : afin de restaurer et/ou de protéger la qualité des eaux des zones conchyliques et de pêche à pied professionnelle, il est recommandé que la compétence « assainissement non collectif » fasse l'objet d'une coordination thématique à l'échelle du périmètre du Sage côtier.

Conclusion

Pour la mise en œuvre des propositions formulées dans la présente Socle, les collectivités territoriales pourront rechercher auprès des acteurs du territoire de niveau *supra* une mobilisation des capacités d'expertise ou de financements.

À ce titre, l'intervention des conseils départementaux revêt une importance particulière notamment en période de réorganisation.

Les Conseils régionaux sont invités à poursuivre la mobilisation des acteurs régionaux autour des enjeux de l'eau. Dans le cadre de leurs compétences en matière de planification en faveur du développement durable des territoires, les conseils régionaux sont invités à prendre en compte les enjeux de l'eau dans leurs politiques d'aménagement, en particulier au sein des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) en cours d'élaboration. Les conseils régionaux sont par ailleurs invités à amplifier la mobilisation de l'ensemble des fonds européens disponibles pour le petit et le grand cycle de l'eau, et à établir des documents à destination des élus leur permettant d'élaborer leurs demandes de subvention.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne pourra être mobilisée avec son expertise et ses financements, notamment via les contrats territoriaux, en favorisant les collectivités territoriales ayant pour projet de développer à une échelle adaptée, une vision globale et de long terme de la gestion de la ressource et de leur patrimoine.

Enfin, les services de l'État, notamment les directions départementales des territoires (et de la mer), pourront être sollicités au titre de leur mission de conseil aux territoires.

Crédit logo : aelb-dic-cb