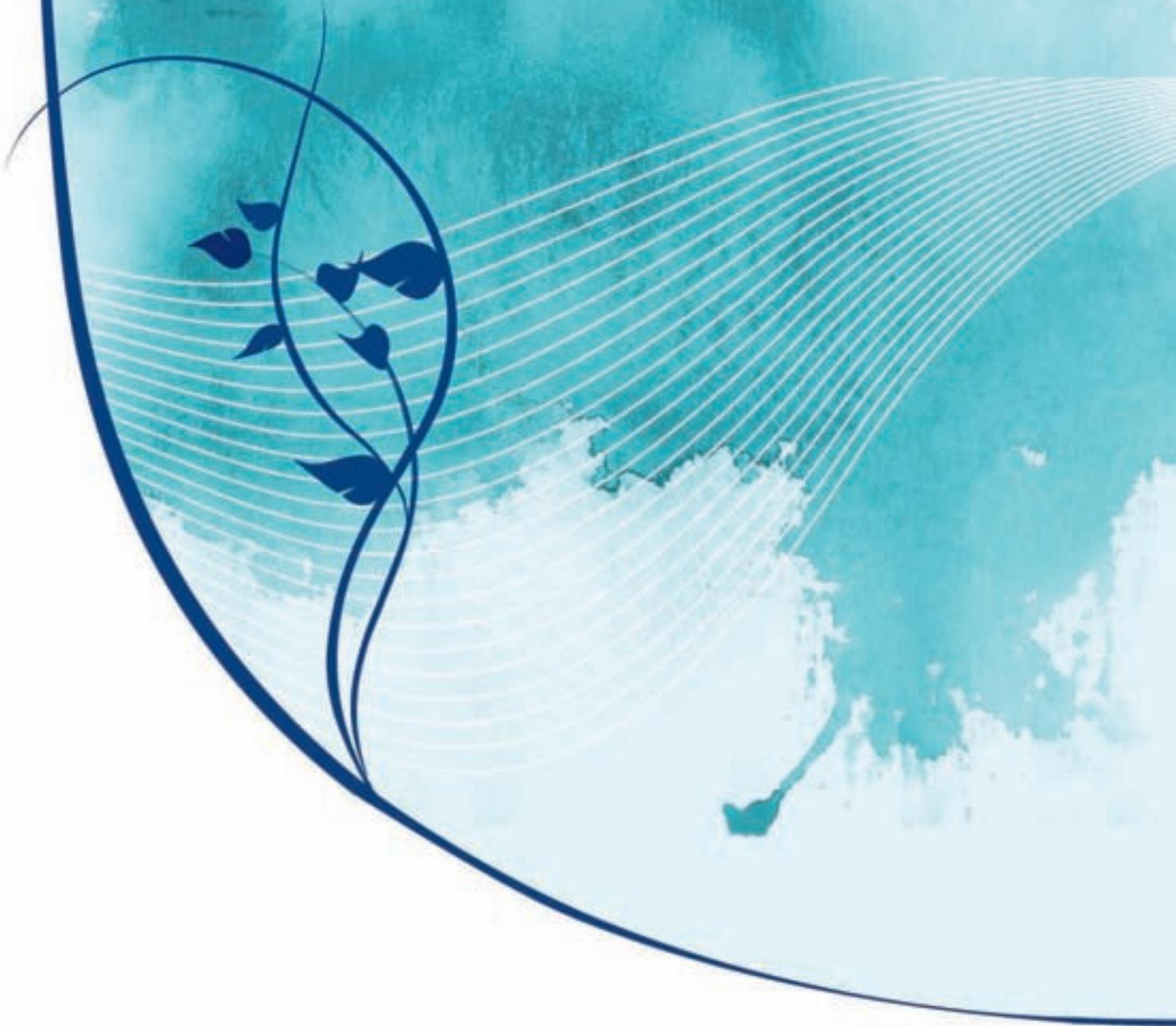


# La gestion des cours d'eau

une organisation existante  
à adapter aux enjeux actuels



## CONTACTS

AGENCE RÉGIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT / PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

**Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques**

*Unité Assainissement & Milieux Aquatiques*

**Véronique Desagher** / [v.desagher@arpe-paca.org](mailto:v.desagher@arpe-paca.org) / [inforrgma@arpe-paca.org](mailto:inforrgma@arpe-paca.org) / 04 42 90 90 58

**Nicolas Metsu** / [n.metsu@arpe-paca.org](mailto:n.metsu@arpe-paca.org) / 04 42 90 90 53

## CRÉDIT PHOTO

© Frédéric Larrey

© Agence Régionale Pour l'Environnement / Provence-Alpes-Côte d'Azur

# PRÉSENTATION DU DOCUMENT

Le présent document a été élaboré avec le concours financier de l'**Union Européenne**, de l'**Agence de l'eau Rhône Méditerranée & Corse**, du **Conseil général de Vaucluse**, de la **Région Provence-Alpes-Côte d'Azur** et des Départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Bouches-du-Rhône et du Var dans le cadre de l'**Agence Régionale Pour l'Environnement et l'écodéveloppement**. Il a été réalisé par le **Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques** de Provence-Alpes-Côte d'Azur animé par l'ARPE. La maîtrise d'ouvrage a été assurée par l'ARPE qui s'est adjoint les services du bureau d'études **EAUCEA** et de l'avocat, **Philippe MARC**. Cet ouvrage est le fruit d'un large travail collaboratif.

## ONT PARTICIPÉ AUX COMITÉS DE PILOTAGE DE L'ÉTUDE

### *Prestataires de l'étude :*

- Philippe MARC, Avocat à la cour
- Bruno COUPRY, Bureau d'études EAUCÉA

### *Membres actifs du groupe de travail pour la présente étude :*

- Laetitia BAKOUR, Syndicat Intercommunal du Bassin Sud-Ouest du Mont Ventoux
- Christian BALUFIN, Association Syndicale Autorisée Meyne
- Xavier BERNARD, Conseil général des Alpes de Haute-Provence
- Gilles BRIERE, Conseil général de Vaucluse
- Patricia BRUCHET, DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Isabelle CHOUQUET, Conseil général des Hautes-Alpes
- Annelise FREIHAUT, ARPE Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Robert GENTILI, Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Claude HOLYST, ARPE Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Corinne LACROIX, Syndicat d'Aménagement de la Touloubre
- Nicolas METSU, ARPE Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Béatrice ORELLE, Conseil général des Bouches-du-Rhône
- Henri PIGNOLY, Syndicat Mixte d'Aménagement de la Vallée de la Durance (SMAVD), EPTB de la Durance
- Sylvie PIQUENOT, Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse
- Laurent RHODET, Syndicat mixte du bassin des Sorgues (SMBS)
- Anne THEVENOT, Conseil général du Var
- Claudine TREZZY, Conseil général des Bouches-du-Rhône
- Céline VAIRON, Syndicat d'Aménagement du Bassin de l'Arc (SABA)

### *Avec la collaboration de :*

- Violaine UYUNI REYES, Conseil général du Gard
- Frédérique CANCEL TONNELOT, Conseil régional Languedoc Roussillon
- Marc VEROT, Agence de l'eau Rhône Méditerranée & Corse
- et de tous les membres du RRGMA

### *Pour la rédaction des préfaces :*

- Christian DESPLATS, Conseiller régional et Président de l'ARPE
- Laurent NEYER, Directeur régional adjoint de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- Martin GUESPEREAU, Directeur général de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée & Corse

Dossier FEDER N° 5885-37097  
porté par l'ARPE  
Provence-Alpes-Côte d'Azur

“ Expertises techniques en vue de conforter la place des structures de gestion locales de rivières et de bassins versants et d'optimiser l'organisation de la gestion locale de l'eau. ”

### *Coordination :*

- Véronique DESAGHER, ARPE
- Marc CHAROY, Assistant à maîtrise d'ouvrage

# TABLE DES MATIÈRES

## 9 PRÉFACES

- 9 *Christian Desplats, Conseiller régional, Président de l'Agence Régionale Pour l'Environnement (ARPE – Provence-Alpes-Côte d'Azur)*
- 10 *Laurent Neyer, Directeur régional adjoint de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur)*
- 11 *Martin Guespereau, Directeur général de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée & Corse*

## 13 NOTE DE SYNTHÈSE

## 23 PRÉAMBULE

## 25 CHAPITRE 1

### LA GESTION DES COURS D'EAU ET DES BASSINS VERSANTS : ANALYSE DU CADRE D'INTERVENTION ACTUEL

- 27 **La gouvernance de l'eau en France, une construction originale inachevée**
- 27 Un cadre européen prescripteur
- 28 L'échelon national de la politique de l'eau : une gouvernance renforcée
- 29 L'échelon du district : une gouvernance historique reconnue
- 30 L'échelon de l'unité hydrographique : une gouvernance opérationnelle à parachever
- 43 La reconnaissance de la syndicalisation par l'État : une démarche incomplète
- 52 EN BREF**
- 53 **Une évolution des missions exercées par les structures gestionnaires de milieux aquatiques à consolider**
- 56 EN BREF**
- 57 **Un cadre juridique des cours d'eau inadapté aux nouvelles exigences environnementales**
- 58 Le cours d'eau, un cadre législatif en évolution
- 61 Au-delà de l'entretien du cours d'eau, des dimensions juridiques éclatées
- 62 EN BREF**
- 63 **Le fondement de l'intervention des collectivités en pleine mutation**
- 63 Les fondements juridiques de l'intervention d'un Syndicat de rivière
- 68 Les compétences codifiées, obligatoires ou facultatives, des acteurs du grand cycle de l'eau
- 72 EN BREF**
- 73 **Un cadre financier à réévaluer**
- 73 Diversité des modes de financement des syndicats
- 75 Le financement du grand cycle de l'eau, une question mal appréhendée par le législateur
- 76 Des maîtrises d'ouvrages sans indépendance financière
- 78 Les fragilités des financements majoritairement tributaires des aides des Agences de l'eau
- 82 Le cadre économique des collectivités, inégalité des moyens
- 88 EN BREF**
- 89 **CONCLUSION CHAPITRE 1**

**91 CHAPITRE 2****PROPOSITIONS POUR UNE PRISE EN CHARGE DURABLE DE LA GESTION DES COURS D'EAU ET DES OUVRAGES DE PROTECTION**

- 93 L'enjeu d'une rénovation : refonder le lien entre cours d'eau et collectivités publiques
- 94 L'affirmation d'une mission de service public et d'un opérateur spécialisé : l'EPAGE (Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux)
- 94 Une mission de service public environnemental
- 94 Confier cette mission de service public de gestion des cours d'eau aux établissements dédiés reconnus comme EPAGE
- 95 Organiser la cohérence d'intervention des structures de gestion par la distribution des compétences
- 100 Propositions de définition des missions qualifiant un EPAGE

**112 EN BREF****113 L'affirmation du caractère public des cours d'eau et des ouvrages de protection comme vecteur d'unité**

- 113 Un droit de propriété privée déjà limité dans son étendue, premiers pas vers leur caractère public
- 114 Municipalisation des cours d'eau et ouvrages de protection à enjeu : un intérêt général justifiant la création d'un domaine public fluvial territorial
- 115 Une alternative : l'instauration d'une servitude d'utilité publique sur les cours d'eau et les ouvrages de protection
- 117 Une perspective d'évolution des modalités d'intervention des EPAGE

**118 EN BREF****119 Organiser le financement**

- 119 Les principes directeurs
- 121 Scénarios pour de nouvelles sources de financement de la gouvernance locale

**129 EN BREF****130 Les pistes d'évolutions législatives pour la modernisation de la gestion des cours d'eau**

- 130 Éléments de réforme de l'organisation territoriale de la gestion des cours d'eau
- 134 Éléments de réforme proposés pour une modernisation de la prise en charge publique de cours d'eau non domaniaux

**137 CONCLUSION****139 GLOSSAIRES****139 GLOSSAIRE EAU****140 GLOSSAIRE STRUCTURATION**

(extrait de LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES / guide pratique)

**143 BIBLIOGRAPHIE**

# TABLE DES ILLUSTRATIONS

## TABLEAUX

1 Répartition des structures SIVOM, SIVU, SM recensées par Banatic pour les compétences hydraulique et rivière et AEP assainissement .....	32
2 Proportion de structures recensées comme compétentes en matière de "gestion de milieux aquatiques" sur les territoires de Languedoc Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur .....	33
3 Répartition du nombre de SAGE prescrit dans le cadre du SDAGE .....	37
4 Couverture du territoire métropolitain par des SDAGE et contrats de milieux.....	40
5, 6, 7 Nature juridique des structures porteuses de Contrats de rivières, de Sage et de PAPI .....	42
8 Proportion des structures porteuses de contrats de rivières, SAGE et PAPI labélisées EPTB.....	47
9 Analyse de la transversalité de la politique du grand cycle de l'eau .....	61
10 Lecture juridique des compétences affectées par collectivité.....	68
11 Lecture juridique des compétences affectées par l'État et ses établissements publics .....	71
12 Estimation des Coûts du PDM .....	75
13 Nature juridique des structures porteuses de Contrats rivière.....	76
14 Nature juridique des structures porteuses de SAGE.....	76
15 Nature juridique des structures porteuses de PAPI .....	76
16 Répartition des recettes des Agences de l'eau.....	80
17 Écart entre les dépenses moyennes par habitants des Communes, Départements et régions .....	82
18 Lecture croisée des missions rapportées aux diverses échelles territoriales.....	97
19 Déclinaison des missions gestion des cours d'eau, plan d'eau et zones humides.....	101
20 Déclinaison des missions associées à l'inondation.....	107
21 Déclinaison des missions eau et aménagement du territoire .....	109
22 Analyse des missions potentiellement rattachées à la proposition de statut d'EPAGE .....	111
23 Analyse des possibilités d'évolution des modalités d'intervention proposées dans le cadre des EPAGE .....	117
24 Évolution des montants constatés des compensations d'exonérations par dispositif PLF 2012.....	122
25 Nombre d'autorisations et de déclarations de la nomenclature Eau et ICPE au niveau national.....	124

## CARTES

1 Les délégations métropolitaines de l'ONEMA.....	28
2 Prise en compte des enjeux de la maîtrise d'ouvrage locale par les SDAGE .....	30
3 Carte de distribution des syndicats ayant une compétence dans le grand cycle de l'eau (hors AEP et assainissement). .....	32
4 et 5 Zonages hydrographiques de la BD Carthage .....	34
6 Les SAGE en France Gesteau 2011 .....	34
7 Contrat de milieux identifié par Gesteau 2011.....	34
8 Les périmètres de référence visés par les SDAGE.....	35
9 40 % de surfaces couvertes par des SAGE en France métropolitaine 2011 .....	37
10 Carte des SAGE prescrits dans les SDAGE.....	37
11 Les périmètres de PAPI en 2009.....	39
12 Les zones inondables de la cote languedocienne, au-delà des bassins versants.....	39
13 Carte de France des structures porteuses de SAGE.....	40
14 Carte de France des structures porteuses de PAPI.....	41
15 Carte de France des structures porteuses de contrat de rivière.....	41
16 Carte des EPTB en 2011.....	47
17 BV Durance .....	50
18 Organisation progressive de la gestion sur le bassin de la Durance .....	51
19 Démarche de gestion en cours sur le bassin de la Durance.....	51
20 Illustration de la contribution des GMA du BV Durance à la mise en œuvre du SDAGE-Source ARPE.....	55

21, 22	Distribution SMF SMO sur les régions méditerranéennes.....	67
23	Potentiel fiscal analysé par unité hydrographique des SDAGE.....	83
24	Carte du coût annuel des PDM par district.....	83
25	Distribution du revenu fiscal de référence pondéré par la surface de chaque unité hydrographique.....	84
26	Richesse communale en Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	84
27	Distribution du potentiel fiscal pondéré par la surface de chaque unité hydrographique.....	85
28	Coûts du PDM par sous BV SDAGE en Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	85
29	Ratio Coût du PDM/potentiel fiscal en Provence-Alpes-Côte d'Azur, le déséquilibre territorial.....	86
30	Carte de France du nombre de logements estimés en zone inondable (source Cartorisque).....	86
31	l'EPTB Durance, l'aboutissement d'une construction fondée à l'échelle des territoires.....	99
32	Illustration de l'exercice des missions eau et aménagement du territoire portées par les GMA de la Durance.....	110
33	Carte de France de l'aléa inondation (source cartorisque).....	126
34	Zones vulnérables au risque d'inondation dans la région d'Avignon.....	126
35	Emprise de la surface bâtie en zone inondable dans la région d'Avignon.....	127
36	Localisation des zones inondables en Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	127
37	Valeur de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en Zone inondables en Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	128
38	Valeur de la taxe foncière sur les propriétés bâties en zones inondables en Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	128
1	Ressources humaines des structures de gestion des milieux aquatiques sur les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc Roussillon (enquêtes réalisées en 2009, 2010 et 2011).....	33
2	Distribution par classe de surface des périmètres de gestion intégrée.....	36
3	EPTB et portage de SAGE.....	47
4, 5	Distribution des missions des structures gestionnaires de milieux aquatiques Identité des profils en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Languedoc Roussillon.....	53
6	Nombre de mesures de PDM du bassin de la Durance reposant sur l'intervention d'un syndicat.....	55
7	Prise en charge du grand cycle de l'eau : nouvelles obligations et distributions territoriales des objectifs.....	58
8	La transformation des équilibres réglementaires.....	59
9	Les diverses modalités de dévolution d'une compétence (au titre du CGCT et au titre du Code de l'environnement).....	65
10	La syndicalisation intercommunale.....	66
11	Modalités de dévolution des compétences pour les syndicats mixtes "ouverts".....	67
12	Lecture juridique de l'origine des compétences liées à la gestion cours d'eau.....	72
13	Lecture juridique de l'origine des financements liés à la gestion de l'eau.....	74
14	Structure des recettes d'investissement et de fonctionnement - Période 2003 - 2007 (échantillon "réduit" des GMA - SI et SM - en Provence-Alpes-Côte d'Azur).....	77
15	Répartition des postes aidés par l'Agence de l'eau Seine Normandie.....	79
16	Évolution du nombre de postes d'animation en milieux aquatiques - 1987-2010.....	79
17	Évolution des recettes des redevances depuis 1999.....	80
18	Synthèse des montants des interventions réalisées et prévisionnelles des 6 Agences de l'eau (2007-2012).....	81
19	Synthèse des montants des interventions réalisées et prévisionnelles des 6 Agences de l'eau (2007-.....	81
20	Cube des compétences.....	95
21	Caractérisation des différents périmètres liés au cours d'eau.....	103
22	Caractérisation de la mission de police rattachée aux divers périmètres du cours d'eau.....	104
23	Caractérisation de la mission de gestion rattachée aux divers périmètres du cours d'eau.....	104
24	D'une servitude privée à une servitude d'utilité publique.....	115
25	Gouvernance de l'eau et des milieux aquatiques et statut des cours d'eau.....	118

## FIGURES

# PRÉFACES

**L**a gestion des cours d'eau sur les territoires s'est considérablement transformée depuis 30 ans alliant la prise en compte de la dimension environnementale des milieux aquatiques à la réduction des risques de pollution et d'inondation. La législation sur l'eau a accompagné ce mouvement souvent du terrain et a ainsi porté l'ambition d'une gestion intégrée, cohérente sur ces différents enjeux.

Les collectivités, le plus souvent organisées sous forme d'intercommunalité de type syndicats de rivière, assument de fait au quotidien les missions opérationnelles de cette gestion.

Les enjeux restent aujourd'hui très forts pour les territoires, très largement concernés par des problématiques d'inondations, de maîtrise de la ressource en eau ou de qualité des milieux...

Désormais confirmée à l'échelle européenne, la gestion globale par bassin-versant, initiée par la France a servi de modèle à la directive-cadre sur l'Eau. Poussée par les enjeux techniques, sociaux, environnementaux et économiques de la gestion des cours d'eau, l'organisation actuelle doit cependant être renforcée et optimisée.

L'Agence Régionale Pour l'Environnement et l'écodéveloppement, l'ARPE Provence-Alpes-Côte d'Azur, porte depuis plus de 10 ans l'animation d'un Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques. Ce réseau regroupe plus de 60 structures gestionnaires de milieux aquatiques de la région et les principaux partenaires institutionnels de la gestion des milieux aquatiques : Conseil régional, Conseils généraux, Agence de l'eau, DREAL, ONEMA.

Sollicités par les membres de ce réseau nous avons porté depuis 2009 un diagnostic approfondi de la structuration de la gestion des cours d'eau en Provence-Alpes-Côte d'Azur et des difficultés rencontrées par les structures gestionnaires au sein d'un groupe de travail du réseau.

Ce diagnostic nous a amené à élargir le champ de notre réflexion à une analyse des conditions d'exercice de la gestion des cours d'eau en France et nous a amené à formuler des propositions d'évolutions qui pourraient permettre de mieux répondre aux enjeux actuels et notamment de servir efficacement l'engagement de l'État français en matière de bon état des eaux et de lutte contre les inondations.

Nous sommes convaincus que les solutions efficaces d'évolution de la gestion des cours d'eau relèvent, non pas de l'invention de nouveaux fonctionnements, mais d'une volonté collective de clarifier et de moderniser l'organisation existante.

Cette volonté nous l'avons perçue auprès de nombreux acteurs et d'élus locaux, régionaux et nationaux que nous avons rencontrés. Elle a fait l'objet de nombreuses délibérations des collectivités concernées et notamment d'une motion de soutien, prise à l'unanimité du Conseil Régional de Provence Alpes Côte d'Azur. Nous souhaitons par la présente étude apporter des réponses concrètes et appropriées, au service des acteurs des territoires, de l'Agence de l'eau et de l'État.

À ce titre, la reconnaissance des maîtrises d'ouvrage locales sous un même vocable d'EPAGE : Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux, nous semble être la première pierre à poser en vue d'établir une organisation rationnelle de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques en France.

**Christian Desplats**

**Christian Desplats,**  
Conseiller régional,  
Président de l'Agence Régionale  
Pour l'Environnement et  
l'écodéveloppement  
(ARPE – Provence-Alpes-Côte d'Azur)

**Laurent Neyer,**  
 Directeur régional adjoint  
 de la Direction Régionale  
 de l'Environnement,  
 de l'Aménagement  
 et du Logement  
 (DREAL  
 Provence-Alpes-Côte d'Azur)

**D**ès 1964 la loi a défini le bassin-versant comme la bonne échelle pour la définition et la mise en œuvre d'une politique de gestion durable et équilibrée de la ressource en eau. L'Europe en a d'ailleurs reconnu tout l'intérêt au travers de la Directive-cadre sur l'eau (DCE) en 2000. Cette échelle d'action constitue également le périmètre adéquat pour la prévention des inondations et la déclinaison des Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations (PAPI) qui prennent en compte les enjeux et les risques à l'échelle d'un ou plusieurs bassins hydrographiques.

Pour la mise en œuvre de ces politiques nationales et européennes, les services de l'État ont, au-delà de leurs actions régaliennes, un rôle de concertation et d'animation auprès des partenaires locaux. En effet, la maîtrise d'ouvrage est la clé de voûte de la déclinaison en actions concrètes de ces programmes.

La DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur a, dès 1999, reconnu l'intérêt de l'action et la qualité des syndicats de rivières (gestionnaires de milieux aquatiques) puisqu'elle a été à l'initiative, avec l'Agence de l'eau et les collectivités territoriales, de la création du Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques (RRGMA). Elle ne peut que partager la vocation du réseau, qui est d'améliorer et de renforcer la gestion et la protection des patrimoines naturels liés à l'eau et d'assurer le développement intégré des usages et des activités humaines dans une perspective de développement durable.

Elle a ainsi naturellement soutenu l'étude lancée fin 2008 qui a d'abord réalisé un diagnostic régional sur les forces et faiblesses des gestionnaires de milieux aquatiques en analysant leurs statuts, leurs missions et leurs moyens humains et financiers. Cette étude a dès 2010 formulé une proposition originale, la dénomination EPAGE (Établissements Publics d'Aménagements et de Gestion des Eaux) pour rendre visible cette maîtrise d'ouvrage déjà existante mais avec des dénominations variables (syndicats de rivières, maîtrise d'ouvrage locale, gestionnaires...).

Les membres du comité de pilotage de cette étude ont entendu les questions soulevées par le Ministère de l'Environnement et ils ont su élargir le constat régional à une analyse nationale; mieux, ils ont accepté de confronter leurs propositions à la diversité des territoires.

Si des différences, notamment est/ouest, sont constatées, il apparaît cependant un besoin partagé sur tout le territoire national, celui d'une organisation existante à adapter aux enjeux d'aujourd'hui et de demain (la directive-cadre sur l'eau, la Directive Inondation...).

Les lois Grenelle en 2009 et 2010, la réforme des collectivités territoriales fin 2010 et 2011 ont renforcé ce constat et le besoin de définir le statut, les missions et les moyens de ces structures chargées de la maîtrise d'ouvrage.

Cette étude présente une analyse fine et pertinente des dysfonctionnements du cadre d'intervention actuel, elle met en évidence les besoins de clarifications et d'évolutions en matière d'organisation, de compétences et de moyens associés :

Quel est le cadre juridique d'intervention au regard du Code de l'environnement et du Code général des collectivités territoriales ?

Quelles sont les missions dans le cadre de la gestion de cours d'eau ?

Quels sont les moyens financiers associés ?

Au final, cette étude constitue une source de propositions constructives et essentielles pour répondre à ces enjeux, situés à la confluence des politiques de l'eau, de l'aménagement du territoire, et de la prévention des inondations, 3 politiques au centre des missions de la DREAL.

**Laurent Neyer**

**L**a gouvernance n'est pas une science exacte, mais expérimentale. Elle justifie toujours de nouvelles tentatives, de nouvelles recherches. L'ARPE a bien voulu pousser à son tour la réflexion et fait une première proposition concrète avec les EPAGE, structures de gestion à l'échelle d'un bassin-versant.

De son côté la loi a beaucoup innové ces dernières années, faisant de la gouvernance territoriale le pilier de la politique de l'eau. La loi portant engagement national pour l'environnement dite "Grenelle 2" de juillet 2010 a ainsi rénové les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) et en a fait l'outil typique pour assurer la cohérence des politiques à l'échelle des grands cours d'eau et pour mettre en œuvre les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Ceux-ci ont vu leurs compétences renforcées par la loi sur l'eau de 2006, notamment leur portée juridique, et ont désormais le droit, sinon le devoir, de s'intéresser aux thématiques les plus ardues comme le partage de l'eau.

La question de la gouvernance de l'eau doit être replacée face à son nouveau défi, à son but ultime : atteindre le bon état des eaux, dès 2015, conformément aux engagements pris par la nation en 2000 par la directive-cadre sur l'eau. Pour cela, les besoins en travaux, en maîtrise d'ouvrage de projets de restauration écologique se sont fortement accrus. L'essor des structures capables de se lever et de porter ces projets se fait encore attendre. Certains appellent de leurs vœux une réforme des collectivités de l'eau, réduisant leur nombre, augmentant leurs capacités techniques et développant leurs compétences en matière de travaux et de maîtrise d'ouvrage. Déjà à l'échelle des territoires quelques initiatives sont prises dans ce sens.

L'Agence de l'eau, premier financeur des structures de gestion de rivières, soutient le développement de ces compétences sur tous les bassins versants n'atteignant pas le bon état des eaux ou ceux dont la préservation du bon état n'est pas acquise. Elle le fait dans la lancée du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2010-2015 qui prévoit de "renforcer la gestion locale de l'eau et assurer la cohérence entre aménagement du territoire et gestion de l'eau" et se soucie "d'avoir stabilisé d'ici 2015 un système institutionnel et financier qui garantisse la pérennité des structures de gestion de l'eau par bassin-versant". Par son soutien financier aux études globales, à l'image du présent document, ou plus locales, l'agence accompagne les collectivités dans leurs réflexions afin de faire bénéficier les acteurs de l'eau de structures de concertation locale légitimes et de porteurs de projets concrets d'amélioration de l'état des eaux. In fine, la décision de la structuration des compétences relève des collectivités. Il importe de les soutenir au mieux dans cette démarche centrale pour l'atteinte de notre objectif commun, le bon état des eaux.

**Martin Guespereau**

**Martin Guespereau,**  
Directeur général de l'Agence  
de l'eau Rhône Méditerranée  
& Corse

# LA GESTION DES COURS D'EAU

## UNE ORGANISATION EXISTANTE À ADAPTER AUX ENJEUX ACTUELS

Les cours d'eau sont une composante essentielle de notre territoire. Ils servent depuis toujours à de nombreuses activités et usages (eau potable, irrigation, navigation, hydroélectricité, loisirs...) mais présentent également des enjeux de sécurité des biens et des personnes. Ce sont initialement ces enjeux de valorisation des usages et de sécurité qui ont, au fil des siècles, imposé l'idée d'une gestion des cours d'eau. Depuis les années 1980, poussés par des enjeux environnementaux, ces objectifs évoluent vers une prise en compte plus globale du fonctionnement des milieux. Aujourd'hui, l'organisation existante de la prise en charge des cours d'eau est réinterrogée par ces nouvelles ambitions et par un contexte institutionnel en évolution. Cette organisation, nécessite d'être adaptée aux enjeux actuels.

**A**ujourd'hui, le Code de l'environnement promeut une "gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques". Ces notions de durabilité et d'équilibre de la ressource renvoient à l'idée d'une **gestion globale et intégrée des cours d'eau**. Le Parlement mondial de l'eau définit la "gestion intégrée de l'eau" comme "le processus qui favorise le développement et la gestion coordonnée de l'eau, de la terre et des ressources relatives en maximisant le bien-être économique et social sans compromettre la durabilité des systèmes environnementaux essentiels".

**Ces exigences de coordination et de conciliation des enjeux, en assurant la préservation environnementale des milieux, constituent les fondements d'une conception moderne de la gestion des cours d'eau.**

Les réglementations européennes et nationales assignent des objectifs ambitieux, en matière de prévention des inondations et de gestion des milieux, affirmant **une responsabilité accrue de la puissance publique dans la gestion des cours d'eau et des bassins versants**. La directive-cadre sur l'Eau et ses orientations en matière de prévention des inondations, renforcées à l'échelle nationale à la suite d'événements récurrents parfois dramatiques, imposent **désormais une logique de résultats**.

*L'étude réalisée dans le cadre du Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur, animé par l'Agence Régionale Pour l'Environnement et l'écodéveloppement (ARPE-Provence-Alpes-Côte d'Azur), constitue une réflexion d'ensemble sur les modalités d'une prise en charge rationnelle et modernisée de la gestion des cours d'eau. Le diagnostic et les propositions du présent rapport d'étude, portent sur les principaux points présentés ci-après.*

### LES ENJEUX MODERNES DE LA GESTION DES COURS D'EAU

## UNE PRISE EN CHARGE, FACULTATIVE, PAR LES COLLECTIVITÉS

## UNE GRANDE DISPARITÉ SUR LE TERRITOIRE

**P**ourtant, l'organisation existante est principalement fondée sur une prise en charge facultative des cours d'eau par les collectivités. En effet, sur l'ensemble du territoire national, les enjeux de gestion des cours d'eau ont amené les collectivités à s'organiser volontairement, sans aucune obligation réglementaire, pour assumer, via des structures syndicales, les fonctions nécessaires à la gestion des cours d'eau (entretien, maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux, animation et programmation de démarches de gestion concertée...).

Le diagnostic réalisé dans le cadre de l'étude menée, porté à l'échelle nationale, montre que les syndicats de rivière assument des missions opérationnelles de gestion des milieux aquatiques visant à l'atteinte de ces objectifs nationaux et européens. Ils apparaissent comme **un maillon essentiel dans la déclinaison territoriale des politiques de l'eau**. Les Agences de l'Eau, les services de l'État, les Régions, les Départements et leurs Communes membres, les sollicitent pour initier, animer et mettre en œuvre les outils de la gestion environnementale : les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), les Contrats de Rivière, les Programmes d'Actions et de Préventions des Inondations (PAPI)...

**L'**absence de cadres juridiques et financiers appropriés à cette organisation conduit à de grandes disparités territoriales. Sous le statut de syndicats intercommunaux, syndicats mixtes voire ententes interdépartementales (labellisées Établissement Public Territorial de Bassin - EPTB<sup>1</sup> ou non), les structures dites de gestion de bassin ou de rivières revêtent une forte hétérogénéité de statuts, de périmètres et de missions... La plupart du temps, le fait générateur de ces structures (inondation, pollution...) a conditionné leur périmètre de compétence et leurs orientations fondatrices. Nées, d'une préoccupation "d'intérêt public local", ces structures se sont ouvertes à une gestion "d'intérêt général", s'appropriant le concept de "gestion intégrée" promu par la loi sur l'eau de 1992. Elles se trouvent aujourd'hui invitées à se saisir des calendriers et des objectifs de résultats fixés par les outils de planification des politiques de l'eau sur leur territoire d'intervention (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), Programme De Mesure (PDM) du SDAGE...).

## POUR UNE ORGANISATION COHÉRENTE ET EFFICACE : LE BESOIN D'OPÉRATEURS PUBLICS SPÉCIALISÉS À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES PERTINENTS

Poussées par ces évolutions modernes de la prise en charge des cours d'eau, **les missions opérationnelles liées à la gestion des cours d'eau, évoluent continuellement**. Les objectifs de prévention des inondations, de préservation de la ressource et de la qualité des eaux sont recherchés dans l'exercice de missions opérationnelles aussi diverses que le maintien des profils d'équilibre, les réseaux de suivi, les réseaux d'alerte, la gestion des ouvrages de protection, le ralentissement dynamique des écoulements, la préservation de zones humides, la gestion hydromorphologique, la restauration et l'entretien du lit et des berges, la gestion du transport solide, la gestion des espèces invasives, la mise en place de stratégies de maîtrise foncière, le partage de la ressource... À cela s'ajoute un encadrement systématique de ces actions à travers des démarches réglementaires ou contractuelles de plus en plus contraignantes.

Ainsi, l'exercice de ces missions nécessite une spécialisation croissante des opérateurs pour garantir une mise en œuvre cohérente et à long terme (en capacité d'expertise technique, de suivi, de coordination, de maîtrise d'ouvrage directe ou d'accompagnement des maîtrises d'ouvrage). Enfin, **pour fonctionner efficacement, la préoccupation de "cohérence hydrologique", dont l'élément fondamental est le bassin-versant, reste indispensable**.

En effet, le fonctionnement imbriqué des bassins versants implique une structura-

<sup>1</sup> En 2011, moins d'une trentaine de structures sont reconnues sous l'appellation EPTB prévue par le Code de l'environnement. Les structures labellisées EPTB ont des statuts d'ententes interdépartementales ou de syndicats mixtes.

tion adaptée à la géographie de l'eau (du bassin fluvial alimenté par les bassins d'affluents principaux composés eux-mêmes de bassins de cours d'eau plus petits...). L'état des lieux réalisé dans le cadre de notre étude démontre que **la gestion des cours d'eau dans le cadre cohérent des bassins versants relève, sur une très large partie du territoire, d'un fonctionnement à deux échelles impliquant deux niveaux de gouvernance et d'opérationnalité distincts**. L'un à l'échelle du bassin-versant, plus impliqué dans une mise en œuvre locale ; L'autre, à l'échelle de groupements de bassins ou de grands bassins hiérarchisés (Loire, Charente, Durance) portant un rôle de coordination.

## POUR UNE CLARIFICATION DES ÉCHELLES DE GESTION ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES

Aujourd'hui, les structures de gestion de cours d'eau couvrent la quasi-totalité du territoire national. **L'enjeu d'une évolution dans l'organisation de la gestion des cours d'eau réside donc bien plus logiquement dans une clarification et une optimisation de cette organisation existante que dans une perspective de création d'une organisation nouvelle sur l'ensemble du territoire.**

**S**ur le territoire d'un fleuve ou de grandes rivières, l'exercice d'une coordination à l'échelle du "grand" bassin apparaît souvent nécessaire. Elle existe d'ores et déjà sur certains territoires par l'intervention des structures interdépartementales voire interrégionales. Ces structures constituent un outil de gouvernance à l'échelle de groupements de bassins locaux et permettent l'implication des acteurs du grand bassin et leur représentation. Elle s'accompagne, selon les besoins, d'une capacité de maîtrise d'ouvrage d'études, voire de travaux, relative aux fonctions assumées. Cependant, cette échelle de gestion, visée initialement par la labellisation EPTB créée en 2003<sup>2</sup>, ne peut assurer l'ensemble des fonctions d'animation nécessaires à l'implication locale, ainsi que le portage de l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Par exemple, la prise en charge d'un aménagement de grandes zones d'expansion de crue dont le fonctionnement intéresse le grand bassin dans son ensemble peut relever de cette échelle. En revanche, la réalisation de travaux d'entretien régulier des cours d'eau d'un sous-bassin par exemple, la restauration des berges ou la prise en charge opérationnelle de toutes les digues d'une rivière non-domaniale et de ses affluents, ne relève pas des fonctions assumées par ce type d'établissement. Une telle prise en charge apparaît difficilement envisageable et n'est pas d'ailleurs souhaitée par les EPTB existants intervenants sur les grands bassins.

**L**es organisations existantes à l'échelon local **des cours d'eau et de leur bassin-versant (rivières et affluents)** sont et resteront des opérateurs fondamentaux. Ce sont les principaux maîtres d'ouvrages, d'études et de travaux à l'échelle de leur territoire. Issues de la mobilisation des Communes ou Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), ces structures ont le plus souvent élargi leur champ d'action initial à la préoccupation de gestion intégrée, et d'animation territoriale. Leur proximité et implication sur le territoire à des échelles hydrographiques cohérentes leur confèrent un rôle essentiel de portage des démarches de gestion locales et d'accompagnement des Communes et EPCI de leur bassin. Ces structures sont aujourd'hui en pratique les principaux porteurs des démarches de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), contrats de rivières et Programmes d'Action de prévention des Inondations (PAPI). Elles traduisent l'implication des collectivités locales sur leur territoire hydrologique. Leur rôle d'acteurs référents et d'interlocuteurs locaux spécialisés est encore appelé à être renforcé pour améliorer la prise en compte des thématiques de gestion et de sécurité des biens et des personnes dans les projets des collectivités et l'aménagement du territoire.

**L'ÉCHELLE DES GRANDS BASSINS (GROUPEMENT DE BASSINS VERSANTS), UNE COORDINATION SOUVENT NÉCESSAIRE**

**L'ÉCHELLE DES COURS D'EAU, UNE STRUCTURATION EXISTANTE FONDÉE SUR L'IMPLICATION DES TERRITOIRES**

<sup>2</sup> La labellisation EPTB est apparue par la loi du 30 juillet 2003 sur les risques.

**POUR UNE ARTICULATION  
INSTITUTIONNELLE  
EFFICACE :  
UNE COMPLÉMENTARITÉ  
DES OPÉRATEURS  
À ORGANISER**

**S**i la clarification et l'articulation entre deux niveaux de gestion ne constituent pas un enjeu prioritaire pour les petits fleuves côtiers sans enjeux spécifiques de coordination avec les bassins voisins, elle paraît par contre largement nécessaire pour les territoires de grands bassins où deux échelles territoriales de gestion coexistent (bassin fluvial ou d'affluent important regroupant plusieurs bassins versants).

Aujourd'hui, l'existence de structures labélisées EPTB recouvrant des réalités de périmètres très variables (de 800 à 65 000 km<sup>2</sup>) et de fonctions très diverses rend plus complexe la lecture de l'organisation actuelle<sup>3</sup>.

Seule, une clarification des fonctions et des missions assurées aux différentes échelles permettra de donner un contenu lisible et un cadre pour optimiser l'organisation de la gestion des cours d'eau. Aujourd'hui l'articulation institutionnelle des différents niveaux d'acteurs n'est pas suffisamment définie pour permettre une coordination efficace. La définition d'un cadre de reconnaissance des deux niveaux d'acteurs existants apparaît essentielle pour une organisation lisible de leur subsidiarité.

**Ainsi, en complémentarité avec le label EPTB, prévu par le Code de l'environnement pour exercer, là où cela est nécessaire, un rôle de coordination, il est proposé de reconnaître un statut d'«Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux» (EPAGE) à l'échelle des cours d'eau et de leur bassin-versant.**

**L'affirmation d'un cadre reconnu d'EPAGE a également pour objet de proposer une clarification des relations avec les autres acteurs de la gestion des cours d'eau : Communes et EPCI à fiscalité propre, partenaires financiers, propriétaires riverains... et de permettre d'optimiser la structuration locale existante.**

**UN CADRE RECONNU D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC  
D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX (EPAGE)  
POUR OPTIMISER LA STRUCTURATION LOCALE.**

C'est par la définition d'un cadre reconnu d'«Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux» EPAGE, qu'une amélioration et une optimisation de l'organisation existante apparaissent possible.

**Le cadre d'EPAGE proposé permettrait de moderniser la structuration locale existante en matière de gestion des cours d'eau. Il repose sur l'idée de disposer d'une maîtrise d'ouvrage publique spécialisée et reconnue, issue de l'intercommunalité (Communes et EPCI à fiscalité propre).**

**Le cadre proposé d'EPAGE vise à affirmer l'exercice de gestion des cours d'eau à l'échelle cohérente du bassin-versant «local». Il ferait prévaloir la règle d'un EPAGE et un seul par bassin-versant «élémentaire». L'articulation nécessaire avec le statut existant d'EPTB est proposée comme suit :**

- La reconnaissance EPTB, à réaffirmer pour les «grands bassins» sur lesquels une animation et une coordination à l'échelle du regroupement des bassins affluents est reconnue, ainsi que lorsque la maîtrise d'ouvrage d'actions dont l'échelle de référence, les faits générateurs et/ou les effets attendus, sont le territoire de ce regroupement de bassins versants.
- La reconnaissance EPAGE pour les cours d'eau et leur bassin-versant «local» ou «élémentaire», c'est-à-dire l'échelle optimale pour la maîtrise d'ouvrage opérationnelle «au quotidien», pour toutes les actions de type études, animation ou travaux dont l'échelle de référence est le territoire du bassin local.

L'objectif de cette différenciation de deux niveaux reconnus permettrait à la fois de clarifier les complémentarités et les coordinations recherchées entre les différents niveaux de gestion, mais également de proposer un cadre d'optimisation des structures existantes.

<sup>3</sup> Les EPTB portent l'animation d'environ 15 % des SAGE

**Le cadre d'EPAGE proposé validerait la cohérence des fonctions exercées en matière de gestion des cours d'eau** relevant principalement de trois champs de compétences d'ores et déjà assumés par de nombreux syndicats de rivières existants :

- un rôle de “réfèrent” exercé au travers de l'animation, de la coordination, ou d'une assistance aux collectivités du territoire concerné et par une capitalisation de la connaissance du fonctionnement des milieux sur leur territoire ;
- un rôle de maîtrise d'ouvrage opérationnelle ;
- et une fonction de sensibilisation et de communication auprès des acteurs de leur territoire.

On notera cependant que les structures susceptibles d'être reconnues EPAGE peuvent assumer, de par leur situation au carrefour des acteurs, d'autres fonctions telles que l'animation des instances de décision ou de régulation (Commissions Locales de l'Eau - CLE, comité rivières...), une complémentarité d'action ou une coopération avec les polices administratives ou judiciaires, ou encore la mise en place d'échanges et de collaboration avec des organismes de recherche.

Ces fonctions s'exercent essentiellement par des missions techniques relevant de :

- **la gestion du milieu** : entretien, gestion d'ouvrages (seuils de calage ou d'aération, ouvrages végétaux), restauration hydromorphologique, amélioration ou préservation de dynamiques sédimentaires, de continuité écologiques, gestion de la ripisylve, actions sur les frayères, la régulation d'espèces invasives, maîtrise foncière...
- **la prévention des inondations** : gestion de réseau d'alerte, suivi des débits, caractérisation des fonctionnements hydrologiques, aménagement et entretien d'ouvrages de protection, actions de ralentissement dynamique, suivi des enjeux, analyse de vulnérabilité, travaux de protection de berges, d'entretien de la végétation, assistance aux Communes en période de crue, suivi de formation et traitement d'embâcles, de brèches et interventions d'urgence pendant et après l'événement...
- **l'enjeu “eau et aménagement du territoire”** : accompagnement de politiques d'aménagement (Plans Locaux d'Urbanisme – PLU, Schémas de Cohérence Territoriale – SCOT, Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux – SDAGE), participation à des commissions spécialisées, animation du secrétariat de la Commission Locale de l'Eau, ou du Comité de Rivière, définition et suivi des démarches contractuelles et partenariales (PAPI, Contrats de rivières, DOCOB Natura 2000...), définition locale des enjeux, des stratégies et règles (règles de partage quantitatif de la ressource, définition d'espace de liberté des cours d'eau, organisation de la régulation d'usages, d'activités, de fréquentation..., recensement, création, capitalisation de données...)...

Ces trois grandes familles de missions constituent le socle des compétences exercées par les structures qui se verraient attribuer le statut d'EPAGE. Ce socle serait constitué de missions “de base” (obligatoires) et de missions “complémentaires” (optionnelles).

La distribution claire entre l'EPAGE et l'EPTB des fonctions exercées, lorsque ces deux niveaux de gestion coexistent, devra être basée sur la logique de subsidiarité. En vertu de ce principe de subsidiarité, les EPAGE sont les structures opérationnelles de la gestion des cours d'eau et de leur bassin-versant locaux. L'intervention nécessaire à l'échelle du “grand bassin” c'est-à-dire du “groupement de bassins locaux” est assurée par l'EPTB. La définition précise de ces périmètres et de ces règles de subsidiarité ne peut relever que d'une analyse pragmatique au cas par cas.

La clarification des missions induites par la reconnaissance EPAGE est la base nécessaire d'un transfert efficace de moyens associés pour exercer ces missions d'intérêt général. **Il s'agit de faire correspondre l'exercice de compétences formalisées à des ressources dédiées suffisantes et pérennes pour assumer ces missions.**

**La reconnaissance du cadre d'EPAGE constitue également un préalable pour stabiliser et améliorer le cadre de partenariat avec les autres acteurs de la gestion des cours d'eau :** Communes et EPCI à fiscalité propre, partenaires institutionnels et financiers - État, Agence de l'eau, Région, Département -, propriétaires riverains (clarification de la relation de substitution pour les cours d'eau non domaniaux)...

## UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS ASSOCIÉS

La nécessité d'une prise en charge des milieux aquatiques et des cours d'eau dans un périmètre hydrographique cohérent induit une logique de mutualisation des moyens des collectivités "de base" (Communes et EPCI à Fiscalité propre) ayant pour expression leur regroupement sous une forme syndicale. Il en résulte que l'essentiel des politiques publiques de la gestion des milieux aquatiques et bassins versants est porté par des structures de type syndical (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes) sans fiscalité propre.

Si on considère l'ensemble des mécanismes de financements liés à l'eau et aux milieux aquatiques, on constate un cadre de financement largement inadapté aux enjeux et déséquilibré entre ce qui relève directement des usages - eau potable et assainissement, regroupés sous le terme de "petit cycle de l'eau" - et ce qui relève plus largement des objectifs environnementaux et de prévention, relevant du "grand cycle de l'eau".

Le mécanisme de contrepartie financière du service rendu fonctionne de manière satisfaisante pour l'exercice des compétences eau potable et assainissement, les activités associées au petit cycle de l'eau relevant principalement du secteur marchand. Cependant pour les champs d'intervention ayant des objectifs plus larges de préservation et de prévention, le bénéfice de l'intervention relève plus de l'intérêt général que du service rendu. Ces mécanismes de contrepartie financière pour service rendu restent alors globalement inopérants. La prise en charge de l'ensemble du cycle de l'eau impose une réflexion sur les mécanismes de transferts et de redistribution envisageables entre ces deux volets du cycle de l'eau. Elle pourrait se traduire par une redistribution des aides des Agences de l'eau entre le petit et le grand cycle de l'eau notamment dans le cadre des redevances pour prélèvements, pollution...

De plus, les opérateurs locaux de cette gestion interviennent aujourd'hui dans le cadre législatif de compétences non clarifiées et non obligatoires. Par conséquent, l'exercice de ces compétences n'est pas à ce jour accompagné d'un transfert de ressources associées. Les moyens actuels des structures de bassins versants sont issus essentiellement des contributions des membres (Communes et EPCI) et des subventions provenant des Agences de l'eau et de politiques volontaristes des Régions et Départements. Pour répondre aux obligations de résultats imposées par les directives européennes, le financement de certaines actions est encadré par des cahiers des charges et/ou des calendriers imposés (labellisation Plans Submersion Rapide (PSR) et PAPI pour le financement des actions de prévention des inondations par les services de l'État (en attendant les procédures liées aux futurs Territoires à Risques Importants - TRI / mise en œuvre du Programme de Mesure du SDAGE pour l'Agence de l'eau...). La logique de subvention<sup>4</sup> basée sur la notion d'initiative des collectivités atteint là ses limites. Le recours, au moins partiel, à un système de dotations, reposant sur une feuille de route explicite, de l'État et/ou des Agences de l'eau permettrait de clarifier le lien entre les attendus précis et des moyens alloués pour y répondre.

Par exemple, dans le cas d'une action prévue au programme de mesure du SDAGE, visant à répondre aux obligations d'atteinte du "Bon État" des eaux, l'État français est garant de sa mise en œuvre vis-à-vis de l'Europe. Cependant, si cette action s'applique à un cours d'eau non domanial (propriété et obligation d'entretien du

<sup>4</sup> Selon l'instruction du 28 août 2001 pour l'application du Code des marchés publics, une subvention constitue "une contribution financière de la personne publique à une opération qui présente un caractère d'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui-ci a défini. Dans le cas de la subvention, la somme d'argent n'a pas de contrepartie directe pour la personne publique". En s'éloignant de ce principe de libre initiative, la subvention pourrait être qualifiée de marché public.

riverain), l'intervention du syndicat de rivière local ne relève d'aucune obligation mais bien d'une "faculté de substitution". Si le syndicat s'en saisit, la mise en œuvre de cette action sera financée avec, dans le meilleur des cas, 80 % de subventions (Agence de l'eau et aides volontaires des Conseils généraux et régionaux), complété par un autofinancement provenant de la participation des Communes membres. Ce cas de figure "classique" pose le problème de la lisibilité des obligations et des compétences sur cette thématique gestion de cours d'eau et, par voie de conséquence, de l'utilisation des fonds publics correspondants. De plus, le constat de l'évolution constante des budgets des structures, les estimations de coûts de mise en œuvre du programme de mesure des SDAGE, auxquels s'ajoutent encore les coûts prévisibles concernant la remise en état et la gestion des digues ou les programmes d'action qui seront issus de la Directive Inondation, imposent une réflexion approfondie sur cette question des compétences, de leurs attributaires et de leurs modes d'attribution.

En l'état actuel du droit des cours d'eau, la logique d'attribution d'une compétence "cours d'eau" à un responsable unique, qui serait désigné comme le seul titulaire de la compétence, paraît inappropriée pour concilier les différents niveaux d'intérêt de cette gestion. Seule une logique de coopération telle que le prévoit l'article L 211-7<sup>5</sup> du Code de l'environnement répond plus justement aux enjeux d'intérêt général sous-tendus par cette gestion. Cela renforce la pertinence de contributeurs multiples à l'exercice de cette compétence d'intérêt général.

Ainsi, les ressources envisageables seraient de plusieurs natures :

- Le maintien de ressources recherchées par voie de subvention. Ces subventions correspondent à des interventions volontaires des syndicats, élaborées dans un cadre de partenariat avec d'autres collectivités publiques ou dans le contexte de politiques incitatives définies par ces dernières (investissements).
- Des dotations qui formeraient la contrepartie directe des compétences confiées aux EPAGE (fonctionnement et investissement)
- À moyen terme, les moyens financiers nécessaires aux enjeux et obligations de résultats du grand cycle de l'eau nécessitent l'ouverture d'une réflexion sur la mise en place d'une fiscalité territoriale de l'eau et des milieux aquatiques qui pourrait être transférée aux EPAGE. Pour exemple, des financements basés sur le fait générateur des autorisations et des déclarations "IOTA" et "ICPE"<sup>6</sup>, ou sur le risque d'inondation avec une contribution basée sur les constructions en zone de vulnérabilité pourraient être envisagés (fonctionnement et autofinancement de l'investissement).

## LA MODERNISATION DU CADRE JURIDIQUE DE LA PRISE EN CHARGE PUBLIQUE DES COURS D'EAU NON DOMANIAUX

Alors que le droit de l'eau s'est initialement construit sur une réglementation sectorielle et fragmentée des différents usages, l'objectif des politiques de l'eau est aujourd'hui celui d'une gestion dite "intégrée", c'est-à-dire d'une gestion qui prend en considération l'ensemble des utilisations de cette ressource, de manière globale (qualité / quantité / risques naturels). Une telle logique de conciliation relève par essence du droit public et de l'intérêt général.

Cependant, le droit des cours d'eau demeure dominé par le droit de propriété, encadré par le pouvoir de police du Préfet. Les obligations de faire restent attachées à l'échelle de la parcelle alors même que les notions de bassin-versant et de planification environnementale s'imposent comme référence de l'intervention publique.

La catégorisation des cours d'eau, en fonction du droit de propriété, nuit à leur prise en charge globale (environnementale, sociale, économique et culturelle). Les nouvelles exigences de gestion environnementale des milieux aquatiques s'avèrent

<sup>5</sup> L'article L 211-7 prévoit la possibilité d'intervention au titre de l'intérêt général via l'obtention d'une Déclaration d'intérêt général - DIG, délivrée par le préfet.

<sup>6</sup> Régimes de déclaration et d'autorisation prévus au Code de l'environnement pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) et installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

difficilement compatibles avec le statut privé des cours d'eau.

Ainsi, le droit de riveraineté doit être revisité et analysé à la lumière des nouvelles contraintes sociales et environnementales posées par les cours d'eau non domaniaux. La propriété constitue historiquement le titre justificatif de l'usage alors que la gestion globale des cours d'eau doit conduire à publiciser leur gestion. Sans pour autant remettre en cause le principe de propriété, le législateur pourrait innover en proposant de démembrer les éléments de ce droit de propriété et de confier à des opérateurs publics la gestion des cours d'eau, qui constituent sur le plan civil une servitude naturelle pour les fonds traversés.

Ainsi, pour consacrer l'unité juridique et environnementale des cours d'eau sur le plan du droit plusieurs solutions sont proposées :

- Envisager l'appropriation publique des cours d'eau non domaniaux (en tout ou partie : les secteurs "stratégiques" des cours d'eau non domaniaux et des ouvrages de protection)
- À défaut, une alternative permettant la mise en place progressive de l'appropriation serait de confier la gestion des cours d'eau à des organismes publics devant prendre en charge à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente, la servitude permanente d'écoulement des eaux en y intégrant la charge de l'entretien.

Dans tous les cas, il apparaît nécessaire d'affirmer sur le plan législatif une maîtrise d'ouvrage publique spécialisée (EPAGE/EPTB) pour la mise en œuvre d'un service public de gestion globale des cours d'eau.

## REFONDER LE CADRE DE LA GESTION DES COURS D'EAU : À COURT TERME, UNE ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE, EN PERSPECTIVE, UNE MODERNISATION DU DROIT...

*La gestion des cours d'eau bien que déjà organisée, doit évoluer pour s'adapter aux défis de notre siècle en matière de préservation du patrimoine environnemental et de prévention des risques d'inondation.*

*Le constat dressé par l'état des lieux national témoigne d'une prise en charge des missions d'intérêt général de gestion des cours d'eau par une organisation territoriale qui doit être clarifiée et renforcée. L'enjeu étant de trouver un cadre d'action efficace pour répondre :*

- *aux exigences de concertation entre différents niveaux d'acteurs,*
- *à une logique de spécialisation des compétences, intégrant les obligations nationales de résultat,*
- *à une mise en cohérence des objectifs et des moyens humains et financiers nécessaires,*
- *à une logique d'usage (eau potable, rejets, tourisme ...) et de protection contre les inondations, à concilier avec celle d'une gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques,*
- *à une dualité entre propriété privée (pour les cours d'eau non domaniaux) et gestion globale du cours d'eau,*
- *à l'intégration des logiques de gestion globale des cours d'eau dans celles de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.*

L'évolution nécessaire de la gestion des cours d'eau passe donc :

- À court terme, par une évolution institutionnelle permettant de clarifier les niveaux d'intervention, le fonctionnement et les modes de financement d'une gestion publique et solidaire des cours d'eau.

La définition d'un cadre permettant d'optimiser l'organisation actuelle est proposée. Il s'agit, en s'appuyant sur les fondements législatifs et organisationnels existants, d'affirmer l'évolution des structures existantes comme structures spécialisées, à l'échelle des bassins versants :

- À l'échelle locale est proposé le cadre d'une reconnaissance en EPAGE. L'EPAGE constitue le rouage de base, opérationnel et de proximité, permettant de consolider et d'optimiser la prise en charge existante à l'échelle des bassins versants locaux.

- Lorsque cela est nécessaire, un niveau de coordination, d'animation et de gestion à l'échelle du grand bassin (groupement de bassins locaux) est reconnu par le label d'EPTB.

Ces deux niveaux d'intervention existants pourront, à l'issue de la clarification résultante, se coordonner efficacement par l'application du principe de subsidiarité et par une articulation adaptée aux réalités des territoires.

- En perspective de cette première étape d'amélioration visant à disposer d'opérateurs publics efficaces, les arguments d'une évolution juridique pour une prise en charge publique des cours d'eau non domaniaux sont proposés pour moderniser le cadre d'intervention de ces opérateurs.

**Ainsi, la gestion moderne des cours d'eau doit passer par une évolution à court terme du cadre institutionnel de sa prise en charge, en affirmant le cadre défini d'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) pour sa prise en charge locale. Cette évolution ne constitue qu'un préalable à une adaptation plus profonde du droit.**



# PRÉAMBULE

L'Agence Régionale Pour l'Environnement et de l'écodéveloppement (ARPE-Provence-Alpes-Côte d'Azur), animatrice du Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques (RRGMA) porte, depuis 2009, un important travail d'état des lieux et de diagnostic des structures territoriales de gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques.

Un premier travail d'enquête et d'état des lieux des structures de gestion existantes en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (cf. rapport de mars 2010 "Étude des structures gestionnaires de milieux aquatiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur"), a rapidement révélé la nécessité d'une appréhension à l'échelle nationale des aspects juridiques, institutionnels et financiers qui encadrent l'activité de ces opérateurs locaux. Une deuxième phase d'études a donc été engagée qui nous a conduit à proposer une évolution du cadre d'intervention des acteurs territoriaux sur les cours d'eau et à envisager de consacrer un mode d'organisation spécialisée des collectivités territoriales au sein de structures labellisées "Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux" (EPAGE). L'objectif visé étant d'identifier les conditions techniques, financières et administratives qui doivent permettre de répondre aux enjeux tant pour la qualité des milieux aquatiques que pour la sécurité des biens et des personnes.

Cet exercice a nécessité de prendre en charge une réflexion systémique avec un point de vue sur l'organisation des grands acteurs. Il constitue une contribution motivée par un sentiment d'urgence lié à la précarité financière et institutionnelle des maîtrises d'ouvrages locales. Le présent rapport procède à une mise en perspective du positionnement des acteurs du grand cycle de l'eau pour resituer la place et le rôle des EPAGE.

Il apporte aussi une analyse élargie des modalités de mise en œuvre des propositions formulées dans le premier rapport, il reprend :

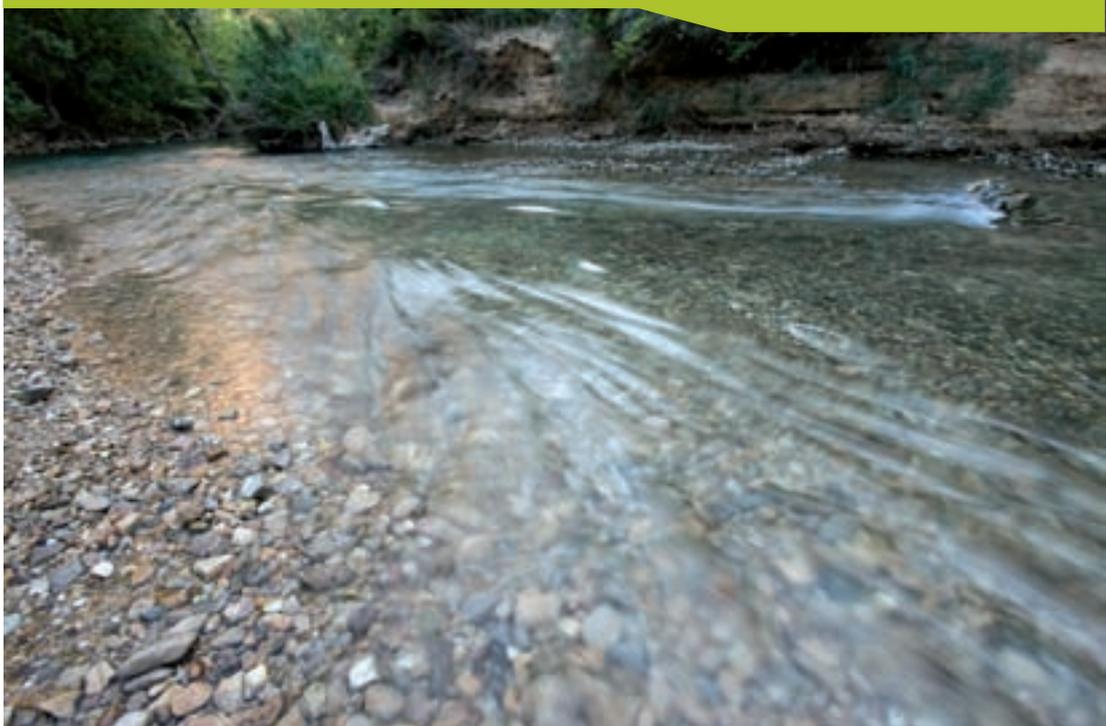
- Les conditions d'un renforcement et d'une optimisation des structures, existantes pour la plupart, mises à niveau grâce à un statut adapté, désigné à ce stade par l'acronyme d'EPAGE,
- La définition d'un bloc de compétences spécifiques associées à la gestion des milieux aquatiques et attaché au statut d'EPAGE,
- La stabilisation d'un cadre de gouvernance des bassins versants, organisant en particulier les relations entre collectivités publiques,
- L'identification des ressources financières nécessaires à l'exercice de ces compétences.

*Cette réflexion a été initiée par le Conseil général de Vaucluse et ses partenaires locaux ; elle a été partagée par un groupe de travail régional animé par l'ARPE réunissant des experts acteurs des milieux aquatiques, partenaires institutionnels (Conseil régional, Conseils généraux, DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur, Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse et représentants des structures gestionnaires de milieux aquatiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur), assistant à maîtrise d'ouvrage, juriste spécialisé dans le droit de l'eau et bureau d'études ayant une expertise nationale sur cette thématique.*

S'agissant de cours d'eau, la première question est de réinterroger les obligations liées aux statuts fonciers, héritées du Code civil et du Code rural, pour les confronter aux enjeux environnementaux actuels et aux obligations de résultats qui s'imposent à la collectivité. Les propriétaires de cours d'eau doivent en effet répondre à de nouvelles exigences. Les cadres juridiques traditionnels fondés sur l'usage du cours d'eau et son utilité économique sont bouleversés par l'émergence législative de la notion de gestion environnementale des eaux.

Les collectivités territoriales, qui se sont volontairement positionnées pour répondre aux défaillances des propriétaires riverains, étaient motivées par l'intérêt public local notamment pour lutter contre l'inondation, l'érosion des berges ou l'accès à la ressource. L'intérêt général lié aux nouveaux enjeux environnementaux est venu distendre ce cadre. Ce nouveau champ d'interventions conserve pour l'échelon local un caractère facultatif. Pour contourner cette fragilité, l'État et les Agences de l'eau ont développé des mécanismes d'incitations notamment financières, (contrat de rivière, subvention de poste, subvention d'investissement,...). On peut résumer la situation existante d'une formule : "l'incitatif pour remédier au facultatif". Ce mode de fonctionnement a vécu. Les capacités de financement de plus en plus contraintes des collectivités, et l'interrogation concernant l'origine des compétences exercées dans le grand cycle de l'eau sont sur le point de faire vaciller les velléités d'intervention volontaire et spontanée qui ont jusque-là présidé à la mobilisation de ces dernières.

**L'intervention fragilisée des collectivités territoriales et de leurs groupements, précarise ainsi les deux niveaux d'obligations environnementales : celles souscrites par l'État français et celles des propriétaires de cours d'eau. Le diagnostic pose ainsi la nécessité de faire converger la propriété privée ou publique, et la gestion environnementale. Cela impose une réflexion pour refonder l'intervention en matière de gestion des cours d'eau.**



## CHAPITRE 1

# LA GESTION DES COURS D'EAU ET DES BASSINS VERSANTS

## ANALYSE DU CADRE D'INTERVENTION ACTUEL



## CHAPITRE 1

### LA GESTION DES COURS D'EAU ET DES BASSINS VERSANTS : ANALYSE DU CADRE D'INTERVENTION ACTUEL

#### 27 LA GOUVERNANCE DE L'EAU EN FRANCE, UNE CONSTRUCTION ORIGINALE INACHEVÉE

- 27 Un cadre européen prescripteur
- 28 L'échelon national de la politique de l'eau : une gouvernance renforcée
- 28 *L'organisation ministérielle*
- 28 *Le rôle du Parlement*
- 28 *L'ONEMA*
- 30 *La gouvernance nationale pour la prévention des inondations*
- 29 L'échelon du district : une gouvernance historique reconnue
- 30 L'échelon de l'unité hydrographique : une gouvernance opérationnelle à parachever
- 30 *Une notion essentielle : la notion de bassin-versant*
- 31 *Un maillage syndical disparate mais qui souvent précède la planification*
- 33 *Des périmètres de déclinaisons des politiques nationales et européennes à géométrie variable*
- 40 *Le rôle stratégique de la syndicalisation dans la mise en œuvre locale des politiques nationales et européennes*
- 43 La reconnaissance de la syndicalisation par l'État : une démarche incomplète

#### 52 EN BREF

#### 53 UNE ÉVOLUTION DES MISSIONS EXERCÉES PAR LES STRUCTURES GESTIONNAIRES DE MILIEUX AQUATIQUES À CONSOLIDER

#### 56 EN BREF

#### 57 UN CADRE JURIDIQUE DES COURS D'EAU INADAPTÉ AUX NOUVELLES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

- 58 Le cours d'eau, un cadre législatif en évolution
- 61 Au-delà de l'entretien du cours d'eau, des dimensions juridiques éclatées

#### 62 EN BREF

#### 63 LE FONDEMENT DE L'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS EN PLEINE MUTATION

- 63 Les fondements juridiques de l'intervention d'un Syndicat de rivière
- 63 *L'intérêt public local : fondement de l'intervention des Communes*
- 64 *L'intérêt général : fondement de la coopération des acteurs sur le mode du concours*
- 66 *La délégation de compétence : un mécanisme dominant dans le CGCT*
- 68 Les compétences codifiées, obligatoires ou facultatives, des acteurs du grand cycle de l'eau

#### 72 EN BREF

#### 73 UN CADRE FINANCIER À RÉÉVALUER

- 73 Diversité des modes de financement des syndicats
- 75 Le financement du grand cycle de l'eau, une question mal appréhendée par le législateur
- 76 Des maîtrises d'ouvrages sans indépendance financière
- 78 Les fragilités des financements majoritairement tributaires des aides des Agences de l'eau
- 78 *Une fragilisation du mode de subvention*
- 79 *Les Agences de l'eau, employeurs indirects des personnels des syndicats*
- 80 *La prise en charge du "grand cycle de l'eau" par le "petit cycle de l'eau" : un transfert de moyen insuffisant*
- 82 Le cadre économique des collectivités, inégalité des moyens

#### 88 EN BREF

# LA GOUVERNANCE DE L'EAU EN FRANCE, UNE CONSTRUCTION ORIGINALE INACHEVÉE

Dans son rapport public de 2010 intitulé “L'eau et son droit”, le conseil d'État conclut au caractère inachevé de la gouvernance du grand cycle l'eau et estime qu'il revient à l'État de s'en saisir pour l'organiser. À cette occasion, il s'interroge sur la façon de se conformer dans des délais souples aux objectifs de la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE). La gouvernance renvoie en pratique à la question fondamentale de la prise en charge publique de ce cycle de l'eau et aux modalités d'intervention de l'État et de ses établissements publics, mais aussi des collectivités territoriales et de leurs groupements. La gouvernance du grand cycle de l'eau est d'ailleurs inscrite comme une priorité des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

## **LA DICHOTOMIE DU CYCLE DE L'EAU : du petit cycle de l'eau au grand cycle de l'eau**

Au-delà d'une définition naturaliste du cycle de l'eau qui va de l'évaporation, aux précipitations puis aux écoulements, le Conseil d'État, dans son rapport public de 2010 “l'eau et son droit” distingue, sans doute pour des raisons de pédagogie, le “petit cycle” et le “grand cycle” de l'eau.

Le “petit cycle” recouvre des activités dépendantes d'infrastructure de collecte et de distribution et concerne explicitement l'eau potable et l'assainissement urbain ou pluvial. Qualifiées de service public, ces missions sont clairement affectées à l'échelon communal et relèvent d'une logique de réseau.

Le “grand cycle” traite du territoire de la rivière. Il intéresse les questions de ressource en eau (quantitative et qualitative), de qualité des milieux aquatiques, de risques naturels liés à l'eau et concerne l'équilibre des usages qui en dépendent : navigation, agriculture, hydroélectricité, tourisme...

Ce grand cycle n'est pas organisé en termes d'opérateurs associés à des missions et dépend d'une prise en charge qui repose sur le volontariat. Le grand cycle de l'eau implique des territoires à géométrie variable en fonction des missions à assumer.

## **❖ UN CADRE EUROPÉEN PRESCRIPTEUR**

Les engagements communautaires propres à la politique de l'eau se rattachent au moins à trois grandes directives : la directive-cadre sur l'eau, la directive inondation, et dans une moindre mesure, pour l'instant, la directive-cadre stratégie pour le milieu marin.

L'enjeu de la Directive-Cadre sur l'Eau est d'atteindre le “bon état” des eaux européennes, souterraines et superficielles, avec une obligation de résultats et un premier horizon : l'année 2015. Constituant le cadre de la politique communautaire de l'eau, l'atteinte des objectifs demande une appropriation des enjeux de la gestion de la ressource en eau et de la préservation des milieux aquatiques par les élus locaux, avec les directives Nitrates et ERU en arrière-plan ;

**La directive inondation** dessine le cadre d'une politique de prévention des inondations posant les principes d'un diagnostic des risques d'inondation, de leur hiérarchisation et l'élaboration de stratégies locales de prévention à l'échelle territoriale la plus pertinente ; notons que cette directive vient se superposer à un cadre national déjà très ambitieux en matière de sécurisation des digues et des barrages.

**La directive-cadre stratégie pour le milieu marin** pose la question de l'interface terre-mer et du rôle des acteurs terrestres et marins.

## ❖ L'ÉCHELON NATIONAL DE LA POLITIQUE DE L'EAU : UNE GOUVERNANCE RENFORCÉE

### L'organisation ministérielle

La souscription d'engagements communautaires a impliqué pour la France le renforcement de l'échelon central. De même qu'il n'existe pas un Code de l'eau, il n'existe pas un "ministère de l'eau". Le ministère chargé de l'environnement a mis près de trente ans à rassembler l'ensemble des pouvoirs administratifs dans ce domaine. Il a la responsabilité de coordonner l'action des différents ministères intervenant dans le domaine de l'eau et de suivre l'exécution des décisions. Cette mission particulière témoigne du caractère éminemment transversal de la question de l'eau qui recoupe tous les codes : civil, rural et de la pêche maritime, de l'environnement, des collectivités territoriales, de la santé publique, de l'urbanisme... Cette transversalité explique, dans une large mesure, les difficultés rencontrées dans la rationalisation de la distribution des compétences.

### Le rôle du Parlement

La première expression du renforcement de l'échelon national de la politique de l'eau est sans nul doute la revalorisation du rôle du Parlement par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Ainsi, est-il invité désormais à débattre, tous les six ans, des orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des Agences de l'eau et à fixer le plafond global de leurs dépenses correspondantes ainsi que celui de leurs contributions à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) (Code Environnement (C. Env), art. L. 213- 9-1 al. 2). Le Parlement définit désormais les règles de l'assiette des redevances des Agences de l'eau et en encadre le taux conformément à la Constitution. Cet outil financier majeur pour la gestion du grand et du petit cycle de l'eau est donc largement recentralisé.

### L'ONEMA

Le renforcement de l'échelon national de la politique de l'eau est aussi illustré par la création<sup>7</sup> de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) qui répond à la volonté du législateur de disposer à l'échelon central d'une expertise technique et scientifique sur l'eau et les milieux aquatiques.

Carte 1 :

Les délégations métropolitaines de l'ONEMA.



*L'ONEMA est organisé territorialement sur un découpage administratif et non pas sur la base d'un territoire hydrologique, comme le sont par exemple les Agences de l'eau. L'ONEMA est structuré en une direction générale, neuf délégations interrégionales et en services départementaux. Le Code de l'environnement prévoit que l'action de l'Office à ces différents échelons territoriaux complète celle des services de l'État et des Agences de l'eau. L'État peut ainsi se recentrer sur ses fonctions régaliennes de police tout en conservant une expertise technique complémentaire de celle des Agences de l'eau.*

<sup>7</sup> Créé par l'article 88 de la LEMA du 30 décembre 2006 et le décret d'application n° 2007-443 du 25 mars 2007.

hiérarchique ou pyramidal avec les Agences de l'eau. L'Office doit permettre ainsi de rationaliser des moyens épars, pour améliorer l'efficacité de l'administration de l'eau, et ce dans la perspective de la bonne application de la directive-cadre européenne sur l'eau.

## La gouvernance nationale pour la prévention des inondations

Pour la prévention des inondations, le pilotage national de la politique de gestion des inondations renouvelé tient compte de l'existant et veille à :

- conforter le Comité d'Orientation de la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM) dans ses attributions, qui sont d'émettre des avis et de faire des propositions en matière de prévention des risques naturels, sur les actions et politiques publiques qui concourent à la réduction de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles,
- impliquer le Conseil National de l'Eau dans la gestion des risques d'inondations,
- donner une résonance aux instances de gouvernance de l'eau locales.

Parallèlement il s'ouvre à d'autres acteurs et comprend désormais une "Commission mixte inondations" composée de :

- représentants des collectivités territoriales,
- représentants des services de l'État concernés,
- représentants de la société civile.

Cette gouvernance nationale sera complétée par une gouvernance à l'échelle des grands bassins hydrographiques.

En revanche, il n'existe pas d'établissement public de l'État spécialisé dans la question des inondations. On notera cependant que le document de "propositions pour un plan pour la prévention des submersions marines et des crues rapides" de juillet 2010, évoquait l'hypothèse de la création d'une structure centrale ayant pour vocation la prise en charge des digues appartenant à l'État et collaborant avec les établissements publics territoriaux autant que de besoin.

## ❖ L'ÉCHELON DU DISTRICT : UNE GOUVERNANCE HISTORIQUE RECONNUE

Le district a été érigé en circonscription administrative par la loi du 16 décembre 1964 "sur l'eau" ; il est le siège d'une gouvernance spécifique, avec les Agences de l'eau (Établissement public de l'État) et le comité de bassin.

Ce territoire est la maille de droit commun de la politique de l'eau et des milieux aquatiques en termes de définition des enjeux, de planification (SDAGE) et de programmation (PDM).

Le SDAGE formalise ce qui constituera les éléments de programmes, de missions opérationnelles et d'orientations des politiques publiques. L'obligation de compatibilité donne à ce document un poids déterminant. De plus, les Agences de l'eau disposent au travers de leurs subventions d'un très fort pouvoir d'incitation et de réorientation des actions publiques ou privées. La légitimité et l'acceptabilité de ces orientations sont garanties par le contrôle du comité de bassin.

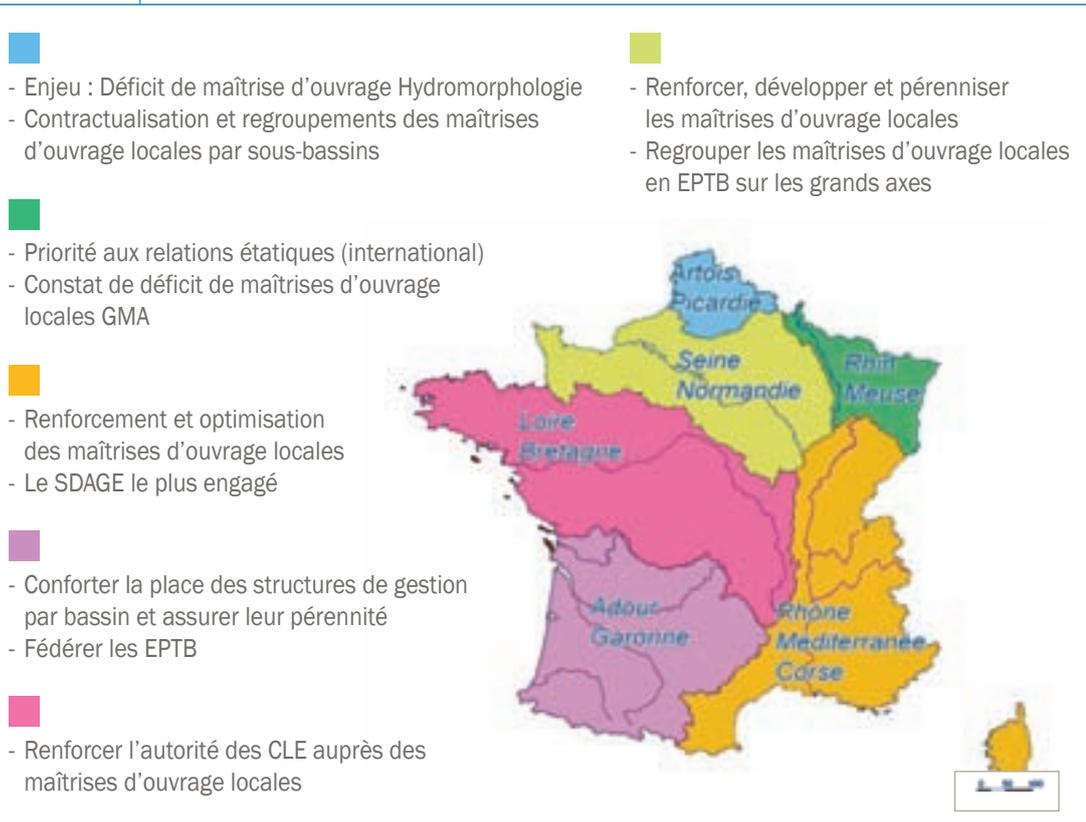
C'est avant tout par leur accompagnement financier (même s'il est majoritairement tourné vers le petit cycle de l'eau) et au travers de leur fonction d'animation que les Agences de l'eau permettent de donner corps au grand cycle de l'eau.

Le caractère décentralisé de chaque district est cependant à l'origine d'une réelle diversité dans les orientations des SDAGE, et des priorités des territoires. On constate en outre des divergences importantes sur l'appréhension géographique des sous bassins qui constituent l'échelon subsidiaire des politiques du district et de la gouvernance locale.

Le pilotage par les résultats est désormais le credo des comités de bassin et des Agences de l'eau. Il a pour effet de s'interroger sur la capacité de réponse et les

conditions d'exercice des syndicats de bassin existants, cheville ouvrière des orientations fixées au niveau du district.

L'efficacité des SDAGE s'appuie donc sur une maîtrise d'ouvrage issue des collectivités locales. Ceci explique le caractère systématique de recommandations visant le renforcement de cette intervention structurée des collectivités locales (cf. Carte 2 : Prise en compte des enjeux de la maîtrise d'ouvrage locale par les SDAGE). Il s'agit d'une lecture d'opportunité pour la mise en œuvre des SDAGE et des PDM qui n'aborde pas les conditions et les contraintes de réalisation de cette orientation.



**Carte 2 :**  
Prise en compte des enjeux de la maîtrise d'ouvrage locale par les SDAGE

### ... L'ÉCHELON DE L'UNITÉ HYDROGRAPHIQUE : UNE GOUVERNANCE OPÉRATIONNELLE À PARACHEVER

La gestion actuelle des cours d'eau relève majoritairement d'une organisation spontanée des collectivités sur leur territoire, à l'échelle de bassins versants élémentaires, pour assumer des fonctions d'entretien, d'aménagement, d'animation et de planification locale augmentées de nouveaux objectifs fixés par les politiques nationales et les directives européennes.

#### Une notion essentielle : la notion de bassin-versant

La notion de bassin-versant relève, au départ, de la géographie physique. Elle désigne un territoire, délimité par des lignes de crêtes, ou lignes de partage des eaux, sur lequel toutes les précipitations sont drainées vers un même point via un réseau hydrographique.

Cette notion n'a longtemps pas eu de traduction institutionnelle ou administrative, jusqu'à la création des agences financières de bassin, par la loi sur l'eau de 1964. Ces institutions, devenues depuis les Agences de l'Eau, ont été dotées d'une assiette territoriale à maille hydrographique : le grand bassin, appelé aujourd'hui "district" (appellation issue de la DCE).

Il importe ici de bien comprendre que le concept de bassin-versant fonctionne comme les poupées russes, chaque bassin étant l'affluent d'un autre, du plus petit

au plus grand, jusqu'au bassin fluvial ultime qui est affluent de la mer. La taille n'est elle-même pas significative puisqu'il existe de petits bassins côtiers avec un très faible niveau de hiérarchisation hydraulique. Il s'agit donc d'une notion "gigogne", assez délicate à manier dès lors que l'on veut décrire un échelon précis du système. Cela est d'ailleurs largement responsable de la très grande hétérogénéité des périmètres des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB), faute sans doute d'avoir stabilisé la question dès l'origine.

Depuis les années 1980, mais surtout après la loi sur l'eau de 1992 et la notion de "gestion globale et équilibrée de la ressource en eau", on a pu assister à l'entrée discrète de l'échelon *bassin-versant* dans la *géographie institutionnelle* puis *administrative*.

- *Institutionnelle* avec l'émergence d'une structuration locale des territoires de gestion des cours d'eau par des syndicats de rivière ou, précisément, de bassin.
- *Administrative* avec les outils de référence que sont devenus les SDAGE et les SAGE, suite aux évolutions dues principalement à la directive-cadre sur l'Eau (DCE), depuis la première moitié des années 2000.

Il est aujourd'hui reconnu que cette échelle territoriale est la bonne, voir la seule pertinente, pour appréhender et gérer les phénomènes hydrologiques et les milieux qui en dépendent : fleuves, rivières, lacs, etc., regroupés sous l'appellation générique de "milieux aquatiques".

Sur la base de ce constat partagé, elle s'est peu à peu imposée comme l'échelle de référence pour la gestion institutionnelle, mais avec des difficultés liées, notamment, au recoupement avec la géographie administrative mais aussi au caractère malléable de la notion elle-même. En effet, bien que l'on ait tenté de le faire au début des SAGE<sup>8</sup>, il n'existe pas de "modèle" simple et facilement communicable pour positionner ce concept sur le terrain, autre que l'adaptation la plus pragmatique possible aux réalités de chaque territoire considéré.

Ainsi la dévolution récente des SAGE au niveau EPTB, pose, selon les cas, largement question. La notion même d'EPTB relevant de fonctionnements et de réalités territoriales extrêmement variables.

La bonne échelle pour mener à bien une démarche, aussi complexe et coûteuse en mobilisation locale que le SAGE, repose sur des réalités à la fois physiques et humaines qui ne peuvent s'apprécier que localement. Aussi, la fixation d'une échelle territoriale précise n'aurait aucun sens.

### Un maillage syndical disparate mais qui souvent précède la planification

La syndicalisation des collectivités est toujours un acte volontaire dont les ressorts sont multiples. Les syndicats de rivière sont le plus souvent l'expression d'une intercommunalité spécifique, aux statuts de "syndicats mixtes fermés ou ouverts" ou de "syndicats intercommunaux". À ces catégories il faut ajouter l'institution interdépartementale.

Le périmètre géographique reste fortement lié aux motivations initiales de leur mise en place. Les diagnostics détaillés des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (2010) et Languedoc Roussillon (2011) ont largement abordé cette question. Les motivations sont historiquement liées à des préoccupations hydrauliques ou de protection contre les risques d'inondations. Cet état de fait, provient de la défaillance des propriétaires riverains ou des associations syndicales de propriétaires. Cette défaillance est parfois brutalement révélée par des événements cataclysmiques comme la crue de l'Ouvèze provençale du 21 septembre 1992. Ce n'est que dans un second temps, que les syndicats ont étendu leur champ d'intervention à la gestion intégrée.

<sup>8</sup> Guide méthodologique des SAGE d'octobre 1992.

Sur le plan statistique, il est difficile d'établir un recensement national de ces syndicats. Le niveau de fiabilité d'un état des lieux de la syndicalisation autour du grand cycle de l'eau est dépendant de la qualité de renseignement de la base de données BANATIC. Dans cette source documentaire les champs de compétences sont souvent très approximatifs (exemple de la compétence "études et programmations") et parfois non renseignés.

France métropolitaine	SIVOM	SIVU	SM FERMÉ	SM OUVERT	TOTAL
Compétences Hydraulique et Rivière	542	1 483	606	336	2 967
Compétences AEP Assainissement seule	305	3 263	360	38	3 966
<b>TOTAL</b>	<b>847</b>	<b>4 746</b>	<b>966</b>	<b>374</b>	<b>6 933</b>

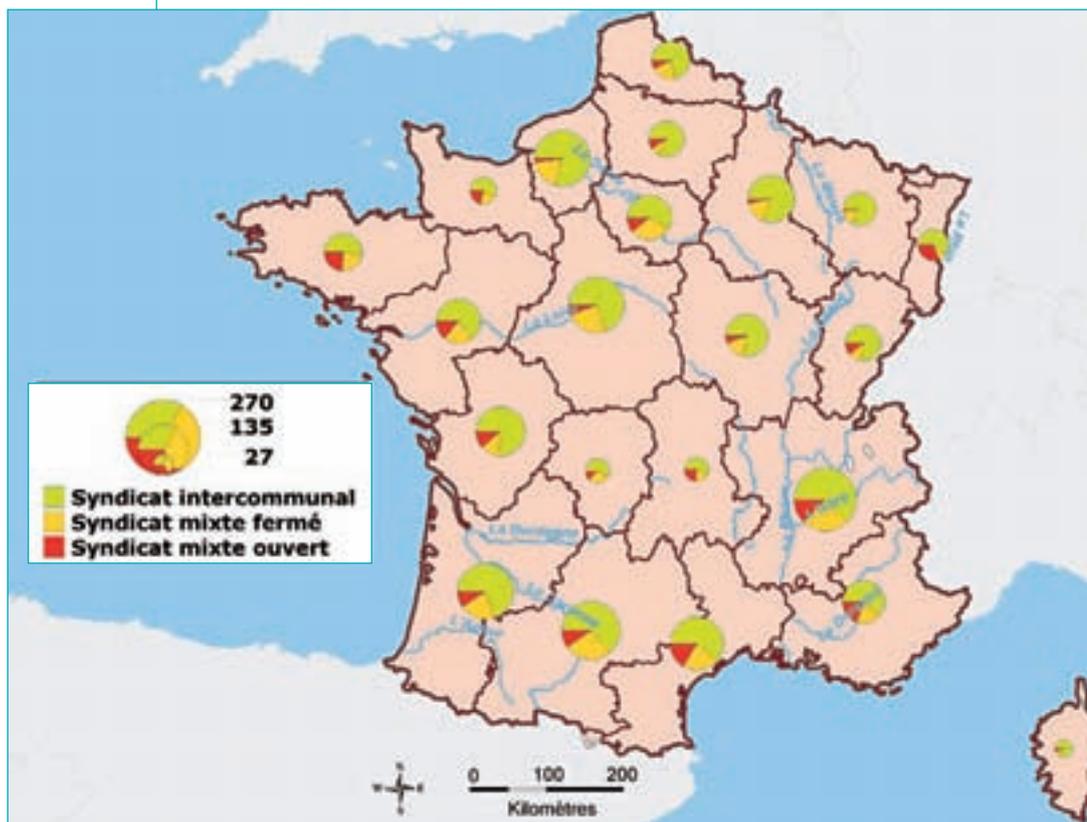
Tableau 1 :

Répartition des structures SIVOM, SIVU, SM recensées par Banatic pour les compétences hydraulique et rivière et AEP assainissement.

[ Source Banatic interprétée 2011 ]

Il existerait donc avant la réforme des collectivités territoriales (2010) environ 3 000 structures syndicales pour le grand cycle de l'eau et la gestion des nappes et du littoral.

Cette analyse quantitative met en lumière le poids dominant de la forme du syndicat intercommunal.



Carte 3 :

Carte de distribution des syndicats ayant une compétence dans le grand cycle de l'eau (hors AEP et assainissement).

[ Source interprétation base de données Banatic janvier 2011 ]

La distribution géographique de ces syndicats (Carte 3) fait apparaître des spécificités régionales que l'on retrouvera à l'échelle départementale quant à la répartition des trois formes institutionnelles de syndicalisation.

L'autre enseignement de cette donnée nationale est le caractère systématique d'une couverture du territoire par des structures syndicales. La première question est celle de la démultiplication des syndicats auxquels peuvent appartenir les Communes ou leurs groupements. Cette interrogation milite pour la simplification attendue par les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale. S'il n'existe que très peu de territoire orphelin, la véritable interrogation concerne la nature des compétences statutaires et réellement mises en œuvre.

Sur les 3 000 structures recensées, beaucoup sont limitées à la seule représentation politique des territoires et peuvent être considérées comme peu opérationnelles ou interviennent dans d'autres domaines. Ainsi, un test porté sur **l'ensemble des deux régions méditerranéennes**, réduit de moitié le nombre de syndicats ayant comme domaine d'activité statutaire la gestion des cours d'eau. Les autres structures correspondent à des syndicats orientés sur d'autres priorités ou à vocation plus générale (structures à vocation touristique, parcs naturels, structures intervenant sur des milieux ou problématiques plus spécifiques...).

	SI	SM FERMÉ	SM OUVERT	TOTAL
Nombre de structures recensées par BANATIC	197	68	58	323
Nombre de structures recensées enquêtes approfondies	88	38	34	160
%	45%	56%	59%	50%

De plus, la proportion de structures réellement opérationnelles est encore plus faible. Ainsi sur 166 structures de gestion expertisées, 64 ont au plus un employé.

**En première approximation, à l'échelle nationale, le nombre de structures actives dans la gestion des milieux aquatiques serait proche du millier.**

Tableau 2 :

Proportion de structures recensées comme compétentes en matière de "gestion de milieux aquatiques" sur les territoires de Languedoc Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur.



Figure 1 :

Ressources humaines des structures de gestion des milieux aquatiques sur les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc Roussillon.

[ enquêtes réalisées en 2009, 2010 et 2011 ]

### Des périmètres de déclinaisons des politiques nationales et européennes à géométrie variable

Les périmètres fonctionnels pour la gestion des rivières et des milieux aquatiques n'ont à ce jour aucune existence administrative, à l'exception du district.

Les territoires de l'eau sont des territoires de gestion déterminés par des considérations techniques (territoire de mise en œuvre pleinement opérationnel des missions il s'agit le plus souvent d'un périmètre de cohérence hydrographique celle d'un bassin-versant ou de groupement de bassins versants) et socio-économiques (capacité du territoire à assumer ces fonctions sur le plan économique et politique). La définition d'un périmètre opérationnel reste donc toujours affaire de contexte local.

**500 bassins versant en France :  
Le dimorphisme des représentations des bassins versants dans les SDAGE**

● **Les bassins versants et les rivières n'ont pas de reconnaissance administrative.** Leur périmètre n'est donc pas stabilisé, même si les SDAGE proposent un découpage du territoire national en 500 unités hydrographiques de référence. Il n'existe pas de recensement ou de cartographie du périmètre géographique de compétences des structures de gestion intervenant dans le domaine du grand cycle de l'eau.



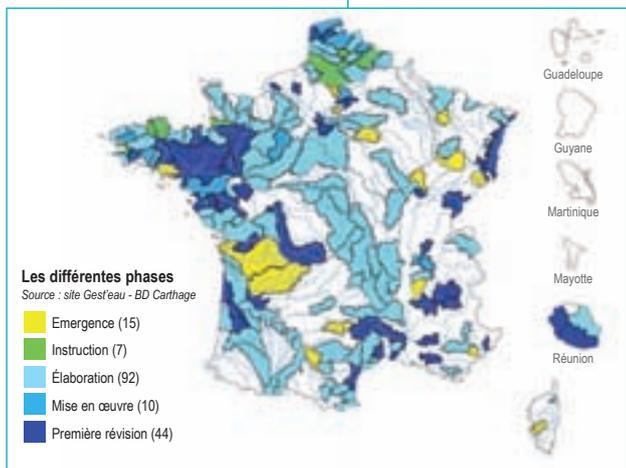
Cartes 4 et 5 :

Les deux niveaux de zonages hydrographiques de la BD Carthage.

Les deux cartes ci-dessus illustrent deux niveaux hiérarchisés de découpages hydrographiques fondés sur la géographie physique (source BD Carthage).

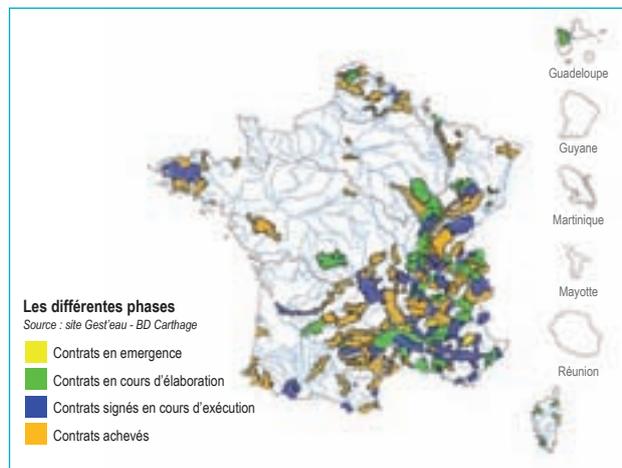
Depuis plus d'une vingtaine d'années, nous observons une véritable co-évolution entre l'identification de territoires de projets (logique technique) et l'émergence de syndicats spécialisés (logique politique et institutionnelle). L'intérêt de la meilleure adéquation entre un territoire de projets reconnu par les documents de planification et le périmètre d'intervention de structures opératrices est manifeste. Cette construction empirique à l'échelle nationale se retrouve largement dans les éléments de planification des SDAGE avec une diversité d'approche, expression d'une culture propre à chaque district :

- à l'Ouest de grandes unités de gestion plutôt encadrées par des SAGE ;
- à l'Est des territoires fédérés autour de contrats de milieu.



Carte 6 :

État d'avancement des SAGE [ au 28/10/2010 ]



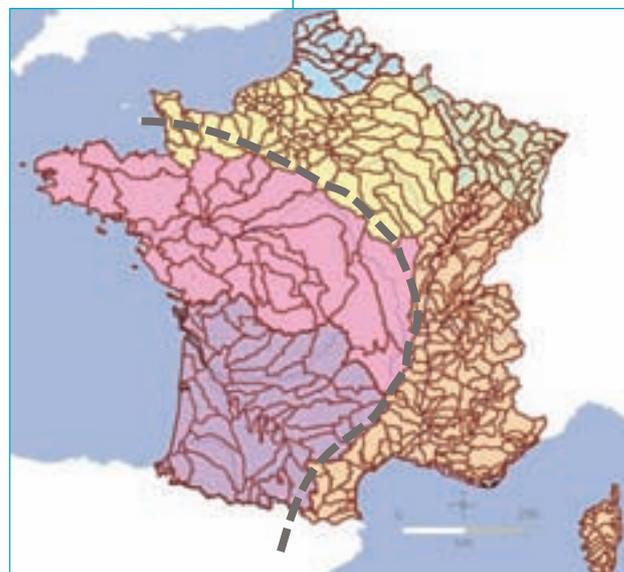
Carte 7 :

État d'avancement des contrats de rivière [ au 14/12/2010 ]

Ces unités de bases ont été différemment utilisées pour la déclinaison opérationnelle des stratégies de gestion dans les 6 SDAGE métropolitains. Ces découpages sans autre valeur juridique que celle que leur confèrent certaines mesures du SDAGE, servent le plus souvent à décliner les mesures du Programme de Mesures (PDM). Ceci témoigne de deux échelles d'appréhension différentes et donc d'une certaine représentation du territoire.

On constate des interactions fortes avec :

- les documents de planification, SAGE ou contrat de milieu, sachant que les périmètres sont plus ou moins grands en fonction des réalités hydrologiques et des choix d'orientations locaux ;
- la définition de périmètres de structures porteuses ou de labellisation de ces structures (EPTB, structures locales de bassin-versant).



Carte 8 :

Les périmètres de référence visés par les SDAGE.

— — — Une France divisée selon deux échelles d'appréhension du territoire.

- En 2012, 170 SAGE et 240 contrats de milieu sont respectivement les outils de planification et de programmation privilégiés qui encadrent la gestion intégrée de la rivière et de son bassin-versant.

Les contrats de rivière sont plutôt moins grands que les SAGE – cf. figure 1: *Ressources humaines des structures de gestion des milieux aquatiques sur les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc Roussillon (enquêtes réalisées en 2009, 2010 et 2011)* (en moyenne de l'ordre de 1 750 pour les SAGE et de 790 pour les contrats de milieu) – correspondant sans doute mieux à leur vocation principale de mise en œuvre d'investissements publics sur des secteurs à enjeu fort.

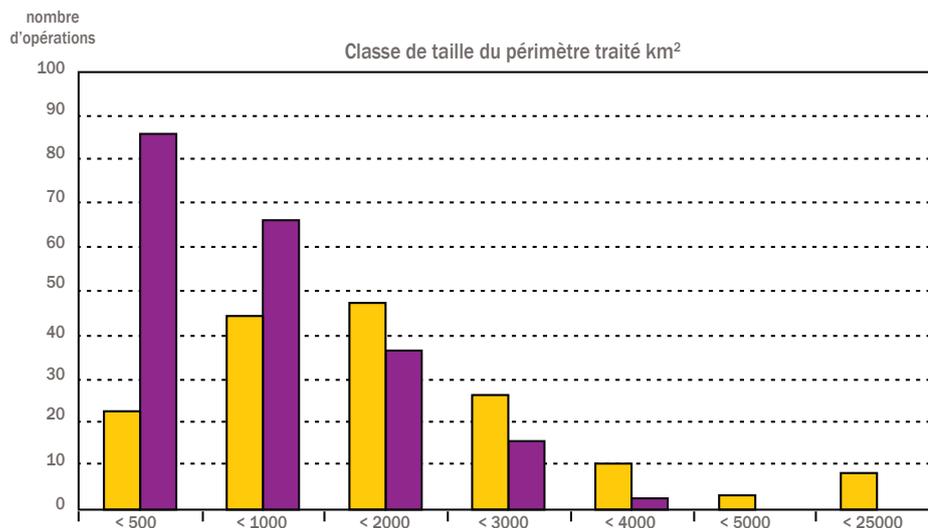
Les SAGE, ayant plus une vocation de définition d'objectif à portée réglementaire et de règles de gestion, apparaissent comme complémentaires. Aucune règle d'antériorité entre SAGE et contrat de milieu ne se dégage de l'analyse de la mise en œuvre de ces dispositifs, même s'ils sont considérés comme des outils d'application des dispositions définies dans la mise en œuvre des SAGE.

- 47 % des contrats de rivières sont hors SAGE ;
- 19% inclus ou concomitants à un SAGE ;
- 33% inclus dans un SAGE.

En fait, il existe une très grande diversité dans la taille des SAGE, de 186 km<sup>2</sup> (Étang de Biguglia) à 10 993 km<sup>2</sup> (La Vilaine). On notera qu'initialement, le périmètre conseillé par le ministère en 1992 pour des raisons d'opérationnalité des SAGE est compris entre 1000 et 2000 km<sup>2</sup>.

**SAGE ou contrats de milieux, complémentaires mais pas équivalents**

Figure 2 :  
Distribution par classe de surface des périmètres de gestion intégrée



Le SAGE, en raison de sa portée juridique renforcée (enquête publique sanctionnée par un arrêté préfectoral) constitue désormais pour l'État et les Agences de l'eau une référence majeure de définition des périmètres des politiques du grand cycle de l'eau.

Il est de fait porté par une maîtrise d'ouvrage qui en assure l'animation aussi bien pour l'élaboration que pour le portage des actions. On notera que ces démarches lorsqu'elles sont perçues comme imposées aboutissent difficilement.

**La portée effective de ces dispositifs repose avant tout sur la volonté, la capacité et l'implication des acteurs locaux pour porter ces démarches.**

*Si les quelque 500 unités géographiques identifiées dans les SDAGE ont une valeur opérationnelle technique et politique, alors il convient de réfléchir à un processus de structuration largement déterminé par cette géographie. Cette méthode a d'ailleurs été retenue dans l'étude des scénarios de structuration sur la région Languedoc Roussillon (2011). À l'inverse, si les logiques de structuration ont conduit légitimement à d'autres découpages, il convient de réorienter les périmètres de référence des SDAGE et des PDM en cohérence avec cette réalité. Ce mouvement de convergence permet de stabiliser une organisation de ces périmètres de gestion vitaux pour le grand cycle de l'eau.*

**Les SAGE, privilégiés par les indicateurs nationaux**

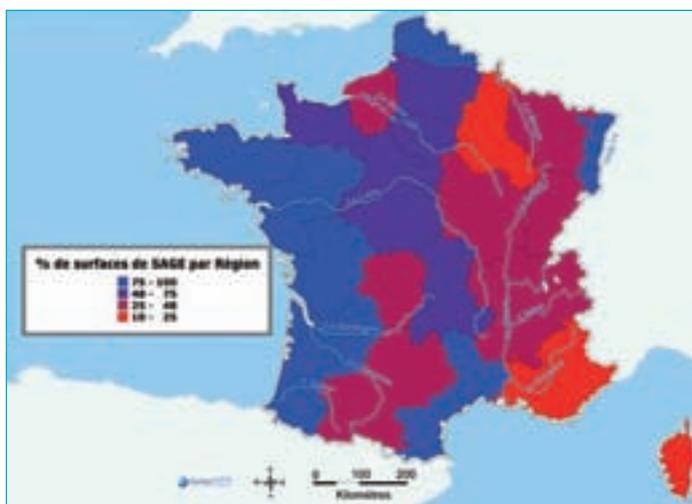
- Les SAGE participent à la mise en œuvre de la politique de l'eau avec une valeur réglementaire spécifique qui dépasse le seul cadre contractuel. Leur nombre et la surface de territoire qu'ils couvrent constituent d'ailleurs des indicateurs de suivi et de performance de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances). Cet indicateur induit donc une forte motivation pour l'État, à systématiser le partage du territoire national en périmètre de SAGE prioritairement aux contrats de milieux, alors même que ces deux outils ne devraient pas apparaître comme concurrentiels mais bien comme complémentaires. Le rapport du conseil d'État 2010 : "l'eau et son droit" p 87, souligne l'intérêt des dispositifs contractuels que sont les contrats de milieux comme outils opérationnels de gestion intégrée complémentaires aux dispositifs SAGE.

Pour autant l'élaboration de ces démarches étant relativement lourde à mettre en œuvre pour la structure porteuse, les deux ne sont pas menées en parallèle. Leur périmètre ainsi que la priorité donnée à une démarche de SAGE ou de contrat sont donc largement dépendants des situations et dynamiques locales ainsi que des politiques d'incitation des partenaires institutionnels.

Notons également que certains acteurs locaux ne s'investissent pas dans ce type de démarche mais portent des programmations efficaces en termes de gestion et

de préservation de la ressource (plans pluriannuels de gestion, plans d’actions territoriaux...).

L’image donnée par la carte ci-dessous de régions plus ou moins “performantes” que restitue cet indicateur, n’est donc que le résultat de choix locaux et de politiques d’encouragement des partenaires institutionnels.



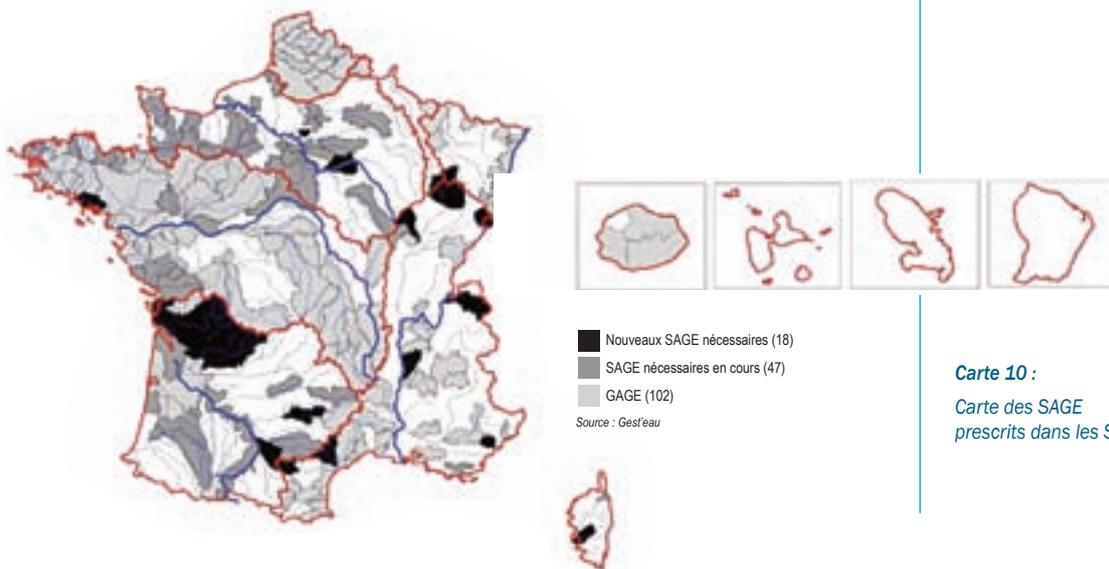
**Carte 9 :**  
40 % de surfaces couvertes par des SAGE en France métropolitaine 2011.

L’État est prescripteur de SAGE au moyen des SDAGE. Il s’agit des SAGE obligatoires, visés par la circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des schémas d’aménagement et de gestion des eaux.

**Tableau 3 :**  
Répartition du nombre de SAGE prescrit dans le cadre du SDAGE.

SDAGE	NOUVEAUX SDAGE	SDAGE DÉJÀ EN COURS	TOTAL
Adour Garonne	5	9	14
Artois Picardie	0	0	0
Corse	1	1	2
Loire Bretagne	1	11*	12
Rhin Meuse	1*	0	1
Rhône Méditerranée	8*	2	10
Seine Normandie	2	24*	26
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>47</b>	<b>65</b>

\* 2 SAGE (relatifs à des masses d’eau souterraine) concernant 2 SDAGE (comptabilisés une seule fois)



**Carte 10 :**  
Carte des SAGE prescrits dans les SDAGE.

*Une nouvelle unité géographique ?  
Les bassins de risques cohérents des PAPI et des PSR*

- La gestion du risque d'inondation implique d'intervenir sur deux champs strictement complémentaires :
  - La gestion de l'aléa : centrée sur l'objectif d'une réduction/suppression des débordements dans les zones à enjeux, elle a longtemps été au centre des politiques tant nationales que locales. Elle a donc logiquement constitué le fondement géographique et thématique des organisations territoriales mobilisées sur ces questions ;
  - La réduction de la vulnérabilité : il s'agit ici d'adapter le territoire et sa population à la survenance d'un événement pour en réduire les conséquences sanitaires, économiques et environnementales (résilience<sup>9</sup>). Au-delà de la gestion de crise (information, secours et évacuations), elle vise principalement à réduire l'exposition des biens sensibles à la submersion. À ce titre, elle concerne principalement les acteurs de l'aménagement du territoire.

Ces deux logiques sont strictement complémentaires pour une gestion efficace du risque.

La Directive Inondation, en privilégiant la voie de la résilience, prescrit de définir des périmètres d'enjeux de vulnérabilités (TRI) alors que la gestion liée au cours d'eau et aux ouvrages implique une approche fondée sur la prise en compte de l'aléa à l'échelle de bassins versants.

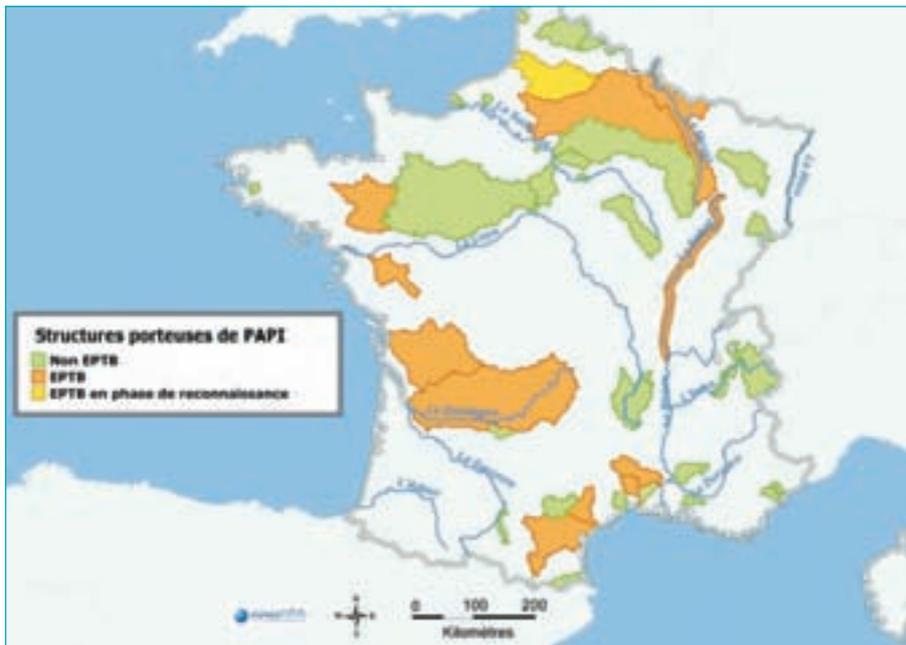
Ainsi, selon la circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation PAPI et PSR "la sélection des territoires à risque important d'inondation (TRI) découle de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation réalisée au niveau de chaque bassin, et à partir de critères de caractérisation de l'importance des risques d'inondation, issus de la stratégie nationale.

Un TRI se caractérise comme un territoire de vie, un bassin de vie. L'échelle du TRI est déterminée, au cas par cas, par la situation en termes d'enjeux présents, dans une Enveloppe Approchée d'Inondation Potentielle (EAIP), que l'Évaluation Préliminaire des Risques Inondation (EPRI) permet d'évaluer. Cette enveloppe approchée ne correspond pas à une "zone inondable" mais à l'appréciation du maximum d'espace qui peut être couvert par l'eau en cas de submersion par une approche topographique. L'évaluation est basée sur des indicateurs types de vulnérabilité concernant la santé, l'environnement, le patrimoine et les activités mais ne tenant pas compte des risques spécifiques liés à la fragilité des ouvrages ou des conséquences des ruptures... ni de facteurs tels que la rapidité et la violence des événements...

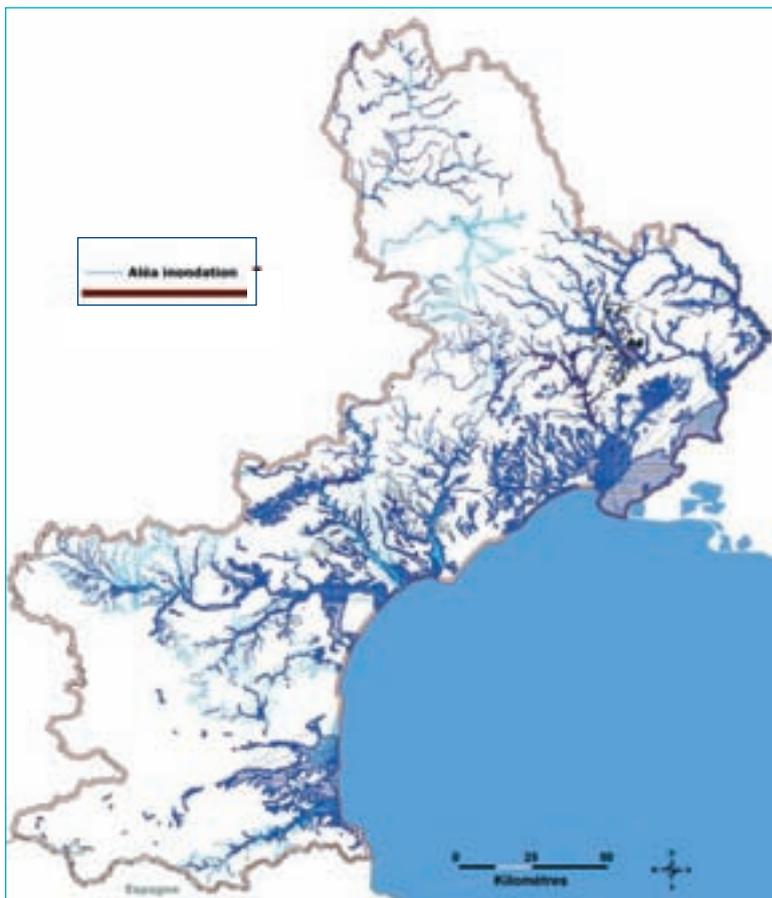
L'échelle d'un TRI n'est pas l'échelle de gestion des risques, puisqu'il n'intègre qu'une partie de la dimension "aléa", mais un territoire de concentration d'enjeux. L'échelle de gestion est, sauf cas particulier, nécessairement supérieure à celle du TRI, elle englobe celui-ci. Ainsi l'identification des TRI conduira à la définition de stratégies locales à l'échelle du ou des bassins versants concernés par cette zone d'enjeux.

La notion de bassin-versant, bien que rarement explicite dans les documents diffusés, reste donc nécessairement le cadre prédominant d'intervention dans ces démarches de réduction du risque conformément aux préconisations de cadre des PAPI et PSR (Carte 11). La notion de zones d'enjeux prioritaires (TRI) introduite dans le cadre de la mise en œuvre de la DI impose désormais de préciser les complémentarités entre les acteurs de l'aménagement du territoire des TRI, qui doivent désormais prendre en compte l'enjeu de vulnérabilité dans l'ensemble de leurs actions d'aménagement et des acteurs à l'échelle de bassins versant en charge des stratégies locales pour la prise en compte de l'aléa.

<sup>9</sup> Capacité à revenir le plus rapidement possible à un état "normal" de référence après une crise (sens figuré). Sens propre: capacité d'un métal à revenir à sa forme initiale après qu'on lui ait appliqué une contrainte.



**Carte 11 :**  
Les périmètres de PAPI en 2009.  
[ Source séminaire national  
PAPI 2009 ]



**Carte 12 :**  
Les zones inondables  
de la côte languedocienne,  
au-delà des bassins versants.  
[ Source : Cartorisque Ministère  
de l'écologie, de l'énergie,  
du développement durable et  
de l'aménagement du territoire ]

Sur certains territoires, l'inondation déborde des limites du bassin-versant et recoupe plusieurs exutoires de bassins hydrographiques. Cette situation se retrouve par exemple sur l'ensemble du littoral du Languedoc Roussillon (Carte 12). On constate aussi des interférences entre la notion de "bassin-versant" et celle de "bassin de risque". Ainsi, pour exemple, le PAPI de la Meyne, dans le Vaucluse, doit-il prendre en compte les ouvrages de protection de l'Aygues à Orange, dépendants d'un grand bassin voisin.

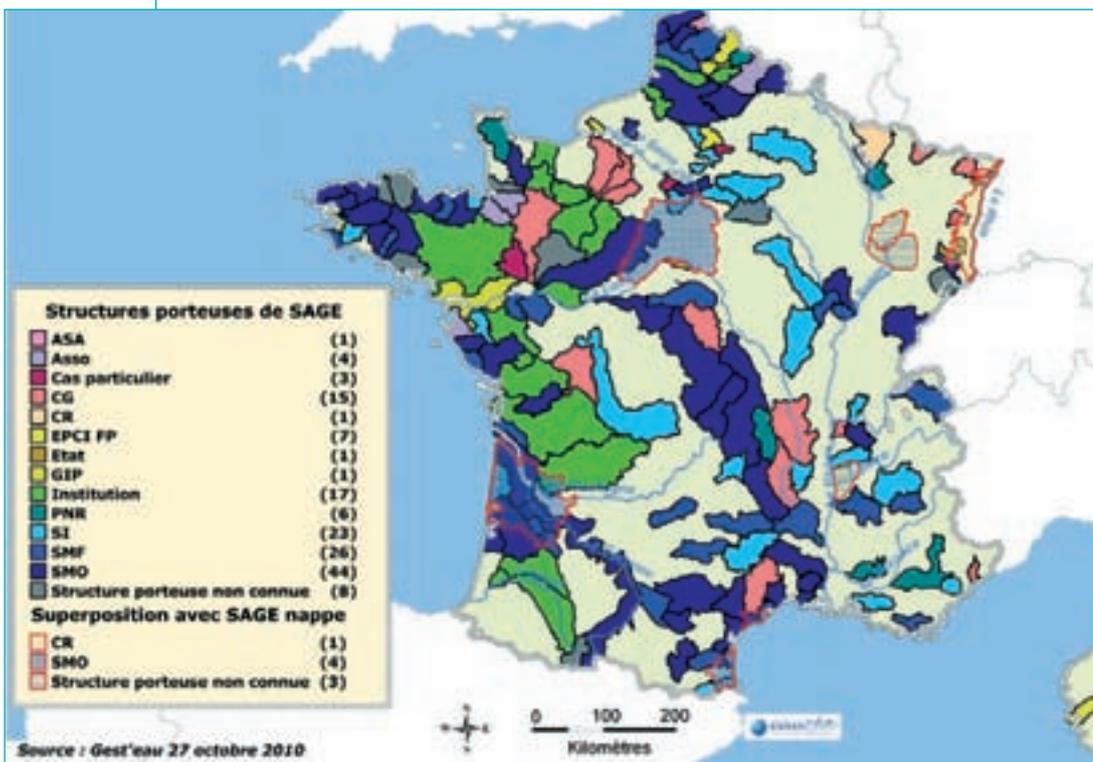
### Le rôle stratégique de la syndicalisation dans la mise en œuvre locale des politiques nationales et européennes

Les bassins hydrographiques sont les territoires de déclinaison des SDAGE et des PDM au travers des SAGE ou des contrats de milieu. En 2011, les bassins "orphelins" d'un SAGE ou d'un projet de SAGE ou d'un contrat de rivière représentent encore 31 % du territoire métropolitain.

	France (Métropole)	Surface couverte par SAGE	Surface couverte par CDM	Surface non couverte
km <sup>2</sup>	547 030	331 762	194 462	166 847
%	100	61%	36%	31%

Tableau 4 :  
Couverture du territoire métropolitain par des SDAGE et contrats de milieu.  
[ Gest'eau, 2012 ]

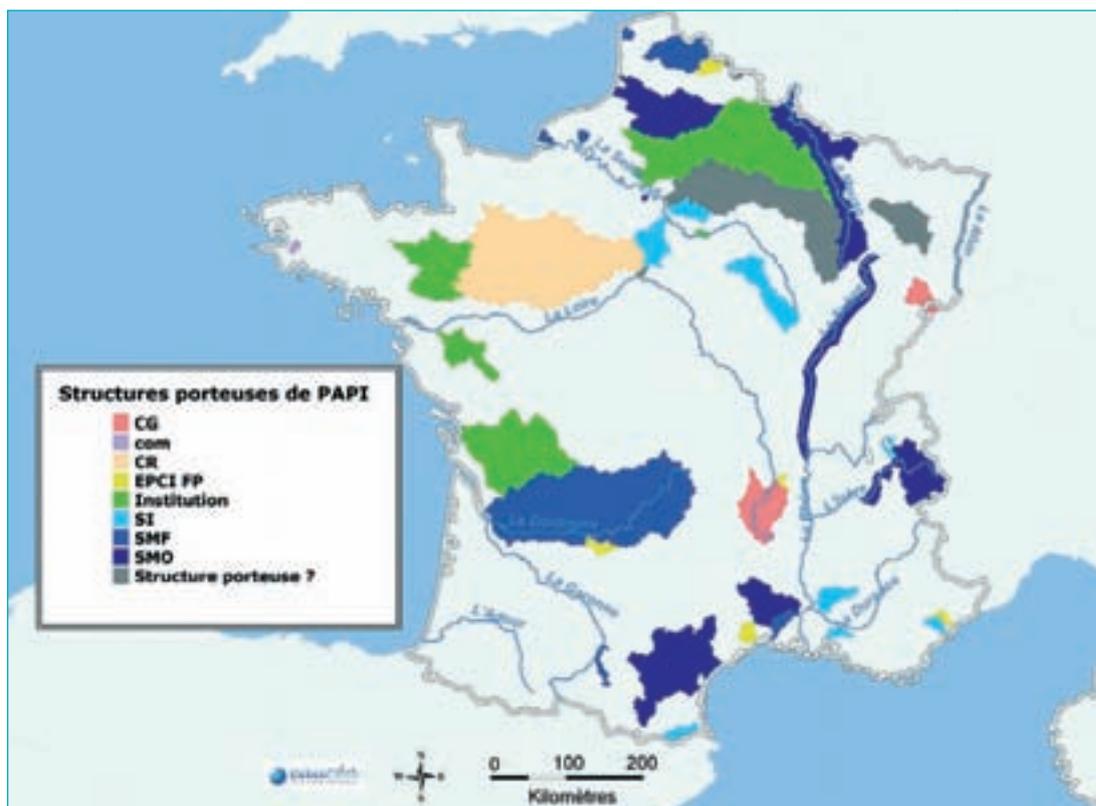
Les stratégies locales prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Inondations confortent la planification à l'échelle des bassins versants, pour agir efficacement sur les poches d'enjeux prioritaires identifiés comme futur Territoire à Risques Important (TRI). Ces stratégies succèdent à un premier cycle de contractualisation au travers des PAPI. Tous les territoires à enjeux ont donc fait ou feront à court terme l'objet d'une démarche de planification.



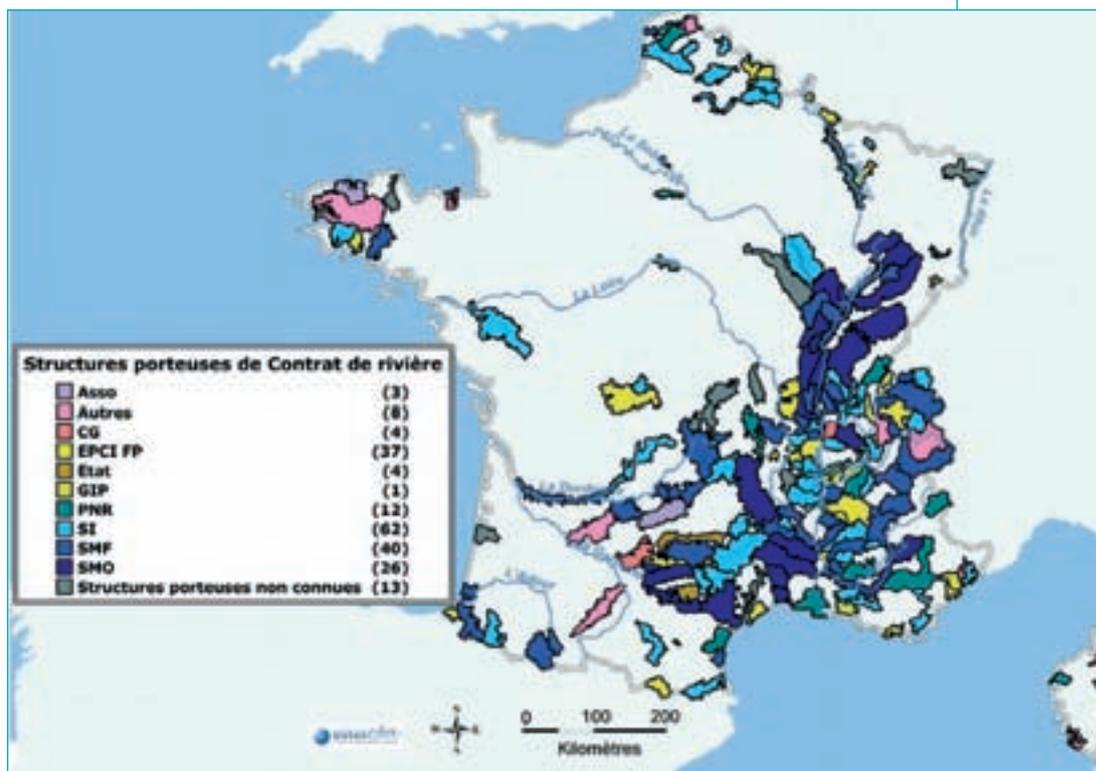
Carte 13 :  
Carte de France des structures porteuses de SAGE.

Les instances de concertation et d'arbitrage, tels que les Comités rivières pour les Contrats de rivière, ou les Commissions Locales de l'Eau (CLE) lorsqu'il s'agit d'une démarche de SAGE, sont confrontées à l'absence de statut juridique et de moyens opérationnels. Les CLE et Comité rivières ne peuvent donc être considérés à eux seuls comme le siège de la gouvernance locale.

En pratique, cette planification n'est donc rendue possible que grâce à l'existence de syndicats qui assurent l'animation de ces comités. Ces structures issues de l'intercommunalité, favorisent l'appropriation des enjeux liés à la rivière, de plus en plus complexes, par des élus locaux en charge par ailleurs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.



Carte 14 :  
Carte de France des structures porteuses de PAPI.



Carte 15 :  
Carte de France des structures porteuses de PAPI.

Il est important de relever, qu'à la faveur de ces démarches de planification, les syndicats ont été amenés à diversifier leur champ d'intervention<sup>10</sup> parfois bien au-delà du mandat initial des collectivités : préservation des écosystèmes, restauration de la qualité des milieux, gestion équilibrée de la ressource en eau, lien entre gestion de l'eau et aménagement du territoire...

<sup>10</sup> Cf rapport ARPE Provence-Alpes-Côte d'Azur mars 2010 "étude des structures gestionnaires de milieux aquatiques de la région Provence - Alpes- Cote d'Azur".

Nature juridique des structures porteuses de Contrats de rivière	Nombre	Taux
SI	62	30 %
SM Fermé	40	19 %
SM Ouvert	26	12 %
<b>Sous-total syndicats (hors PNR)</b>		<b>61 %</b>
PNR	12	6 %
EPCI FP	37	18 %
Conseil général	4	2 %
Etat	4	2 %
Association	3	1 %
LEMA GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC	1	0,50 %
Autres	8	4 %
Structure porteuse non connue	13	6 %
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>100%</b>

Nature juridique des structures porteuses de SAGE	Nombre	Taux
SMO	49	29%
SMF	26	15%
SI	23	14%
Institution	17	10%
<b>Sous-total syndicats et institutions interdépartementales (hors PNR)</b>		<b>68%</b>
Conseil général	15	9%
EPCI FP	7	4%
PNR	6	4%
Association	4	2%
Conseil régional	2	1%
Etat	1	1%
GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC	1	1%
ASA	1	1%
Cas particulier	2	1%
Structure porteuse non connue	11	7%
Hors étude	3	2%
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>100%</b>

Nature juridique des structures porteuses de PAPI	Nombre	Taux
SM Ouvert	11	23%
SI	8	17%
SM Fermé	7	15%
Institution	5	11%
<b>Sous-total syndicats et institutions interdépartementales (hors PNR)</b>		<b>66%</b>
EPCI à Fiscalité propre	6	13%
Structure porteuse non identifiée	4	9%
Conseil général	2	4%
Conseil régional	2	4%
Commune	2	4%
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>

Tableau 5, Tableau 6, Tableau 7 : Nature juridique des structures porteuses de Contrats de rivières, de Sage et de PAPI

## ... LA RECONNAISSANCE DE LA SYNDICALISATION PAR L'ÉTAT : UNE DÉMARCHE INCOMPLÈTE

La syndicalisation est un fait spontané des collectivités territoriales placé sous le contrôle des préfets de Département et régi par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Sur les 1000 syndicats actifs aujourd'hui, l'État a organisé une procédure d'identification qui a permis de distinguer, depuis 2003, une quarantaine de structures en leur affectant une vocation principale de prise en charge du grand cycle de l'eau : les EPTB.

Cette procédure est prévue par le Code de l'environnement qui est le siège législatif de l'ensemble des acteurs de l'eau (Comité national de l'eau, Agence de l'eau, comité de bassin, préfet coordonnateur de bassin). Elle constitue une reconnaissance officielle de la spécialisation de la structure et de son intérêt général ; elle oriente les politiques publiques préférentiellement vers ce type d'acteurs. Les autres procédures du Code de l'environnement sont centrées sur le projet et sont limitées dans le temps (déclaration d'intérêt général) ; elles sont largement indépendantes de la nature de la structure (collectivités et leur groupement).

### Les Établissements Publics Territoriaux de Bassin : une place dans la loi

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dite *"loi risques"* a consacré pour la première fois la référence à l'Établissement Public Territorial de Bassin (EPTB). Cette disposition a été codifiée à l'article L. 213-10 du Code de l'environnement (avant d'être renvoyé à l'article L. 213-12) qui dispose que : *"pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin."*

L'acronyme d'EPTB ne regroupait à l'origine (1997-2003) que des structures inter-départementales voire interrégionales.

Cet organisme public est constitué et fonctionne, conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales. Les EPTB peuvent aujourd'hui formellement revêtir trois formes :

- l'institution interdépartementale : articles L. 5421-1 à L. 5421-6 du Code général des collectivités territoriales ;
- le syndicat mixte ouvert : articles L. 5721-1 à L. 5721-9 du Code général des collectivités territoriales ;
- le syndicat mixte fermé : article L. 5711-1 du Code général des collectivités territoriales. Cette possibilité est issue de l'article 22, 2° de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA). Dès lors, la spécificité liée à l'exclusion des syndicats mixtes fermés au titre d'EPTB est abolie par la LEMA.

Le préfet coordonnateur de bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées et, s'il y a lieu, après avis de la commission locale de l'eau, le périmètre d'intervention de cet établissement public.

Depuis leur apparition dans le champ législatif, la référence aux EPTB a fait florès. Les EPTB sont régulièrement visés par différents textes :

La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive-cadre européenne sur l'eau (DCE 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau) prévoit que les EPTB soient consultés, pour avis, sur les SDAGE et les SAGE.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux assigne une nouvelle mission aux EPTB : la préservation et la gestion des zones humides.

La LEMA du 30 décembre 2006 vise expressément les EPTB dans plusieurs articles :

- article 6 modifiant l'article L. 214-17 du Code de l'environnement qui prévoit leur consultation dans l'établissement de la liste des cours d'eau réservés ;
- article 75 modifiant l'article L. 212-3 du même code qui prévoit leur consultation dans le cadre de la définition du périmètre du SAGE ;
- article 76 modifiant l'article L. 212-4 du même code qui prévoit que la CLE peut leur confier l'exécution de certaines missions ;
- article 78 modifiant l'article L. 212-6 du même code qui prévoit leur consultation pour avis sur le projet de SAGE ;
- article 82 modifiant l'article L. 213-9-2, IV du même code prévoit que les Agences de l'eau peuvent percevoir, à leur demande, pour leur compte, des redevances instituées par eux pour service rendu en application de l'article L. 211-7. Le produit des redevances est intégralement reversé au budget de l'EPTB, déduction faite des frais de gestion.

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dit "**Grenelle 1**" :

- L'article 29 alinéa 2 prévoit que *"le développement des maîtrises d'ouvrages locales sera recherché, notamment en y associant les collectivités territoriales, afin de restaurer et entretenir les zones humides et les réservoirs biologiques essentiels pour la biodiversité et le bon état écologique des masses d'eau superficielles. En particulier, la création des établissements publics territoriaux de bassin sera encouragée, ainsi que l'investissement des Agences de l'eau dans ces actions"*.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite "**Grenelle 2**" conforte le rôle des EPTB dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Ainsi, le législateur a souhaité donner un rôle de plus en plus affirmé aux EPTB principalement dans le portage des SAGE et dans l'élaboration des SDAGE (C. Env. article L. 212-1), planifications dans le domaine de l'eau placées sous la responsabilité de l'État.

### L'architecture EPTB : un déficit de standard

Le constat de la diversité des EPTB (forme, périmètre, missions) à l'échelle nationale est un fait généralement admis par les membres eux-mêmes de l'Association Française des EPTB. L'essor récent donné par le législateur aux EPTB a incité une grande diversité de structures à solliciter une reconnaissance comme EPTB. **Ainsi, la labellisation EPTB recouvre-t-elle une très grande variété de situations : certaines structures ont un périmètre de moins de 800 km<sup>2</sup> ; d'autres ont des bassins de plus de 65 000 km<sup>2</sup> (soit un rapport de taille de plus de 80).**

Cette hétérogénéité de périmètres recouvre nécessairement une diversité d'enjeux, de missions et de budgets qui trahit une absence de réflexion nationale en amont de ce premier mouvement de labellisation. Chaque comité de bassin a d'ailleurs eu à se prononcer de façon autonome. Cette diversité s'explique par des stratégies différentes d'un district à l'autre, d'une Agence de l'eau à l'autre. En réalité, il ressort de ce constat qu'il n'existe pas de modèle standard de structure labellisée EPTB.

Trois points limitants sont apparus depuis la labellisation EPTB de la première structure territoriale (mars 2006), qui alimentent d'ailleurs une réflexion en cours entre les acteurs de l'eau : État, Association Française des EPTB, les Agences de l'eau, les DREAL et l'ARPE Provence-Alpes-Côte d'Azur.

● L'histoire de la géographie actuelle des EPTB est marquée par deux périodes séparées par la loi du 30 juillet 2003 "loi risque" :

- Avant 2003, le regroupement de collectivités sur des bassins fluviaux était motivé par une mission centrale de grande ampleur: la conciliation de la prévention des inondations, de la gestion des étiages, la navigation fluviale... autrement dit, l'aménagement du territoire organisé à partir des grands cours d'eau. Le point commun entre ces établissements était la volonté de partager leurs expériences, expression d'une mutualisation nationale à l'origine de l'association française.

Les regroupements de collectivités revendiquant cette appellation et fédérés en association depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 entendaient valoriser et promouvoir leurs interventions pour le compte de la collectivité. Il s'agissait, également, de mettre en évidence les difficultés, financières et institutionnelles, rencontrées dans l'exercice de leurs missions. Bernard Cazeau, Sénateur de la Dordogne et Premier Vice-Président de l'Association Française des EPTB, produisit une contribution intitulée "les collectivités territoriales, acteurs sans mandats de la gestion des fleuves et rivières" (Rapport d'information n° 146 (2000-2001) de MM. Jean FRANÇOIS-PONCET et Jacques OUDIN, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 14 décembre 2000) dans laquelle il interpellait le pouvoir législatif sur la déshérence des fleuves et des grandes rivières. Il mettait en exergue le rôle joué par les EPTB en substitution de propriétaires négligents pour mener des politiques d'animation et de gestion au nom de l'intérêt général. Le sénateur rappelait cependant que les collectivités territoriales n'étaient pas mandatées par la loi pour s'occuper des fleuves et rivières qui relèvent, en théorie, de la compétence, pour les cours d'eau domaniaux, de l'État, des Agences de l'eau et de Voies navigables de France, et pour les cours d'eau non domaniaux, des propriétaires riverains.

- En 2003, le législateur finit par entendre leurs revendications en consacrant la référence d'EPTB dans la loi "risque". La loi confia à ces structures des missions génériques telles que la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, la prévention des inondations, la préservation des zones humides et aujourd'hui l'animation et le portage des SAGE. Ce mandat législatif de l'État n'apporta cependant pas les résultats escomptés sur le plan financier ; ce qui conduisit le législateur, en 2010, à adopter à leur profit une redevance SAGE fondée sur la majoration de la redevance prélèvement des Agences de l'eau.

L'inscription des EPTB dans la loi de 2003 est intervenue en lieu et place des établissements publics d'État, prévus par les articles 16 et 17 de loi de 1964, abrogés par la loi de 2003, et qui ne furent jamais formalisés. Autrement dit, les EPTB prirent la place d'établissements d'État qui devaient assurer une maîtrise d'ouvrage spécialisée pour le compte de l'État. Ils complétèrent, les comités de bassin chargés de définir les orientations de la politique de l'eau et les Agences de l'eau chargées de les financer (CES, *La réforme de la politique de l'eau*, 2000, p. 54).

Cette substitution d'établissements publics territoriaux à une organisation initialement conçue comme étatique explique dans une large mesure le positionnement original des EPTB dans l'organigramme des acteurs de l'eau. Ils apparaissent fréquemment comme les vecteurs institutionnels des politiques de l'État et des Agences de l'eau. Leur désignation par la loi Grenelle 2 comme porteurs privilégiés des SAGE en est la dernière illustration législative.

Cette place occupée par les EPTB qui a permis de rétablir l'équilibre interne de l'organisation prévue initialement par la loi de 1964 lui confère indéniablement une double nature :

- Étatique, du fait de ses missions ;
- Territoriale, du fait de sa constitution.

*Les EPTB,  
une place originale  
entre les collectivités  
et l'État*

Cette mixité singulière de nature s'analyse en droit moderne comme un mécanisme de transfert des compétences de l'État à des groupements de collectivités (cf. p.48).

La création de l'établissement public du marais poitevin par la loi Grenelle 2, article 158, codifié à l'article L213-12-1 du Code de l'environnement confirme la dimension étatique des missions assumées par les EPTB.

Cette nouvelle disposition législative confère à cet établissement public de l'État à caractère administratif pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin le rôle d'EPTB, à l'exclusion de la protection contre les inondations.

Ainsi, "pour faciliter une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau sur le périmètre des bassins hydrographiques du marais poitevin et de leurs aquifères, l'établissement assure les missions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 213-12 (relatif aux EPTB), à l'exclusion de la prévention des risques liés aux inondations. Il coordonne et facilite la mise en œuvre des schémas mentionnés aux articles L. 212-1 et L. 212-3. Compte tenu **des compétences des collectivités territoriales**, ses autres missions sont :....".

Remarquons cependant, que la reconnaissance explicite du caractère étatique de cet établissement, composé par ailleurs de représentant de collectivités territoriales (C. Env., art. R.213-49-9) ouvre des opportunités évidentes en matière de financement: "À ce titre, l'établissement perçoit une contribution annuelle de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne à son fonctionnement dont le montant est égal à 25 % du montant de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau émise par l'agence, en application de l'article L. 213-10-9, dans le périmètre de l'établissement, au cours de l'année précédente et ne peut être inférieur à 500 000 €. Cette contribution est liquidée, ordonnancée et recouvrée selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics administratifs de l'État."

### La question de la superposition territoriale de structures subsidiaires

- Le principe de non-superposition d'EPTB est le principe directeur qui a gouverné chacune des labellisations. L'application de ce principe, logique sur le plan institutionnel, se trouve confrontée à l'existence d'un niveau subsidiaire de gestion, qui s'analyse différemment selon le périmètre de chaque EPTB. Par exemple, un bassin-versant affluent de la Loire, comme l'Allier, pourrait contenir plusieurs EPTB de type Sèvre Nantaise. Ce constat en dit long sur la disparité des périmètres d'un EPTB à l'autre.

Cependant, les EPTB interviennent sur les grands aquifères qui admettent des SAGE superposés géographiquement. Dès lors, il n'y a pas d'objection à voir plusieurs EPTB sur un même territoire mais intervenant sur des objets hydrauliques différents. L'exemple de la Gironde est de ce point de vue intéressant: il existe 3 démarches SAGE: estuaire, nappes, Garonne et 4 structures dont deux déjà labellisées EPTB (SMIDDEST, EPIDOR).

### Le risque de disqualification des 960 autres structures

- La reconnaissance d'une structure disqualifie-t-elle les autres structures intervenant sur le territoire ?

Le périmètre des SAGE dépend étroitement de la maille hydrographique inscrite dans les SDAGE. L'équivalence établie par la circulaire du 4 mai 2011 relative au SAGE entre la structuration EPTB et la planification SAGE impose aux syndicats de rivières porteur de démarche SAGE de s'assurer que leur périmètre statutaire coïncide avec celui du périmètre du SAGE. Cette condition est aujourd'hui la seule à pouvoir maintenir la légitimité d'une structure non labellisée EPTB dans ce type de démarche.

### CHOIX DE LA STRUCTURE PORTEUSE pour la mise en œuvre du SAGE (SAGE approuvés)

Le I de l'article 153 de la loi Grenelle 2 souligne la place légitime des EPTB, comme structures porteuses pour le suivi et la mise en œuvre des actions du SAGE, une fois celui-ci approuvé par le préfet.

Selon la délimitation des périmètres respectifs du SAGE, des territoires d'intervention de la structure porteuse existante et de l'EPTB reconnu par le préfet coordonnateur de bassin en application des articles L.213-12 et R213-49 du code de l'environnement, plusieurs cas sont possibles :

- Si le périmètre du SAGE n'est pas compris dans celui de l'EPTB, la CLE peut conserver la structure porteuse existante pour la mise en œuvre et le suivi du SAGE.
- Si le périmètre du SAGE est pas compris dans celui de l'EPTB :
- si le périmètre du SAGE est inclus dans celui de la structure porteuse existante, la CLE peut conserver cette structure,
- si le périmètre du SAGE est plus grand que celui de la structure porteuse, la CLE devra s'appuyer sur l'EPTB pour mettre en œuvre le SAGE.



Figure 3 : EPTB et portage de SAGE. [ Source : circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE ]

Or, en février 2011 seul 15 %<sup>11</sup> des SAGE sont portés par des structures labellisées EPTB. Cette statistique conforte l'idée que les EPTB n'ont pas forcément vocation à porter tous les SAGE de France et que d'ailleurs ils ne le revendiquent pas, lorsque la dynamique locale fonctionne correctement.

Tableau 8 : Proportion des structures porteuses de contrats de rivières, SAGE et PAPI labellisées EPTB.

STRUCTURES PORTEUSES	CONTRAT DE RIVIÈRE	SAGE	PAPI
Nombre Total	210	168	47
Structures labélisées EPTB	10%	15%	26%
Structures non EPTB	90%	85%	74%



Carte 16 : Carte des EPTB en 2011

**Les différentes phases**  
 Source : association française des EPTB

- Aire d'intervention
- Périmètre reconnu\*
- En démarche de reconnaissance

Membre de l'AFEPTB / Non membre

\* Pour la Loire et la Dordogne, l'aire d'intervention est plus importante que le territoire reconnu.

<sup>11</sup> Cette proportion évolue cependant rapidement avec la labellisation récente et en cours de nouveaux EPTB.

## Un transfert de compétence non compensé

La labellisation “EPTB” des institutions interdépartementales ou des syndicats mixtes ne donne lieu, en général, à aucun transfert concomitant des ressources financières équivalentes aux compétences confiées aux établissements publics labellisés. En effet, sur le plan institutionnel, la labellisation “EPTB” s’analyse comme un mécanisme :

- soit de délégation de compétences de l’État à des établissements publics territoriaux ;
- soit de création ou d’extension de compétences des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Ainsi, contrairement à une obligation de nature constitutionnelle liée au transfert de compétence à une collectivité territoriale, aucune des options suivantes n’a été organisée :

- le concours financier de l’État (dotations spécifiques, la dotation générale de décentralisation) ;
- une fiscalité transférée comme c’est le cas avec les fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers ou de taxe spéciale sur les contrats d’assurance transférés aux départements et aux régions en compensation des transferts de compétences depuis 2005 ;
- des subventions spécifiques versées par les ministères.

## THÉORIE DU “FINANCEMENT” DES EPTB

### Concernant la redevance pour service rendu

Article L. 213.9.2 IV du Code de l'environnement - L'agence de l'eau peut percevoir, à la demande d'un établissement public territorial de bassin et pour le compte de celui-ci, des redevances instituées par cet établissement pour service rendu en application de l'article L. 211-7. Le produit des redevances est intégralement reversé au budget de l'établissement public territorial de bassin, déduction faite des frais de gestion.”

### Concernant la mise en place d'un dispositif de majoration de la “redevance prélèvement” de l'agence de l'eau

Article L. 213.9.2 V bis du Code de l'environnement – Dans la limite du doublement des tarifs plafonds fixés par le présent article, les établissements publics territoriaux de bassin mentionnés à l'article L. 213-12 peuvent demander à l'agence de l'eau d'appliquer, dans le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux sur lequel ils interviennent à la suite soit de la mise en œuvre de la procédure de reconnaissance prévue par l'arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin, soit d'une création postérieure à l'adoption de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, une majoration du tarif des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau mentionnées au I du présent article, les sommes ainsi recouvrées étant reversées à l'établissement public territorial de bassin sans frais de gestion.

“La majoration du tarif de la redevance ne peut pas être supérieure à 25 % du tarif applicable dans l'unité géographique considérée. Les sommes à reverser à l'établissement ne peuvent représenter plus de 50 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement pour le suivi et la mise en œuvre des actions à réaliser dans le périmètre du schéma.”

Article L. 213-12 du même code : “... Les ressources de l'établissement se composent des contributions de ses membres, de redevances pour services rendus, de subventions et de prêts ainsi que des sommes perçues par l'agence de l'eau à la demande de l'établissement en application de l'article L. 213-10-9.”

La seule réponse à la question du financement pérenne des EPTB a été l'adoption d'un amendement dans le cadre du "Grenelle 2" dont la traduction opérationnelle est controversée et pas à la mesure des missions confiées par le législateur aux structures labellisées. L'article 155 de cette loi permet en effet à un EPTB de demander à l'Agence de l'eau d'appliquer une majoration du tarif pour prélèvement sur la ressource en eau sur le périmètre du SAGE dans des conditions fixées par la loi.

Il faut, dans cette mesure, vertueuse sur le plan des principes, regretter l'absence d'étude d'impact des coûts et avantages que porte cette redevance majorée. Elle est concurrente d'autres modes d'intervention de l'agence au profit de l'animation des SAGE, limitée dans l'espace au seul périmètre de SAGE et en conflit avec le principe de budget constant des agences qui portent pourtant les atouts d'une mutualisation à grande échelle. Par ailleurs le produit financier simulé n'est que très rarement avantageux pour le territoire bénéficiaire. Enfin, le caractère optionnel de cette ressource, soumise à la souveraineté du Comité de Bassin, limite considérablement la portée de cette disposition, comme en témoigne la récente décision concernant l'EPTB Vienne.

### REDEVANCE POUR PRÉLÈVEMENT DE LA RESSOURCE EN EAU

#### Taux des redevances pour l'année 2012 dans le périmètre du SAGE de la Vienne.

Le premier retour d'expérience concerne l'EPTB Vienne qui, le 6 octobre 2011, s'est vu refuser par le comité de bassin l'instauration de cette redevance majorée, par 64 voix contre, 58 pour et 18 abstentions.

### Une optimisation attendue de l'organisation territoriale

La rationalisation de l'intercommunalité, visée par la réforme de 2010 des collectivités territoriales, incite également à rendre l'organisation syndicale de la gestion des milieux aquatiques plus lisible. Elle a pour ambition de limiter le nombre de syndicats auxquels appartiennent les Communes et EPCI à fiscalité propre et prévoit la suppression des structures n'ayant pas d'activité réelle (cf. circulaire du 27 décembre 2010 pour l'élaboration des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI)). La simplification visée ne doit cependant en aucun cas conduire à une fragilisation d'une maîtrise d'ouvrage opérationnelle active de la gestion des milieux aquatiques. Elle doit nécessairement prendre en compte la nécessité d'optimiser la cohérence hydrographique de cette structuration.

En effet, sur l'ensemble du territoire, les SDAGE affirment des besoins de renforcement des structures de maîtrises d'ouvrage locales organisées à l'échelle des bassins versants (cf. Carte 2 : *Prise en compte des enjeux de la maîtrise d'ouvrage locale par les SDAGE*)

Sur ce point, la disposition 4-02 du SDAGE Rhône Méditerranée préconise même : "que les schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité reconnaissent ces structures pour organiser leur complémentarité avec les autres structures intercommunales, dans le domaine de l'aménagement du territoire ou dans la gestion des services d'eau et d'assainissement".

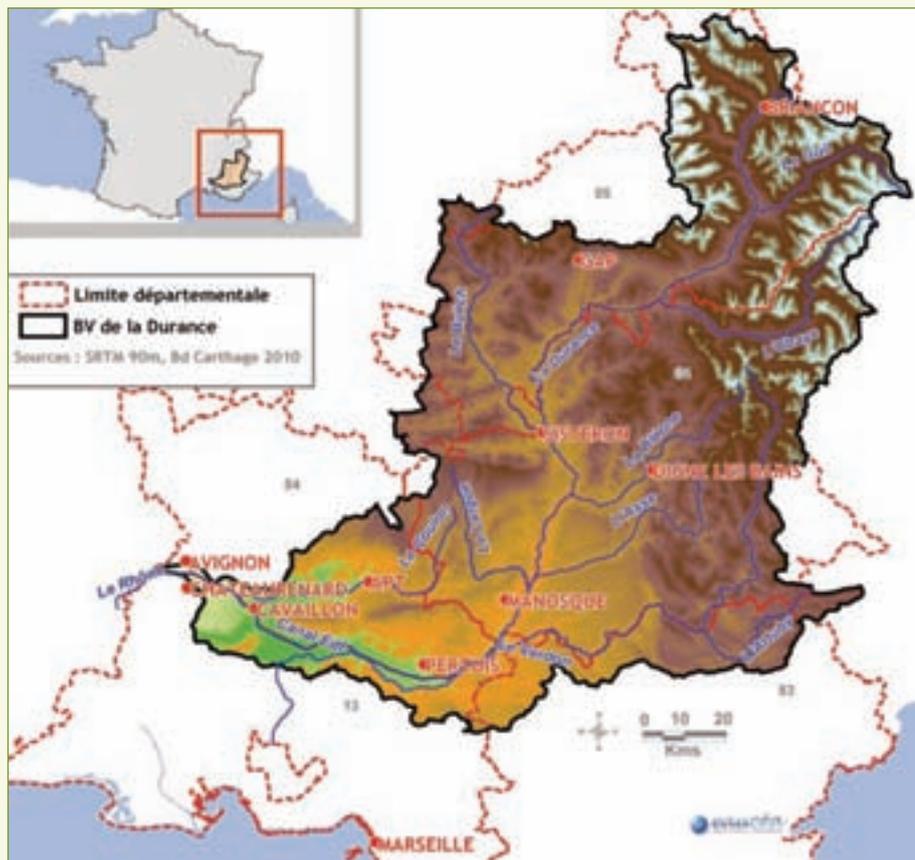
# Zoom LA DURANCE, un bassin caractéristique

*Le parti pris de l'étude est d'illustrer les notions, chaque fois que nécessaire, au travers de ce bassin très représentatif de la multiplicité des enjeux.*

La Durance est une rivière du sud-est de la France, qui prend sa source à 2300 m d'altitude dans les Hautes Alpes. Elle parcourt 302 km, et traverse la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour se jeter dans le Rhône. Son bassin-versant de 14 250 km<sup>2</sup> concerne 6 Départements, Hautes-Alpes, Alpes de Hautes Provence, Drôme, Var, Vaucluse et Bouches-du-Rhône et de nombreux affluents : Buëch, Verdon, Calavon...

C'est un bassin très rural, sur lequel la population (450 000 habitants) est dispersée avec une densité moyenne de 32 hab./km<sup>2</sup>, plus importante dans la basse Durance avec 100 hab./km<sup>2</sup> entre Avignon et Pertuis. Les grandes agglomérations sont Avignon, Cavailon et Manosque et la proximité du littoral méditerranéen densément peuplé, fait de ce bassin un territoire majeur sur le plan des ressources naturelles : eau brute, hydroélectricité, granulats alluviaux...

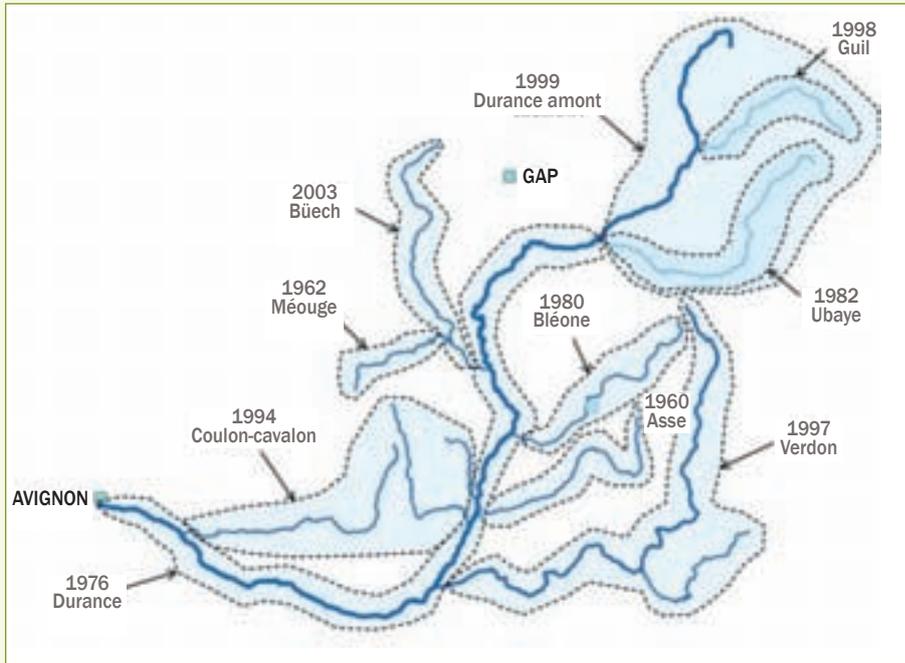
Carte 17 :  
Bassin de la Durance.



- Domianialité de l'axe Durance et caractère privé des affluents.
- Territoire de montagne à faible densité humaine en amont et concentration urbaine en aval.
- Enjeux de l'inondation et d'une forte dynamique hydromorphologique.
- Diversité des usages (eau potable, hydroélectricité, agriculture, tourisme...).
- Diversité des contrats (SAGE, Contrat de milieux, Natura 2000, concession fluviale...) et des formes d'interventions publiques (EPTB, Syndicats de rivière...).

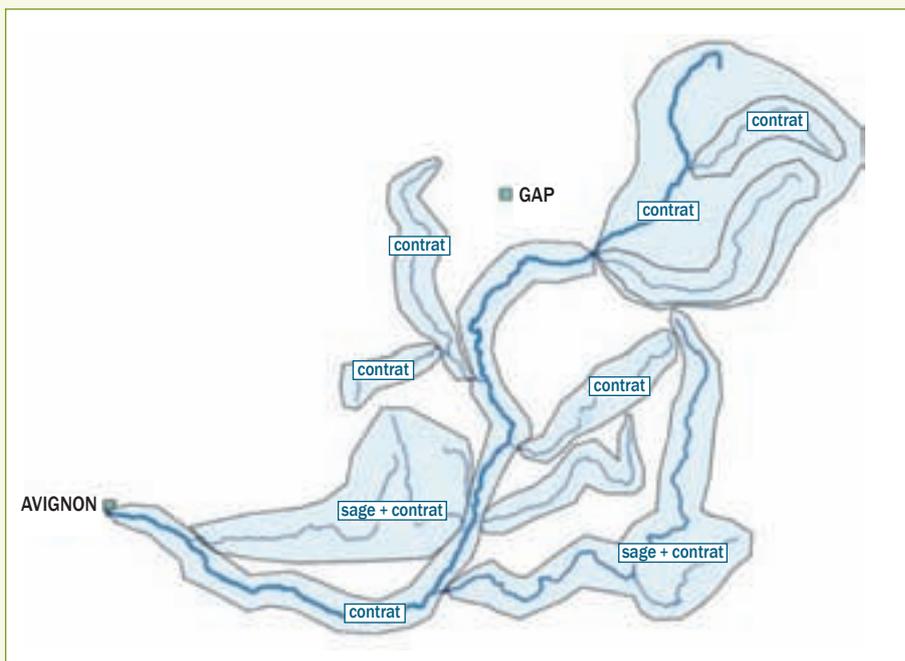
# L'organisation territoriale

## Une construction progressive des territoires de gestion



**Carte 18 :**  
Organisation progressive de la gestion sur le bassin de la Durance.

## Les SAGE et les Contrats de Rivière du bassin de la Durance : des politiques adaptées aux enjeux locaux



**Carte 19 :**  
Démarche de gestion en cours sur le bassin de la Durance.

# En bref

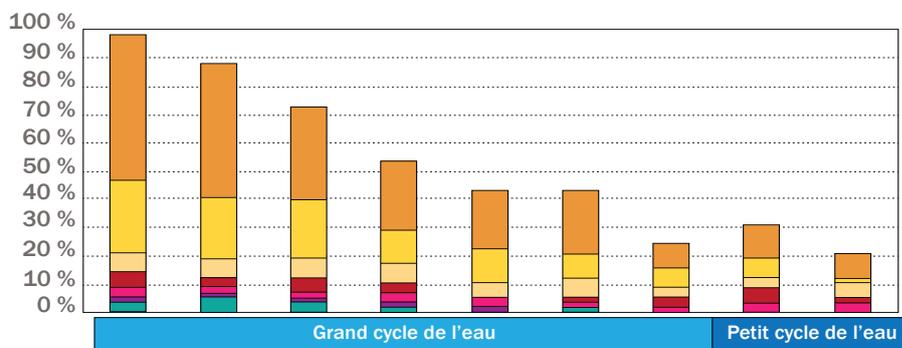
- ...❖ *L'état des lieux national de la structuration autour du grand cycle de l'eau s'explique dans une large mesure par les orientations différentes des comités de bassin, sanctionnées par les découpages issus des SDAGE. Cela se traduit par des échelles territoriales de référence variant du bassin-versant élémentaire (échelle de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et du contrat de rivière) au grand bassin ou groupement de bassins (échelle de la coordination de type EPTB).*
- ...❖ *Le renforcement et la clarification des rôles et de l'articulation de ces différentes échelles territoriales apparaissent nécessaires pour optimiser l'existant mais aussi, et surtout, pour poser les bases d'un schéma plus clair concernant l'exercice des missions.*
- ...❖ *Le renforcement d'une planification issue des politiques nationales et européennes implique nécessairement pour les services de l'État d'identifier des acteurs territoriaux à qui confier la mise en œuvre de ces politiques. Ainsi, petit à petit, le législateur a identifié dans les textes les EPTB, comme des acteurs privilégiés pour porter les missions nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales et européennes auxquelles l'État s'est engagé à répondre.*
- ...❖ *Aujourd'hui, l'existence de ce "label" ne suffit pas pour disposer d'une organisation opérationnelle. Ce label a constitué une opportunité pour l'État comme pour les structures qui l'ont sollicité, de clarifier ce lien désormais nécessaire entre des structures territoriales et l'État pour mettre en œuvre les politiques de l'eau. Cependant, il souffre d'un déficit d'une réflexion globale sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage de cette gestion des cours d'eau. Par conséquent, on observe une très grande diversité des EPTB sur le territoire et toutes les structures opérationnelles ne peuvent répondre aux critères définis. Les compétences exercées restent à clarifier et surtout cette labellisation ne suffit pas à résoudre la question des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.*
- ...❖ *Les questions d'organisation du territoire, des compétences exercées et des moyens financiers attribués doivent donc être replacées au cœur de la réflexion pour trouver un fonctionnement efficient de la collaboration entre les collectivités et l'État pour la gestion des cours d'eau.*
- ...❖ *Cela implique une réflexion approfondie sur les missions exercées, le cadre de fonctionnement juridique et institutionnel, et le cadre financier telle que proposée dans la suite du présent chapitre.*

# UNE ÉVOLUTION DES MISSIONS EXERCÉES PAR LES STRUCTURES GESTIONNAIRES DE MILIEUX AQUATIQUES À CONSOLIDER

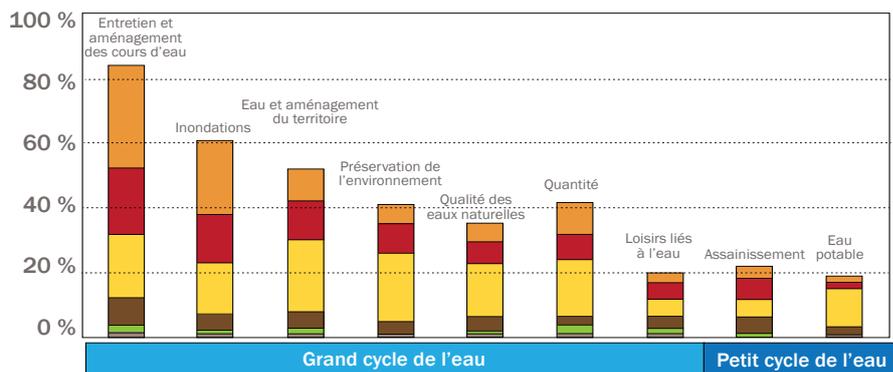
L'expertise de la totalité des structures gestionnaires des milieux aquatiques des deux régions investiguées montre une très grande proximité des activités exercées. La quasi-totalité des structures est centrée sur 3 types d'enjeux qui eux-mêmes sont étroitement liés : l'entretien des milieux aquatiques, la réduction du risque d'inondation et la participation aux politiques d'aménagement du territoire.

Figure 4 :

Distribution des missions des structures gestionnaires de milieux aquatiques Identité des profils en Provence-Alpes-Côte d'Azur.



- Syndicats Intercommunaux
- Syndicats Mixtes
- PNR (Syndicat mixte)
- Communautés de Communes
- Conseils Généraux
- Associations loi 1901
- Associations Syndicales



- Syndicats Intercommunaux
- Syndicats Mixtes (fermés)
- Syndicats Mixtes (ouverts)
- EPCI a Fiscalité propre
- Associations Syndicales autorisées
- Union d'Asa

Figure 5 :

Distribution des missions des structures gestionnaires de milieux aquatiques et identité des profils en Languedoc Roussillon

Aujourd'hui, les fonctions associées à ces enjeux sont prescrites par les SDAGE et les PDM, ou issus d'une commande du territoire (en particulier la lutte contre les inondations qui, rappelons-le, n'est pas traitée par les SDAGE et PDM) ou d'une interaction entre ces deux attentes.

**La gestion des cours d'eau** est le cœur de l'activité de la plupart des structures de gestion existantes avec comme principales motivations, une réduction du risque d'inondation et la prévention des érosions dommageables. La gestion des milieux aquatiques a par ailleurs de multiples incidences sur leur fonctionnement écologique et sur la préservation des services rendus par ces milieux.

**Les points de fragilité à faire évoluer sont essentiellement :**

- une totale dépendance à l'habilitation préfectorale liée au statut de la propriété des cours d'eau non domaniaux ;
- une hétérogénéité des moyens disponibles, majoritairement insuffisants ;
- l'inefficacité et l'inadéquation du seul dispositif financier prévu par les textes (redevance pour service rendu).

**Pour le risque inondation**, la syndicalisation de bassin-versant est le meilleur garant d'une réelle prise en compte des enjeux rivières dans la gestion du risque. En impliquant les élus locaux, elle favorise une prise en compte du risque dans les décisions d'urbanisme. C'est aussi le moyen de mutualiser des capacités techniques de bon niveau et au bon niveau, celui du bassin-versant (assistance à maîtrise d'ouvrage, hydraulique, cartographie, génie civil).

Cependant, la préoccupation qui se fait jour est celle de la bonne gouvernance et en particulier des capacités techniques des opérateurs. Depuis 2008, les orientations de modernisation des RGPP (Réforme Générale des Politiques Publiques) ont prévu, à quelques exceptions près, un arrêt total des prestations d'ingénierie publique. Ceci ne fait que renforcer la nécessité, pour les collectivités, de mutualiser les moyens et des compétences au sein de structures pertinentes puisqu'il s'agit de développer des compétences techniques très pointues. L'expertise peut être privée mais nécessite toujours une capacité équivalente d'encadrement ; définition de la commande publique, lecture critique des réponses et de technicité dans le suivi de la réalisation... Or, dans le domaine des inondations l'expertise d'État s'est recentrée sur le régalien et la prévision des crues avec le Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations (SCHAPI).

Ces compétences techniques seront donc largement utiles dans le cadre de la définition et du lancement des stratégies locales sur les territoires à risque important d'inondation (TRI) sur lesquels se concentrera l'action publique dans les prochaines années mais aussi hors de ces territoires sélectionnés. En effet, cette volonté d'identifier les "poches d'enjeux prioritaires" ne devrait pas pouvoir exclure l'activité opérationnelle sur des bassins non sélectionnés où la connaissance des risques et la mobilisation des acteurs auront permis de définir des programmes d'action pertinents, dans des cadres institutionnels efficaces. Il faut en tout cas le souhaiter, même si la conjugaison de la focalisation TRI et des conséquences de la Réforme Territoriale, en matière de financements croisés entre autres, pourrait induire spontanément un certain pessimisme.

Sur le long terme, et pour la gestion au quotidien, la présence d'opérateurs spécialisés sur le territoire prend tout son sens. Dans un contexte de priorisation des financements et des dispositifs mis en place sous l'impulsion de l'État sur certaines zones considérées comme à risque plus important, la présence d'opérateurs spécialisés sur l'ensemble des territoires soumis à des risques (plus de 80 % des Communes en Provence-Alpes-Côte d'Azur), s'avère être une solution notamment pour agir de manière cohérente en matière d'entretien des rivières et de suivi de l'aménagement du bassin-versant.

Pour la prévention des inondations et pour la gestion des milieux, **une interaction forte entre la politique de gestion du cours d'eau et celle de l'aménagement du territoire** reste indispensable.

L'implication des structures de gestion dans des démarches concertées à l'échelle de leur territoire est de plus en plus systématique.

On note également que le Code de l'urbanisme impose désormais une compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE et le SAGE.

La mise œuvre efficace de cette obligation de compatibilité ne passe pas uniquement par un volet supplémentaire d'étude et de lecture juridique de la compatibilité des documents d'urbanisme avec les ambitions du SDAGE ou du SAGE, mais par un réel rapprochement des acteurs des milieux aquatiques et de ceux de l'aménagement.

# LE CAS DE LA DURANCE : Opérationnalité du PDM et syndicalisation de bassin-versant

# Zoom

Aujourd'hui, le territoire est partiellement couvert par 5 syndicats intercommunaux et 8 syndicats mixtes dont le SMAVD reconnu EPTB sur tout le bassin-versant. L'activité des Gestionnaire des Milieux Aquatiques (GMA) trouve une équivalence opérationnelle dans les PDM (pour les enjeux gestion des cours d'eau et aménagement du territoire) comme le montre l'exemple de la Durance.

Sur le bassin de la Durance, la place des structures gestionnaires dans l'opérationnalité du SDAGE s'avère centrale.

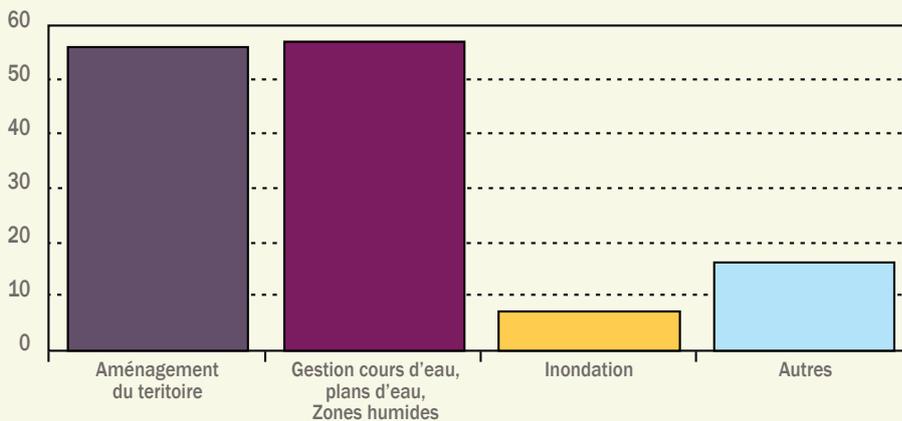
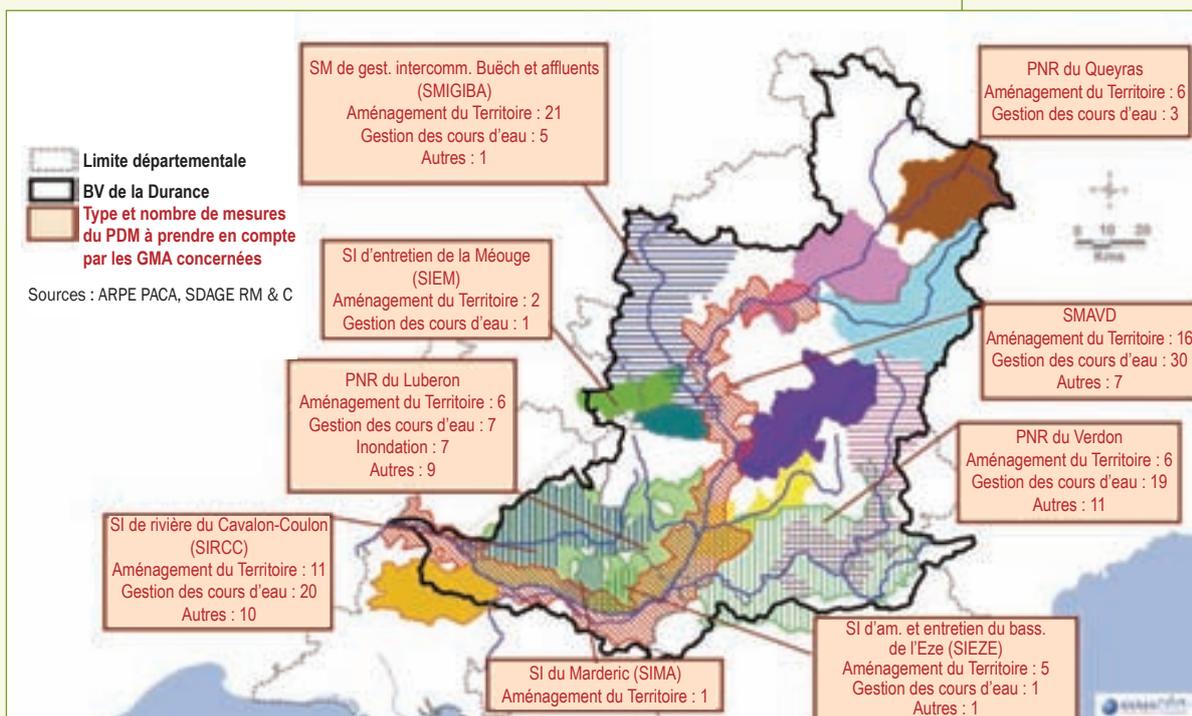


Figure 6 :  
Nombre de mesures du PDM du bassin de la Durance reposant sur l'intervention d'un syndicat.

La carte ci-dessous présente l'affectation potentielle à chaque structure de gestion de plusieurs missions du Programme de Mesures. Nous constatons l'étroite imbrication opérationnelle entre une planification de district et ses déclinaisons locales avec un poids déterminant des 2 enjeux Aménagement du territoire et Gestion des cours d'eau. On notera cependant que l'activité prédominante de la plupart de ces structures porte sur la thématique inondation.

Carte 20 :  
Illustration de la contribution des GMA du BV Durance à la mise en œuvre du SDAGE-Source ARPE.



# En bref

- ...❖ *Les missions exercées par les structures gestionnaires de cours d'eau ont une origine double :*
  - *les besoins du territoire ;*
  - *les objectifs globaux des politiques nationales.*
  
- ...❖ *L'analyse des statuts de ces structures réalisée dans le cadre de l'état des lieux dressés en 2009 (rapport d'étude ARPE Provence-Alpes-Côte d'Azur de mars 2010) montre une forte hétérogénéité dans les libellés des statuts de ces structures. Cependant, dans leur fonctionnement actuel, il apparaît 3 domaines d'activité prédominants et fortement imbriqués relevant :*
  - *de l'entretien et l'aménagement des cours d'eau ;*
  - *de la prévention des inondations ;*
  - *du portage de démarches territoriales et de l'animation sur leur territoire d'intervention (lien avec l'aménagement du territoire).*
  
- ...❖ *Dans ces trois domaines les structures gestionnaires de cours d'eau jouent un rôle indispensable de conciliation des politiques locales et des politiques nationales qu'il convient de renforcer. Pour consolider l'évolution déjà en cours des missions prises en charge par ces structures de gestion, il apparaît nécessaire d'affirmer leurs champs d'interventions. C'est une étape nécessaire pour clarifier et rendre progressivement plus cohérent, d'un territoire à l'autre, l'exercice de la gestion des cours d'eau.*

# UN CADRE JURIDIQUE DES COURS D'EAU INADAPTÉ AUX NOUVELLES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

L'objet des nouvelles politiques environnementales dans le domaine de l'eau concerne l'ensemble du bassin-versant des cours d'eau, leurs annexes et leurs dépendances. C'est sans doute la raison pour laquelle la référence aux cours d'eau, qui est la seule à être largement présente dans notre histoire réglementaire, s'est progressivement effacée devant la profusion de termes quasi-équivalents, issus des législations environnementales : bassin-versant, masse d'eau, milieux aquatiques, zones humides, zones inondables... Cette émergence, dans le champ lexical du droit de l'eau, d'objets nouveaux associés au terme de gestion, a eu pour principal mérite de contourner le cadre "gravitationnel" de la propriété des cours d'eau. Les limites de cet évitement se sont vite révélées avec les politiques interventionnistes portées par les collectivités territoriales et leurs groupements. Il importait de s'accommoder du droit de propriété sans que celui-ci constitue un obstacle à l'action publique.

La déclaration d'intérêt général est la procédure consacrée. Aussi, devant la précarité des interventions publiques des collectivités, il est indispensable de réfléchir aux articulations possibles entre le droit de propriété et les nouvelles ambitions environnementales attachées aux cours d'eau notamment en termes de continuité.

Depuis le droit romain, les cours d'eau sont l'objet d'une classification juridique établie en fonction de leur utilité sociale et économique.

- Les romains distinguaient les cours d'eau pérennes, des cours d'eau non pérennes,
- L'ancien Régime distinguait les cours d'eau navigables, des cours d'eau non navigables,
- L'époque moderne distingue les cours d'eau domaniaux, des cours d'eau non domaniaux.

Ces classifications sont duales, avec une qualification positive attachée aux cours d'eau utiles et par opposition une définition négative pour tous les autres. À cette hiérarchie est attachée une conséquence importante : la propriété publique des cours d'eau utiles.

Les cours d'eau définis positivement sont déclarés propriété, selon les périodes, du Roi, de la Nation, de l'État. Il s'agit au travers de cette "nationalisation" des cours d'eau les plus importants d'affirmer l'unité fonctionnelle et économique de ces infrastructures naturelles.

Pour les cours d'eau définis négativement, le droit s'en est, historiquement, peu préoccupé, considérant qu'ils ne constituaient pas un enjeu déterminant pour la Nation. Ainsi, les dispositions du Code civil et plus particulièrement l'article 644, limitent-elles leur utilité à l'irrigation des propriétés. La jurisprudence l'élargira à l'usage industriel. Il s'agit donc d'usages privés. Le cours d'eau n'est jamais que

le prolongement des propriétés privées traversées. Le lit du cours d'eau bénéficie du même statut juridique que celui de la parcelle riveraine.

Ces définitions semblent obsolètes et difficilement conciliables avec les nouvelles obligations qui renvoient à la fois à de nouveaux espaces (lit mineur, lit majeur, bassin-versant), à de nouveaux objets (hydrosystème, eaux brutes...) mais aussi à de nouvelles modalités de prise en charge (la gestion). La principale contradiction provient des contraintes de la propriété des cours d'eau. Les nouvelles obligations environnementales se traduisent par des mesures de gestion en rapport à des "unités fonctionnelles" incompatibles avec le caractère privé et morcelé de la plupart des cours d'eau français.

Comme illustré dans la figure ci-dessous, l'objet de la gestion se décline à plusieurs échelles territoriales et en plusieurs missions dont une seule est aujourd'hui normée : l'obligation d'entretien du riverain.

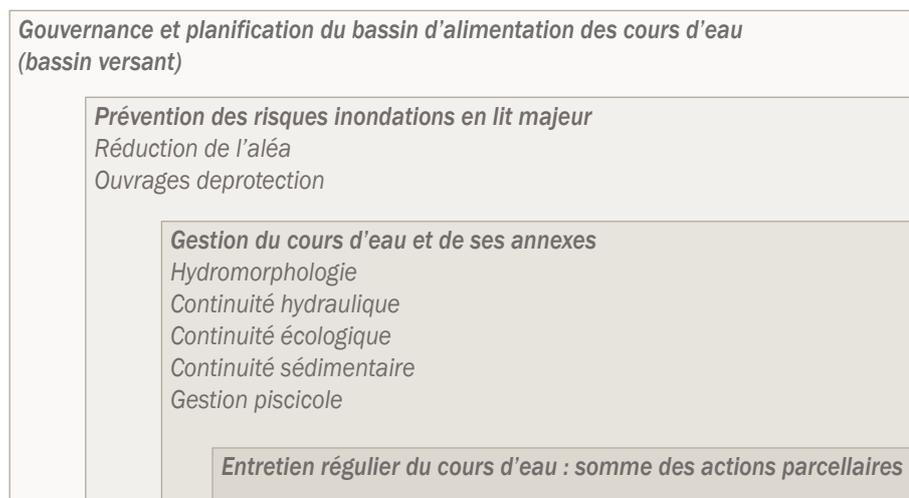


Figure 7 :

Prise en charge du grand cycle de l'eau : nouvelles obligations et distributions territoriales des objectifs.

Pour chacun de ces espaces, la gestion implique une maîtrise d'ouvrage publique qui assumerait "spontanément" ces nouvelles obligations. Les SDAGE, dans leur version 2009, semblent ainsi renvoyer à la maîtrise d'ouvrage locale des collectivités territoriales le soin de porter de multiples ambitions, c'est-à-dire :

- de réduire la fracture territoriale des cours d'eau,
- de représenter sur le plan institutionnel l'unité fonctionnelle des cours d'eau et du bassin-versant,
- de pallier les carences des propriétaires riverains, (ou celles de l'État pour les cours d'eau domaniaux),
- d'assumer des obligations en lien avec le grand cycle de l'eau.

### ... LE COURS D'EAU, UN CADRE LÉGISLATIF EN ÉVOLUTION

À l'origine de l'organisation des acteurs du grand cycle de l'eau, deux mécanismes observés sont à l'œuvre. Ils sont représentés par le schéma ci-après (Figure 8 : La transformation des équilibres réglementaires).

Pour une partie centrée sur l'entretien des cours d'eau, le mécanisme de relation entre police et propriétaire est organisé par les textes. **Ceci n'a pas empêché la généralisation de l'intervention des syndicats de rivière en substitution des propriétaires riverains défaillants.**

Pour les nouvelles missions environnementales ou de réduction du risque, sans affectation obligatoire, elles sont généralement renvoyées aux structures sur la base d'une démarche "volontaire". **Ce mécanisme de suppléance est d'une grande précarité en termes de responsabilité et de financement.**

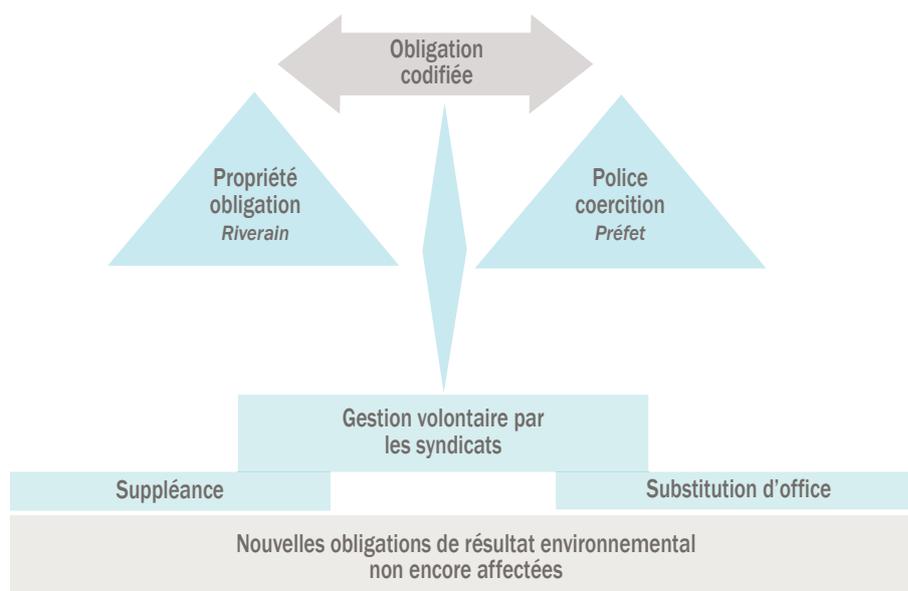


Figure 8 :  
La transformation des  
équilibres réglementaires.

Les syndicats de rivière n'exercent pas, dans le domaine de la gestion et de l'entretien des cours d'eau, de compétence de droit en raison du droit de propriété des cours d'eau (non domaniaux). Leurs interventions sont toujours facultatives et doivent être précédées d'une habilitation préfectorale (Déclaration d'Intérêt Général – DIG).

Les compétences des syndicats sont directement tributaires des compétences des collectivités les composant notamment sur le plan du périmètre géographique. Une intervention à l'extérieur serait possible sous réserve d'une inscription dans les statuts et que cela reste accessoire par rapport à l'objet principal. Néanmoins, le mécanisme de labellisation EPTB autorise une intervention sur un périmètre différent, visé par l'arrêté de délimitation du périmètre EPTB mais sous réserve d'un conventionnement avec les territoires extérieurs aux collectivités membres. Cette intervention "exorbitante" peut être analysée comme une conséquence de la nature hybride de l'EPTB. Cela peut être un atout opérationnel mais porte aussi des fragilités quant au financement des actions.

Pour autant, la LEMA du 30 décembre 2006, a institué, pour faire face à l'inertie des propriétaires et à la carence des préfets, un mécanisme d'injonction, à côté du dispositif de substitution déjà existant.

### Les mécanismes de suppléance

- L'article L. 211-7 du Code de l'environnement: "les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du Code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe".
- L'article 50 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Cet article dispose, en effet que "dans le cas où le préfet constate, après mise en demeure de l'association, que l'importance des ouvrages ou des travaux à réaliser dans l'intérêt public excède les capacités de l'association sans que cela remette en cause de manière définitive sa capacité à réaliser son objet, il peut décider, par arrêté, de substituer en tout ou partie à l'association l'État ou, sur leur demande, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales".

Ces dispositions introduisent des logiques de substitution basées sur un **mécanisme supplétif** et nécessitant dans les deux cas l'intervention du préfet du Département.

C'est le mécanisme majoritairement mis en œuvre sur le territoire national. Si dans la quasi-totalité des cas, l'intervention ne pose pas de problèmes majeurs, c'est que :

- C'est un service rendu le plus souvent à titre gracieux (ou compensé au maximum par un transfert du droit de pêche lorsque cela n'est pas déjà acquis),
- La professionnalisation des équipes d'intervention réduit l'impact de l'intervention.

### La mécanique de substitution d'office

Le dispositif de suppléance est concurrencé par un **mécanisme coercitif** institué par la LEMA de 2006 et codifié à l'article L. 215-16 du Code de l'environnement, qui est très largement inspiré du dispositif de l'article L. 215-7 du Code de l'environnement qui est le fondement juridique de la police des cours d'eau du préfet.

Ce nouvel article prévoit que "si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par l'article L. 215-14, la commune, le groupement de Communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé dans laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé. Le maire ou le président du groupement ou du syndicat compétent émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés. Il est procédé au recouvrement de cette somme au bénéfice de la commune, du groupement ou du syndicat compétent, comme en matière de créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine".

La mise en œuvre de cette disposition, devrait poser des difficultés en raison de l'absence d'un référentiel partagé de ce que devrait être "l'entretien régulier" pour

le cours d'eau concerné, ce qui peut être cause de contentieux. D'autre part, le recouvrement du titre de perception est un acte politiquement sensible. Et enfin, cette disposition semble créer un pouvoir de police au profit des présidents de syndicat, qui n'est prévu par aucun autre texte !

La relation de suppléance est devenue la règle de fait à défaut d'être de droit pour

tout ce qui concerne les obligations attachées à la propriété. La démarche proposée s'appuie largement sur une évolution du cadre juridique du droit de riveraineté élargie à la question des digues.

### POINT DE VIGILANCE

La mise en œuvre du dispositif de l'article L. 215-16 doit être précisée au regard des pouvoirs détenus par le préfet en matière de police de la conservation des cours d'eau non domaniaux. La coercition relève toujours du pouvoir régalien que ne détient pas une structure syndicale par exemple.

## ••• AU-DELÀ DE L'ENTRETIEN DU COURS D'EAU, DES DIMENSIONS JURIDIQUES ÉCLATÉES

La politique de l'eau est transversale et interroge le cloisonnement des autres politiques publiques : urbanisme, agriculture, santé, etc. La mise en relation de ces différentes politiques repose au quotidien, le plus souvent, sur les syndicats de rivière et devrait constituer la principale valeur ajoutée des SAGE et SDAGE.

Tableau 9 :  
Analyse de la transversalité de la politique du grand cycle de l'eau.

SDAGE/SAGE ET LE PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES LÉGISLATIONS							
AUTORITÉ COMPÉTENTE	SANITAIRE	URBANISME	ICPE	RISQUE	RURAL	EAU	
Maire / Président EPCI à fiscalité propre	Arrêté municipal	SCOT PLU (zonage, emplacement réservé) Permis de construire / déclaration préalable	Péril imminent	Plans communaux de sauvegarde		eaux pluviales (collecte, transport, stockage, traitement + taxe) schéma communal assainissement	
						Péril imminent	
Préfet	Règlement sanitaire départemental		Autorisation/ Déclaration (prescriptions spécifiques) (2)	PPR Inondation	Zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE)	Hydroélectricité	IOTA (prescription / remise en état) (2)
	Périmètre de protection				Zone de protection des aires d'alimentation des captages (ZPAAC) programme d'actions (1) & (3)	Zone de sauvegarde de la ressource (DUP) approvisionnement actuel ou futur en eau potable (attente d'un décret)	
					Obligation de remise en état (pollution du sol)	Zone stratégique pour la gestion de l'eau (ZHIEP) (3)	
	Compatibilité ↓	Compatibilité ↓	Conformité ↓	Compatibilité ↓	Compatibilité ↓	Compatibilité ↓	Conformité ↓
Commission Locale de l'Eau / Préfet du Département	PAGD	PAGD		PAGD	PAGD	PAGD	
			Règlement		Règlement		Règlement
<b>Compatibilité SAGE / SDAGE</b>							
Comité de bassin / Préfet coordonnateur de bassin	Le SDAGE identifie les masses d'eau souterraines. Dans les zones de protection des prélèvements d'eau (ZPAAC) et les zones de captages actuelles ou futures destinées à l'alimentation en eau potable (fournissant plus de 10 m <sup>3</sup> /j ou desservant plus de 50 personnes), le SDAGE fixe des objectifs plus stricts pour prévenir les pollutions.						

(1) PAGD : Identifie les zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel et futur (ZPAAC).

(2) Le règlement peut édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau.

(3) Le règlement peut édicter les règles nécessaires à la restauration et à la préservation des ZPAAC et des ZHIEP.

Compatibilité du PAGD avec les décisions administratives dans le domaine de l'eau.

# En bref

- ...❖ *Le cadre juridique de l'intervention publique en matière de gestion des cours d'eau relève de mécanismes facultatifs de prise en charge par les collectivités. Basés sur la notion de propriété du cours d'eau (cours d'eau domaniaux et non domaniaux), les textes donnent une approche morcelée (à la parcelle) des obligations d'intervention sur le cours d'eau. Seule l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau est identifiée dans les textes.*
- ...❖ *La gestion moderne des cours d'eau implique une approche fonctionnelle du cours d'eau qui n'est pas effective dans les textes.*
- ...❖ *Ainsi, l'organisation actuelle de la gestion des cours d'eau peine à s'accommoder d'un cadre juridique désormais inadapté aux objectifs et missions modernes de gestion.*

## *L'exemple flagrant des ambitions en matière de continuité écologique*

- ...❖ *La continuité écologique porte l'idée de lutter contre la rupture des équilibres biologiques. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite "Grenelle 2" traduit cette exigence par une nouvelle notion, la trame (verte ou bleue).*
- ...❖ *Les articles L. 371-1 du Code de l'environnement dispose que "La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural".*
- ...❖ *À cette fin, ces trames contribuent à : "1° Diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces et prendre en compte leur déplacement dans le contexte du changement climatique ; 2° Identifier, préserver et relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques".*
- ...❖ *La trame bleue comprend :*
  - 1° *Les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L. 214-17*
  - 2° *Tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1, et notamment les zones humides mentionnées à l'article L. 211-3 ;*
  - 3° *Les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation de la biodiversité et non visés aux 1° ou 2° du présent III.*
- ...❖ *Les espaces naturels, les corridors écologiques, ainsi que les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux ou zones humides sont identifiés lors de l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique".*
- ...❖ *L'adéquation des outils législatifs à cet objectif environnemental est sérieusement interrogée.*

# LE FONDEMENT DE L'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS EN PLEINE MUTATION

## ❖ LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INTERVENTION D'UN SYNDICAT DE RIVIÈRE

Le cadre d'intervention d'un Syndicat est censé être défini par les Communes qui le composent.

Or, la lecture des statuts fait généralement apparaître que les missions portées par le syndicat ne procèdent pas nécessairement de compétences détenues par les Communes elles-mêmes du fait de la loi.

De cette observation, il faut conclure que la légalité de l'intervention du syndicat ne repose pas sur le mécanisme classique du droit de l'intercommunalité, à savoir la délégation de compétences.

La délégation de compétences suppose qu'un opérateur dispose d'une compétence définie a priori, affectée, et décide ensuite de la déléguer à une autre collectivité qui se substitue à elle purement et simplement. C'est le cas, par exemple, de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement.

Alors, dans ces conditions, comment expliquer que les Communes membres du syndicat peuvent décider de confier à un syndicat l'entretien des cours d'eau privés dont elles n'ont pas la responsabilité légalement ?

Pour le comprendre, il convient d'analyser les fondements juridiques sur lesquels repose l'intervention des Communes sur les cours d'eau, à savoir l'intérêt public local et l'intérêt général.

### L'intérêt public local : fondement de l'intervention des Communes

L'article L. 2121-29 du CGCT dispose que *“le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune”*.

La réforme des collectivités territoriales de 2010 n'a pas modifié la clause générale de compétence des Communes (à la différence des départements et des régions) qui leur permet d'intervenir dans toutes les affaires d'intérêt public local. La jurisprudence a autorisé largement les Communes à intervenir au profit de leurs administrés sous réserves de trois conditions :

- Répondre à un intérêt public ;
- Satisfaire les besoins de la population locale ;
- Respecter le principe de la neutralité.

En matière de subventions octroyées par une collectivité territoriale, le juge vérifie si ces trois critères sont réunis.

En principe, l'intérêt local ne peut pas se dupliquer sur un intérêt privé. Les Communes ne peuvent légalement prendre en charge que des dépenses d'intérêt général.

Ainsi, est-il établi que si, les Communes ont la faculté de contribuer aux dépenses d'entretien des voies privées, lorsque ces voies sont ouvertes à la circulation publique par leurs propriétaires, elles ne sauraient en revanche participer à l'entretien des voies dont les propriétaires se réservent l'usage (CE, 17 oct. 1980, Mme Braesch, n° 17395).

Cette décision du Conseil d'État peut être étendue au cas de l'entretien des cours d'eau non domaniaux. Les Communes souhaitant intervenir sur un cours d'eau doivent démontrer, dans le cadre d'une délibération, l'intérêt communal voire intercommunal qui pourrait justifier son action ou son inscription dans un cadre syndical.

Les Communes peuvent en effet contribuer à l'entretien des cours d'eau privés soit au moyen de subventions, soit au moyen de contributions à un syndicat que s'il est démontré préalablement que cette intervention profite aux administrés.

L'intervention de la commune qui est bornée par l'intérêt public local induit l'idée de contrepartie pour la collectivité versante.

Les Communes qui souhaitent intervenir sur ce thème de l'entretien des cours d'eau doivent rapporter la preuve des trois critères énoncés.

Le législateur n'a pas posé cette contrepartie au profit des collectivités territoriales. Il ne l'a envisagé qu'au seul bénéfice des associations de pêcheurs<sup>12</sup>.

*Remarque : dans cette logique, il apparaîtrait cohérent d'envisager de faire évoluer la loi pour étendre cette mise à disposition du droit de pêche aux Communes et à leurs groupements, quitte à favoriser un transfert de gestion au pêcheur.*

### L'intérêt général : fondement de la coopération des acteurs sur le mode du concours

Les Communes ou leur syndicat, pour pouvoir agir sur les cours d'eau, doivent engager une procédure de déclaration d'intérêt général prévue par l'article L. 211-7 du Code de l'environnement qui a défini un ensemble d'opérations impliquant une prise en charge collective.

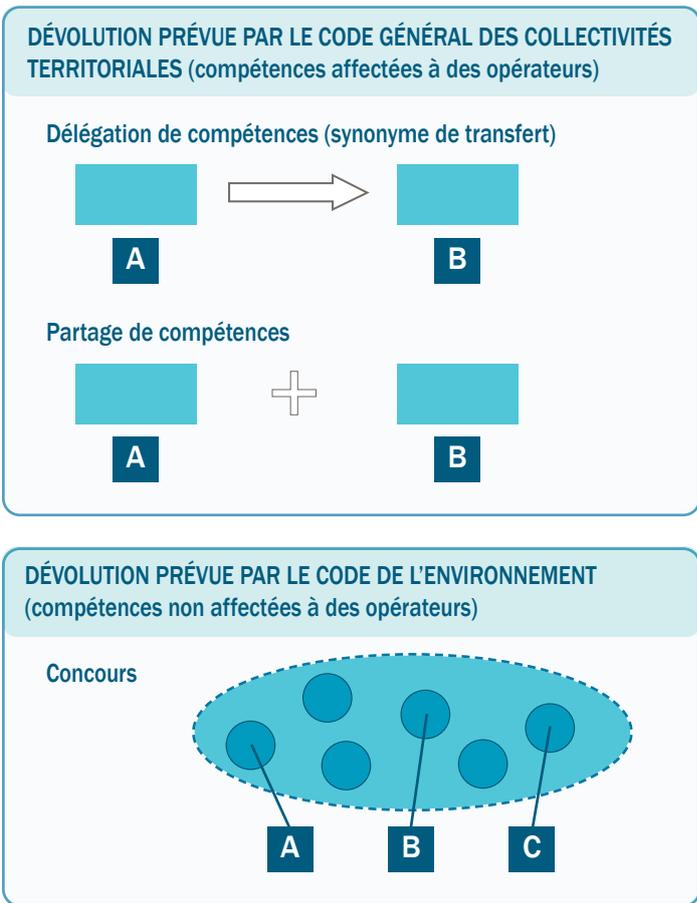
Ce mode d'intervention des syndicats peut être qualifié de "concours" ; les syndicats concourent à la poursuite d'objectifs qui leur ont été assignés par leurs collectivités membres ou par la collectivité plus largement, au travers des documents de planification tels que les SDAGE ou les PDM.

Le concours suppose l'existence d'un domaine de compétences indistinct dans lequel une association de collectivités est souhaitée ou possible, à défaut d'être organisée. Il s'agit de permettre une coopération entre les différents acteurs concernés.

*"Chaque collectivité est acteur mais au sein d'une chaîne d'interventions qui suit ses propres priorités et finalités. C'est moins la liberté d'action que son utilité et sa complémentarité qui est recherchée. [...]. Il est possible de voir plusieurs collectivités, ou niveau de collectivités, collaborer spontanément à la réalisation d'une politique commune. [...] la loi commande la complémentarité en bornant chaque autorité décentralisée dans une étape d'un processus décisionnel général. (B. FAURE, Droit des collectivités territoriales, éd. Dalloz, 2009, p. 489, n° 625).*

Le schéma ci-contre a pour vocation d'illustrer les différents modes de dévolution des compétences à une collectivité.

<sup>12</sup> Article L. 435-5 du Code de l'environnement : "lorsque l'entretien d'un cours d'eau non domanial est financé majoritairement par des fonds publics, le droit de pêche du propriétaire riverain est exercé, hors les cours attenants aux habitations et les jardins, gratuitement, pour une durée de cinq ans, par l'association de pêche et de protection du milieu aquatique agréée pour cette section de cours d'eau ou, à défaut, par la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique. Pendant la période d'exercice gratuit du droit de pêche, le propriétaire conserve le droit d'exercer la pêche pour lui-même, son conjoint, ses ascendants et ses descendants".



**Logique de substitution**  
 La délégation de compétences s'analyse en une substitution pure et simple d'une collectivité à une autre Habilitation : statuts. ex. : AEP, assainissement, eaux pluviales

**Logique de distribution**  
 Le partage consiste à diviser un ensemble de compétences entre plusieurs opérateurs  
 ex. 1 : assainissement : gestion opérationnelle (commune) et assistance technique (Département).  
 ex. 2 : répartition des compétences entre les départements et la région dans le cadre du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

**Logique de coopération**  
 Le concours suppose l'existence d'un domaine de compétence indistinct comprenant plusieurs missions d'intérêt général et dans lequel une association de collectivités est souhaitée ou possible à défaut d'être organisée.  
 Motivée par l'intérêt général, impliquant une prise en charge collective / Habilitation : DIG  
 ex. : art L211-7 Code de l'Environnement



Cette technique de prise en charge par les syndicats intercommunaux de ce que l'on désigne communément sous l'expression du "grand cycle de l'eau" (*Rapport public du Conseil d'État, l'Eau et son droit, 2010*) suppose deux conditions de mise en œuvre, qui expliquent, dans une certaine mesure, la fragilité organique des syndicats de rivière :

• **Des statuts qui confèrent à la structure la capacité à agir**

Si l'inscription des "compétences" dans les statuts validés par arrêté préfectoral constitue un préalable, une condition nécessaire, pour qu'un syndicat puisse être considéré comme légitime à intervenir, elle n'est cependant pas suffisante pour lui permettre d'agir directement.

• **Un agrément du préfet au titre de l'intérêt général**

Les missions confiées statutairement aux syndicats sont soumises en effet à l'agrément du préfet (habilitation via la DIG<sup>13</sup>).

Ainsi, les syndicats sont soumis à un mécanisme "à double détente" où les compétences inscrites dans leurs statuts peuvent être considérées comme "retenues", en ce qu'elles sont suspendues à la réalisation d'une condition : l'intervention du préfet à qui il appartient d'apprécier l'intérêt général.

Il s'agit en pratique de compétences sous condition suspensive. À la différence de l'intérêt intercommunal, l'intérêt général ne se délègue pas, il se déclare.

Ainsi, ce mécanisme d'habilitation préfectorale a induit une relation de suppléance générale des syndicats aux obligations reconnues à d'autres personnes, privées ou publiques, qui s'en trouvent du même coup déchargées.

À titre d'exemple, on rappellera que l'entretien et la protection contre les crues ressortent d'abord de la responsabilité des propriétaires riverains du cours d'eau. En principe, et même si c'est largement une fiction dans les faits, la protection contre l'action naturelle des cours d'eau non domaniaux, est de la responsabilité des riverains qui doivent prendre toutes mesures utiles pour lutter contre les inondations.

**Figure 9 :**  
 Les diverses modalités de dévolution d'une compétence (au titre du Code général des collectivités territoriales et du Code de l'environnement).

<sup>13</sup> La Déclaration d'Intérêt Général (D.I.G.) est une obligation lorsqu'un maître d'ouvrage public entreprend des travaux qui nécessiteront des investissements publics sur des propriétés privées. Sauf exceptions de l'article L. 151-36 du Code rural, la DIG doit être précédée d'une enquête publique. La DIG porte sur un programme de travaux et sur une durée limitée.

**Les syndicats fondés sur l'intercommunalité**

**La délégation de compétence : un mécanisme dominant dans le Code Général des Collectivités Territoriales**

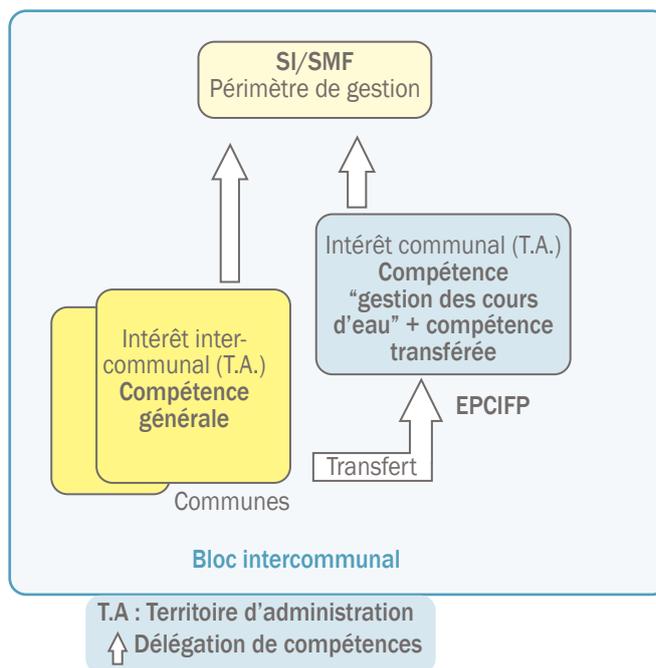
Les compétences des collectivités de base d'un syndicat sont déterminantes dans ce mécanisme.

● Dans les Syndicats Intercommunaux (SI) et Syndicats Mixtes Fermés (SMF), la compétence procède des Communes ou des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à des titres différents :

- Pour les Syndicats Intercommunaux, l'intérêt public local
- Pour les Syndicats Mixtes fermés, le CGCT prévoit depuis la loi Grenelle 1, un mode de dévolution bien identifié au moyen de l'article L. 5211-61 du CGCT. Ce dernier prévoit qu'en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif [...] un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de Communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire. C'est de cette capacité de transfert que l'on déduit l'affectation de la compétence cours d'eau, en l'absence de toute autre référence.

Cependant, on relèvera que la compétence "gestion des cours d'eau" n'est pas définie et ne figure pas dans les articles L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5214-16 du CGCT relatifs aux compétences reconnues aux EPCI à fiscalité propre qui ne parlent que d'une compétence générique "eau". En effet, en l'état actuel de la propriété des cours d'eau, une partie de cette compétence ne pouvant relever d'obligations des collectivités, l'affectation "unique" d'une compétence "gestion de cours d'eau" via le CGCT apparaît prématurée.

Figure 10 : La syndicalisation intercommunale.



**L'intervention des départements et des régions**

● Souvent, le niveau du bassin-versant est pris en charge par les syndicats intercommunaux ou les syndicats mixtes "fermés". Néanmoins, les enjeux techniques et financiers de gestion peuvent nécessiter une implication directe du niveau départemental et régional. Le syndicat prend la forme d'un syndicat mixte dit "ouvert".

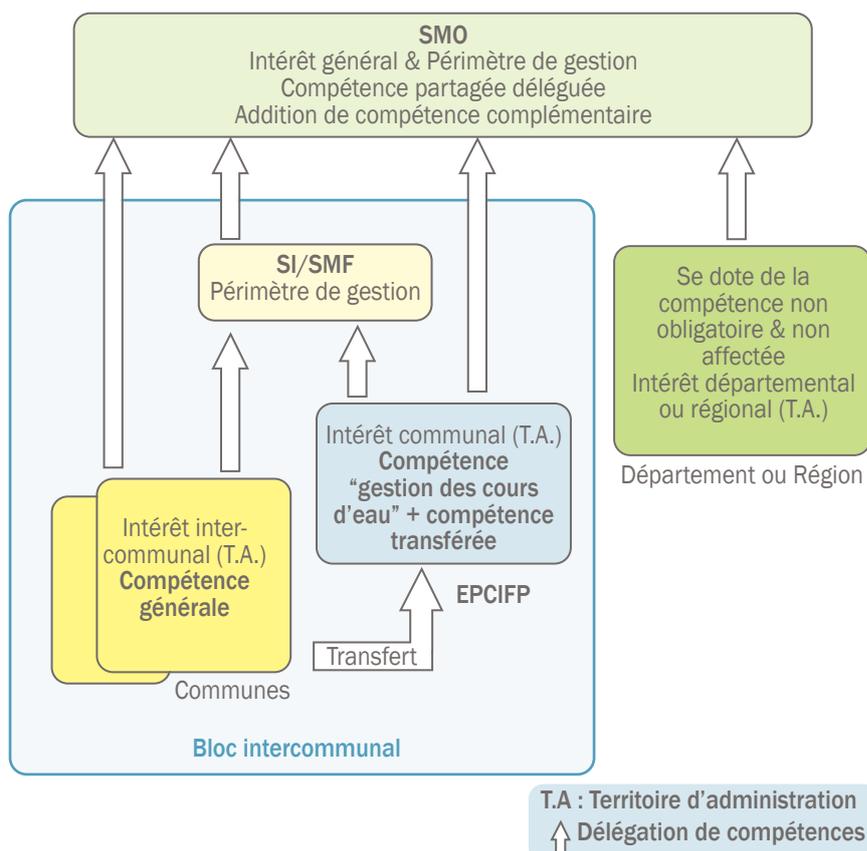
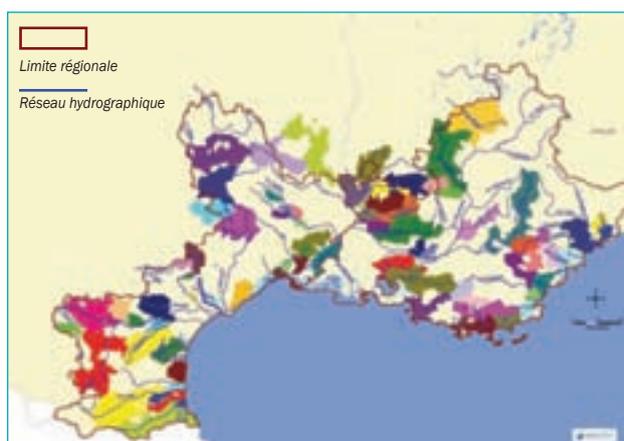
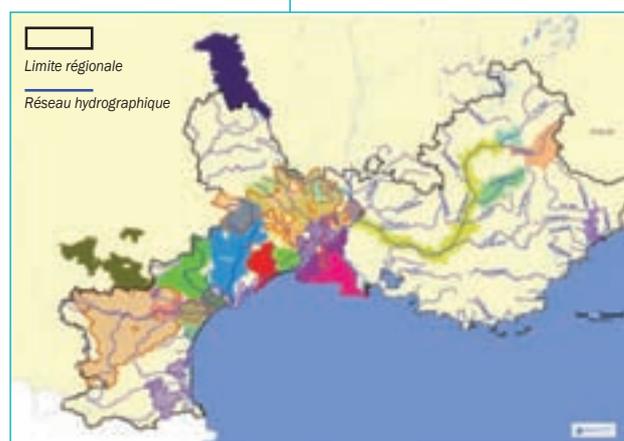


Figure 11 :  
 Modalités de dévolution des compétences pour les syndicats mixtes "ouverts".

Ce mode d'intervention des Départements est encore très dépendant du volontarisme des assemblées départementales et régionales comme l'attestent les cartes établies sur les deux régions méditerranéennes (Carte 21). Ce volontarisme est remis en cause par la réforme des collectivités territoriales qui prévoit notamment la perte de la clause de compétence générale des Départements et des Régions à partir de 2015. Les conséquences réelles de cette orientation sont encore difficiles à percevoir.



Carte 21 :  
 Distribution Syndicats Mixtes Fermés sur les régions méditerranéennes



Carte 22 :  
 Distribution Syndicats Mixtes Ouverts sur les régions méditerranéennes

La principale innovation de la loi en matière de compétences réside dans la suppression, à compter de 2015, de la clause de compétence générale des Départements et des Régions, qui conduira ces deux catégories de collectivités à se spécialiser davantage en se concentrant sur les compétences qui leur sont dévolues par les lois. Ceci est renforcé par l'affirmation du caractère exclusif des compétences des collectivités territoriales. Ainsi, l'attribution d'une compétence devra être interprétée au bénéfice exclusif d'une catégorie de collectivité, les compétences partagées étant l'exception. Sont néanmoins spécialement identifiées comme des compétences partagées : le sport, la culture et le tourisme. Enfin, afin d'éviter tout conflit de compétence négatif, Départements et Régions conserveront une capacité d'initiative leur permettant d'intervenir dans tout domaine n'ayant fait l'objet d'aucune attribution à aucune collectivité publique dès lors qu'un intérêt local le justifiera. En revanche, la loi maintient la clause de compétence générale des Communes.

Toutefois, afin de conjurer tout risque de rigidité, le nouveau régime des compétences est accompagné de deux outils de coopération entre collectivités :

- La délégation de compétence : elle permet à une collectivité de déléguer, par convention et pour une durée déterminée, l'exercice d'une de ses compétences à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre ;

- Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services : il s'agit de l'outil de régulation du nouveau régime ; dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, le président du Conseil régional et les présidents des Conseils généraux des départements composant la région devront élaborer un tel schéma en vue de son adoption par chacun des organes délibérants ; ce schéma pourra prévoir des mutualisations de services et des délégations de compétence entre Régions et Départements ; il organisera également les interventions financières de chaque niveau ; cet outil permettra ainsi d'identifier les niveaux d'intervention les plus pertinents dans plusieurs domaines identifiés par la loi : le développement économique, la formation professionnelle, la construction, l'équipement et l'entretien des collèges et des lycées, les transports, les infrastructures, les réseaux, etc.

*Extrait de l'annexe au projet de loi de finances 2012 "Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriale"*

À terme, le mécanisme impliquant le CGCT dans la définition des compétences "gestion de cours d'eau" est une voie à privilégier pour stabiliser et préciser l'intervention de l'intercommunalité dans la gestion des cours d'eau et des ouvrages de protection. Cependant, en l'état actuel du droit des cours d'eau et des mécanismes de financements, une obligation de prise en charge de cette compétence via le CGCT apparaît prématurée.

### ❖ LES COMPÉTENCES CODIFIÉES, OBLIGATOIRES OU FACULTATIVES, DES ACTEURS DU GRAND CYCLE DE L'EAU

#### Les compétences des collectivités territoriales ciblées par les textes

Tableau 10 :  
Lecture juridique  
des compétences affectées  
par collectivité.

Le tableau ci-dessous présente sous forme synthétique l'ensemble des compétences affectées par des textes législatifs à chaque catégorie de collectivités. Beaucoup de ces compétences sont facultatives.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	OBLIGATOIRES	FACULTATIVES
Communes et leurs groupements	Alimentation en eau potable (CGCT)	
	Assainissement (CGCT)	
	Pluvial urbain (CGCT)	
	Périmètres de captage (CSP)	
		Entretien (si défaillance du propriétaire riverain) (CE)
Département		Missions visées à l'article L.211-7 (CE)
		Espaces naturels sensibles (CU)
		Assistance technique (uniquement pour les Communes de moins de 15 000 habitants) (CGCT)
		Continuité écologique (trame bleue, trame verte) (CE)
Région		Périmètres de captage (CSP)
		Propriétaire domaine public fluvial (CGPPP)
		Schéma régional de cohérence écologique (CE)
		Trame bleue, trame verte (CE)

## La place des Départements

La place particulière des Départements doit être soulignée eu égard à leur engagement déterminant dans le financement des syndicats, à leurs interventions et à leur proximité avec l'échelon opérationnel de bassin-versant.

Les services d'assistance technique ont été érigés en "service d'intérêt économique général", c'est-à-dire en service public, au sens du droit européen. L'article 86-2 du traité de l'Union européenne précise en effet que ces services d'intérêt économique général sont soumis aux règles de la concurrence "dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie". Sur cette base, l'article L. 3232-1-1 du CGCT (73 de la LEMA de 2006) précise que les collectivités ne disposant pas de ressources suffisantes pourront faire appel au service départemental d'assistance technique. Le Département définit, dans ce cas, le tarif, sans exiger pour autant la répercussion intégrale de ses coûts dans la contribution demandée aux Communes. Les autres collectivités pourront toujours solliciter l'intervention du service d'assistance technique dans la mesure où le Conseil général autorise son service à intervenir dans le domaine concurrentiel.

Les départements mettent à la disposition des Communes rurales ou de leurs groupements ruraux, dont la liste est arrêtée par le préfet du Département, qui n'ont pas les moyens suffisants pour exercer leurs compétences dans le domaine :

- Le service d'assainissement collectif pour le diagnostic des ouvrages d'assainissement collectif, d'épuration des eaux usées et de traitement des boues, ainsi que leur suivi ;
- Le service d'assainissement non collectif pour la mise en œuvre des contrôles ;
- L'évaluation de la qualité du service d'assainissement et pour la formation du personnel ;
- La définition des mesures de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et à leur suivi ;
- La définition des actions de protection et de restauration des zones humides et des opérations groupées d'entretien régulier des cours d'eau.

Cette assistance technique est définie dans une convention passée avec la commune intéressée et éligible.

Peuvent ainsi en bénéficier :

- Les Communes considérées comme rurales à l'exclusion de celles, dont le potentiel financier par habitant était, pour l'année précédant la demande d'assistance, supérieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des Communes de moins de 5 000 habitants.
- Les EPCI de moins de 15 000 habitants pour lesquels la population des Communes répondant aux conditions fixées par le paragraphe précédent représente plus de la moitié de la population totale des Communes qui en sont membres.

Le seuil de 15 000 habitants fixe la limite d'intervention pour l'assistance technique du Département auprès des syndicats de rivières. Au-delà de ce seuil, l'assistance technique relève du domaine de la concurrence pour les Communes urbaines et de la prestation rémunérée pour les Communes rurales.

Le Département qui le souhaiterait peut organiser une assistance technique sur les bassins versants sous une autre forme que le procédé de la convention d'assistance technique, en adhérant directement au syndicat intéressé, devenant du fait de cette adhésion un syndicat mixte "ouvert" dotés des compétences et des moyens financiers nécessaires pour accompagner les Communes et les EPCI à fiscalité propre dans l'exercice de leurs compétences.

Certains Départements assurent des missions de gestion de cours d'eau en régie directe ou par mutualisation de services au bénéfice de syndicats de rivière dont ils sont membres.

Rappelons également que la syndicalisation des Départements entre eux sous la forme d'institution, est une organisation fréquemment rencontrée dans la gestion de grand bassin-versant. Elle implique que chacun d'entre eux se dote en amont de compétences non obligatoires. Ce processus est fortement concerné par le futur schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

### La place des régions dans la structuration

La place de la Région dans la politique de l'eau des territoires est déterminée par l'intérêt régional. Elle se distingue donc des Départements et de leur rôle traditionnel d'appui aux collectivités territoriales sur des sujets comme l'eau potable, l'assainissement ou la gestion des cours d'eau non domaniaux.

En revanche, la question de la structuration des acteurs est devenue un axe fort des politiques régionales appuyées sur trois sujets majeurs :

- Les inondations et une intervention sur les politiques de prévention au moins en région méditerranéenne.
- La ressource en eau brute notamment au travers du transfert du patrimoine des Société d'Aménagement Régional (SAR). En 2008, il restait trois SAR : la Société du Canal de Provence (SCP), la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas Rhône et du Languedoc (CNABRL) et la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG). Il a donc été décidé de transférer aux Régions les biens de l'État dont l'exploitation est concédée à ces SAR, après apurement des dettes et respect des engagements de l'État. Cette mesure est déclarée finie depuis le mois de décembre 2009.
- Le Schéma régional de la biodiversité précurseur des futures trames bleue et verte.
- La question du littoral s'invitera progressivement dans un débat sur des actions à fortes implications sur l'aménagement du territoire, les enjeux touristiques, de sécurité, de changement globaux et ceux de la mobilisation de ressource en eau le plus souvent exogène au littoral (risque de salinisation des nappes).

### La place de l'État et des Agences de l'eau

Le tableau ci-après présente sous forme synthétique l'ensemble des compétences visées par des textes législatifs pour l'État et ses établissements publics.

Le grand cycle de l'eau apparaît dans une large mesure placé sous la responsabilité de l'État et de son établissement public, l'Agence de l'eau.

Le "petit jaune" (annexe au projet de loi de finances pour 2011) apporte un éclairage sur le rôle dévolu aux Agences de l'eau qui *"participent au niveau d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques à la mise en œuvre des politiques nationales de l'eau, qui s'inscrivent elles-mêmes dans les objectifs de l'Union européenne. Pour le compte de l'État et du Comité de bassin, leur objet est de contribuer à l'atteinte du bon état des eaux en réduisant l'impact des activités humaines par la préservation des ressources et à la satisfaction des besoins des usagers par la recherche de l'équilibre entre les ressources et les utilisations rationnelles de l'eau. Elles atteignent ces objectifs par des interventions financières, par la construction et le développement d'outils de planification, et par la production et la gestion de données sur l'eau pour la connaissance, la gestion et l'évaluation. Elles contribuent également à l'aide publique au développement en finançant des actions de coopération décentralisée"*.

Les obligations émanant désormais d'un niveau européen, l'absence d'obligation des collectivités a conduit le législateur à doter les Agences de l'eau de la possibilité de se saisir d'une maîtrise d'ouvrage directe à défaut d'autres maîtrises d'ouvrages volontaires. C'est d'ores et déjà le cas pour certaines actions.

Cependant si les Agences de l'eau devaient plus systématiquement se substituer à une "défaillance" des collectivités notamment pour la mise en œuvre du programme de mesures des SDAGE cela impliquerait une évolution de leur organisation interne et des conséquences économiques et financières fortes, qui ne sont

pas envisagées. De plus cette tendance irait à l'encontre de la nécessité reconnue par tous d'une appropriation locale des politiques de l'eau. En effet, les domaines d'exercice des Agences de l'eau relèvent aujourd'hui principalement de la perception des redevances pour financer la politique de l'eau, et du secrétariat des comités de bassins. Au vu des conséquences financières et organisationnelles qu'impliquerait une intervention en maîtrise d'ouvrage directe par les Agences de l'eau, cette solution ne peut être envisagée que comme une solution ponctuelle et transitoire à un renforcement d'une maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Les voies d'amélioration résident donc plus dans une clarification des liens avec les maîtrises d'ouvrages opérationnelles que dans cette option de mise en œuvre directe.

OPÉRATEURS : ÉTAT ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	DOMAINE DE COMPÉTENCE CIBLE PAR LES TEXTES
État	Programmation et Contractualisation : Natura 2000, ZSCE
	Mise en œuvre de la directive inondation
Agence de l'Eau (redevance)	<b>Mise en œuvre SDAGE, SAGE</b>
	Alimentation en eau potable
	Régulation des crues
	Développement durable des activités économique
	<b>Zones humides<sup>14</sup></b>
	Exploitation des milieux aquatiques
	<b>Information, sensibilisation</b>
	<b>Coopération, soutien</b>
	Gestion équilibrée et économe de la ressource en eau
	Pollutions
	<b>Continuité écologique</b>
	<b>Coopération internationale</b>
	<b>Participation et financement contrats de milieux</b>
	<b>Concours financier</b>
Conservatoire du littoral	Acquisition foncière et contractualisation gestion
ONEMA	Mener et soutenir des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole

Pour les Agences de l'eau, l'enjeu réside avant tout dans leurs capacités à accompagner et à renforcer la maîtrise d'ouvrage par les acteurs du territoire. Cet objectif est d'ailleurs visé explicitement dans les documents de SDAGE.

La plasticité de l'intervention des syndicats a conduit à une situation singulière du point de vue des collectivités territoriales membres de ces syndicats.

Surtout depuis 2004 et la transposition de la DCE en droit interne, ces syndicats sont conduits à porter des politiques de bassin (SDAGE/SAGE/Contrat de rivière) qui répondent directement aux objectifs de l'Union européenne, et relèvent au premier chef de la responsabilité de l'État et des Agences de l'eau. Progressivement, ils sont apparus comme réunissant entre leurs mains deux mandats : celui des collectivités membres, d'une part, et celui de l'État et des Agences de l'eau, d'autre part.

Dans ce mode de dévolution de compétence, les Agences de l'eau tiennent cependant une place à part. Elles sont visées par la LEMA sur la plupart des missions du grand cycle de l'eau.

Ses relais opérationnels sont, outre les Départements et les EPCI à fiscalité propre, les syndicats de bassin à qui elle transfère au cas par cas, les moyens économiques et implicitement la compétence. La voie conventionnelle est le moyen actuellement utilisé.

**Tableau 11 :**  
*Lecture juridique des compétences affectées par l'État et ses établissements publics.*

<sup>14</sup> Les Agences de l'eau ont désormais les mêmes compétences que le conservatoire du littoral en matière d'acquisition foncière (zones humides).

# En bref

- ❖ L'intervention des structures pour la gestion des cours d'eau répond à des mécanismes relevant à la fois du Code de l'Environnement et du Code Général des Collectivités Territoriales tels que représentés dans le schéma ci-dessous.
- ❖ La légitimité et le fonctionnement institutionnel sont basés sur le CGCT mais les mécanismes qui les désignent comme opérateurs d'une gestion d'intérêt général sont régis par le Code de l'Environnement.
- ❖ Dans l'état actuel du droit, cette mixité doit être préservée pour répondre au besoin de disposer d'une maîtrise d'ouvrage ancrée sur les territoires mais désignée comme opérateur légitime d'une mission d'intérêt général de sécurité des biens et des personnes et de préservation de l'environnement.
- ❖ À terme, une évolution du Droit des cours d'eau pourrait permettre de simplifier l'origine de la compétence de gestion des cours d'eau via le CGCT.

## Une mixité dans la composition et dans l'origine des compétences

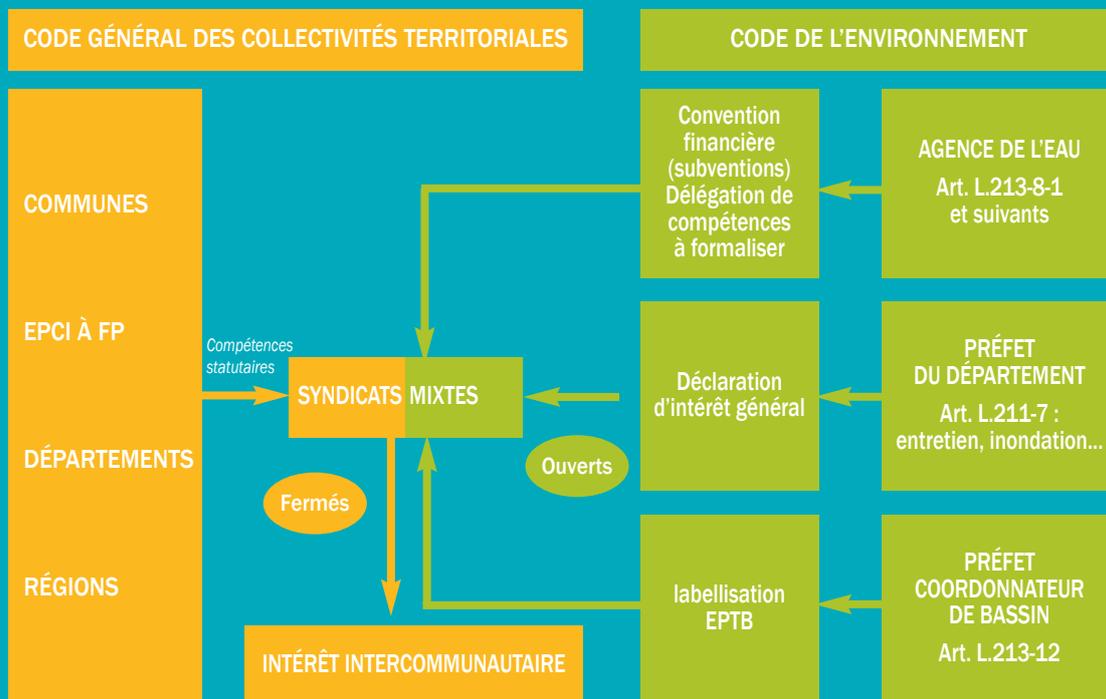


Figure 12 : Lecture juridique de l'origine des compétences liées à la gestion cours d'eau.

# UN CADRE FINANCIER À RÉÉVALUER

## ... ❖ DIVERSITÉ DES MODES DE FINANCEMENT DES SYNDICATS

Les budgets des syndicats de rivières (essentiellement pour des fonctions du grand cycle de l'eau, entretien, inondation, animation) représentent une dépense moyenne d'environ 12 €/habitants/an sur les deux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc Roussillon<sup>15</sup>.

Les diagnostics portés en 2010 sur la fragilité des structures de gestion mettent en exergue la question budgétaire qui peut être un frein pour les investissements et le fonctionnement de ces structures.

En théorie, les textes prévoient pour chaque famille d'acteur un mode de financement possible en contrepartie des missions exercées. Ce système fonctionne plutôt bien pour le petit cycle de l'eau, sans doute, parce que les activités associées (eau potable, assainissement) relèvent du secteur marchand<sup>16</sup>. Les syndicats "eau et assainissement" sont hors du champ des administrations publiques alors que les syndicats de rivières sont assimilés à des administrations publiques locales.

Pour le grand cycle de l'eau, la question d'un financement fléché vers les bénéficiaires du service rendu est évoquée mais se révèle, dans la pratique, très peu opérationnelle. Le bénéfice de l'intervention sur le grand cycle de l'eau relève plus de l'intérêt général que du service rendu à un bénéficiaire identifiable.

En effet, peu de structures mobilisent le mécanisme de financement par la voie de la "redevance pour le service rendu" pourtant prévu par la loi (article L211-7 du Code de l'Environnement).

Les quelques retours d'expériences à l'échelle nationale attestent que l'article L.211-7 du Code de l'environnement n'est mobilisé que dans deux hypothèses :

- substitution au propriétaire ou son concessionnaire défaillant dans ses obligations juridiques pour l'entretien des cours d'eau,
- prestation de service appuyée sur un ouvrage public ou de travaux au bénéfice de tiers qui en retirent un avantage direct économiquement quantifiable ou qui ont rendu nécessaires ces travaux (soutien d'étiage par exemple).

Sur 168 syndicats étudiés dans les deux régions méditerranéennes, seulement 8 mobilisent ce type de redevance et encore de façon symbolique par rapport aux enjeux financiers.

L'explication fréquemment avancée à cette situation tiendrait au caractère trop complexe et à la "lourdeur" de la procédure au regard des recettes attendues. À cela s'ajoute un risque important de contentieux lié à la grande difficulté de qualifier et de quantifier le service rendu à chaque propriétaire (et donc de le faire contribuer à due proportion), en particulier pour des aménagements de lutte contre les inondations, mais également de déterminer le périmètre de ladite redevance.

La réalité est donc que le financement du grand cycle de l'eau est très largement porté par l'impôt (financement par le budget général des membres et des autres collectivités co-financeurs) et par la redevance Agence (subventions de l'Agence de l'eau mais sans qu'un régime de redevance spécifique lui soit dédié).

Vis-à-vis de l'impôt, certaines structures syndicales fiscalisent<sup>17</sup> les contributions des Communes créant un lien direct entre le contribuable et l'action du syndicat. La fiscalisation est réservée aux syndicats mixtes fermés et concernerait 5 % des syndicats<sup>18</sup>. Par ce système, les contribuables des Communes acquittent un supplément au profit du syndicat sans que ces cotisations transitent par le budget

<sup>15</sup> Source : ARPE Provence-Alpes-Côte d'Azur mars 2010 "étude des structures gestionnaires de milieux aquatiques de la Région Provence - Alpes-Cote d'Azur" & Région Languedoc Roussillon juillet 2011 "étude de structuration".

<sup>16</sup> En comptabilité nationale, une activité est considérée comme "marchande" lorsqu'elle se finance à plus de 50 % par les revenus de son activité, et non par des ressources publiques ou fiscales.

<sup>17</sup> Conformément à l'alinéa 2 de l'article L 5212-20 du Code général des collectivités territoriales, les contributions communales peuvent être remplacées en tout ou partie par le produit des impôts visés à l'article L 2331-3 a. 1° du même code. Ces contributions communales fiscalisées se présentent sous la forme d'un supplément aux quatre taxes directes, mais ne constituent pas une fiscalité propre.

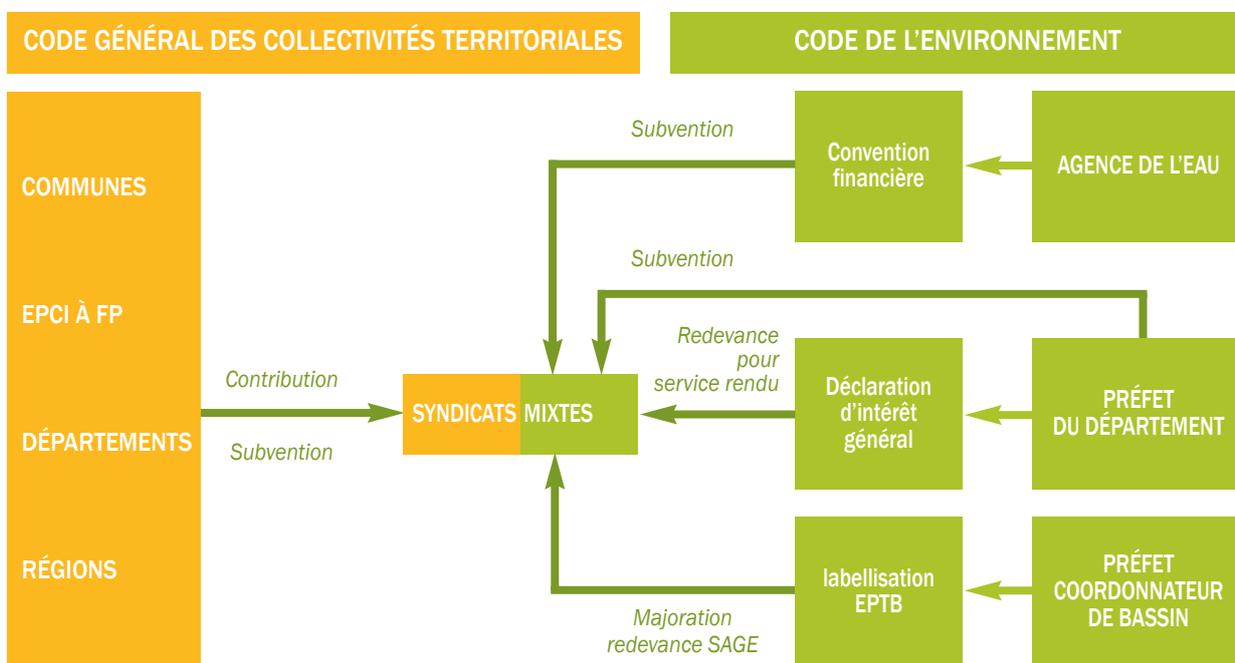
<sup>18</sup> Source Bulletin d'informations statistiques de la DGCL - mai 2008.

de la commune qui a donné son accord pour cela. Chaque commune membre du syndicat mixte "fermé" peut s'opposer à la fiscalisation des contributions décidées par le comité et préférer maintenir sa contribution prélevée sur son propre budget.

Vis-à-vis des redevances Agence de l'eau qui alimentent de nombreuses subventions, la question est celle de leur assiette de perception majoritairement portée par le petit cycle de l'eau et dont la redistribution vers le grand cycle soulève des questions sensibles.

Vis-à-vis des subventions issues des grands partenaires, le système actuel est remis en cause par des orientations visant à interdire les financements croisés. Rappelons en effet que la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, encadre les cofinancements. Elle instaure une obligation pour le maître d'ouvrage de financer une part significative de l'investissement (20 % du coût du projet) et interdit le cumul de subventions départementales et régionales (sauf schéma d'organisation de leurs compétences et de leurs financements ou projet inscrit dans le Contrat de Plan État Région - CPER).

Figure 13 :  
Lecture juridique  
de l'origine des financements  
liés à la gestion de l'eau.



En réalité, au-delà même de la structure syndicale engageant des budgets, c'est plus la source du financement du grand cycle de l'eau qu'il convient d'analyser.

En effet, la prise en charge de l'intérêt général ou de l'intérêt public local a été largement favorisée par un subventionnement public important qui a masqué en pratique :

- l'absence de relation entre les missions inscrites dans les statuts et les compétences détenues en propre par les collectivités composant les syndicats ;
- l'absence de relation entre les compétences souscrites dans les statuts et les capacités contributives et financières des collectivités membres.

## LE FINANCEMENT DU GRAND CYCLE DE L'EAU, UNE QUESTION MAL APPRÉHENDÉE PAR LE LÉGISLATEUR

La politique de l'eau se caractérise par un financement hybride, avec une intervention forte des collectivités territoriales et locales (appuyées par l'État et l'Agence de l'eau), mais aussi par divers mécanismes de contribution des usagers directs (tarifs et prix) ou indirects (redevances et taxes).

Pour l'eau potable et l'assainissement, c'est le principe "l'eau paye l'eau", qui s'applique non seulement au budget des Communes, mais aussi aux redevances perçues par les Agences de l'eau. Ces redevances prennent la forme de taxes affectées à l'eau ce qui signifie que, non seulement elles sont perçues sur des activités qui impactent les ressources en eau, mais aussi que le produit de ces taxes est affecté à des actions de préservation des ressources en eau. En 2006, la facture d'eau payée par les usagers s'élevait à 11,8 milliards d'euros, (soit 187 €/habitant), dont 7 milliards pour l'eau potable et 4,8 milliards pour l'assainissement<sup>19</sup> Rappelons qu'une majoration directe du prix de l'eau pour abonder le budget des collectivités distributrices sans lien avec le coût du service est interdite. Incidemment ce cycle économique dégage environ 630 M€ de TVA versés au budget de l'État et environ 1 445 M€ en redevances aux Agences de l'eau. Une part de cette redevance finance l'ONEMA.

Le taux de récupération des coûts sur l'eau potable et l'assainissement est donc supérieur à 100 % et les marges dégagées via les taxes et redevances constituent une part déterminante du financement de la politique de l'eau "ressource". L'acceptabilité de ce transfert et l'ajustement aux besoins qui se font jour au travers de la DCE sont des enjeux majeurs pour les comités de bassin mais aussi pour les usagers qui alimentent la redevance.

La réalité des transferts financiers entre usages, mais aussi entre territoires, est encore mal appréciée puisque les Agences de l'eau jouent un rôle de mutualisation à grande échelle. Cependant, la multiplication des études économiques, et les simulations de sur-redevance, sur les territoires des SAGE au profit des EPTB porteurs, vont nourrir cette réflexion. Par expérience, il est aisé d'anticiper que c'est toute la question du "bon" périmètre de mutualisation qui se posera au travers de ces diagnostics détaillés.

<sup>19</sup> Source : Commissariat général au développement durable Études et documents – N° 33 - Janvier 2011.

<sup>20</sup> L'arrêté du 15 mai 2007 (JO n° 114 du 17 mai 2007) fixe la contribution annuelle à 108 millions d'euros.

Tableau 12 :  
Estimation des Coûts du PDM.

			Coûts estimés des mesures pour la fonctionnalité des milieux aquatiques/hydromorphologie [en M €]	Coûts estimés des mesures d'autres thèmes d'intervention (gouvernance, connaissance...) [en M €]
RM&C	2010-2015	Investissement	857	675,06
		Fonctionnement	64	78,44
Adour Garonne	2010-2015	Investissement	976	243,7
		Fonctionnement	-	-
Seine-Maritime	2010-2015	Investissement	879	72
		Fonctionnement	Coûts non pris en compte	
Loire Bretagne	2010-2015	Investissement	1 020	170
		Fonctionnement	-	-
Rhin Meuse	2010-2015	Investissement	172	54
	2015-2027	Investissement	204	86,5
	2015-2027	Fonctionnement à engager après finalisation des actions 2010-2027	6	0
Artois Picardie	2010-2015	Investissement	80	0
		Fonctionnement	-	-
	2015-2027	Investissement	64	-
TOTAL	2010-2015	Investissement	3 984	1 143
		Fonctionnement	8	78

On peut donc prévoir un enjeu de l'ordre de 1 milliard d'euros / an sur la prochaine décennie pour le PDM.

S'agissant des inondations, leur coût en France est en moyenne de 250 M€ par an<sup>21</sup>, pour partie financés par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles via :

- une surprime de 12 % sur les contrats multirisque habitation,
- 6 % sur les contrats d'assurance des véhicules,

soit un provisionnement annuel d'environ 1,3 milliard d'euros, dont une partie alimente le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Les recettes prévisionnelles 2010 de ce fonds sont budgétisées à 154 millions d'euros, dont pas moins de 140 millions d'euros sont affectés à la prévention des inondations. Reste que la plupart des opérateurs locaux témoignent de difficultés croissantes pour la mobilisation de ces crédits d'État.

Tableau 13 :

Nature juridique des structures porteuses de Contrats rivière.

Tableau 14 :

Nature juridique des structures porteuses de SAGE.

Tableau 15 :

Nature juridique des structures porteuses de PAPI.

## DES MAÎTRISES D'OUVRAGES SANS INDÉPENDANCE FINANCIÈRE

L'essentiel des politiques publiques du grand cycle est porté par des structures dérivées<sup>22</sup> non autonome sur le plan financier.

Nature juridique des structures porteuses de Contrats de rivière	Nombre	Taux
Collectivité autonome	45	21 %
Collectivité dérivée	140	67 %
Autres	12	6 %
Structure porteuse non connue	13	6 %
<b>S/s total</b>	<b>210</b>	<b>100 %</b>

Nature juridique des structures porteuses de SAGE	Nombre	Taux
Collectivité autonome	26	15 %
Collectivité dérivée	121	72 %
Autres	7	4 %
Structure porteuse non connue	14	8 %
<b>S/s total</b>	<b>168</b>	<b>100 %</b>

Nature juridique des structures porteuses de PAPI	Nombre	Taux
Collectivité autonome	12	26 %
Collectivité dérivée	31	66 %
Autres		0 %
Structure porteuse non connue	4	9 %
<b>S/s total</b>	<b>47</b>	<b>100 %</b>

<sup>21</sup> Source : www.prim.net - 1999.

<sup>22</sup> Le terme structures dérivées désigne ici des structures qui relèvent d'une mutualisation et qui n'ont pas de fiscalité propre telles que les Syndicats Intercommunaux et Syndicats Mixtes.

L'évolution du rôle des syndicats a été sous-tendue par une politique de subventionnement massive. L'analyse des budgets de ces syndicats, réalisée notamment lors de l'étude "état des lieux diagnostic de mars 2010", fait apparaître une section "subvention" très largement supérieure à la section "contribution" des collectivités membres, devenue résiduelle.

Pour l'analyse, les recettes réelles ont été segmentées selon les catégories suivantes :

- **Les ressources propres** pour lesquelles ont été distinguées :
  - Les dotations ou contributions statutaires, obligatoires, issues des collectivités territoriales adhérentes.
  - Les autres ressources propres (internes ou externes) : produits des services, produits des travaux pour tiers, reversement du FCTVA, réserves, produits financiers...
- **Les subventions** qui comprennent :
  - Les subventions d'investissement.
  - Les subventions de fonctionnement.
- **Les emprunts**

Sur la base des catégories présentées ci-dessus, la source principale de financement des structures gestionnaires de milieux aquatiques est constituée par les subventions qui, sur la période 2003 – 2007, représentent de 38 % des ressources réelles de l'échantillon enquêté en excluant les situations particulières, le SYMADREM ou les Association Syndicale Autorisée (ASA) par exemple (échantillon "réduit").

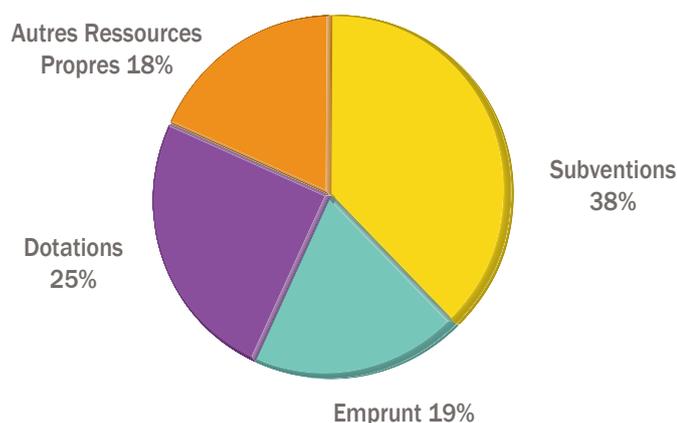


Figure 14 :  
Structure des recettes d'investissement et de fonctionnement.  
Période 2003-2007 (échantillon "réduit" des gestionnaires de milieux aquatiques SI et SM - en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

La comparaison de la répartition des ressources des GMA en Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec celle de l'ensemble des Syndicats et SIVOM en France, permet de constater, pour les premières, **une insuffisance structurelle de ressources propres, une dépendance forte aux subventions et dans une moindre mesure, à l'emprunt.**

Si l'incitation économique est souvent un levier puissant elle a donc des limites qui sont aussi liées aux règles budgétaires avec le seuil de 20 % d'autofinancement, qui s'impose à la plupart des investissements<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> L'article L. 1111-10.-III. du CGCT dispose que "Toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet.

"Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet..."

"Pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques, cette participation minimale du maître d'ouvrage peut faire l'objet de dérogations accordées par le représentant de l'État dans le Département, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés."

"IV. – Par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics."

On notera qu'une réponse ministérielle recommande un recours plus systématique à l'emprunt par les syndicats notamment pour lisser les contributions des collectivités membres : *"Les syndicats peuvent utiliser d'autres solutions parfaitement orthodoxes pour financer leurs investissements. Ils disposent en particulier de la possibilité d'en étaler dans le temps la charge pour les budgets de leurs membres. Les syndicats peuvent en effet décider de recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements et ainsi en étaler le financement."*<sup>24</sup>

Au vu des coûts et des difficultés actuelles du recours à l'emprunt cette pratique pourrait cependant fragiliser le fonctionnement des syndicats.

## ... LES FRAGILITÉS DES FINANCEMENTS MAJORITAIREMENT TRIBUTAIRES DES AIDES DES AGENCES DE L'EAU

### Une fragilisation du mode de subvention

Le caractère substantiel du subventionnement comporte un risque qui pourrait s'accroître avec la réduction programmée des financements croisés qui va renforcer la part de l'un des financeurs : celui d'une requalification de la convention de subvention en marché public ou en délégation de service public. Une trop forte dépendance à une subvention publique unique valide l'hypothèse du "syndicat-prestataire de services". Le renforcement de la politique contractuelle dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE risque de rendre plus probable ce type de contentieux<sup>25</sup>.

Selon l'instruction du 28 août 2001 pour l'application du Code des marchés publics, une subvention constitue *"une contribution financière de la personne publique à une opération qui présente un caractère d'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui-ci a défini. Dans le cas de la subvention, la somme d'argent n'a pas de contrepartie directe pour la personne publique"*.

D'après une lettre du 22 août 2002 de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *"la distinction entre subventions et marchés publics ne repose pas sur l'objet du contrat, mais sur l'existence d'un besoin préalablement défini par l'administration pour la satisfaction duquel elle recourt au service d'un prestataire rémunéré"*.

Cette requalification potentielle constitue un risque de fragilisation du lien des politiques de l'eau avec les collectivités chargées de les mettre en œuvre.

Ce cas de figure s'observe notamment lorsque l'initiative (c'est-à-dire le cahier des charges et le financement d'une opération) est extérieure au porteur d'opération. Celui-ci assume une fonction d'animation nécessitant une implication des acteurs locaux dans le bon déroulement du processus. Cette situation a notamment été observée dans des études de définition de volumes prélevables voulues par l'État et organisées par les Agences de l'eau.

Une situation analogue est constatée en matière d'inondation de la part de l'État qui au travers du processus de labellisation PAPI/PSR, conditionne un financement à la réalisation d'un cahier des charges imposé.

La logique de partenariat est à la source de la plupart des contractualisations des Agences de l'eau et de l'État avec des collectivités. Les premières orientent fortement les modalités d'intervention et les financements alors que les secondes assurent le portage politique et technique au profit de leur territoire.

On soulignera également que la multiplication des démarches fondées sur des calendriers souvent très serrés et des méthodologies imposées, et le manque d'articulation entre ces démarches "thématiques" (déclinaison des programmes de mesure du SDAGE, continuité écologique, trame verte et bleue, Natura 2000, PAPI, PSR et Directive Inondation...) constitue une faiblesse pour l'implication et l'association des acteurs des territoires à ces démarches, affaiblissant l'opportunité d'un portage technique et politique à l'échelle des territoires.

<sup>24</sup> Réponse à une question du député du Gard William Dumas publiée au JO le : 26/02/2010 page: 1552.

<sup>25</sup> La Lyonnaise des eaux a obtenu du juge administratif la requalification d'une "convention de coopération", intervenue entre la Commune de Veyrier-du-lac et la communauté d'agglomération d'Annecy, à propos de la gestion du service public de l'eau de la commune en contrat de délégation de service public. Il appartient en effet aux juridictions administratives d'exercer un contrôle sur la qualification retenue par les parties. (TA Grenoble, 12 octobre 2011, n° 1104894 – Lyonnaise des eaux France, AJCT, Janvier 2012).

## Les Agences de l'eau, employeurs indirects des personnels des syndicats

En contractualisant au-delà d'une mission ponctuelle (subvention sur opération), la relation peut s'élargir à une logique de programmation pluriannuelle. Ce cadre permet ainsi de financer aussi bien des actions (investissement) que des postes d'ingénieurs ou de techniciens recrutés au sein de ces structures (fonctionnement). À cet égard, les Agences de l'eau jouent un rôle social majeur vis-à-vis du personnel de ces structures et de la pérennité de leur emploi.

Une enquête réalisée<sup>26</sup> après de structures du Sud Est montre que le personnel employé est plutôt d'un haut niveau de qualification. Sur près de 250 agents ayant répondu à l'enquête, plus de 60 % ont un niveau de formation de Bac+4 et plus, et plus de 95 % ont un niveau égal ou supérieur à Bac+2. Ceci traduit la place particulière des structures syndicales dans l'expertise territoriale du "Grand cycle de l'Eau" et qui tend à se renforcer avec la réduction des personnels spécialisés dans les administrations décentralisées.

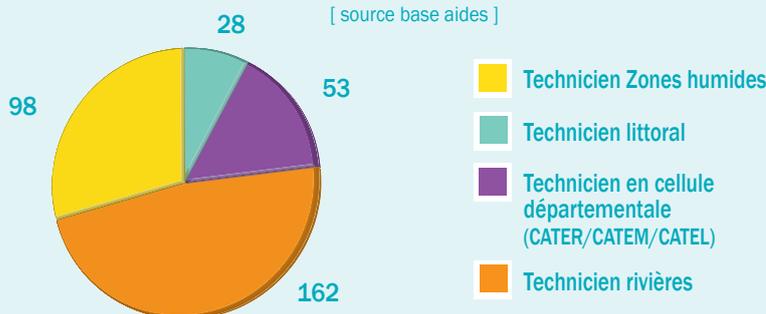
<sup>26</sup> Source : Référentiel emploi salaire des métiers liés à la gestion des milieux aquatiques 2011 / Association Rivière Rhône Alpes.

### L'EXEMPLE DE SEINE NORMANDIE

En Seine Normandie en 2010, l'ensemble représente 341 postes (soit 255 ETP) dans 140 structures, soit un engagement annuel de l'ordre de 6,5 millions d'euros, ce qui équivaut à environ 20 % des subventions versées par l'Agence en faveur des actions de gestion/restauration des milieux. Cela ne correspond qu'à 0,7 % du montant total des aides versées en 2010.

341 postes aidés via contrats d'animation (2010)

[ source base aides ]



255 ETP en 2010

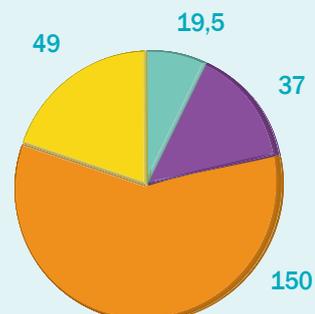
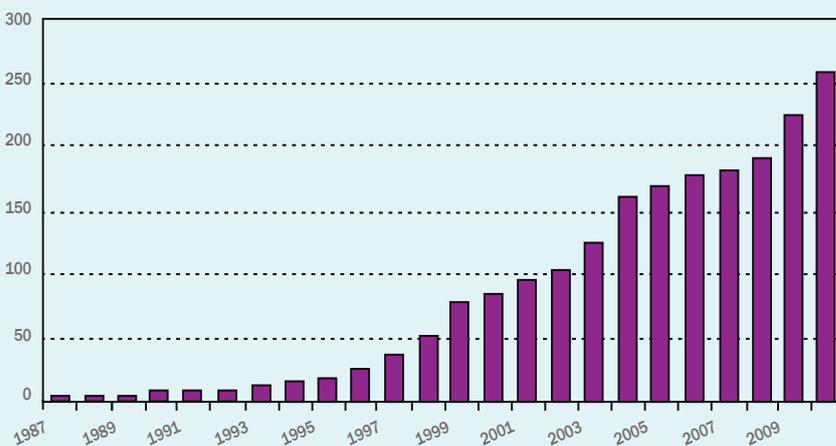


Figure 15 : Répartition des postes aidés par l'Agence de l'eau Seine Normandie.

Comme le montre la figure ci-après le nombre de postes aidés par l'Agence a décuplé entre 1997 et 2010.



"On relèvera que le nombre d'agents subventionnés au titre de la politique d'aide à l'animation, tous domaines confondus (assainissement, protection des captages, milieux aquatiques, etc.) est supérieur au nombre d'agents directement employés par l'Agence".

[ Source : AESN Évaluation des contrats d'animation rivière ; Aude Charrier, Juin 2011 ]

Figure 16 : Evolution du nombre de postes d'animation en milieux aquatiques - 1987-2010.

### La prise en charge du “grand cycle de l'eau” par le “petit cycle de l'eau” : un transfert de moyen insuffisant

L'analyse tendancielle des budgets des agences montre que les 6 rubriques budgétaires concernant potentiellement le grand cycle de l'eau sont d'ores et déjà en augmentation.

Or les ressources financières sont contraintes par l'article L. 213-10 du Code de l'environnement qui précise qu'“en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, l'Agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique”.

Malgré des champs de redevance très ouverts, la part des redevances du “petit cycle de l'eau” est prépondérante dans le budget des Agences de l'eau qui représente près de 90 % du produit des redevances (cf. figure 17 et tableau 16). Pour des raisons historiques et structurelles, les Agences de l'eau sont encore majoritairement l'expression institutionnelle du petit cycle de l'eau car elles intervenaient surtout sur l'eau potable et l'assainissement (cf. figures 18 et 19).

Figure 17 :  
Évolution des recettes des redevances depuis 1999 (en euros courants).

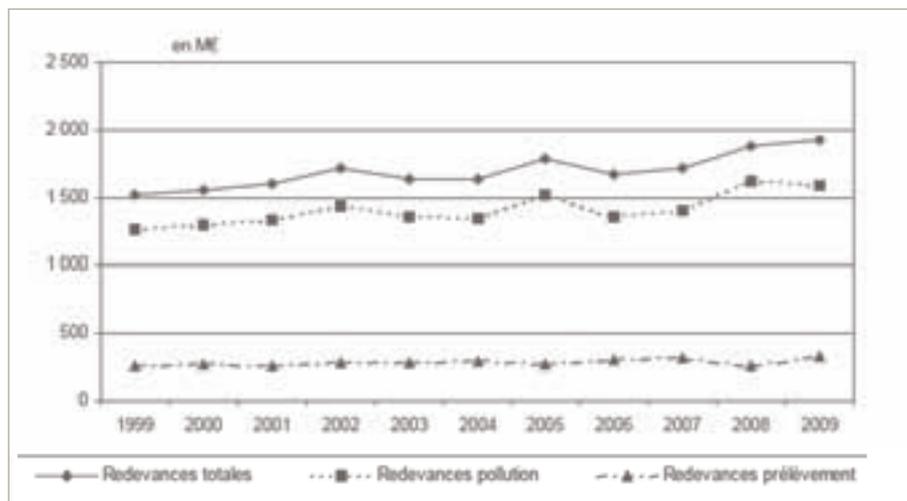


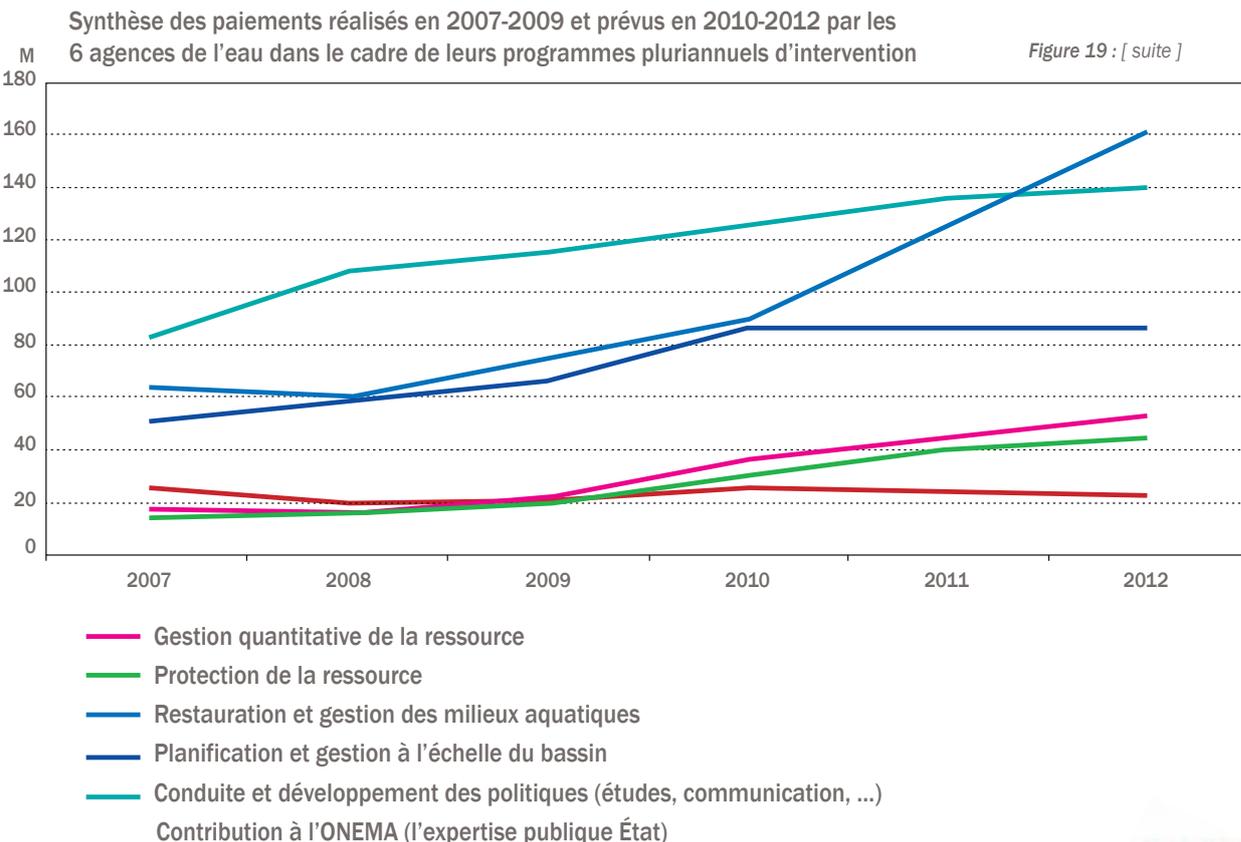
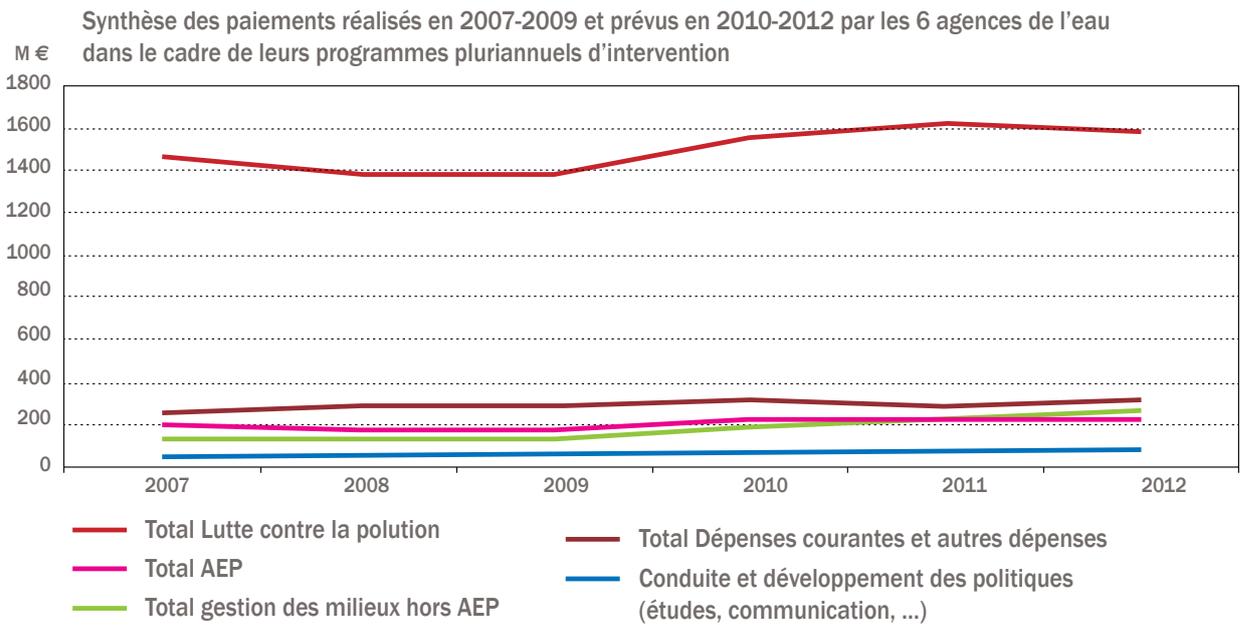
Tableau 16 :  
Répartition des recettes des Agences de l'eau

Agrégat en K€	MODE DE CALCUL	CF 2008	BP 2009	CF 2009	BP 2010
Produits	1 - Redevances	1 876 695	2 251 197	1 923 182	1 925 121
	Redevances de prélèvement	252 429	381 996	310 126	321 543
	dont prélèvement pour l'eau potable	189 690	294 030	250 863	255 103
	dont prélèvement pour l'irrigation	9 096	19 262	12 475	15 520
	dont prélèvement industrie	53 643	68 704	46 788	50 920
	Autres redevances	5 489	71 978	79 081	90 920
	Redevances de pollution et réseau	1 154 157	1 781 910	1 502 499	1 489 558
	Collectivités	1 038 107	1 607 280	1 411 654	1 376 558
	Agriculture	5 475	7 170	3 680	6 280
	Industrie	110 575	167 460	87 165	106 720
	Redevances "Autre régime" (**)	464 620	15 313	31 476	23 100
	2 - Gestion courante	51 320	20 289	32 415	19 964
	Autres produits	51 320	20 289	32 415	19 964
	dont personnel MAD	5 964	5 950	6 741	5 978
	dont annulations de mandats sur exercices antérieurs	4 473	5 051	3 349	5 151
	dont reprises sur provisions (78)	8 646	3 400	9 422	3 800
	<b>TOTAL PRODUITS</b>		<b>1 928 015</b>	<b>2 271 486</b>	<b>1 955 597</b>

La prise en charge du “grand cycle de l’eau” par les Agences de l’eau impose donc d’opérer une redistribution “interne” par une ventilation différente du produit des redevances, pour leur permettre d’assumer ces nouveaux modes d’intervention et d’atteindre les objectifs de résultat. Une tension financière, et certainement politique (avec le comité de bassin), s’annonce à propos de cette redistribution des aides des agences entre le “petit” et le “grand” cycle de l’eau.

Ainsi, dans la perspective du X<sup>e</sup> programme d’intervention des Agences de l’eau 2013-2018, l’extension du champ de compétences des Agences de l’eau interroge sérieusement la solidarité entre les deux cycles de l’eau et les modalités d’affectation d’une partie des ressources financières du petit cycle au grand cycle de l’eau. D’ores et déjà, la gestion des milieux représente des interventions financières supérieures en volume à celles pour l’eau potable.

Figure 18 :  
Synthèse des montants des interventions réalisées et prévisionnelles des 6 Agences de l’eau (2007-2012)



Depuis l'origine des agences, il existe une tension entre deux visions du système financier qu'elles représentent :

- les agences doivent-elles rester des outils de "mutualisation catégorielle" et, si oui, faut-il considérer la politique de l'eau comme une catégorie unique ? Les stratégies de gestion intégrée militent pour cette lecture ;
- les redevances doivent-elles être orientées vers le budget de l'État à l'instar de la TGAP et, si oui, comment garantir un financement ambitieux de la politique de l'eau ?

L'attachement à la spécificité du système agence permettant une affectation de ressource conséquente est historiquement accompagné par la place particulière des comités de bassin dans la gouvernance de bassin.

Cette déconnexion entre compétences et financement explique pourquoi les Agences de l'eau s'appuient de plus en plus systématiquement sur les syndicats de bassin pour assurer par la voie contractuelle la prise en charge des missions du grand cycle de l'eau.

Cette méthode de financement traduit également une attente de l'État et des Agences de l'eau de parvenir à créer des synergies entre les objectifs de gestion des deux cycles de l'eau.

### ❖ LE CADRE ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS, INÉGALITÉ DES MOYENS

Les enquêtes régionales montrent que les besoins financiers pour la gestion des milieux sont et seront en croissance. Ceci est symptomatique d'une tendance lourde en France puisque depuis une dizaine d'années les dépenses en faveur de l'environnement (36,2 milliards d'euros en 2006) augmentent près de 50 % plus vite que le PIB.

Le budget global des collectivités territoriales est d'environ 20 Md d'euros en 2010, distribué à 55 % pour le bloc communal, 33 % par les Départements et 12 % par les Régions. Lorsque l'on ramène l'intervention de ces collectivités au nombre d'habitants, nous notons un cadre économique très inégal sur le plan du territoire, notamment pour le bloc communal (facteur d'écart de 3,1).

Tableau 17 :  
Ecart entre les dépenses moyennes  
par habitants des Communes,  
Départements et Régions

	Communes	Départements hors DOM et Paris	Régions hors ROM
Écarts observés	3,1	1,5	2,5

[ Source : Données DGFIP ]

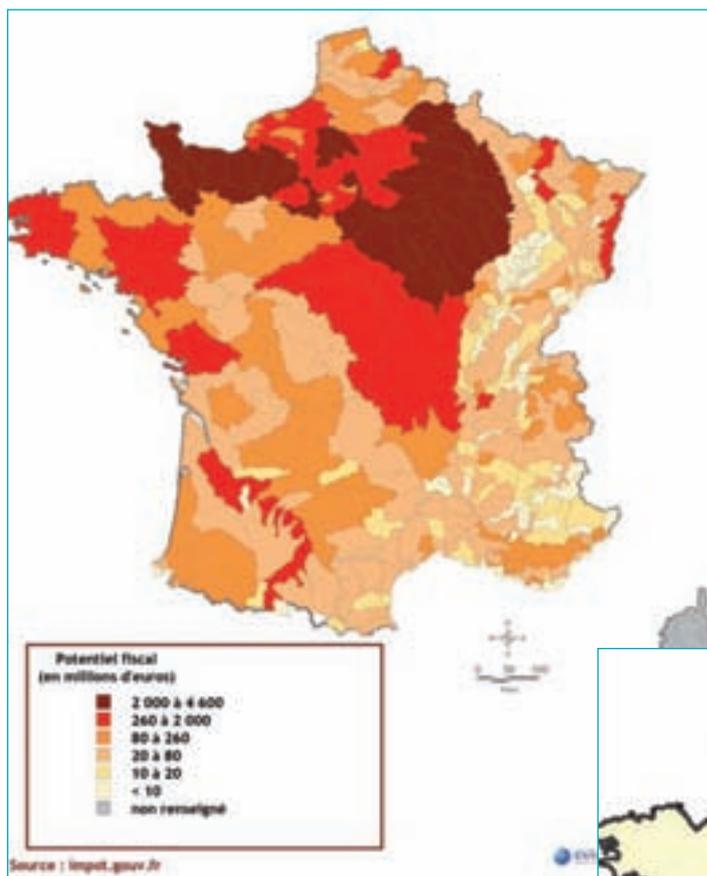
Les éléments de régulation et de péréquation organisés au niveau national permettent d'amortir sans gommer totalement cette inégalité.

Pour les syndicats, la richesse des collectivités membres constitue évidemment un facteur déterminant concernant leur implication dans les budgets syndicaux. Certes, une faible intensité économique sur un bassin-versant est a priori un facteur de réduction des pressions sur le milieu, et par conséquent cela peut limiter la nécessité d'engager des actions correctrices coûteuses. Cependant, ceci ne supprime pas le besoin d'intervenir sur des questions plus complexes posées par la gestion du risque inondation, la préservation des milieux en bon état, les équilibres quantitatifs, l'aménagement des seuils en rivière...

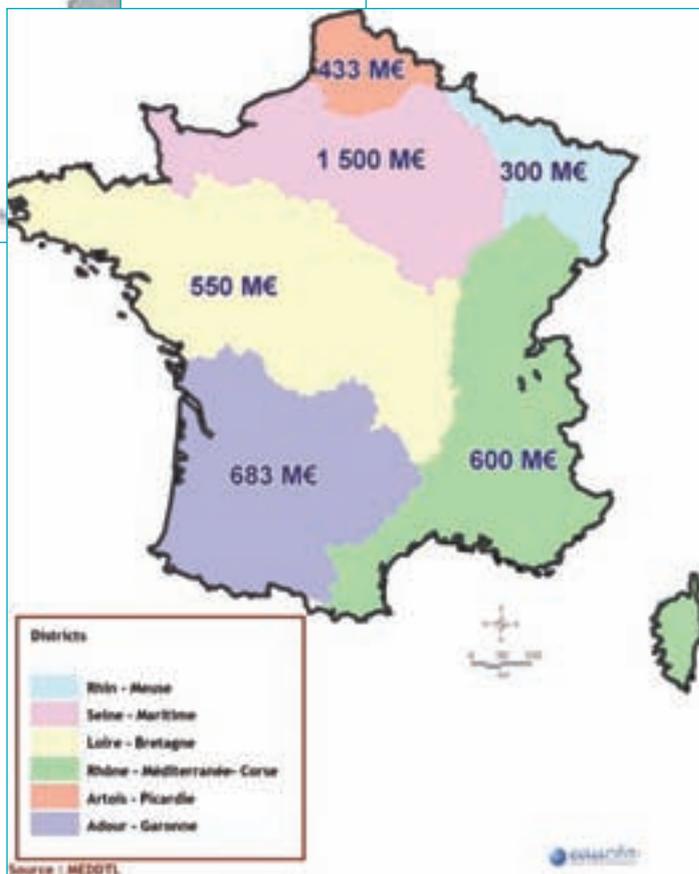
S'agissant de l'intervention des collectivités locales, il est intéressant de regarder comment se distribue le potentiel économique permis par l'impôt levé par ces collectivités. Nous nous sommes fondés sur une analyse des quatre taxes qui, bien que partiellement obsolètes, renseigne sur cette diversité territoriale à l'échelle communale.

Le potentiel fiscal est un indicateur qui peut permettre de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Un produit fiscal théorique est ainsi calculé, correspondant au montant d'impôts qu'encaisserait chaque commune si elle appliquait à ses bases nettes d'imposition, les taux moyens nationaux. Ce potentiel est issu des budgets primitifs des Communes de 2009 (cf. Carte 23 et Carte 26).

Des agrégations à l'échelle des sous bassins versants sont possibles ; ces derniers construisent aux côtés de la géographie physique, un des éléments importants de l'analyse. Il convient d'être attentif sur l'effet lié à la taille des unités prises en compte.



Carte 23 :  
Potentiel fiscal analysé par unité hydrographique des SDAGE



Carte 24 :  
Carte du coût annuel des PDM par district

Ces agrégations montrent que la forte disparité de richesse entre les collectivités de base se retrouve dans les bassins versants, et que comme le dit l'adage, "l'addition de deux pauvres ne fait pas un riche". Les situations les plus privilégiées s'expliquent souvent par la présence d'une agglomération dans le bassin-versant. Au niveau de Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'analyse régionale montre ainsi le poids important de la façade littorale (Carte 26). Cependant rien n'oblige les grandes collectivités à s'impliquer dans des syndicats de bassin-versant et la réforme des collectivités territoriales ne les y incite pas.

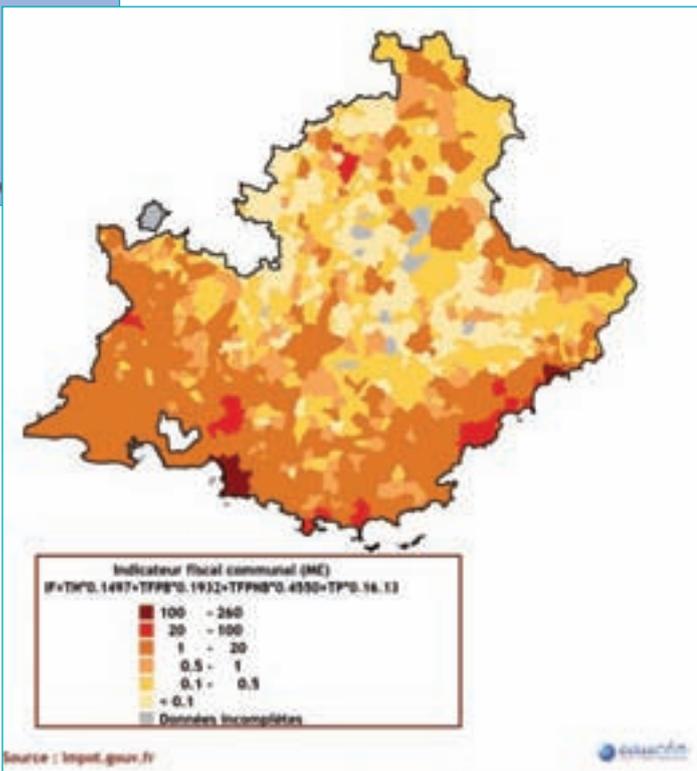
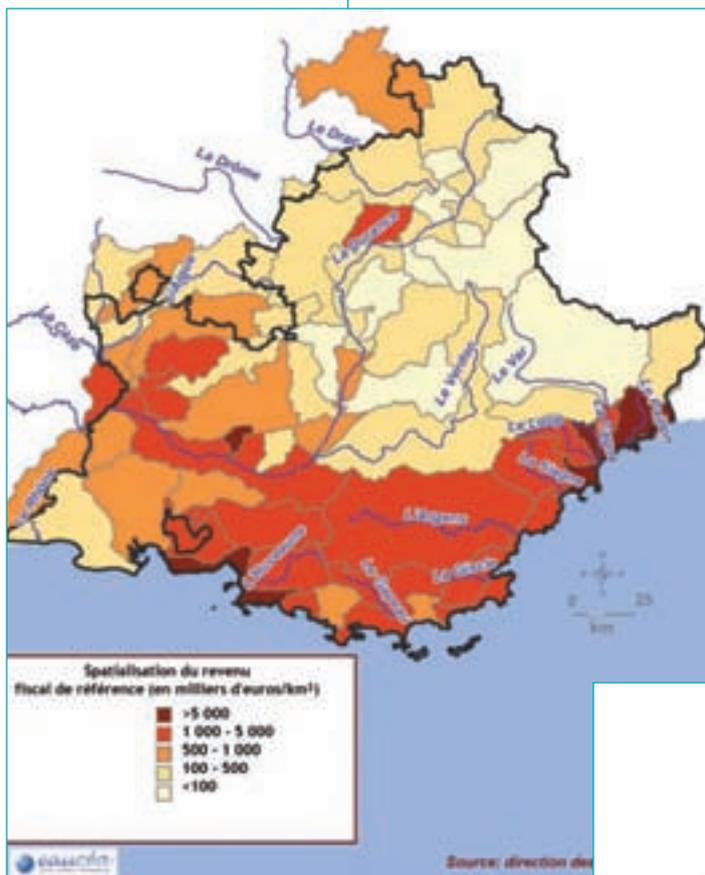
Le risque d'appauvrissement des syndicats au périmètre dominé par leur composante rurale est bien réel alors même qu'il couvre l'essentiel du territoire. Les ressources fiscales des collectivités (cf. carte 27) sont assez logiquement plus faibles pour les bassins versants à dominante rurale que pour les bassins à dominante urbaine.

Pour de nombreux syndicats, nous identifions l'enjeu stratégique de construire pour le grand cycle de l'eau d'autres périmètres de mutualisation que les seuls bassins versants élémentaires. Les subventions ou contributions des Régions, Départements, Agence de l'eau, État devraient logiquement rester déterminantes au nom de l'aménagement du territoire dans les deux grands domaines d'interventions des syndicats (préservation des milieux/ prévention des inondations).

L'évaluation économique du programme de mesures permet d'approcher les coûts de gestion des rivières, en dehors des coûts de l'entretien régulier et des travaux de lutte contre les inondations. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ils s'élèvent ainsi à 525 M€ sur la période 2010/2015 soit 85 M€/an (Carte 29). Pour cette thématique, une analyse territorialisée confirme un écart du rapport besoin/ moyen entre les bassins versants.

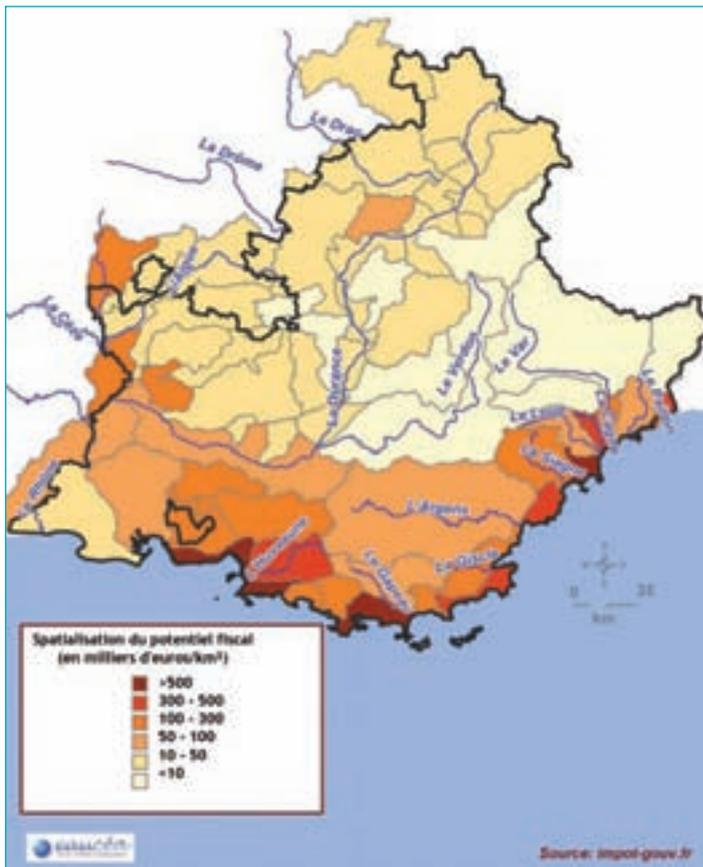
Carte 25 :

Distribution du revenu fiscal de référence pondéré par la surface de chaque unité hydrographique

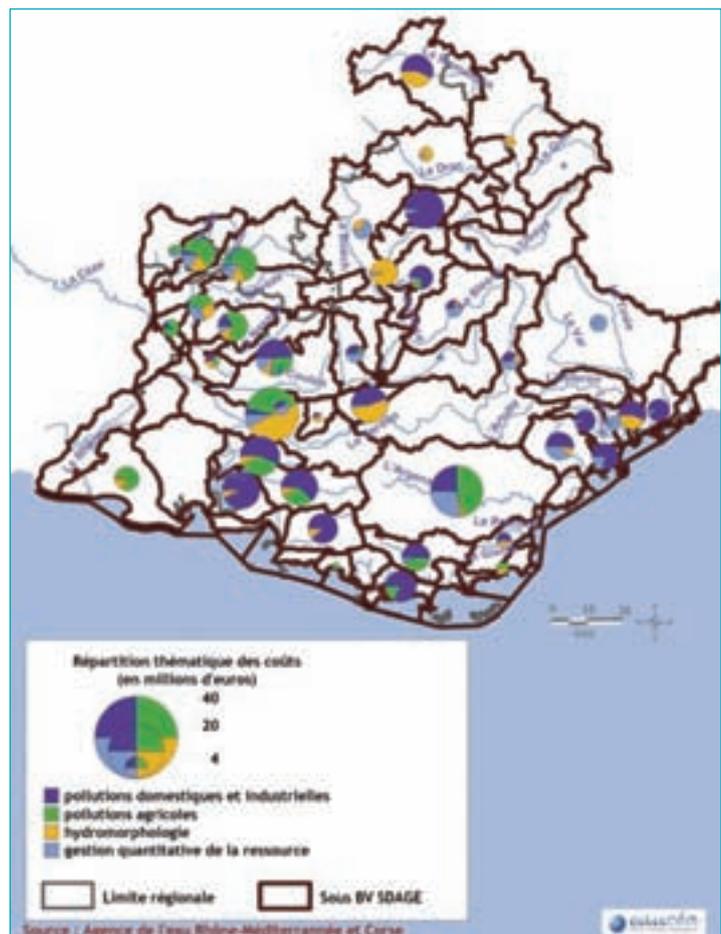


Carte 26

Richesse communale en Provence-Alpes-Côte d'Azur

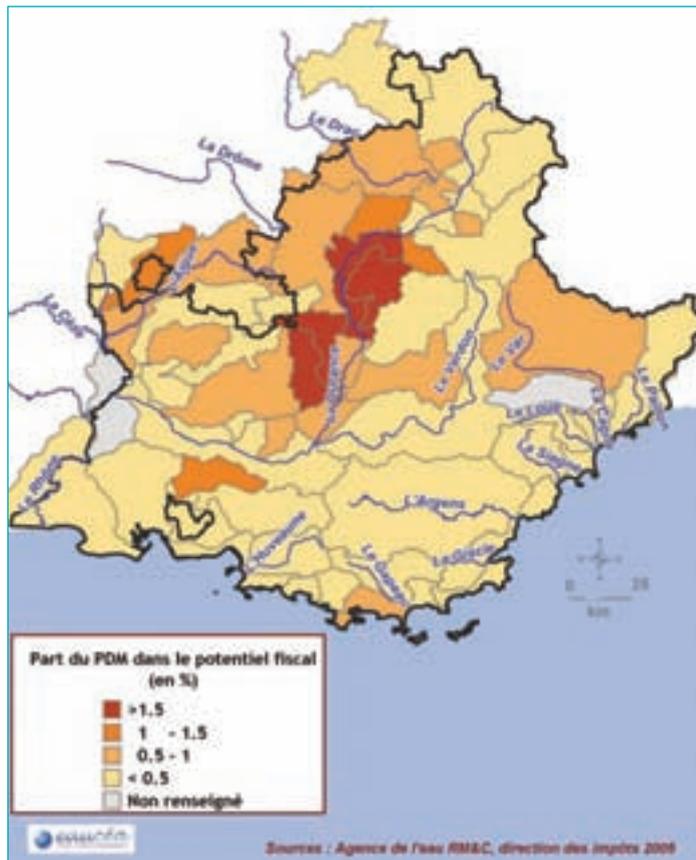


Carte 27 :  
Distribution du potentiel fiscal pondéré par la surface de chaque unité hydrographique

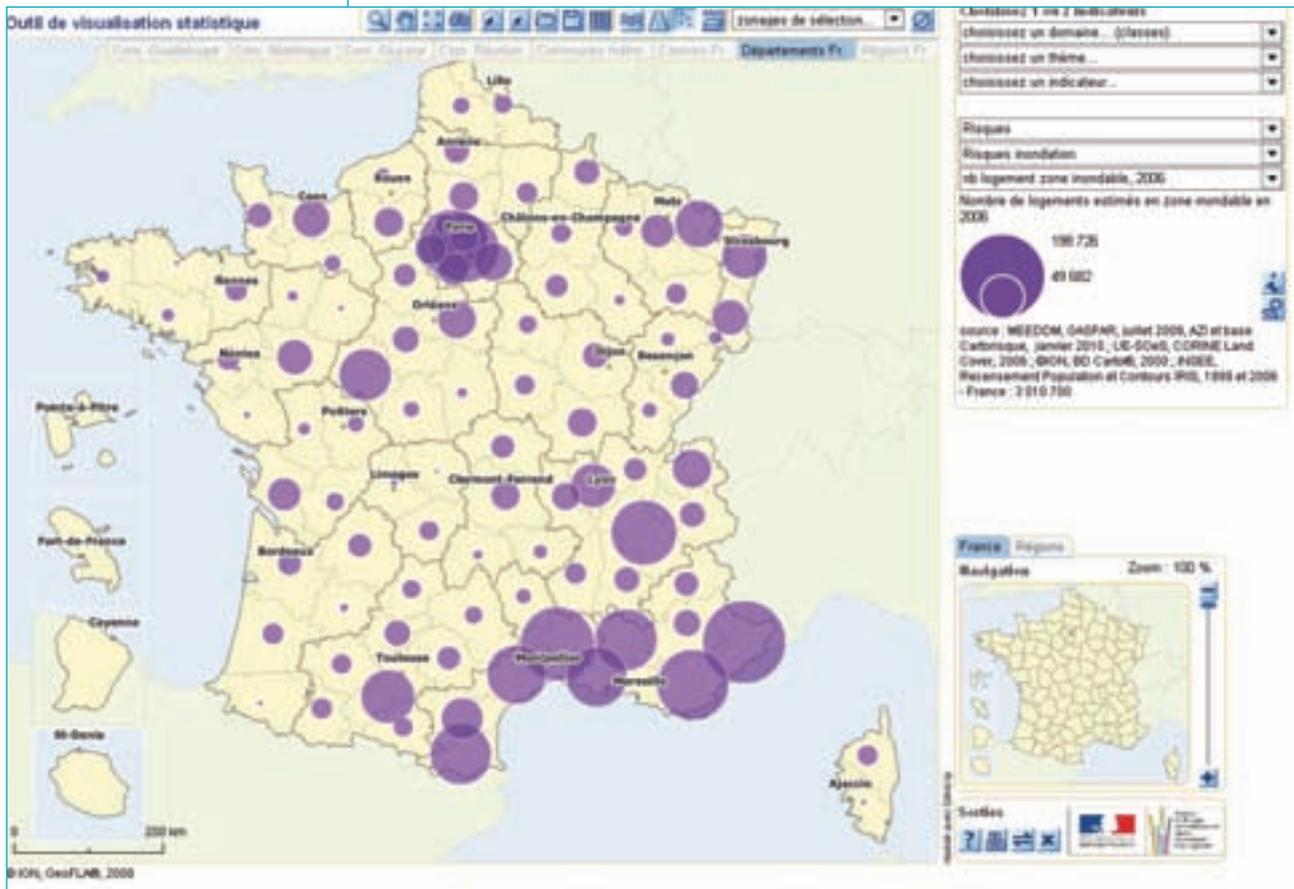


Carte 28 :  
Coûts du PDM par sous BV SDAGE en Provence-Alpes-Côte d'Azur

Carte 29 :  
Ratio Coût du PDM/potentiel fiscal  
en Provence-Alpes-Côte d'Azur,  
le déséquilibre territorial.



Carte 30 :  
Carte de France du nombre  
de logements estimés  
en zone inondable  
[ source Cartorisque ]



Les données territorialisées à l'échelle nationale de l'impact des inondations sur les comptes publics n'ont pas pu être mobilisées dans le cadre de cette étude.

En revanche, à l'échelle du territoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur, les estimations des montants engagés au travers des contrats de rivière et des PAPI permettent de poser des éléments de référence intéressants puisque, sur les territoires concernés, les mesures de prévention des inondations (notamment volets B2 des contrats de milieux et les PAPI) représentent en moyenne ces dernières années environ 30 % des budgets globaux<sup>27</sup> des actions engagées dans le cadre des contrats. Sur la période 2005-2010 on estime que cela représentait de l'ordre de 20 millions d'euros par an<sup>28</sup>.

Si on tient compte des actions financées aux structures de gestion en matière d'entretien et de préservation des milieux entre 2005 et 2010, l'ordre de grandeur des montants engagés peut être estimé autour de 15 à 20 millions d'euros par an.

Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour la période 2010- 2015, les dépenses engagées pour la mise en œuvre du programme de mesure (estimation de l'ordre de 85 millions /an pour Provence-Alpes-Côte d'Azur) seraient environ 5 fois supérieures aux dépenses engagées par les structures de gestion pour la période 2005-2010.

De plus, en matière de prévention des inondations, les politiques nationales concernant les digues et la perspective de mise en œuvre de la Directive Inondations laissent présager une forte augmentation de l'engagement des maîtres d'ouvrages locaux et de ces coûts annuels dédiés.

Ces estimations interrogent largement sur la capacité de l'organisation actuelle à assumer ces coûts à venir.

---

<sup>27</sup> Jusqu'ici la part liée à l'assainissement était de l'ordre de 55 %, celle concernant les milieux, la ressource et l'animation de l'ordre de 16 %

<sup>28</sup> Selon les données de d'intervention du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur.

# En bref

- ...❖ *Le cadre financier de l'intervention en matière de gestion des cours d'eau apparaît aujourd'hui peu stabilisé.*
- ...❖ *Les enjeux modernes impliquent une large augmentation des coûts de cette gestion.*
- ...❖ *À l'échelle nationale les estimations montrent des enjeux de l'ordre de 1 milliard d'euros par an pour la mise en œuvre du programme de mesure du SDAGE. Sur un territoire tel que celui de Provence-Alpes-Côte d'Azur, cela pourrait représenter une multiplication des coûts d'un facteur 5 par rapport à la période 2005-2010 pour répondre aux ambitions du SDAGE.*
- ...❖ *Par ailleurs, les coûts liés à la prévention des inondations et à la rénovation des digues par exemple, s'annoncent encore largement supérieurs.*
- ...❖ *Aujourd'hui, les financements des structures porteuses de cette gestion sont très largement dépendants de politiques volontaristes. Le mécanisme de compensation de la prise en charge volontaire de ces missions prévu par les textes via la redevance pour service rendu, apparaît largement inopérant.*
- ...❖ *L'analyse territoriale des enjeux et des moyens financiers des collectivités montre de grandes disparités. Une logique de solidarité à l'échelle des bassins versants reste indispensable, à la fois pour l'efficacité des actions entreprises mais aussi pour répondre à ce besoin de mutualisation des moyens.*
- ...❖ *Il convient d'être attentif à la taille des unités de mutualisation pour permettre le meilleur compromis entre l'opérationnalité du fonctionnement, qui nécessite une approche par bassin unitaires et ces périmètres de solidarité financière.*
- ...❖ *Certains bassins unitaires ruraux risquent d'éprouver des difficultés pour participer aux enjeux collectifs de préservation de la ressource, des milieux ou de prévention d'inondations. Des mécanismes de régulation et de péréquation doivent intervenir pour permettre d'atténuer les inégalités entre les territoires.*
- ...❖ *Par ailleurs, les analyses économiques des aides attribuées, montrent qu'après des années d'efforts centrés sur l'assainissement et l'eau potable, la charge économique devrait se transférer partiellement vers de nouveaux enjeux du grand cycle de l'eau. Sur le plan des dépenses à engager, l'hydro morphologie avec notamment les enjeux de continuité écologique et sédimentaire, est l'enjeu majeur et croissant (20 % du coût du PDM de RM&C). On notera cependant que cet enjeu est souvent confronté à une absence de maître d'ouvrage local déclaré.*
- ...❖ *Ce besoin croissant de solidarité entre "petit" et "grand" cycle de l'eau imposera sans doute des évolutions et des raisonnements financiers nouveaux.*

## CHAPITRE 1

## CONCLUSION

**C**e chapitre a mis en évidence que la déclinaison territoriale d'une politique du grand cycle de l'eau autour de la rivière, basée sur l'échelle hydrographique du bassin-versant et la structuration existante est :

- ...❖ nécessaire sur le plan humain et technique, pour répondre à la nécessité d'une gestion "intégrée" ;
- ...❖ indispensable pour l'implication au quotidien des collectivités dans l'aménagement du territoire ;
- ...❖ conforme aux orientations internationales.

Toutefois, on peut résumer les points de vigilance dans l'organisation de la gouvernance et de la maîtrise d'ouvrage des milieux aquatiques par :

- ...❖ **l'objet de la gouvernance territoriale**: la gestion des cours d'eau et des ouvrages hydrauliques, la clarification des fonctions et missions assumées et leur traduction en termes de compétences juridiques
- ...❖ **le périmètre géographique**: le maintien du périmètre de bassin-versant comme clé d'entrée d'une gestion de la rivière,
- ...❖ **l'articulation institutionnelle**: pour les cours d'eau non domaniaux, les relations entre les riverains et la maîtrise d'ouvrage publique d'une part et entre les différents niveaux d'intervention des collectivités d'autre part,
- ...❖ **le financement**: pour les cours d'eau non domaniaux, dès lors que le maillon de base constitué par les propriétaires devient défaillant face à ses obligations, c'est le financement sur des fonds publics qui doit se substituer, avec aujourd'hui des interrogations de fond sur les modalités de prise en charge financière de la gestion des cours d'eau et des mécanismes de solidarité forcément nécessaires pour répondre aux enjeux environnementaux et de sécurité pour l'ensemble de la population française.

## CHAPITRE 2

# PROPOSITIONS POUR UNE PRISE EN CHARGE DURABLE

DE LA GESTION DES COURS D'EAU  
ET DES OUVRAGES DE PROTECTION



## CHAPITRE 2

### PROPOSITIONS POUR UNE RÉNOVATION DE LA PRISE EN CHARGE DE LA GESTION DES COURS D'EAU ET DES OUVRAGES DE PROTECTION

- 93 L'ENJEU D'UNE RÉNOVATION : REFONDER LE LIEN COURS D'EAU ET COLLECTIVITÉS PUBLIQUES**
- 94 L'AFFIRMATION D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC ET D'UN OPÉRATEUR SPÉCIALISÉ : L'EPAGE**
- 94 Une mission de service public environnemental
- 94 Confier cette mission de service public de gestion des cours d'eau aux établissements dédiés reconnus comme EPAGE
- 95 Organiser la cohérence d'intervention des structures de gestion par la distribution des compétences
- 96 *Le cube de compétences*
- 97 *Les fonctions*
- 98 *La subsidiarité, un critère de distribution territoriale*
- 100 Propositions de définition des missions qualifiant un EPAGE
- 100 *Les missions du grand cycle de l'eau : nécessité d'une normalisation*
- 101 *L'enjeu "gestion" des cours d'eau, plan d'eau et zones humides*
- 102 *L'enjeu inondation*
- 107 *L'enjeu accompagnement des politiques eau et aménagement du territoire*
- 111 *Le "portefeuille" de missions potentielles qualifiant un EPAGE*
- 112 EN BREF**
- 113 L'AFFIRMATION DU CARACTÈRE PUBLIC DES COURS D'EAU ET DES OUVRAGES DE PROTECTION COMME VECTEUR D'UNITÉ**
- 113 Un droit de propriété privée déjà limité dans son étendue, premiers pas vers leur caractère public
- 114 Municipalisation des cours d'eau et ouvrages de protection à enjeu : un intérêt général justifiant la création d'un domaine public fluvial territorial
- 115 Une alternative, l'instauration d'une servitude d'utilité publique sur les cours d'eau et les ouvrages de protection
- 115 Une servitude d'utilité publique sur les cours d'eau non domaniaux
- 116 Modalités pour les ouvrages de protection
- 117 Une perspective d'évolution dans l'origine des compétences des EPAGE
- 118 EN BREF**
- 119 ORGANISER LE FINANCEMENT**
- 119 Les principes directeurs
- 119 Nécessité d'une définition législative d'un ratio d'Autonomie financière minimum au profit des syndicats
- 120 La contrepartie financière accompagnant le transfert de compétences
- 120 Nécessité d'une fiscalité de l'eau et des milieux aquatiques
- 121 Scénarios pour de nouvelles sources de financement pour la gouvernance locale
- 121 Une dotation fondée sur un concours de l'État : un terme complémentaire à la dotation superficielle
- 122 La juste compensation d'exonérations fiscales
- 123 Financement issu des redevances agence de l'eau
- 124 Affectation d'une part de la taxe d'aménagement au gestionnaire de cours d'eau
- 125 Participation au titre de la législation "eau" et "ICPE"
- 126 Un financement fondé sur le risque
- 129 EN BREF**
- 130 Les pistes d'évolutions législatives pour la modernisation de la gestion des cours d'eau**
- 130 Éléments de réforme de l'organisation territoriale de la gestion des cours d'eau
- 134 Éléments de réforme proposés pour une modernisation de la prise en charge publique de cours d'eau non domaniaux



# L'ENJEU D'UNE RÉNOVATION : REFONDER LE LIEN ENTRE COURS D'EAU ET COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Le diagnostic des enjeux et des fragilités de la maîtrise d'ouvrage locale, convaincu de la nécessité de reposer les conditions d'exercice de la gestion des cours d'eau et des bassins versants en modernisant les modes d'appréhension de cette question. La notion de gestion émerge progressivement (1992) et se substitue de plus en plus à l'équilibre séculaire *propriété du riverain, police du préfet*. Le contenu de la gestion est aujourd'hui de mieux en mieux cerné avec une montée en puissance des logiques de continuité qui s'imposent au technicien mais qui obligent un contournement du droit de propriété pour une prise en charge à des échelles de territoires plus vastes que la parcelle.

Le caractère public de cette gestion est déjà une réalité comme en témoigne le nombre de syndicats de collectivités en charge de la mise en œuvre des politiques opérationnelles (animations, études et travaux) et l'importance des budgets en jeu.

Le financement de ces missions apparaît cependant mal stabilisé, les réponses empiriques n'arrivant plus à masquer l'absence de réflexion globale sur le sujet.

En arrière-plan, c'est toute la construction institutionnelle et l'articulation entre les collectivités et leur groupement qui doit être refondée.

Les propositions qui suivent sont pour certaines clairement de nature législative mais une relecture attentive de l'ensemble des textes disponibles ouvre néanmoins quelques perspectives pour améliorer l'efficacité de la gestion du grand cycle de l'eau.

L'enjeu est de parvenir à affirmer une maîtrise d'ouvrage publique (institutionnelle et économique) sur les cours d'eau. Cette réflexion englobe aussi bien les cours d'eau que les digues.

Cette démarche passe par une reconnaissance législative :

- des compétences nécessaires et de leur affectation à une maîtrise d'ouvrage publique spécialement dédiée ;
- de l'évolution des objectifs et obligations qui affectent les cours d'eau (le grand cycle de l'eau) ;
- de l'unité environnementale des cours d'eau et milieux aquatiques.

# L’AFFIRMATION D’UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC ET D’UN OPÉRATEUR SPÉCIALISÉ: L’EPAGE

## …❖ UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC ENVIRONNEMENTAL

Le diagnostic fait apparaître :

- L’homogénéité des interventions des syndicats centrée sur 3 types d’enjeux qui eux-mêmes sont étroitement liés : l’entretien des milieux aquatiques, la réduction du risque d’inondation et la participation aux politiques d’aménagement du territoire (cf. p.53),
- L’intérêt général qui constitue le fondement de ces interventions. (cf. p.63).

Ce constat milite en faveur d’une reconnaissance d’une mission de service public qui, en raison de ses objectifs, peut être qualifié d’environnemental.

Cette reconnaissance ne ferait que consacrer un schéma dominant mais aurait le mérite d’explicitier le rôle des différents acteurs et de constituer le préalable indispensable à la mise en place de financements spécifiques.

## …❖ CONFIER CETTE MISSION DE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES COURS D’EAU AUX ÉTABLISSEMENTS DÉDIÉS RECONNUS COMME EPAGE

Ce service public doit être reconnu comme étant exercé par des établissements publics spécialisés sur le plan territorial et des missions.

Il convient d’affirmer l’existence d’une structuration locale issue de l’intercommunalité et spécialisée dans la gestion des cours d’eau et des ouvrages de protection à l’échelle des bassins versants sous le terme d’Établissement Public d’Aménagement et de Gestion des Eaux : EPAGE.

Compte tenu du caractère très technique et environnemental de ce service public, le Code de l’environnement explicite les mécanismes de délégation et de financement des missions nécessaires au respect des engagements nationaux.

Le statut d’EPAGE pour les bassins versants locaux, vise les intercommunalités opérationnelles à l’échelle des bassins versants pour l’exercice d’une animation et d’une maîtrise d’ouvrage cohérente et spécialisée des cours d’eau et bassins versants.

Ainsi, la définition proposée de l’EPAGE se caractérise par :

- Un périmètre hydrographique cohérent, le bassin-versant,
- Une syndicalisation des Communes et EPCI à fiscalité propre,
- Des missions affectées et associées à des financements spécifiques,
- Des relations organisées avec :
  - Les riverains : clarification de la relation de substitution,
  - Les Départements et Régions,
  - L’Agence de l’eau : affirmation du lien de financement,
  - Le cas échéant le groupement de bassin pouvant être inscrit dans un périmètre d’EPTB,
- Une délégation par l’État ou l’Agence de l’eau de missions de services publics environnementaux assortie de contributions financières.

## ORGANISER LA COHÉRENCE D'INTERVENTION DES STRUCTURES DE GESTION PAR LA DISTRIBUTION DES COMPÉTENCES

### Le cube de compétences

La diversité des territoires de gestion et des enjeux nécessite une grande souplesse de l'organisation institutionnelle privilégiant les capacités adaptatives des collectivités locales et de leur groupement. En revanche, les relations entre structures de gestion doivent être claires notamment en matière de prise en charge des missions et des territoires. L'enjeu est donc d'organiser la subsidiarité ou la complémentarité et d'identifier les opérateurs.

Pour cela, il faut qualifier précisément le positionnement de chacun des grands acteurs du grand cycle de l'eau dans un organigramme global. Ce positionnement des structures de gestion des milieux aquatiques correspond globalement à celui d'ores et déjà observé.

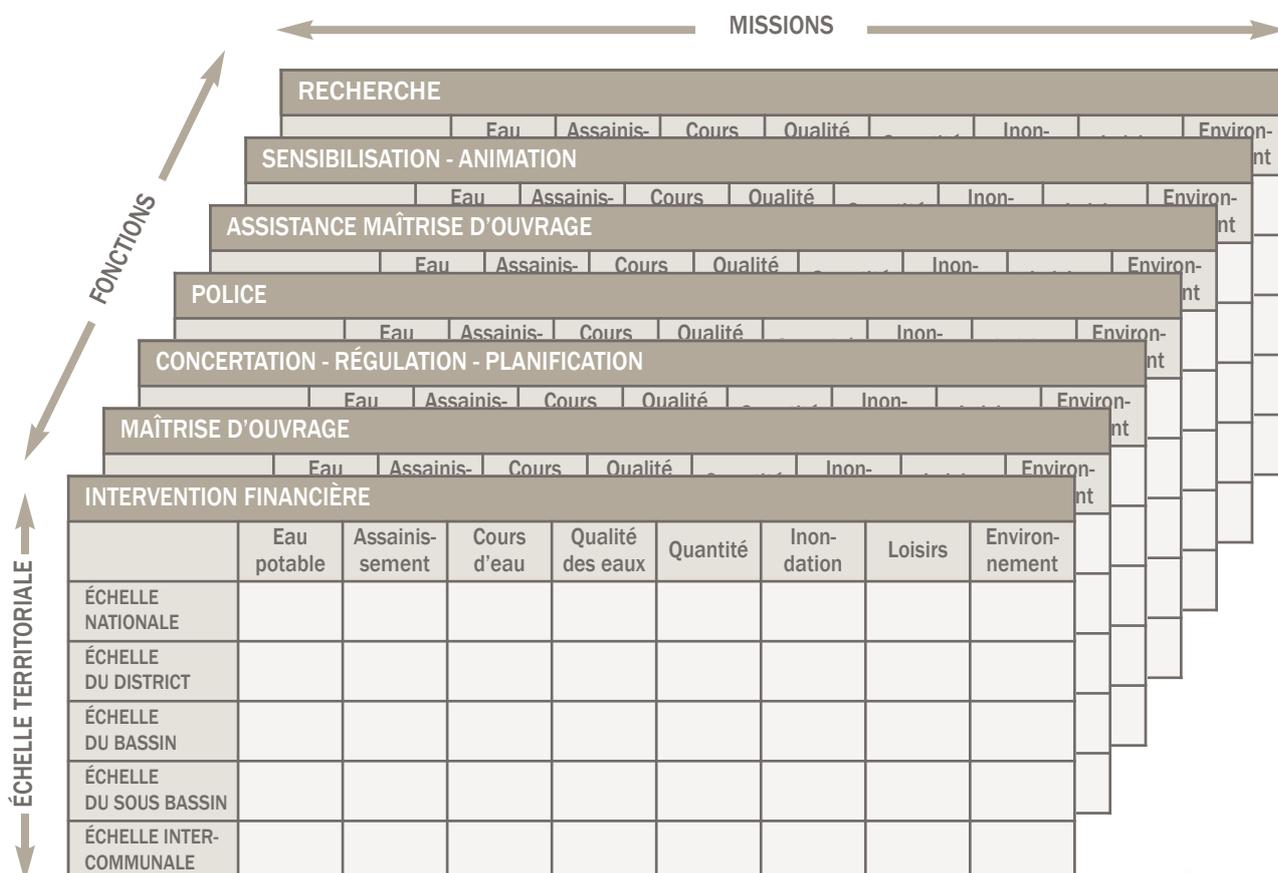
Le terme générique de compétence, dans la mesure où elle détermine la capacité à agir d'une collectivité publique, mérite d'être précisé. Dans le cadre de la présente étude, il est proposé de définir la compétence à partir de trois composantes : une mission, une fonction, un territoire. L'enjeu est très clairement de parvenir à donner un contenu opérationnel à ces compétences pour s'assurer de leur prise en charge par des opérateurs disposant des moyens financiers nécessaires.

Pour les fonctions, la distribution des rôles est en partie seulement organisée par les textes existants. Il s'agit surtout d'en préciser le contenu opérationnel.

Pour les missions utiles au grand cycle de l'eau, le cadre législatif et réglementaire est globalement muet. Il fait donc l'objet de préconisations spécifiques pour la définition du bloc de compétences EPAGE.

Concernant les structures gestionnaires, les enquêtes approfondies font apparaître un socle commun de missions génériques qu'il convient d'expertiser et de codifier. Il s'agit de l'inondation, de l'entretien des rivières, de la prise en charge de l'eau dans l'aménagement du territoire.

Figure 20 :  
Cube des compétences.



*Les fonctions définissent la façon dont les acteurs interviennent dans la mise en œuvre d'une mission. Ces fonctions, agrégées les unes aux autres, définissent le contenu du terme "gestion", souvent utilisé, mais jamais défini.*

Cet exercice de distribution des rôles et des territoires d'intervention au travers d'une concertation locale correspond à un schéma de répartition des compétences entre structures de gestion.

## Les fonctions

**La fonction de maîtrise d'ouvrage de travaux** consiste à assumer les études de faisabilité et d'opportunité de l'ouvrage, de localisation de l'opération, de l'élaboration du programme d'intervention, de détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle, de financement du projet, du choix du processus selon lequel l'opération sera réalisée, de réalisation des dossiers réglementaires, de consultation et de sélection des entreprises, de suivi et réception de la commande et également de gestion et de l'entretien de l'ouvrage.

À cette fonction il convient d'associer des modalités particulières d'intervention telle que la maîtrise d'ouvrage déléguée. Son caractère généralement temporaire permet une substitution du propriétaire par une structure spécialisée.

Les règles de comptabilité publiques exigent que le maître d'ouvrage prenne sur ses fonds propres au moins 20 % de la charge financière de l'ouvrage. Cette condition montre l'importance d'une solidité financière des structures.

**La fonction d'animation, de coordination, d'assistance à maîtrise d'ouvrage** constitue le caractère opérationnel de la fonction de régulation. Cette fonction consiste à faciliter l'exercice d'une compétence qui nécessite parfois le concours de plusieurs collectivités. Cette fonction de diffusion des savoirs et comportements vertueux est dévolue essentiellement aux Agences de l'eau mais également, en pratique, aux collectivités territoriales, relais stratégique auprès des citoyens.

L'animation peut s'analyser comme le préalable à toute démarche de gouvernance.

Ainsi, il s'agit de permettre l'émergence d'un projet en assurant, soit le conseil technique, soit l'organisation des modalités d'action commune.

L'animation recouvre en fait plusieurs types d'opérations :

- représenter le territoire "eau";
- faire vivre la mémoire de ce territoire ;
- organiser la concertation : interface usagers, collectivités locales, planification globale ;
- évaluer les programmes d'actions et proposer des indicateurs et des avis en appui des politiques transversales ;
- commanditer certaines études ;
- l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur des compétences techniques "mutualisées" ;
- assurer des fonctions de support des CLE, comité rivière, etc.

**La fonction de sensibilisation et communication** consiste à éduquer et former les esprits à la préservation de l'eau et des milieux aquatiques et à la "culture du risque d'inondation", par le biais notamment d'outils pédagogiques et de campagne de communication. Cette fonction de diffusion des savoirs et comportements vertueux est dévolue aux Agences de l'eau mais également, en pratique, aux collectivités territoriales, relais stratégique auprès des citoyens.

**Les structures visées par la proposition de reconnaissance en EPAGE contribuent également à d'autres fonctions plus indirectes.**

**La fonction de régulation** vise, à travers la concertation entre les différents usagers et acteurs, à permettre la définition de règles de conduite à tenir dans le domaine de l'eau. La régulation est un processus d'association des acteurs eux-mêmes à l'élaboration d'une norme sanctionnée par le Préfet et qu'ils devront appliquer et respecter. Cette fonction de régulation est assurée par les Comités de bassin et à l'échelle locale par les commissions locales de l'eau (CLE), les comités rivières ou les comités de pilotage Natura 2000. Les structures opérationnelles visées par la

reconnaissance en EPAGE sont les chevilles ouvrières de ces instances de régulation locales.

Les différentes lois sur l'eau ont toutes favorisé la mise en place d'un processus original, public et collectif, des prises de décision. Ce processus de concertation s'est largement renforcé à partir de 1992 avec l'élaboration d'une planification spécifique au domaine de l'eau (SDAGE/SAGE) par des instances de régulation (Comité de bassin/Commission locale de l'eau). La gouvernance appliquée au domaine de l'eau désigne une organisation partenariale des acteurs et gestionnaires de l'eau qui rend compte de la diversité de statuts des acteurs associés à la prise de décision (public/privé, syndicats de rivière, administration/usagers (industriels, agriculteurs, AEP). Le mode d'action publique dans le domaine de l'eau repose sur ce processus, non hiérarchique, qui met en relation une multiplicité d'acteurs aux profils différents ayant pour mission d'élaborer une norme commune et partagée. La gouvernance de l'eau est avant tout entendue comme un système de modération, plutôt qu'un mode de désignation.

Il ressort de la pratique que ces instances de régulation, que sont les comités de bassin, les conseils d'administration des Agences de l'eau et les commissions locales de l'eau, ont généralement bien réussi à faire la synthèse des expressions particulières des différentes composantes de ces assemblées et du jeu d'acteurs. L'animation de cette mobilisation est en partie réalisée par les structures porteuses. Il s'agit d'un rôle fondamental pour encourager cette implication d'acteurs multiples.

**La fonction de recherche** consiste à contribuer à la connaissance du fonctionnement des bassins versants, des eaux courantes ou des eaux souterraines et notamment dans leurs interrelations avec les usages humains.

**La fonction de police** administrative et judiciaire consiste soit à prévenir la survenance de dommages ou une situation de crise, soit à sanctionner le non-respect de l'application de la réglementation relative à l'eau. La police de l'eau incombe au préfet du Département mais elle peut engager la responsabilité du maire.

### La subsidiarité, un critère de distribution territoriale

Selon une définition couramment admise *“Le principe de subsidiarité est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Il va de pair avec le principe de suppléance, qui veut que quand les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité, l'échelon supérieur ait alors le devoir de la soutenir, dans les limites du principe de subsidiarité. C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à une échelle plus faible, c'est-à-dire la recherche du niveau pertinent d'action publique.”*

La prise en charge de la gestion du grand cycle de l'eau s'est progressivement organisée entre l'État et les Agences de l'eau, d'une part, et les collectivités ou leur groupement, d'autre part, pour assumer l'ensemble des missions et fonctions rattachées au grand cycle de l'eau.

Les syndicats issus de l'intercommunalité sont sur ce principe les plus légitimes à porter des actions d'intérêt local.

Néanmoins, certaines fonctions ne peuvent être portées par ce seul échelon pour des raisons économiques ou techniques. Le regroupement de bassins versants, qui permet une mutualisation efficace, a vocation à être pris en charge par un EPTB.

En vertu du principe de subsidiarité les EPAGE sont les structures opérationnelles de la gestion du cours d'eau et de son bassin-versant. L'intervention d'une structure labélisée EPTB est nécessaire lorsque ces entités locales sont situées sur un grand bassin hydrographique. Dans ce cas de figure, illustrée par le bassin d'un grand fleuve et de ses cours d'eau affluents, l'intervention nécessaire à l'échelle du groupement de bassin est assurée par l'EPTB.

L'articulation entre l'EPTB et l'EPAGE ne répond donc pas à une approche dogmatique qui répartirait strictement les champs d'intervention mais à une organisation

	Territoire x Missions	PETIT CYCLE DE L'EAU		GRAND CYCLE DE L'EAU		
		Eau potable	Assainissement	Gestion de cours d'eau	Risque inondation	Planification et aménagement du territoire
TERRITOIRES	Groupement de bassins			EPTB		
	Bassin Versant			EPAGE		
	Groupement de Communes	EPCI FP Syndicat				
	Commune	Commune				
	Parcellaire foncier			Propriétaire et ASP		

**Tableau 18 :**  
Lecture croisée des missions rapportées aux diverses échelles territoriales.

subsidaire et coordonnée des opérateurs du territoire. Cette construction implique une forme d'intégration de ces deux niveaux d'acteurs qui pourrait se formaliser en positionnant les EPAGE comme membres de plein droit de l'EPTB.

Le rôle de coordination et de mutualisation de l'EPTB fonderait ainsi sa légitimité sur une co-construction institutionnelle avec les EPAGE du territoire. L'exemple ci-après de l'EPTB Durance témoigne de l'opportunité de cette démarche.

## Zoom

(bassin hydrographique de la Durance)

### LA DURANCE :

## Un exemple concret d'organisation réussie à l'échelle d'un groupement de bassin

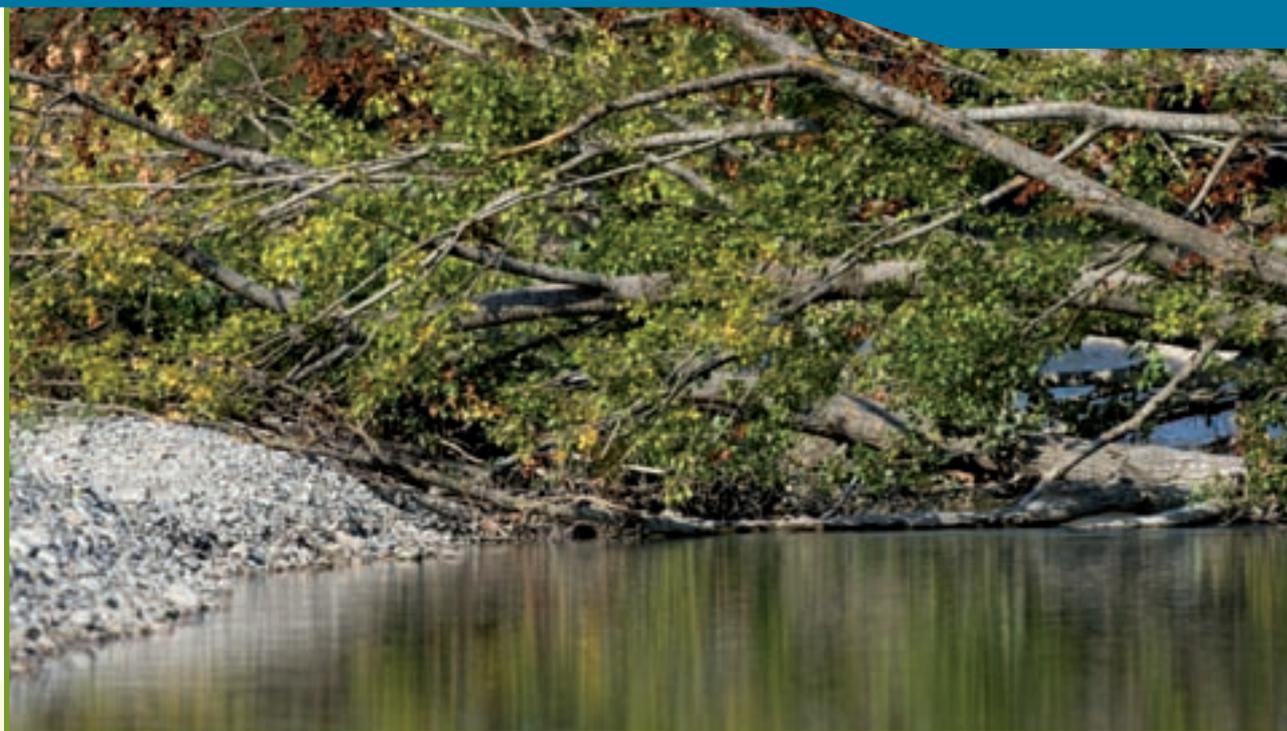
En reconnaissant le Syndicat Mixte d'Aménagement de la Vallée de la Durance (SMAVD) comme EPTB de la Durance, le Préfet coordonnateur de Bassin a consacré une structuration dans laquelle l'instance de gestion opérationnelle de l'axe fluvial se propose d'être également la cheville ouvrière et le chef de file d'une politique d'organisation et de coordination à l'échelle de l'ensemble du bassin hydrographique concerné.

Il a été ainsi considéré que la structure gestionnaire de l'axe fluvial directement tributaire des actions conduites sur ses affluents, était la mieux placée pour élaborer et mettre en œuvre une politique d'animation, de coordination et de recherche de cohérence à l'échelle du bassin-versant de la Durance dans son ensemble.

La démarche est apparue d'autant plus légitime et logique que le SMAVD – EPTB de la Durance compte parmi ses membres la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et quatre des cinq principaux Départements sur le territoire desquels s'étend la majeure partie du bassin-versant de la Durance.

Les missions que l'EPTB de la Durance se donne aujourd'hui à l'échelle du bassin-versant procèdent d'une démarche de type transversal, dans laquelle de manière progressive et pragmatique, il associe par voie conventionnelle des structures de gestion opérant sur les différents affluents et sous-bassins de la Durance.

La méthode ainsi développée basée sur un principe de subsidiarité vise à définir des champs et des modalités de coopération avec ces différentes structures de gestion qui, chacune sur son territoire, remplit au demeurant les missions constitutives d'un Établissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau.



Cette coopération concrétisée à travers la passation d'une Convention-cadre de partenariat avec chaque EPAGE, vise en particulier à :

- identifier les sujets et domaines d'intérêt communs entre les champs d'intervention respectifs de l'EPTB et de l'EPAGE ;
- rechercher les mutualisations et les complémentarités en termes d'expertises scientifique et technique dans ces différents domaines ;
- organiser des lieux et des modalités de coopération et d'échanges entre les instances décisionnelles et les élus des deux structures ;
- participer à l'organisation et à la mise en place par l'EPTB d'une instance de concertation et de gouvernance à l'échelle du bassin de la Durance, associant les représentants des EPAGE et les acteurs de l'eau sur le bassin.

Une première convention-cadre de partenariat a été passée sur ce modèle entre l'EPTB de la Durance et le Parc naturel Régional (PNR) du Verdon, en charge sur le plus important affluent de la Durance, de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un SAGE et d'un Contrat de Rivière.

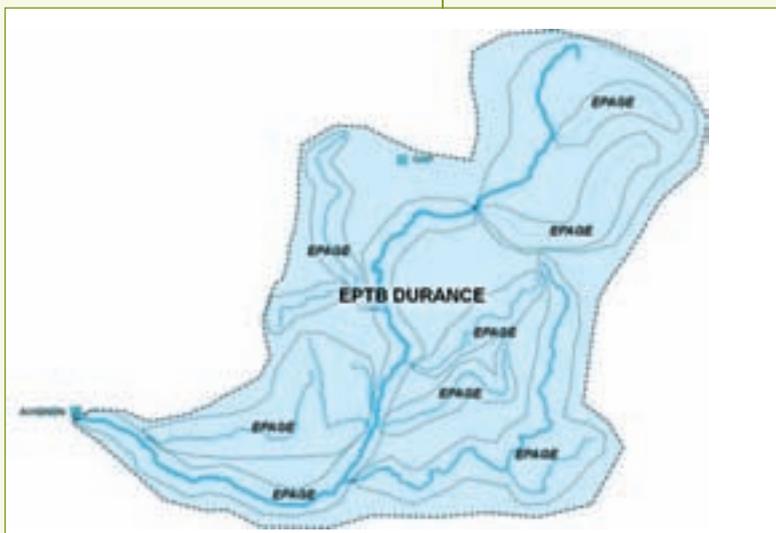
D'autres conventions de ce type sont en cours de préparation.

L'EPTB de la Durance se propose également de jouer un rôle d'animation territoriale pour faire émerger de nouveaux EPAGE sur des sous-bassins de la Durance aujourd'hui dépourvus de structure de gestion.

Il a également, dans sa "feuille de route", à assurer l'interface et la cohérence des actions mises en œuvre sur le bassin de la Durance avec les politiques conduites sur le Rhône, dont la Durance constitue un des principaux affluents.

Carte 31 :

L'EPTB Durance, l'aboutissement d'une construction fondée à l'échelle des territoires.



#### L'EPTB Durance :

La coordination comme aboutissement d'une construction à l'échelle des territoires de gestion. L'ensemble des structures de cours d'eau de ces affluents ayant vocation à devenir des EPAGE.

## ...❖ PROPOSITIONS DE DÉFINITION DES MISSIONS QUALIFIANT UN EPAGE

### Les missions du grand cycle de l'eau : nécessité d'une normalisation

L'objectif principal est de proposer une déclinaison fonctionnelle de chacune des missions de gestion du cours d'eau telles que prescrites par exemple par le SDAGE et le futur Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI). Compte tenu de la diversité des contextes, il s'agit de proposer une normalisation "souple" et non limitative des intitulés.

La méthode proposée est d'exploiter le travail de normalisation, ou de "nomenclature" des SDAGE, des PDM ou du cahier des charges des PAPI et des PSR, pour déterminer le contenu de ce que recouvre le champ du grand cycle de l'eau. Comme le contenu technique des missions et le vocabulaire évoluent rapidement, il faut s'assurer de la bonne compréhension des finalités poursuivies par la collectivité qui se saisit d'une compétence au travers d'un vocabulaire non savant.

Le caractère fonctionnel de la définition des compétences est prioritaire dans la réflexion :

Les critères de définition doivent donc garantir :

- Une certaine souplesse dans les modalités de mise en œuvre qui différeront forcément sur le territoire national (exemple : prise en charge des zones d'érosions),
- Des références aux textes existants à forte valeur réglementaire (exemple : gestion des zones humides ou des digues),
- Une définition sans ambiguïté des notions de gestion, travaux, étude, animation, évaluation, métrologie, etc.,
- Une maîtrise du risque juridique induit par certains termes (exemple : prévention des inondations).

La normalisation des missions présente plusieurs avantages :

- Elle propose un référentiel partagé des actions et échappe à un vocabulaire souvent approximatif et porteur de risque juridique,
- Elle pourra s'intégrer dans un bloc de compétences à forte valeur prescriptive,
- Elle permet aussi d'identifier son origine ; certaines missions sont issues d'obligations réglementaires affectées (exemple de l'entretien régulier) alors que d'autres (exemple de la continuité écologique ou de la gestion quantitative), de plus en plus nombreuses, sont reconnues comme nécessaires au travers des SDAGE, des PDM ou des politiques de prévention du risque et peuvent donc être assimilées à une origine État. Dans tous les cas le mécanisme d'origine des compétences doit être identifié pour organiser les financements et sécuriser les inscriptions statutaires.

Relevons cependant l'inconvénient potentiel d'un formatage trop strict de missions qui peuvent parfois nécessiter des adaptations. Cette possibilité reste, quoi qu'il en soit, parfaitement possible au travers de la rédaction statutaire.

## L'enjeu "gestion" des cours d'eau, plan d'eau et zones humides

- Il est proposé de décomposer la mission gestion des cours d'eau, zones humides et nappes comme suit :

*Vers une normalisation des missions techniques*

NOMENCLATURE
• Entretien régulier du cours d'eau (définition législative et réglementaire)
• Gestion d'ouvrages hydrauliques (aménagement, restauration, entretien, surveillance, manœuvre des ouvrages intéressant les enjeux quantitatifs et de régulation hydraulique...)
• Restauration hydromorphologique des cours d'eau (actions concourant à la stabilisation ou au rétablissement des profils d'équilibre en long ou en travers)
• Amélioration ou préservation de la dynamique sédimentaire (recharge sédimentaire, continuité ou fixation, protection du cordon dunaire)
• Amélioration ou préservation de la continuité écologique et sédimentaire <sup>29</sup> (aménagement ou effacement d'obstacles, gestion de la ripisylve, ...)
• Gestion piscicole (hors halieutique)
• Contrôle ou régulation des espèces invasives (faune, flore)
• Actions de maîtrise foncière relatives aux missions exercées (dignes, zones inondables, zones humides...)
• Travaux d'aménagement du lit et des berges (hors problématique inondation)

Tableau 19 : Lecture croisée des missions rapportées aux diverses échelles territoriales.

- Le droit de cours d'eau s'est construit, en France, autour du droit de propriété.

**Les cours d'eau non domaniaux** appartiennent aux riverains et les cours d'eau domaniaux appartiennent à l'État et, potentiellement depuis la loi du 30 juillet 2003, aux collectivités territoriales. La LEMA a harmonisé les obligations d'entretien entre ces deux familles de cours d'eau.

Les droits et obligations des propriétaires sont strictement définis par le Code de l'environnement<sup>30</sup> et le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP)<sup>31</sup>. L'entretien des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est à la charge de la personne publique propriétaire du domaine public fluvial. Toutefois, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent intérêt peuvent être appelées à contribuer à leur financement.

Le pouvoir de police des cours d'eau non domaniaux relève de la compétence du Préfet et peut aller jusqu'à une mise en demeure. Par conséquent, en l'absence de toute prise en charge (existence d'un syndicat étant intervenu ou susceptible d'intervenir), les collectivités territoriales ne sauraient être tenues à une obligation d'entretien desdits cours d'eau et seule la responsabilité du Préfet pourrait être recherchée en cas de défaillance préjudiciable des riverains. En cas de carence du Préfet, le Maire n'est tenu ni de se substituer à lui, ni, en l'absence de péril imminent, de provoquer son intervention<sup>32</sup>.

Les propriétaires et leurs associations syndicales, lorsqu'elles existent, sont considérés comme les opérateurs naturels de la mise en œuvre de l'entretien des cours d'eau. Ainsi, le droit de propriété s'analyse comme le titre premier, nécessaire et suffisant, pour engager les actions nécessaires à la conservation des cours d'eau.

En pratique, les propriétaires n'assurent que très rarement l'entretien, le plus souvent par manque d'intérêt perçu ou même par ignorance de ces obligations. De plus, les modalités modernes de gestion d'un cours d'eau sont rarement compatibles avec une segmentation parcellaire.

### Les contraintes juridiques de la mission entretien

<sup>29</sup> La continuité écologique et sédimentaire des cours d'eau se définit par la libre circulation des espèces biologiques et par le bon déroulement du transport naturel des sédiments.

<sup>30</sup> L'article L. 215-14 du Code de l'environnement dispose que : "... le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau. L'entretien régulier a pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives".

<sup>31</sup> L'article L. 2124-11 du CGPPP dispose que "l'entretien, tel que défini aux articles L. 215-14 et L. 215-15 du Code de l'environnement, des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est à la charge de la personne publique propriétaire du domaine public fluvial. Toutefois, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent intérêt peuvent être appelées à contribuer au financement de leur entretien".

<sup>32</sup> CE, 2 février 1957, Ministère de l'Agriculture et commune de Lettret.

## POINT DE VIGILANCE

Lorsqu'une association de riverains (ASP) existe, l'articulation entre le syndicat de collectivités et cette association de propriétaires doit être impérativement envisagée pour sécuriser juridiquement l'EPAGE, sous deux formes possibles: une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage entre établissements publics ou bien l'adhésion de l'association syndicale au syndicat de collectivités constituant de fait un syndicat mixte "ouvert". Cependant, en l'état actuel de la réglementation, la nature juridique du syndicat ainsi constitué ne devrait pas permettre son adhésion à un syndicat de rang supérieur ayant vocation à devenir EPTB pour organiser par exemple la mutualisation de moyens.

### L'enjeu inondation

Il n'existe pas, à proprement parler, de compétence "inondation" de l'État ou des collectivités. On préfère parler de responsabilité "inondation". Ce thème peut se décomposer en plusieurs fonctions: prévision, prévention, protection, résilience. L'inondation est intimement liée à l'enjeu entretien des milieux.

Par principe, la protection contre l'action naturelle des cours d'eau non domaniaux, est de la responsabilité des riverains qui doivent prendre toutes mesures utiles pour lutter contre les inondations.

*Le Conseil d'État a développé, dans les années 1980, une jurisprudence constante à propos de la responsabilité des syndicats de rivière intervenant sur des cours d'eau non domaniaux.*

*À trois reprises, le 2 mars 1984 (n° 35524, 35874), le 31 octobre 1986, (n° 56612), le 1er juillet 1987 (n° 24048), le Conseil d'État rappelait qu'"en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires les y contraignant, l'État et les communes n'ont pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux; qu'il ressort au contraire des articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 que cette protection incombe aux propriétaires intéressés; que, toutefois, la responsabilité des collectivités publiques peut être engagée lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés, soit par l'existence ou le mauvais état d'entretien d'ouvrages publics soit par une faute commise par l'autorité administrative dans l'exercice de la mission qui lui incombe, en vertu des articles 103 et suivants du Code rural, d'exercer la police des cours d'eau non domaniaux et de prendre toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux [C. Env., art. L. 215-7]"*

*On soulignera cependant que cette disposition de principe n'est pas effective, les riverains ne disposant pas ni des moyens techniques, ni financiers pour y répondre.*

*De plus, ce principe s'oppose au besoin de cohérence des interventions nécessaire aux respects des objectifs des politiques nationales et européennes.*

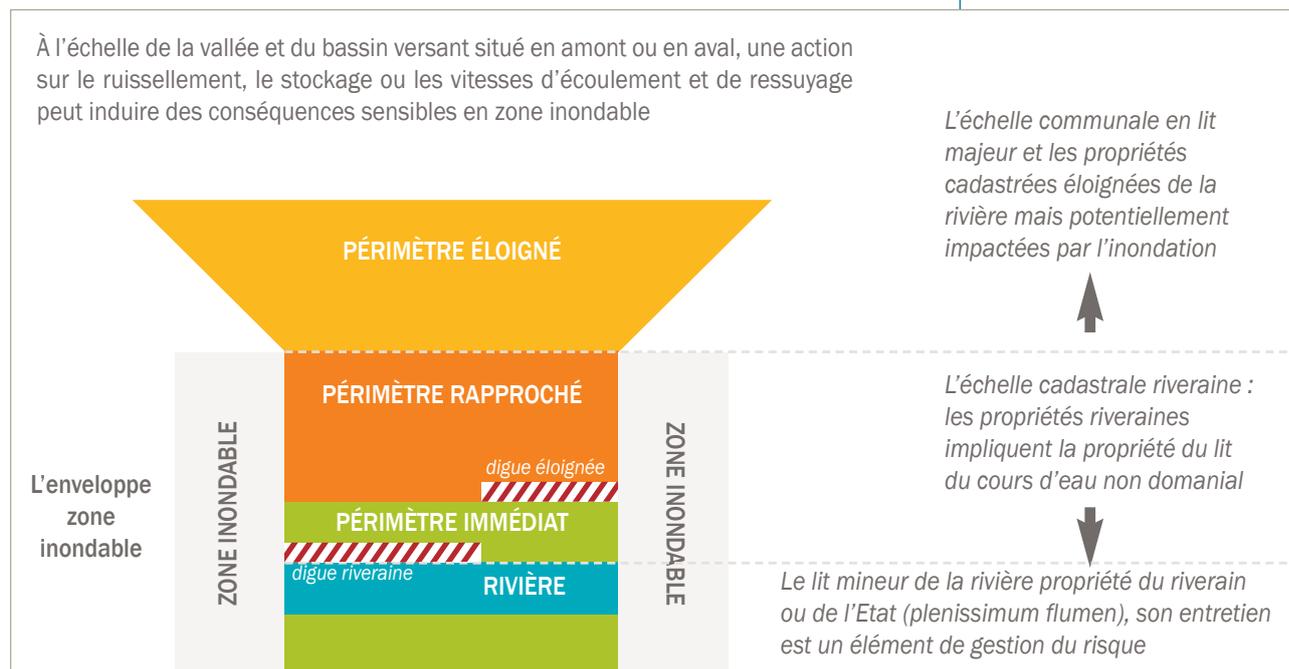
### Une nécessaire distinction des actions liées à l'enjeu inondation

- L'analyse de la question des inondations s'organise autour de deux notions centrales, l'aléa et la vulnérabilité, qui déterminent des réponses différentes dans ce qui peut être qualifié de système de défense.

Pour conserver l'analogie militaire induite par ce vocabulaire, il est possible de définir différents périmètres stratégiques qui vont de la prise en compte de périmètres éloignés du bassin-versant ou de la vallée pour la réduction du ruissellement ou le ralentissement forcé, jusqu'au plus près des enjeux sur lesquels s'observeront les dommages aux biens et aux personnes.

On notera aussi que les ouvrages de protection peuvent être positionnés soit au contact de la rivière dans l'espace riverain, soit en retrait du cours d'eau, situation largement plus satisfaisante sur le plan de la pérennité et de la dynamique fluviale, soit en protection immédiate d'enjeux particuliers (gestion en casier).

Les échelles géographiques



Les termes de périmètre immédiat, rapproché et éloigné proposés dans le schéma ci-dessus font évidemment écho à ceux utilisés pour la protection des captages. Ils ont été détournés de leur sens usuel pour tenter d'appréhender un phénomène qui implique des territoires très vastes.

La police

En premier lieu, il convient de rappeler que le pouvoir de police général ne se délègue pas et ne peut être considéré au même titre que les compétences techniques. Il engage juridiquement des opérateurs parfaitement identifiés par les textes (Maire et Préfet).

Il s'agit d'un point central dans l'engagement des Communes et donc de leur groupement dans des stratégies de prévision et de prévention, puisque le maire est en responsabilité au titre de la police administrative et de la prévention des dommages.

Figure 21 :  
Caractérisation des différents périmètres liés au cours d'eau

**POINT DE VIGILANCE**

Il ne peut y avoir de système de protection satisfaisant sans un encadrement strict des aménagements en zone inondable. La non-aggravation des risques passe en premier lieu par une maîtrise de l'urbanisme qui doit être strictement encadrée par les PPRI. Elle nécessite aussi que des liens solides et pérennes puissent être tissés entre les opérateurs spécialisés "cours d'eau" et les acteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

De plus, l'expérience montre qu'une bonne collaboration entre les services régaliens et les structures de gestion des cours d'eau constitue un facteur de réussite important.



Figure 22 :

Caractérisation de la mission de police rattachée aux divers périmètres du cours d'eau.

**La gestion**

La qualification de gestion permet d'organiser le transfert de compétences à des structures syndicales spécialisées.

Dans le système de protection, la gestion la plus préoccupante est celle des digues. Un chapitre spécifique lui est consacré avec comme idée-force la nécessité de reconnaître le caractère éminemment public des ouvrages les plus importants. La gestion de ces ouvrages peut conduire à définir des périmètres spécifiques dont certains sont strictement compris dans l'espace communal ou communautaire d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre. Ce cas fréquent, pourrait conduire à n'envisager la question des digues qu'au travers du seul prisme de l'urbanisme qui concentre l'essentiel des enjeux économiques vulnérables.

Si ce lien est incontestable, il est cependant important de ne pas le déconnecter d'une politique plus large de la gestion du risque, qui intègre à la fois une vision systémique de l'aléa, l'ensemble des interférences de l'aménagement de la vallée (stockage et ralentissement) et enfin la relation avec l'entretien du cours d'eau. Si le Préfet est clairement le principal responsable de cet équilibre, la mise en œuvre opérationnelle relève le plus souvent de syndicat de collectivités, EPAGE, voire EPTB.

L'analyse économique conforte l'importance de maintenir un lien étroit entre la pro-

Figure 23 :

Caractérisation de la mission de gestion rattachée aux divers périmètres du cours d'eau

**L'ÉCHELLE DU BASSIN VERSANT (ZONAGE) : LE PRÉFET ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Règlementation particulière des zones soumises à contraintes environnementales (zones d'érosion : le préfet élabore un programme d'action). Des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements => ralentissement et stockage.

**La rivière : l'association de riverains, EPCI FP, Syndicat**

Les riverains prennent en charge la rivière (plan de gestion).

En cas de carence du Préfet, le Maire n'est tenu ni de se substituer à lui, ni, en l'absence de péril imminent, de provoquer son intervention.

La Commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé.

**L'échelle communale en zone inondable**

Règlementation particulière des zones soumises à contraintes environnementales (zones d'érosion : le Préfet élabore un programme d'action).

Des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements => ralentissement et stockage.

La gestion du ressuyage et donc d'ouvrages hydrauliques peut avoir une dimension majeure dans la réduction des dommages.



tection rapprochée des territoires urbains et cette politique de bassin-versant. Le rapport financier “valeur du bien protégé / coût de la protection” est à prendre en compte de manière systématique en y intégrant les coûts liés à l’organisation de la surveillance et de l’entretien. On notera que des analyses coûts bénéfiques (ACB) sont prévues dans les procédures de labellisation PAPI par exemple.

- Les digues font l’objet d’un plan national très ambitieux lancé à la suite d’événements dramatiques récurrents, le Plan Submersions Rapides (PSR). Plusieurs propositions pour la gestion des digues sont identifiées : la création d’un grand organisme national de gestion des digues<sup>33</sup>, la remise au goût du jour des ASA, la généralisation de leur gestion par les EPCI à fiscalité propre.

Dans ce cadre, on assiste à une substitution préoccupante du bassin-versant par le “système d’endiguement”, que les dernières versions du nouveau décret en préparation sur les ouvrages hydrauliques préconisent de doter d’un “gestionnaire unique”. Si le “système d’endiguement” est évidemment une notion importante, il ne faut pas sembler le mettre en concurrence avec celle de bassin-versant sous peine de fragiliser la notion de “gestion globale et équilibrée” qui n’a fini par s’imposer au niveau institutionnel qu’après deux décennies très laborieuses de travail de conviction sur le terrain.

En effet, le fait générateur d’une digue est la rivière qu’elle borde et dont elle contient les écoulements, en subissant les effets des forces hydrauliques dont le cours d’eau est le vecteur. Les grandeurs et phénomènes physiques dont dépendent aussi bien la conception de l’ouvrage que sa gestion relèvent de la rivière. Les fondements scientifiques et techniques, mais aussi les responsabilités juridiques et le cadre réglementaire dans lesquels évolue le gestionnaire, ressortent du domaine de l’hydraulique fluviale, de l’écologie des rivières et de la mythique compétence “cours d’eau”. Les compétences et l’expérience – très importante – que nécessite une gestion pertinente dans le temps de ces ouvrages, sont celles mises en œuvre par un gestionnaire de rivière, ou qui devraient l’être, et le seront dans la situation de projet EPAGE.

Ces compétences et cette expérience ne peuvent être acquises, développées, voire maintenues, que si elles sont mobilisées à une échelle suffisante et cohérente. Au titre des obligations d’un gestionnaire de digue, prenons l’exemple, pas forcément très connu, des mesures à prendre et de la capacité à réagir efficacement aussi bien pendant qu’après une crue, même s’il ne s’est apparemment rien passé de grave. Des inspections régulières doivent être réalisées et il y a une véritable économie d’échelle à ce qu’elles puissent être réalisées par le personnel spécialisé d’un syndicat de rivière. Avec le temps, celui-ci gagne ainsi en compétence spécifique et en efficacité. Et lors de la surveillance en crue, alors que l’assistance de personnel non spécialisé est souvent requise, cette dernière ne pourrait être efficace sans la présence de l’encadrement expérimenté et compétent mis en place par le syndicat *ad hoc*. Comment garantir qu’un organisme généraliste, de type Communauté de Communes qui se verrait imposer la gestion d’un “système d’endiguement”, pouvant comprendre seulement quelques centaines de mètres de digues, puisse acquérir et maintenir durablement de tels moyens ?

Par ailleurs, les syndicats de rivière ont été créés, pour l’essentiel, par les Communes et sur la base d’une feuille de route initiale basée sur la prévention des inondations, dont la gestion des digues dans les zones à enjeux est évidemment un aspect fondamental. Démembrer la gestion des cours d’eau en séparant celle des digues, revient aussi à saper la légitimité des syndicats.

**Une composante matérielle fondamentale de l’enjeu inondation : la digue ou le système d’endiguement**

<sup>33</sup> Extraite du rapport du CGEDD suite à Xynthia mais pas reprise dans le PSR.

## Les obligations de gestion des ouvrages de protection “digues” et le conflit d’approche : LINÉAIRE (propriétaire de la digue) SURFACE (propriétés protégées)

Le législateur renvoie au propriétaire ou à “l’exploitant” (notion héritée de l’origine “barrages” de la réglementation) la responsabilité de la fiabilité de l’ouvrage hydraulique. (C. Env. art., L. 211-3 III). Ainsi, appartient-il à ce même propriétaire de réaliser une étude de danger (C. Env., art. R. 214-115) et d’assurer la surveillance des digues censées lui appartenir.

Cette lecture que nous qualifions de “linéaire” va à l’encontre même de la législation du 16 septembre 1807 qui a servi de fondement à l’édification de ces ouvrages et qui développe une approche “surfacique” plus centrée sur les bénéficiaires du service rendu. Ainsi, en milieu non urbanisé, c’est l’intérêt agricole qui détermine généralement un niveau de protection économiquement raisonnable avec une contrainte de préservation des champs d’expansions des grandes crues.

**L’article 33 de la loi de 1807** relative au dessèchement des marais dispose donc que *“lorsqu’il s’agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d’accorder des secours sur les fonds publics”*.

En secteur à enjeux, l’intérêt général ou public attaché à la présence de ces digues commande de **“responsabiliser”** au premier chef les Communes bénéficiaires du dispositif de protection. Dans ce contexte, il ne fait donc pas de doute que les digues revêtent un intérêt public voire collectif.

Il n’est donc pas raisonnable de renvoyer à la propriété privée le soin d’assurer la pérennité et la sécurité d’un ouvrage dont la vocation est, par nature, collective. En revanche, au titre de la loi, de 1807 mais aussi en toute logique, il serait normal de faire contribuer les “propriétés protégées” au financement des efforts publics réalisés dans ce but.

La collectivité, représentée par le Maire, a bien une obligation de sécurité au titre de son pouvoir de police administrative (contrairement aux objectifs d’entretien). Le maire, par des précautions convenables, doit répondre de la rupture des digues en vertu de l’article L. 2212-2 5° du CGCT. Le propriétaire de l’ouvrage de protection est tenu à une obligation d’entretien et de suivi. Les propriétaires protégés sont, dans une large mesure, déresponsabilisés par cette réglementation paradoxale.

### POINT DE VIGILANCE

La législation sur les digues a trouvé sa place dans les dispositions du Code de l’environnement relative à l’eau et les milieux aquatiques.

Ce nouveau régime juridique aurait pu tout aussi bien prendre place dans le livre cinquième du Code de l’environnement relatif à la **prévention des pollutions, des risques et des nuisances** et plus précisément dans le titre V portant **“dispositions particulières à certains ouvrages ou installations”** et notamment consacré à l’étude de dangers.

**En l’absence de propriétaires identifiés**, la mise en œuvre du classement des digues a conduit les préfets à solliciter en priorité les gestionnaires des milieux aquatiques en raison de leurs compétences affichées, même si ce sujet concerne directement les acteurs des territoires protégés.

Cette distribution des rôles, cohérente avec la spécialisation nécessaire à la gestion de ces ouvrages et à leur intégration dans un système de défense plus vaste, marque l’intérêt à agir et donc le nécessaire financement par les collectivités bénéficiaires, en partie alimenté par un mécanisme de participation des propriétés protégées.

● Les enjeux considérés par la directive inondation sont la santé humaine, l’environnement, le patrimoine culturel et l’activité économique. Il y a donc une forte imbrication du risque inondation avec les autres enjeux d’aménagements du territoire et de la gestion des cours d’eau. La décomposition des enjeux “inondation” s’organise en quatre grands chapitres: prévision, prévention, protection, résilience.

**Vers une normalisation des missions associées à l’inondation**

Tableau 20 :  
Déclinaison des missions associées à l’inondation.

	MISSIONS INONDATIONS / Nomenclature
Prévision	• Gestion d’un réseau d’alerte
	• Suivi historique des débits et, caractérisation du fonctionnement hydrologique
Prévention	• <i>Gestion de barrage</i>
	• Maîtrise du foncier et ralentissement dynamique
	• Suivi des enjeux en zone inondable, analyse coûts-bénéfices, analyse de vulnérabilité, communication / culture du risque
Protection	• Travaux de protection, d’entretien, diagnostic d’ouvrages, suivi de brèches
Résilience	<i>Déplacement d’enjeux (habitat, industrie, réseaux, etc.), réduction de vulnérabilité<sup>34</sup></i>
	• Accompagnement des collectivités (Plans communaux de sauvegarde...), réduction de vulnérabilité
	<i>Gestion d’un système de ressuyage (vannes, canaux, pompes, etc.)</i>
Autres	• Autres

**POINT DE VIGILANCE**

La prévention du risque ne doit pas reposer uniquement sur une programmation à court terme mais aussi sur une politique de long terme. Ceci implique qu’au-delà d’une labellisation d’un programme du type des PAPI ou des PSR, c’est aussi vers une identification des acteurs publics pour des missions clairement distribuées et financées que devrait s’orienter la stratégie nationale, en veillant à ne pas séparer la gestion “hydraulique” de la gestion des milieux.

**L’enjeu accompagnement des politiques eau et aménagement du territoire**

● L’expression la plus fréquente de ces missions se fait au travers des fonctions d’animation, de coordination, d’assistance à maîtrise d’ouvrage, mais aussi de sensibilisation et communication qui caractérise l’action de chef de file.

Les missions d’élaboration comprennent notamment la définition d’études supportant, comme pour des travaux, la rédaction de cahier des charges et l’administration de marché public.

Il est important de valoriser ces fonctions et de les quantifier. En effet, ces missions d’administration aboutissent rarement à des travaux mais contribuent à tisser progressivement les conditions de la gestion équilibrée.

C’est donc un périmètre d’intervention qui contribue à garantir au quotidien les logiques de compatibilité ou de conformité. Un portage de ces missions par les collectivités locales ou leur représentant est à l’évidence le meilleur gage d’une prise en compte de ces orientations par ces mêmes collectivités.

Les syndicats favorisent **le rapprochement des acteurs des milieux aquatiques et de ceux de l’aménagement.**

Les événements catastrophiques récurrents depuis plus de deux décennies en matière d’inondations rappellent régulièrement que la prise de conscience des acteurs de l’aménagement du territoire, quoique prioritaire, n’est pas encore optimale. Elle ne pourra se faire uniquement par les seules voies de renforcement

**Une implication transversale à valoriser**

<sup>34</sup> Cette mission relève des acteurs de l’aménagement du territoire.

des prescriptions ou de textes réglementaires, mais doit faire l'objet d'une réelle animation territoriale et d'un travail commun des acteurs de l'eau et de ceux de l'aménagement du territoire, à plusieurs niveaux :

- Pour la définition des orientations et pour une approche prospective : nécessité d'une expertise du territoire en matière de gestion de la ressource, qualité des milieux, risque d'inondation...

Malgré les obligations de conformité des SCOT avec les orientations des SDAGE, l'analyse prospective se limite trop souvent au diagnostic du petit cycle de l'eau (réseau d'alimentation en eau potable, réseau d'assainissement). Elle doit désormais s'appuyer davantage sur une expertise territoriale de la ressource, des enjeux de bon état des milieux et de la prise en compte de l'aléa inondation...

- Pour la programmation et la décision à l'échelle locale : l'échelle de programmation et de décision de l'aménagement du territoire reste l'échelle parcellaire. L'interaction à cette échelle des acteurs de l'urbanisme avec les acteurs de l'eau est à renforcer. Elle vise à accompagner une lecture locale des risques et enjeux liés aux cours d'eau et aux ruissellements, et permet de veiller à la cohérence des programmations et projets d'aménagement avec les ambitions nationales et locales de gestion des milieux aquatiques.

Aujourd'hui certains gestionnaires de cours d'eau sont associés à l'élaboration de PLU ou de SCOT. Ils sont d'ores et déjà sollicités pour donner un avis sur des dossiers de permis de construire. Ce regard d'expert thématique du territoire, encore trop rare, apparaît comme une clef efficace pour un développement des territoires compatible avec les enjeux d'inondation et de gestion des milieux aquatiques. Ce rapprochement demande d'autant plus d'efforts et de volonté que les territoires de référence des uns et des autres ne sont pas les mêmes : l'actuelle approche TRI, dans le cadre de la transposition de la Directive inondation, en donne un exemple parlant en créant une nouvelle "entité territoriale thématique", qui ne va pas simplifier le tableau. On voit bien les efforts d'explicitation qu'il nécessite pour concilier le périmètre des enjeux majeurs (TRI) et celui des politiques de gestion (BV). Les mêmes efforts d'explicitation devraient être nécessaires au quotidien pour rapprocher ces territoires de gestion de ceux des SCOT et autres PLU... mais qu'en est-il vraiment à ce jour ?

Plus globalement, l'identification d'interlocuteurs compétents et experts des milieux aquatiques à l'échelle locale constitue l'opportunité d'échanges efficaces et d'interactions avec les acteurs locaux du territoire. L'animation d'une gestion coordonnée de l'eau passe par la capacité de répondre aux questionnements des acteurs locaux (riverains, acteurs de l'eau, usagers, société civile) et de valoriser les outils de gouvernance existants tels que les SAGE ou contrats de rivière...

- Le grand cycle de l'eau ne peut s'aborder qu'au travers d'interventions couvrant l'ensemble du territoire. Le bassin-versant est le périmètre sur lequel les politiques publiques de l'urbanisme, de l'occupation du sol, du développement industriel, agricole ou touristique ou des enjeux sanitaires doivent se confronter aux contraintes hydriques. C'est donc un territoire de planification et de mise en cohérence de l'aménagement du territoire. La complexité des relations rend nécessaire une expertise transversale des enjeux et un rappel fréquent des acteurs à leurs obligations. Cet enjeu se décline au travers des missions suivantes :

*Vers une normalisation  
des missions associées  
aux relations eau et  
aménagement du territoire*

## EAU ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE / Nomenclature

- Accompagnement des politiques publiques : PLU, SCOT, SDAGE
- Participation à des commissions spécialisées : CLE, Comité de bassin, commission territoriale, commission migrateurs...
- Animation et secrétariat de la CLE pour les SAGE et suivi
- Définition et suivi des PAPI et PSR
- Élaboration et suivi des Contrats de milieux
- Élaboration et suivi de DOCOB Natura 2000 sur milieux naturels aquatiques et annexes
- Définition de règles de partage quantitatif de la ressource en eau : volumes prélevables, soutien d'étiage
- Définition d'espaces de liberté
- Définition locale d'enjeu en lien avec les pratiques agricoles et l'aménagement rural (pollution diffuse, ruissellement, érosion).
- Définition de stratégies de protection d'aire d'alimentation de captage*
- Organisation des activités, usages et fréquentation des sites naturels et de biotopes
- Organisation de la préservation des zones humides
- Recensement, création et bancarisation de données techniques, environnementales et socio-économiques à l'échelle des bassins versants (exemple réseau de suivi).
- Autres

Tableau 21 :

*Déclinaison des missions eau et aménagement du territoire.*

## Proposition

**Les EPAGE pourraient systématiquement être identifiés dans le cadre des consultations prévues au Code de l'urbanisme, comme personnes publiques associées aux PLU et SCOT.**

# Zoom

## EXERCICE DES MISSIONS eau et aménagement du territoire portées par les structures existantes sur le bassin de la Durance

### Place des structures syndicales dans les politiques publiques :

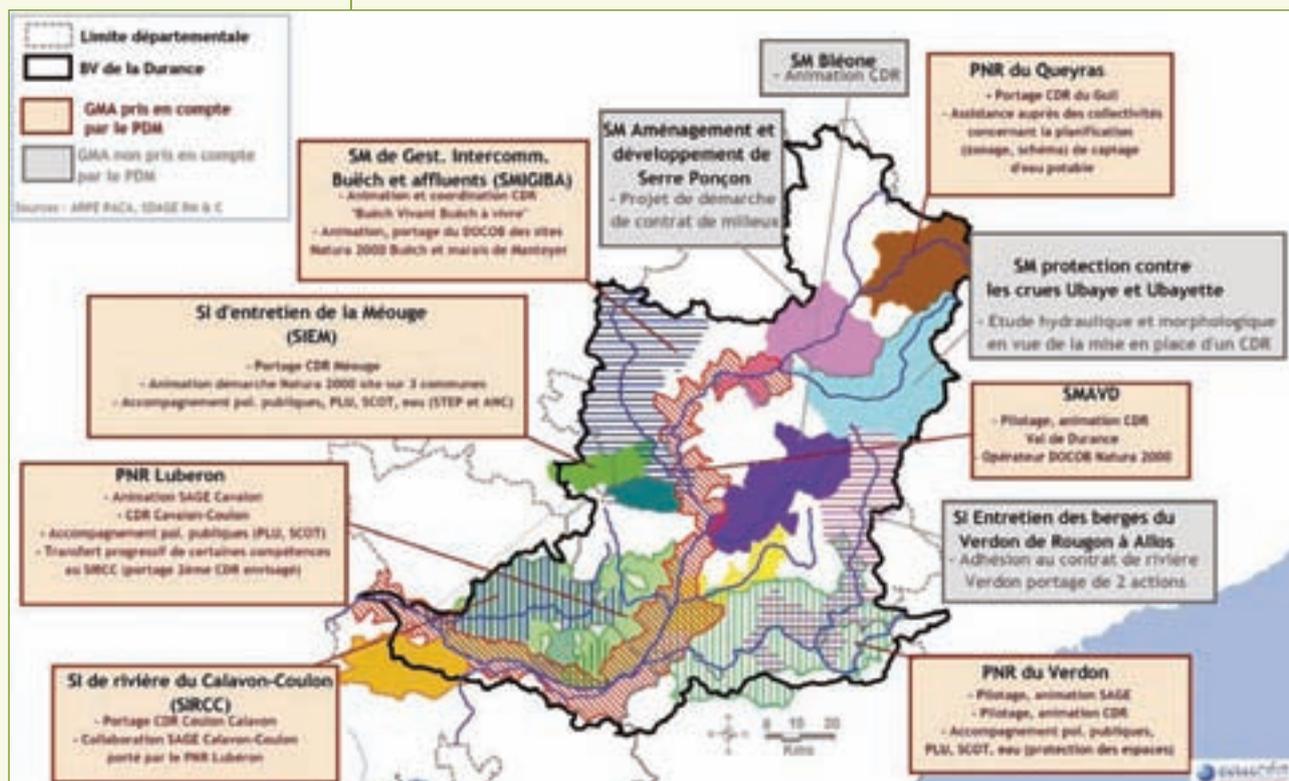
- Animation de 8 contrats de rivière, 1 projet de contrat de milieu sur le plus grand lac artificiel de France
- Portage de 4 DOCOB Natura 2000,
- Animation et portage de 2 SAGE,
- Conseils et expertises auprès de 80 Communes pour la prise en compte du grand cycle de l'eau dans les politiques d'urbanisme (SCOT, PLU)

### L'animation : du temps et de l'expertise

- Sur un territoire de la dimension du Val de Durance (230 km, 81 Communes, 5 départements, une Région) le SMAVD conjugue et appuie ses missions de gestionnaire et de maître d'ouvrage sur un travail systématique d'animation et de concertation avec les acteurs.
- À titre d'exemple il a organisé tout au long de l'élaboration du DOCOB Natura 2000 – Durance, dont il est opérateur, plus d'une centaine de réunions thématiques, territoriales ou plénières qui ont permis ainsi d'associer à la démarche de très nombreux acteurs.

Carte 32 :

Illustration de l'exercice des missions eau et aménagement du territoire portées par les GMA de la Durance.



## Le portefeuille de missions potentielles qualifiant un EPAGE

Il est proposé que les trois grandes familles d'actions identifiées dans le tableau ci-dessous constituent le socle pour la définition de compétences pour tous les syndicats revendiquant le statut d'EPAGE. Ont ainsi été identifiées des missions de base (en gris foncé) qui constitueraient une compétence obligatoire et des missions complémentaires (gris clair) qui seraient librement choisies au regard du contexte géographique, hydroclimatique et institutionnel. Le bouquet de compétences ainsi défini aurait vocation à être intégré au statut du syndicat.

Tableau 22 :  
Analyse des missions potentiellement rattachées à la proposition de statut d'EPAGE.

Nomenclature de référence		Maîtrise d'ouvrage par l'EPAGE	Origine de la mission
<b>"GESTION" DES COURS D'EAU, PLAN D'EAU ET ZONES HUMIDES</b>			
Entretien régulier du cours d'eau (définition réglementaire)			Riverain
Gestion d'ouvrages hydrauliques intéressant les enjeux quantitatifs et de régulation hydraulique (hors lutte contre les inondations)			Propriétaire, exploitant
Restauration hydromorphologique des cours d'eau (action sur le profil en long et en travers)			Etat
Amélioration ou préservation de la dynamique sédimentaire (recharge sédimentaire, continuité ou fixation, protection du cordon dunaire)			Etat
Amélioration ou préservation de la continuité écologique (effacement d'obstacle)			Etat, propriétaire d'obstacle
Gestion piscicole (hors halieutique)			Etat
Contrôle ou éradication des espèces invasives (faune, flore)			Etat
Maîtrise du foncier			Collectivités, Etat, Agence de l'eau
<b>PRÉVENTION DU RISQUE D'INONDATION</b>			
Résilience	Accompagnement des collectivités (Plans communaux de sauvegarde...)		Collectivités
Prévision	Gestion d'un réseau d'alerte		Etat, collectivités
	Suivi hydrologique et hydraulique en crue, caractérisation de l'aléa		Collectivités
Prévention	Gestion de barrage ou d'un système de régulation hydraulique (vannes, canaux, pompes, etc..)		Etat, propriétaire, collectivité
	Maîtrise du foncier et ralentissement dynamique		Collectivités, Etat ?
	Suivi des enjeux en zone inondable, analyse coûts/avantages, analyse de vulnérabilité		Collectivités
Protection	Travaux de protection, d'entretien, diagnostic d'ouvrages, suivi de brèches		Etat, propriétaire, collectivité
<b>ACCOMPAGNEMENT DES POLITIQUES EAU ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b>			
Accompagnement des politiques publiques : PLU, SCOT, SDAGE			Collectivités, Agence eau
Participation à des commissions spécialisées : CLE, Comité de bassin, commission territoriale, commission migrateurs...			Etat, Agence eau, collectivités
Secrétariat de la CLE pour les SAGE et suivi			Etat, Agence eau, collectivités
Définition et suivi des PAPI et PSR			Etat, collectivités
Elaboration et suivi des Contrats de milieux			Etat, Agence eau, collectivités
Elaboration et suivi de DOCOB Natura 2000			Etat, collectivités
Définition de règles de partage quantitatif de la ressource en eau : volumes prélevables, soutien d'étiage,			Etat, Agence eau, collectivités
Définition d'espaces de liberté			Etat, Agence eau, collectivités
Définition locale d'enjeu en lien avec les pratiques agricoles et l'aménagement rural (pollution diffuse, ruissellement, érosion)			Etat, Agence eau, collectivités, Ch. agriculture
Définition de stratégie de protection d'aire d'alimentation de captage			Collectivités
Organisation des activités, usages et fréquentation des sites naturels et de biotopes			Etat, Agence eau, collectivités
Organisation de la préservation des zones humides			Etat, Agence eau, collectivités, propriétaires
Recensement, création et bancarisation de données techniques, environnementales et socio-économiques à l'échelle des bassins versants (exemple réseau de suivi)			Etat, Agence eau

# En bref

- ...❖ *Le schéma proposé consiste à reconnaître un opérateur local spécialisé qu'est l'EPAGE. L'EPAGE est donc clairement l'opérateur local qui, sur son bassin, est en charge de trois types de missions :*
  - *La gestion des cours d'eau (plan d'eau et zones humides selon les cas) ;*
  - *La prévention des inondations ;*
  - *L'accompagnement des politiques "eau et aménagement du territoire".*
- ...❖ *Il intervient en subsidiarité avec les EPTB.*
- ...❖ *L'exercice de ces missions reste toutefois conditionné par la mobilisation de nouvelles ressources (cf. p.119).*
- ...❖ *En l'état actuel du droit des cours d'eau, l'EPAGE tient sa légitimité :*
  - *Des compétences déléguées par les collectivités membres*
  - *Des missions déléguées par l'Agence de l'eau et financées par une contribution pluriannuelle.*
- ...❖ *Ce partenariat entre l'Agence et chacun des EPAGE pourrait faire l'objet d'une délibération du comité de bassin. Celui-ci s'assurerait ainsi de l'opérationnalité du SDAGE et vérifierait le cas échéant la compatibilité et la complémentarité de l'EPAGE avec l'EPTB et le principe d'exclusivité de l'EPAGE sur son périmètre d'intervention (principe : un EPAGE par BV élémentaire).*
- ...❖ *Cette affirmation d'un opérateur local spécialisé qu'est l'EPAGE constitue une première étape indispensable à l'affirmation d'une mission de service public pour la gestion des cours d'eau et bassin-versant.*
- ...❖ *Cependant l'évolution profonde des enjeux liés à la gestion des cours d'eau implique une réflexion sur l'affirmation d'un caractère désormais public de l'ensemble des cours d'eau et des ouvrages de protection. Les motifs d'une distinction entre les actuels cours d'eau domaniaux et non domaniaux sont désormais obsolètes. Le chapitre suivant développe les pistes de réflexion pour affirmer ce caractère public des cours d'eau.*
- ...❖ *Les EPAGE seraient ainsi les acteurs désignés pour le transfert de gestion d'un domaine public fluvial territorial et des digues.*

# L’AFFIRMATION DU CARACTÈRE PUBLIC DES COURS D’EAU ET DES OUVRAGES DE PROTECTION COMME VECTEUR D’UNITÉ

Le cadre actuel n’est pas adapté pour mener à bien les nouvelles exigences environnementales (cf. p.57). En effet, le statut privé des cours d’eau non domaniaux est analysé comme un obstacle majeur à la réalisation de l’objectif environnemental de continuité écologique et de gestion équilibrée. L’unité de la propriété publique des cours d’eau domaniaux tranche avec le morcellement de la propriété privée des cours d’eau non domaniaux. Les mêmes difficultés s’observent pour la gestion des digues.

Plusieurs lois ont d’ailleurs eu pour ambition, sinon d’abolir cette fracture, du moins de la contourner en recourant à la notion d’intérêt général et au principe de gestion publique qui lui est désormais associé.

Aussi, est-il nécessaire de faire œuvre de proposition pour permettre la mise en place d’un service public environnemental (cf. p.94). L’affirmation du caractère public des cours d’eau non domaniaux et ouvrages de protection à enjeu peut être une réponse satisfaisante pour les préserver sur le plan environnemental en leur garantissant une continuité juridique qui leur fait défaut.

L’objectif est de promouvoir la domanialité publique des cours d’eau, ou tronçons de cours d’eau ou ouvrages de protection à enjeu collectif en attribuant la propriété à l’échelon administratif de base, la commune. Cette reconnaissance de propriété communale est un prolongement logique du pouvoir de police du maire, et adaptable à l’échelle cadastrale. Par ailleurs, les droits de la propriété privée sur les cours d’eau ayant déjà fait l’objet de nombreux aménagements, les adaptations proposées ne font que consacrer un état de fait et unifier le statut des cours d’eau sans conséquence pratique majeure.

En particulier, aucune différence ne s’observe en matière d’entretien depuis la LEMA de 2006 et pour l’application des directives cadre sur l’eau et l’inondation :

- pour les obligations de bon état et la notion même de masse d’eau ;
- pour les obligations de continuité écologique et de rétablissement de cette continuité ;
- pour la prise en charge des ouvrages de protection contre les inondations (PAPI, PSR, PGRI) ;
- pour la planification (contrat de rivière, SDAGE, SAGE).

## ❖ UN DROIT DE PROPRIÉTÉ PRIVÉE DÉJÀ LIMITÉ DANS SON ÉTENDUE, PREMIERS PAS VERS LEUR CARACTÈRE PUBLIC

Le droit de propriété des cours d’eau non domaniaux connaît plusieurs limitations. Ils sont l’objet d’un démembrement textuel : le droit d’usage à l’eau figure dans le Code civil (art. 644) ce qui lui confère en droit français une valeur renforcée ; tandis que la propriété du lit des cours d’eau est inscrite dans le Code de l’environnement

(art. L. 215-2) et a fait l'objet de multiples amendements. En effet, le riverain est soumis à une série d'obligations (entretien régulier, libre passage des embarcations nautiques,...) rattachée à la présence de cours d'eau sur sa propriété et qui peuvent se traduire par l'existence d'une servitude propre aux cours d'eau et à leur écoulement permanent.

Les attributs de la propriété privée des cours d'eau ont été progressivement réduits et limités par l'intervention du législateur, chaque fois que l'intérêt général s'imposait :

- **Pour l'entretien des cours d'eau**, par le contrôle de l'État au titre de la conservation et de l'écoulement des cours d'eau non domaniaux ;
- **Pour l'énergie hydraulique**, avec la loi du 16 octobre 1919 relative à l'énergie hydraulique qui dispose que "nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'État" ;
- **Pour les engins nautiques de loisirs non motorisés**, la circulation sur les cours d'eau non domaniaux s'effectue librement dans le respect des lois et règlements de police et des droits des riverains qui ne peuvent l'empêcher (loi Barnier 1995) ;
- **Pour le droit de pêche**, qui peut être transféré dès lors que la collectivité assume l'entretien (LEMA 2006)

### ❖ MUNICIPALISATION DES COURS D'EAU ET OUVRAGES DE PROTECTION À ENJEU : UN INTÉRÊT GÉNÉRAL JUSTIFIANT LA CRÉATION D'UN DOMAINE PUBLIC FLUVIAL TERRITORIAL

L'article 56 de la "loi Bachelot" prévoit que le domaine public fluvial des collectivités territoriales et de leurs groupements est constitué des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau dont ils sont ou deviennent propriétaires :

- soit par acquisition amiable ou par voie d'expropriation ;
- soit par transfert de propriété du domaine public fluvial de l'État ou d'une autre personne publique ;
- soit par création, ce qui constitue une voie à favoriser.

Pour la création, les modalités sont fixées par l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 2111-12 du Code général de la propriété des personnes publiques :

*"Le classement dans le domaine public fluvial d'une personne publique mentionnée à l'article L. 2111-7, d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac ou plan d'eau est prononcé pour un motif d'intérêt général relatif à la navigation, à l'alimentation en eau des voies navigables, aux besoins en eau de l'agriculture et de l'industrie, à l'alimentation des populations ou à la protection contre les inondations, tous les droits des riverains, des propriétaires et des tiers demeurant réservés."*

Cette définition présente une grande proximité avec les arguments nécessaires à une déclaration d'intérêt général.

La principale motivation en faveur de cette domanialisation est la prévention des inondations mais trouve aussi une justification face aux enjeux de la préservation environnementale. Ces derniers peuvent être caractérisés :

- Soit par des classements : classement au titre de la continuité écologique, trame bleue, trame verte, cours d'eau ou classement d'ouvrage inscrits dans un périmètre de territoire à risque important (TRI), etc.
- Soit par des enjeux locaux : secteur à forte dynamique hydrosédimentaire (érosion, dépôts), identification dans les SDAGE ou les SAGE, etc.

Pour cela, il serait utile de compléter les motifs d'intérêt général prévus par l'article L. 2111-12 du CGPPP en y adjoignant "la préservation de l'environnement et de la ressource en eau".

L'étape suivante consisterait à transférer la gestion de ce domaine public fluvial territorial au syndicat.

... ❖ UNE ALTERNATIVE :  
**L'INSTAURATION D'UNE SERVITUDE D'UTILITÉ PUBLIQUE  
 SUR LES COURS D'EAU ET LES OUVRAGES DE PROTECTION**

**Une servitude d'utilité publique  
 sur les cours d'eau non domaniaux**

Les servitudes d'utilité publique sont des limitations administratives au droit de propriété instituées au bénéfice de personnes publiques, des concessionnaires de services ou de travaux publics, de personnes privées exerçant une activité d'intérêt général (concessionnaires d'énergie hydraulique, etc.).

Elles constituent des charges qui existent de plein droit sur tous les immeubles concernés et qui peuvent aboutir :

- soit à certaines interdictions ou limitations à l'exercice par les propriétaires du droit d'occuper ou d'utiliser le sol,
- soit à supporter l'exécution de travaux ou l'installation de certains ouvrages,
- soit à imposer certaines obligations de faire aux propriétaires (travaux d'entretien ou de réparation).

La reconnaissance d'une servitude d'utilité publique sur les cours d'eaux non domaniaux permet, tout en maintenant le droit de propriété, de l'assortir de limitations déjà posées mais jamais vraiment organisées : l'obligation d'entretien régulier et le pouvoir de surveillance des préfets au titre de la conservation de ces cours d'eau en sont une illustration.

La proposition consiste donc à inscrire, dans une "enveloppe" cohérente, l'ensemble des obligations strictement nécessaires à la gestion du cours d'eau comme par exemple l'entretien, à l'exclusion toutefois du droit d'usage préférentiel de l'eau.

Figure 24 :  
 Caractérisation de la mission de gestion rattachée aux divers périmètres du cours d'eau.

"PROPRIÉTÉ DU LIT": CODE DE L'ENVIRONNEMENT (ART.L215-2)							COMMENTAIRES	
							Constat	Proposition
FONDS PRIVÉS RIVERAINS						Obligation d'entretien régulier	Obligation attachée de façon univoque au droit de propriété	
RIVIÈRE	"Servitude dérivant de la situation naturelle des lieux" code civil (Art.639)					Écoulement permanent des eaux	Sans contenu pratique	Expliciter la servitude en y attachant l'obligation d'entretien
FONDS PRIVÉS						Syndic de servitude		Délégation et prise en charge de la servitude par l'EPAGE

**Cette servitude d'utilité publique serait assumée par un organisme public dédié qui prendrait en charge la gestion du cours d'eau et de ses annexes : l'EPAGE.**

## Modalités de gestion des ouvrages de protection

A l'instar des cours d'eau non domaniaux et pour les mêmes raisons, il semble nécessaire de prévoir un processus de **domanialisation des ouvrages d'endiguement et de leur emprise**, à minima centré sur les secteurs pouvant être qualifiés de "stratégiques"<sup>35</sup>. Ce processus serait évidemment couplé à celui des cours

d'eau ou secteurs de cours d'eau correspondants, en ayant présent à l'esprit qu'il peut ne pas y avoir de corrélation directe en terme de périmètre d'acquisition: la gestion d'un système d'endiguement homogène peut nécessiter la maîtrise de secteurs de rivière excédant plus ou moins largement les emprises de ce système.

L'enjeu de l'application de la réglementation relative à la sécurité des digues pour les collectivités publiques est, sans nul doute, de parvenir à une **qualification publique** des digues pour les sortir du giron de la propriété privée et de l'intérêt exclusivement privé. Il s'agit, en agissant de la sorte, de les intégrer dans le champ de compétences de la collectivité et de permettre un financement public.

La démonstration du caractère public d'un ouvrage, propriété d'un tiers parfois méconnu, est complexe. Par ailleurs, à l'instar de la gestion des cours d'eau, il faut imposer pour la gestion de ces ouvrages de défense une unité d'approche à l'ensemble des propriétaires. Leur caractère fonctionnel en dépend. Il est donc impératif de conférer une unité administrative et juridique à ce système en transcendant la dispersion des obligations attachées à la propriété.

Ainsi, les ouvrages de protection pourraient bénéficier du **statut d'équipement collectif** au même titre que des terrains de sports, piscines, crèches, ou centres de loisirs.

### La qualification "d'équipements collectifs" attribuée aux digues...

L'article L. 1311-15 du Code général des collectivités territoriales précise que "L'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte fait l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements. Toutefois, lorsque l'équipement concerné est affecté à l'exercice d'une compétence transférée à l'établissement public de coopération intercommunale ou au syndicat mixte par la collectivité ou l'établissement utilisateurs de cet équipement, cette disposition n'est pas applicable à cette collectivité ou à cet établissement.

Le montant de la participation financière est calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements. Les modalités de calcul de cette participation sont définies par convention passée entre le propriétaire et la collectivité, l'établissement ou le syndicat utilisateurs. À défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur".

La mise en œuvre de ce dispositif dépend de la qualification d'équipements collectifs attachée aux digues, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Elle pourrait cependant évoluer en raison du caractère collectif de la protection du territoire assurée par les digues.

<sup>35</sup> Cette notion, que nous souhaitons laisser ouverte à ce stade, peut déjà faire l'objet d'une première approche très concrète et pragmatique à travers les divers schémas d'aménagement et autres documents de planification de travaux établis sur la plupart des rivières de France: les secteurs stratégiques sont à minima ceux sur lesquels des investissements publics sont nécessaires et prévus. À quoi il faut sans doute ajouter, les secteurs dont la maîtrise est nécessaire pour une bonne gestion des aménagements précités.



## UNE PERSPECTIVE D'ÉVOLUTION DES MODALITÉS D'INTERVENTION DES EPAGE

Le tableau présente les perspectives d'évolution qu'ouvrirait la possibilité d'appropriation publique des cours d'eau non-domaniaux et des ouvrages de protection associés. L'intervention des EPAGE est déterminée par les trois modes possibles : l'appropriation, la délégation ou le concours

**Tableau 23 :**  
Analyse des possibilités d'évolution des modalités d'intervention proposées dans le cadre des EPAGE.

Nomenclature de référence		Maîtrise d'ouvrage par l'EPAGE	Origine de la mission	Modalité d'intervention	
				Actuelle	Scénario EPAGE
<b>"GESTION" DES COURS D'EAU, PLAN D'EAU ET ZONES HUMIDES</b>					
Entretien régulier du cours d'eau (définition réglementaire)			Riverain	Concours	Appropriation
Gestion d'ouvrages hydrauliques intéressant les enjeux quantitatifs et de régulation hydraulique (hors lutte contre les inondation)			Propriétaire, exploitant	Appropriation, concours	Appropriation
Restauration hydromorphologique des cours d'eau (action sur le profil en long et en travers)			Etat	Concours	Délégation
Amélioration ou préservation de la dynamique sédimentaire (recharge sédimentaire, continuité ou fixation, protection du cordon dunaire)			Etat	Concours	Délégation
Amélioration ou préservation de la continuité écologique (effacement d'obstacle)			Etat, propriétaire d'obstacle	Concours	Délégation, appropriation
Gestion piscicole (hors halieutique)			Etat	Concours	Délégation
Contrôle ou éradication des espèces invasives (faune, flore)			Etat	Concours	Délégation
Maîtrise du foncier			Collectivités, Etat, Agence de l'eau	Appropriation	Délégation, appropriation
<b>PRÉVENTION DU RISQUE D'INONDATION</b>					
Résilience	Accompagnement des collectivités (Plans communaux de sauvegarde...)		Collectivités	Concours	concours
Prévision	Gestion d'un réseau d'alerte		Etat, collectivités	Appropriation, gestionnaire, concours	Appropriation, délégation
	Suivi hydrologique et hydraulique en crue, caractérisation de l'aléa		Collectivités	Appropriation, délégation	Concours
Prévention	Gestion de barrage ou d'un système de régulation hydraulique (vannes, canaux, pompes, etc..)		Etat, propriétaire, collectivité	Concours, délégation	Appropriation, délégation
	Maîtrise du foncier et ralentissement dynamique		Collectivités, Etat ?	Appropriation, concours, délégation	Appropriation
	Suivi des enjeux en zone inondable, analyse coûts/avantages, analyse de vulnérabilité		Collectivités	Concours	Concours, délégation
Protection	Travaux de protection, d'entretien, diagnostic d'ouvrages, suivi de brèches		Etat, propriétaire, collectivité	Concours	Appropriation, délégation
<b>ACCOMPAGNEMENT DES POLITIQUES EAU ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b>					
Accompagnement des politiques publiques : PLU, SCO, T SDAGE			collectivités, Agence eau	Concours	concours
Participation à des commissions spécialisées : CLE, Comité de bassin, commission territoriale, commission migrants...			Etat, Agence eau, collectivités	Concours	Délégation
Secrétariat de la CLE pour les SAGE et suivi			Etat, Agence eau, collectivités	Délégation	Délégation
Définition et suivi des PAPI et PSR			Etat, collectivités	Délégation	Délégation
Elaboration et suivi des Contrats de milieu			Etat, Agence eau, collectivités	Délégation	Délégation
Elaboration et suivi de DOCOB Natura 2000			Etat, collectivités	Délégation, concours	Délégation, concours
Définition de règle de partage quantitatif de la ressource en eau : volumes prélevables, soutien d'étiage,			Etat, Agence eau, collectivités	Délégation, concours	Délégation, concours
Définition d'espaces de liberté			Etat, Agence eau, collectivités	Délégation, concours	Délégation
Définition locale d'enjeu en lien avec les pratiques agricoles et l'aménagement rural (pollution diffuse, ruissellement, érosion)			Etat, Agence eau, collectivités, Chambre agriculture	Délégation, concours	Délégation, concours
Définition de stratégie de protection d'aire d'alimentation de captage			Collectivités	Concours	Délégation, concours
Organisation des activités, usages et fréquentation des sites naturels et de biotopes			Etat, Agence eau, collectivités	Délégation, concours	Délégation, concours
Organisation de la préservation des zones humides			Etat, Agence eau, collectivités, propriétaires	Appropriation, délégation, concours	Appropriation, délégation, concours
Recensement, création et bancarisation de données techniques, environnementales et socio-économiques à l'échelle des bassins versants (exemple réseau de suivi)			Etat, Agence eau	Concours	Délégation, concours



# ORGANISER LE FINANCEMENT

En préambule, il importe de préciser que l'objectif n'est pas de créer de nouvelles sources de financement permettant de couvrir l'intégralité des coûts de gestion du grand cycle de l'eau mais bien de majorer la capacité d'autofinancement des structures territoriales qui portent ces actions.

## ...❖ LES PRINCIPES DIRECTEURS

### Nécessité d'une définition législative d'un Ratio d'Autonomie Financière Minimum au profit des syndicats

Les diagnostics confirment l'insuffisance des ressources propres des syndicats, ou plutôt un "ratio d'autonomie financière" insatisfaisant par rapport au budget géré. La première conséquence est le risque de disqualification de la plupart des structures syndicales confrontées aux nouvelles obligations pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique (notamment le seuil de 20 % d'autofinancement).

Pour information, les éléments constitutifs des ressources propres des collectivités sont ainsi codifiés : *"les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs"*.

Pour les syndicats spécialisés que sont les EPAGE, la fiscalité directe est aujourd'hui absente. En revanche, il est possible d'envisager au travers du mécanisme de transfert de compétences des ressources concomitantes équivalentes constituées soit :

- Des dotations des collectivités membres,
- D'une fiscalité transférée (exemple de fraction de la taxe hydroélectrique ou de la TGAP ou de la taxe granulat),
- De contributions spécifiques (issues de l'État ou de l'Agence de l'eau),
- Des produits du domaine public,
- Des participations au titre de la législation "eau" et "ICPE",
- Des redevances pour services rendus, le cas échéant.

Dans le cas de fiscalité transférée, il faut s'assurer de la cohérence entre la dynamique fiscale et la dynamique des charges supportées.

Les contributions des collectivités territoriales et les concours de l'État, ou des Agences de l'Eau au titre de l'État, qui seraient versés aux syndicats afin de couvrir leurs dépenses liées à un transfert de compétences constituent, pour les premiers, des **dépenses obligatoires qui ont un caractère forfaitaire**.

En ce sens, ce sont des dotations qui se distinguent du caractère discrétionnaire des subventions<sup>36</sup>.

D'autre part, les **dotations ne font pas l'objet d'une affectation précise** alors que **les subventions obéissent au principe de spécialité des crédits**.

<sup>36</sup> Il arrive toutefois que les nomenclatures ou les documents de référence confondent les deux termes bien que la nature des mouvements qu'ils désignent soit différente !

## La contrepartie financière accompagnant le transfert de compétences

Les modalités de transfert de compétences aux syndicats doivent associer dès l'origine les financements nécessaires.

Cet exercice, classique lorsqu'il y a transfert de l'État vers les collectivités (exemple des routes ou du Domaine Public Fluvial (DPF)), est ignoré dans le grand cycle de l'eau. La raison en est sans doute que la prise en charge de ces questions n'a jamais été identifiée clairement par le législateur comme un enjeu à part entière.

Les principes suivants permettent de revisiter le fonctionnement actuel des syndicats :

- Une compétence syndicale est toujours issue d'un transfert, la structure source de ce transfert est supposée en capacité de financer cette compétence dès lors qu'elle est obligatoire pour elle.
- Le transfert de compétences de l'État est associé à un transfert de moyens. Les transferts opérés depuis 1984 ont ainsi donné lieu à l'attribution de ressources réputées équivalentes au profit des collectivités territoriales concernées.<sup>37</sup>
- Ces ressources prennent soit la forme de fiscalité transférée - comme c'est le cas avec les fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers ou de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance, transférées aux départements et aux régions en compensation des transferts de compétences depuis 2005 -, soit la forme de dotations spécifiques comme, par exemple, la dotation générale de décentralisation (DGD) ou la dotation de solidarité rurale (DSR).

Le principe de compensation financière des transferts de compétences a été posé par la loi du 2 mars 1982, avant de recevoir une consécration constitutionnelle avec son insertion au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, selon lequel *"Tout transfert entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi"*.

L'article L. 1614-1 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose que *"tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées"*.

## Nécessité d'une fiscalité de l'eau et des milieux aquatiques

Le débat sur la fiscalité de l'eau et des milieux aquatiques est, dans une large mesure, *préempté* par les deux principaux mécanismes à l'œuvre dans ce domaine, à savoir :

- le financement par des redevances pour services rendus, par les Communes ou l'intercommunalité, en matière d'assainissement et d'eau potable,
- les perceptions opérées par les Agences de l'eau au moyen de redevances, en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement.

Le constat du sous-dimensionnement financier des structures de gestion territoriales a obligé les Agences de l'eau à s'interroger sur la façon d'assurer la pérennisation financière de ces structures, condition *sine qua non* de parvenir aux objectifs fixés par la DCE.

L'absence de réflexion fiscale globale appliquée à la politique de l'eau se fait particulièrement ressentir au moment où il est question de donner corps au principe de récupération des coûts.

<sup>37</sup> Cf. rapport d'information parlementaire n° 572 (2009-2010) sur "les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'État et les collectivités territoriales", de MM. Yves KRAT-TINGER et Roland du LUART, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 22 juin 2010.

L'article L. 210-1 *in fine* du Code de l'environnement dispose en effet que "les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques". L'utilisateur - et non pas le contribuable - doit donc assumer les coûts de l'eau dans le prix payé. La politique de l'eau doit être financée par les ressources liées aux usages de l'eau ; toutes ces ressources doivent contribuer à la protection de l'eau.

Les syndicats qui se chargent du grand cycle de l'eau n'ont pour seul horizon financier, outre les subventions des Agences de l'eau et des collectivités territoriales, que :

- le célèbre article L. 211-7 du Code de l'environnement dont on a déjà montré les limites (cf. p.73) en raison de l'absence d'identification d'utilisateurs spécifiques pour les opérations dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. La LEMA en a pourtant fait le mécanisme de financement par défaut des actions des maîtres d'ouvrages territoriaux, réservé aux EPTB, en leur permettant de s'appuyer sur le dispositif des Agences de l'eau<sup>38</sup>.
- La redevance "prélèvement" des agences de l'eau, majorée sur le périmètre d'un SAGE, à nouveau réservée aux EPTB, mais qui suscite la résistance des comités de bassin, comme dans l'exemple du SAGE Vienne (cf. p.49).

Il est manifeste, notamment eu égard à l'absence de financement du grand cycle de l'eau, qu'on ne peut faire plus longtemps l'économie d'un débat sur les moyens financiers à mobiliser pour respecter les engagements de la France vis-à-vis de l'Union Européenne.

Les instruments d'une fiscalité nationale de l'eau et des milieux aquatiques ont été instaurés avec :

- l'élargissement de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) au domaine de l'eau ;
- l'instauration d'un compte d'affectation spéciale *Fonds national de l'eau*, dont le Fonds National de Solidarité pour l'Eau (FNSE) constituait une section<sup>39</sup>.

Le législateur a contourné ce problème en conférant directement aux Agences de l'eau la possibilité de se constituer en maîtrise d'ouvrage d'un certain nombre d'opérations (C. Env. art. L. 211-7-1) ou de devenir purement et simplement propriétaires des zones humides. Or, on a démontré que les Agences de l'eau ne disposaient pas, à elles seules, des moyens de financer le grand cycle de l'eau.

À certains égards, cette évolution a bloqué la réflexion sur la mise en place d'une fiscalité territoriale de l'eau et des milieux aquatiques. L'identification de nouveaux faits générateurs et les nouvelles assiettes associées **restent à inventer**.

L'extension de la politique de l'eau aux milieux aquatiques (bon état écologique, zones humides, trame bleue...) invite à sortir des cadres traditionnels du financement pour refonder les dispositifs de participation existants (Taxe d'aménagement...). L'article 26 *in fine* de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite "Grenelle 1", ne prévoit-il pas d'ailleurs que "six mois après la publication de la présente loi, l'État, sur la base d'un audit, fera état des mesures fiscales défavorables à la biodiversité et proposera de nouveaux outils permettant un basculement progressif vers une fiscalité mieux adaptée aux nouveaux enjeux environnementaux" ?

## ❖ SCÉNARIOS POUR DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA GOUVERNANCE LOCALE

### Une dotation fondée sur un concours de l'État : un terme complémentaire à la dotation superficielle

Comme pour les autres concours de l'État aux collectivités territoriales, les dotations versées aux syndicats seraient basées sur un ensemble de critères objectifs, à définir, pour tenir compte de la spécificité de l'intervention de ces syndicats.

<sup>38</sup> En effet, l'article L. 213-9-2 IV permet aux agences de l'eau de percevoir, à la demande d'un EPTB et pour le compte de celui-ci, des redevances instituées par cet établissement pour services rendus en application de l'article L. 211-7. Le produit des redevances est intégralement reversé au budget de l'établissement public territorial de bassin, déduction faite des frais de gestion.

<sup>39</sup> Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements. Rapport d'information n° 345 (2003-2004) de M. Philippe ADNOT, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 juin 2004 : Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements.

On peut citer ainsi à titre d'exemple :

- Le critère démographique (nombre d'habitants) utilisé notamment, pour la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des Communes ;
- Le critère de superficie, en km<sup>2</sup>, ou de longueur de réseau, utilisé, par exemple, pour la dotation de solidarité rurale (DSR = longueur de voirie). Pour 2012 la dotation "superficiare" des Communes, qui est un des termes de la dotation forfaitaire, voit son montant par hectare gelé à son niveau de 2010, soit 3,22 €/hectare (5,37 €/hectare en zone de montagne). La densité moyenne des cours d'eau de France est de 10 m/ha. 10 % au moins de ces cours d'eau peuvent être considérés comme nécessitant une intervention régulière.

Un lien peut être effectué avec la domanialisation des cours d'eau à enjeux. Pour un coût d'entretien de l'ordre de 1 €/ml/an, une augmentation de 1 €/ha de la dotation "superficiare" suffirait à alimenter le budget des Communes pour financer l'exécution de cette mission par l'EPAGE dont elles seraient membres.

Ce dispositif pourrait être complété par un système de péréquation et de solidarité entre territoires pour tenir compte des différences des situations, essentiellement naturelles, indépendantes des choix des collectivités concernées.

### La juste compensation d'exonérations fiscales

Les cours d'eau et les zones humides sont aujourd'hui exonérés de taxe foncière. Ce manque à gagner pour les collectivités devrait être compensé par l'État. Or on observe que cette compensation est nulle (voir tableau ci-dessous). Cette compensation doit être honorée et être affectée aux gestionnaires des cours d'eau.

Tableau 24 :

Évolution des montants constatés des compensations d'exonérations par dispositif PLF 2012).

[ Source : données d'exécution / DGFIP ]

En M €	Exécution							post-réforme FDL	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	LFI 2011	PLF 2012
<b>TAXES FONCIÈRES SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES</b>									
Personnes de conditions modestes (ECF)	251	260	265	278	290	255	244	205	210
Abattement 30% CUS									
Logements faisant l'objet de baux à réhabilitation	91	94	95	94	92	81	78	68	100
Abattement travaux antisismiques DOM									
Exonérations zones franches	8	10	11	10	15	10	9	12	6
Exonérations dans les zones franches globales d'activité (DOM)								26	10
Exonérations : logements à caractère social	6	6	5	5	3	3	8	11	16
Exonérations : activités équestres		2	2	1	1	0			
<b>Total TFPB</b>	<b>356</b>	<b>371</b>	<b>377</b>	<b>388</b>	<b>402</b>	<b>350</b>	<b>339</b>	<b>322</b>	<b>343</b>
dont variables d'ajustement						349	339	295	332
<b>TAXES FONCIÈRES SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES</b>									
erre agricole, parts départementale et régionale	323	325	321	315	265	221	197		
Terre agricole, part communale et EPCI (hors Corse)			163	166	170	173	174	174	175
Terre agricole en Corse	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Terrains plantés en bois	5	6	6	7	8	7	7	5	6
Terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles			0	0	0	0	0	0	0
Natura 2000			0	0	1	1	1	0	1
Exonération Parcs nationaux DOM			0	0	0	0	0	0	0
Exonérations dans les zones franches globales d'activités (DOM)								4	8
<b>Total TFPNB</b>	<b>330</b>	<b>333</b>	<b>492</b>	<b>491</b>	<b>446</b>	<b>404</b>	<b>382</b>	<b>186</b>	<b>191</b>
dont variables d'ajustement					265	229	206	5	7
<b>TAXE D'HABITATION</b>									
Personnes de conditions modestes (ECF)	1 141	1 165	1 189	1 207	1 227	1 233	1 319	1 290	1 274
<b>Total TH</b>	<b>1 141</b>	<b>1 165</b>	<b>1 189</b>	<b>1 207</b>	<b>1 227</b>	<b>1 233</b>	<b>1 319</b>	<b>1 290</b>	<b>1 274</b>

■ Compensations minorées à compter de 2008 ■ Compensations minorées à compter de 2009  
 ■ Prolongation en 2010 du traitement par voie contentieuse du dispositif d'allègement fiscal

## Financement issu des redevances Agence de l'eau

L'objectif est d'exploiter les avantages du système de redevance de l'Agence de l'eau, qui tiennent essentiellement au caractère de mutualisation à l'échelle du district, en requalifiant la pratique actuelle. Ce système nous semble préférable à une territorialisation trop poussée des redevances (cas de la redevance SAGE) qui est un véritable facteur de risque pour les territoires les moins peuplés.

● Le scénario de délégation de compétences des Agences de l'eau s'explique par le fait que seules les Agences de l'eau peuvent être considérées comme ayant des compétences attribuées par la loi dans le grand cycle de l'eau (par exemple la compétence mise en œuvre des SAGE). Leur capacité à intervenir est certes centrée sur le volet financier mais c'est justement le point central visé par la présente proposition. Notre point de vue, partagé, est qu'un portage direct des actions par l'Agence de l'eau serait contre-performant, en particulier vis-à-vis de l'appropriation des enjeux et objectifs par le territoire. Il s'agit donc d'utiliser cet avis partagé comme un atout pour stabiliser le mécanisme de financement des politiques utiles au SDAGE.

### Délégation de compétences des Agences de l'eau

*La règle actuelle est que les Agences de l'eau subventionnent les structures dans le cadre de leurs compétences. Ces subventions, attribuées par la voie contractuelle, sont rythmées par les différents programmes des agences.*

*Le scénario proposé repose sur une requalification de ce mécanisme : l'acte financier serait la contrepartie d'une délégation temporaire de compétences à la structure bénéficiaire.*

*L'originalité de ce scénario serait d'officialiser la pratique observée : un établissement public de l'État déléguant à des structures territoriales des compétences en lien avec le grand cycle de l'eau. La délégation de compétences est par nature limitée dans le temps et dans ses ambitions par les termes du contrat.*

*Une évolution possible serait de consacrer cette pratique en lui conférant un caractère dévolutif de compétence qui dépasse le seul acte financier de la subvention, assimilable à un marché public dans son évolution actuelle, pour sanctionner une réelle prise de responsabilité par la collectivité avec deux attributs essentiels pour elle : l'initiative dans les modalités de mise en œuvre et la sécurité économique, gage de pérennité des actions engagées. En pratique ceci se traduit par :*

- Une inscription de la compétence dans les statuts du syndicat ;
- Une dotation pluriannuelle qui renforcera les fonds propres ;
- Une co-prise en charge des obligations de résultats (avec l'État et les Agences de l'eau).

● Bien qu'apparaissant comme des cas particuliers, il est intéressant de noter qu'il existe des structures où l'Agence de l'eau intervient directement comme membre d'un syndicat à la carte. Le syndicat mixte pour l'aménagement de la vallée du Lot (bassin Adour Garonne) ou celui de l'Établissement Public du marais Poitevin (bassin Loire Bretagne), sont des exemples de ce type de montage institutionnel.

Ces précédents sont intéressants et peuvent ouvrir une réflexion sur l'éventualité de ce type de montage. Il conviendrait cependant d'en analyser en profondeur les atouts et faiblesses pour la pérennisation de la prise en charge du grand cycle de l'eau par les syndicats.

### Un cas particulier : l'Agence de l'eau membre du syndicat

## Affectation d'une part de la taxe d'aménagement au gestionnaire de cours d'eau

Un pourcentage de la nouvelle taxe d'aménagement, fondé sur le Code de l'urbanisme, pourrait être affecté à la gestion des cours d'eau.

Pour mémoire on rappellera que, jusqu'en mars 2012, les contributions de nature fiscale prévues aux articles L. 332-6 et L. 332-6-1 comprennent notamment :

- La Taxe Locale d'Équipement (TLE),
- La Taxe Départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE),
- La Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS),
- Le versement pour dépassement du plafond légal de densité,
- La participation pour dépassement du Coefficient d'Occupation du Sol,
- La redevance archéologie préventive.

Ces taxes sont assises sur les opérations de construction et essentiellement recouvrées au profit soit des Communes ou de leurs groupements, soit des Départements. Ces taxes ont pour fait générateur le permis de construire ou la déclaration préalable de travaux. Elles sont également exigibles pour les constructions réalisées en infraction à la législation sur le permis de construire. Le produit de ces taxes a été de 924 M€ pour l'année 2008, 58 % provenant de la seule TLE et 27 % de la TDENS.

Cette assiette nous semble particulièrement pertinente pour contribuer au financement du grand cycle de l'eau car c'est principalement l'urbanisation – par le double jeu des impacts qu'elle produit et des situations vulnérables qu'elle crée – qui fonde la nécessité d'agir sur le grand cycle.

## Participation au titre de la législation "eau" et "ICPE"

À l'instar du dispositif existant dans le domaine de l'urbanisme, où les autorisations ou déclarations ouvrent droit à la perception d'une série de taxes et redevances, les autorisations ou déclarations délivrées sur le fondement de l'article R. 214-1 du Code de l'environnement pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) et installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), devraient permettre d'imposer au pétitionnaire une contribution qui reste à définir.

Sur la base d'une construction juridique similaire au R.214-1, le fait générateur de cette participation serait constitué par l'acte administratif délivré par le préfet au titre des "IOTA" et des "ICPE" à savoir l'autorisation ou la déclaration.

Les nomenclatures "Eau" et "ICPE" serviraient de fondement à cette taxation.

Tableau 25 :

Nombre d'autorisations et de déclarations de la nomenclature Eau et ICPE au niveau national.

Année	Autorisations	Autorisations temporaire	Nombre de pétitionnaires bénéficiaires d'une autorisation temporaire	Déclarations
2008	1240	1475	24 591	12388
2009	412	1198	5298	3094
2010	1082	2014	21 250	10623

## Un financement fondé sur le risque

Comme évoqué précédemment, il est à la fois souhaitable et conforme à la législation de faire participer les bénéficiaires des protections contre les inondations à l'aménagement et à l'entretien des ouvrages. En particulier, les opérateurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme derrière les digues sont parfaitement fondés à participer financièrement à la gestion des ouvrages, en tant que principaux bénéficiaires de la protection générée.

Cela étant, compte tenu de la constitution des EPAGE, une partie significative de ces acteurs (Communes et EPCI à fiscalité propre) est déjà, ou sera, membres de la structure de gestion du cours d'eau. Dans ce cas, elles participent à la gestion des ouvrages et du cours d'eau à travers les cotisations versées et les fonds appelés au titre de l'autofinancement des travaux.

La question vaut cependant d'être examinée plus largement :

- d'abord parce que la protection contre les débordements d'un cours d'eau peut ne pas se limiter au périmètre administratif des membres de la structure gestionnaire ;
- ensuite parce que les Communes et les EPCI à fiscalité propre, membres de syndicats de rivière ou, demain, d'EPAGE, ne sont pas les seules à tirer avantage des protections ;
- enfin parce qu'il n'y a pas de raison de limiter ce raisonnement participatif aux seules structures publiques, tout comme dans le cas du pluvial.

Le Plan de Prévention des Risques Inondation (PPRI) pourrait également donner lieu à un volet fiscal dont il est à ce jour totalement dépourvu. Les différentes zones du PPRI ont pour effet de traduire une vulnérabilité des biens par rapport aux risques d'inondation. Ces zones pourraient comporter un barème ou un coefficient destiné à faire contribuer les Communes concernées aux efforts de prévention.

Les zones inondables n'ont pas toutes le même intérêt en terme d'enjeu économique ou humain et c'est ce qui permet d'ailleurs de proposer des stratégies différenciées entre des zones protégées (en générale urbaine) et des secteurs devant rester inondables (en général ruraux et agricoles). Ce type de stratégie peut faire intervenir des options de sur-inondation, accompagnée de compensation économique, mais elles peuvent aussi être le fruit d'une négociation globale des acteurs concernés.

### L'EXEMPLE DE LA GIRONDE

*En Gironde, dans le cadre du Référentiel Général d'Inondation, le périmètre d'étude, largement motivé par le caractère inondable de Bordeaux, couvre par exemple tout l'estuaire. Les stratégies optimales pour cette agglomération seraient une protection augmentée des zones inondables de l'embouchure, distante de près de 100 km, et une sur-inondation de certains grands marais, au plus près de la zone urbaine. Compte tenu des enjeux urbains, l'analyse coût bénéfice de cette stratégie est forcément positive à l'échelle de l'estuaire et forcément négative à l'échelle des Communes soumises à la sur-inondation !*

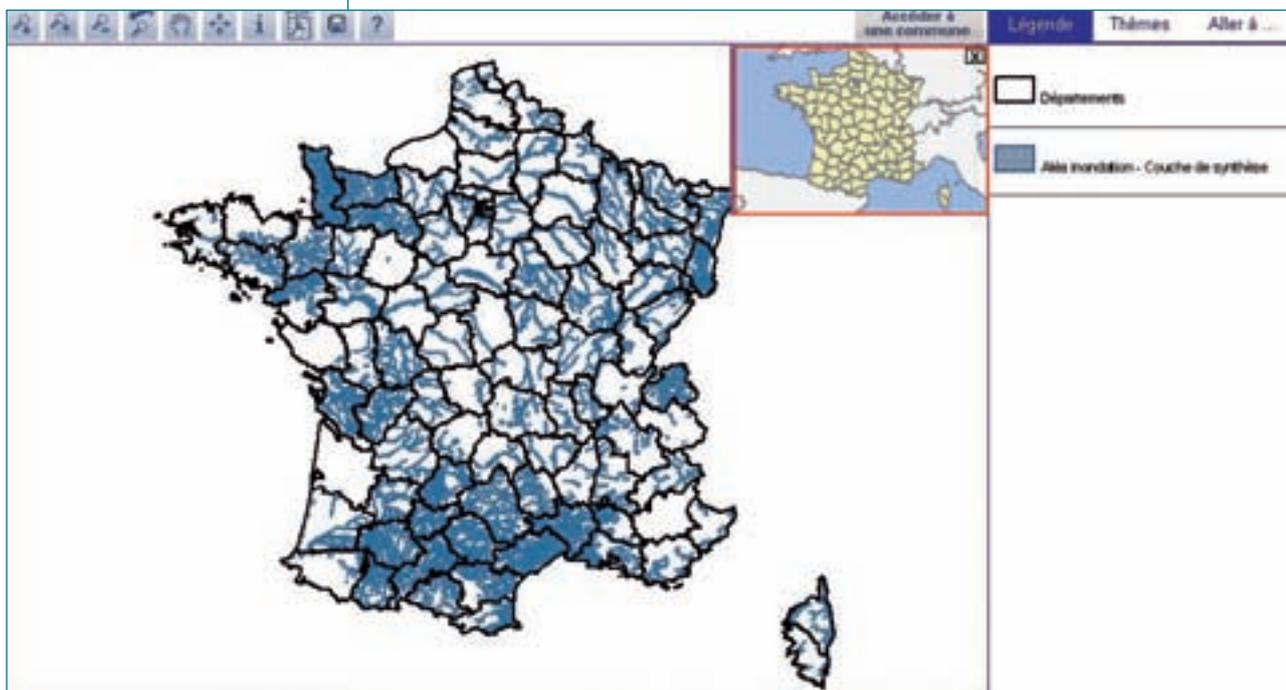
Le deuxième élément consiste à analyser à des échelles plus limitées comment le territoire peut ou non prendre en charge la protection de ces enjeux. Sans aller jusqu'à une analyse coût bénéfice, il est cependant possible de qualifier ce que représentent les zones inondables pour les finances publiques en termes de recettes. L'avantage de cette approche est de rappeler aux élus que la protection des biens est aussi une manière de préserver la richesse communale et de leur permettre d'apprécier sur le seul plan fiscal, la "rentabilité" d'une politique globale de gestion du risque. L'inconvénient de cette approche, qu'il faut immédiatement souligner, est de renforcer les motivations pour l'urbanisation des espaces *défendus* (au double sens du terme...). Seuls les PPRI peuvent jouer un rôle de garde-fou raisonné.

L'exercice réalisé sur la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec un zoom sur le secteur d'Avignon, montre que cette approche est faisable avec quelques difficultés méthodologiques :

La cartographie des zones inondables doit être disponible. Il est difficile de s'appuyer sur une cartographie trop technique, donc sujette à incompréhensions. La *cartographie informative des zones inondables* est de ce point de vue globalement satisfaisante là où elle est disponible. En règle générale, elle n'intègre pas l'impact des aménagements de protection et constitue une bonne référence. C'est un document public disponible sur Cartorisque (<http://cartorisque.prim.net/>) et il fondera sans doute la prédéfinition des TRI.

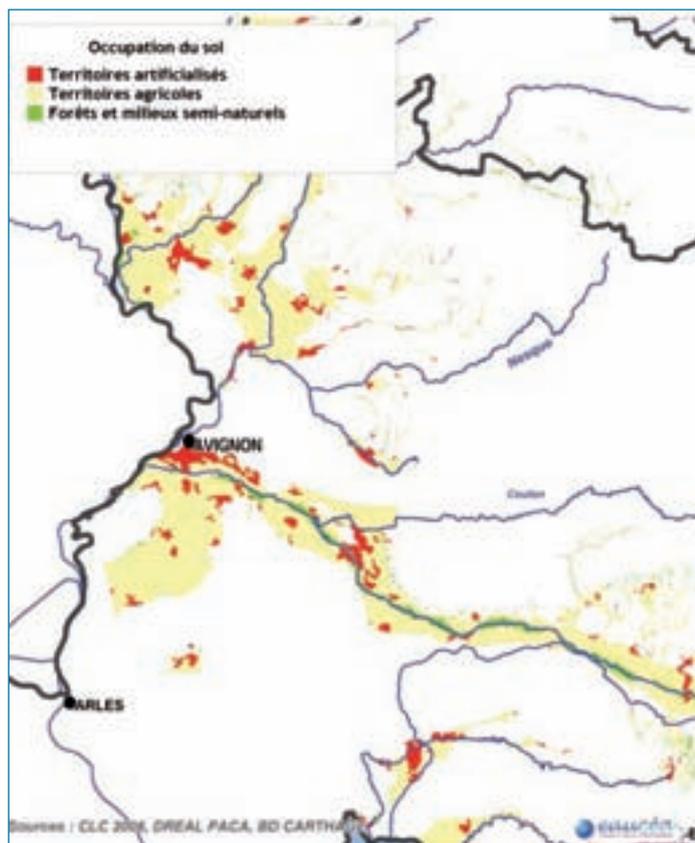
Carte 33 :

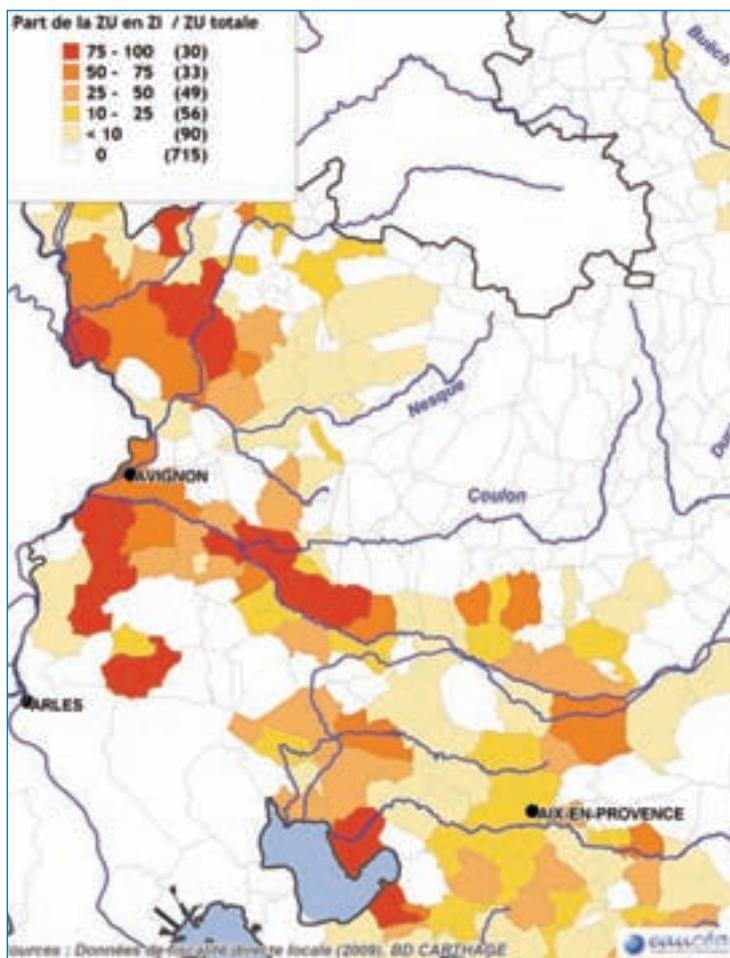
Carte de France de l'aléa inondation (source cartorisque).



Carte 34 :

Zones vulnérables au risque d'inondation dans la région d'Avignon.





Carte 35 :  
Emprise de la surface bâtie  
en zone inondable  
dans la région d'Avignon.



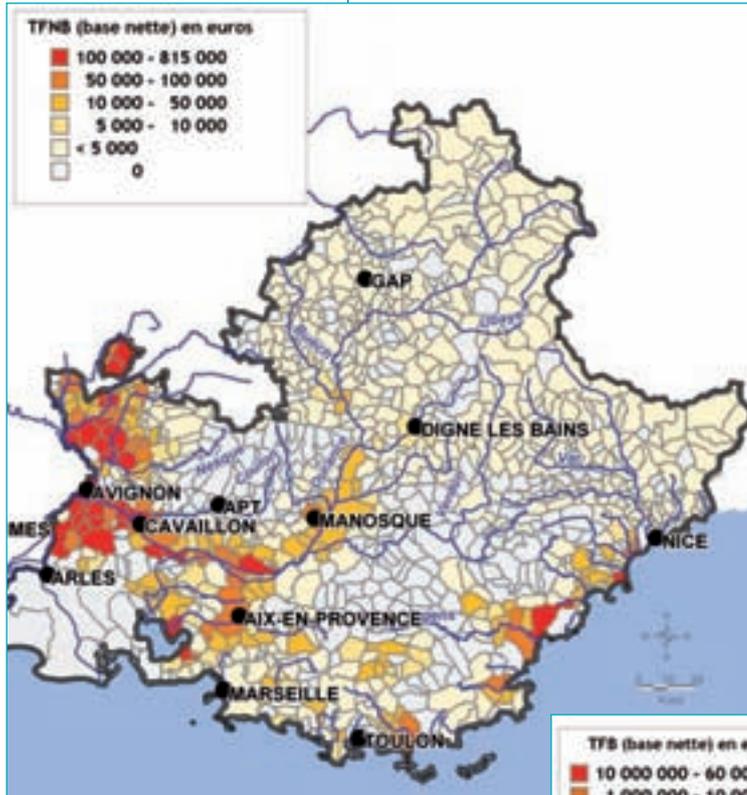
Carte 36 :  
Localisation  
des zones inondables  
en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Sur ce périmètre de 2 086 km<sup>2</sup> pour 3 206 km de linéaire de cours d'eau renseignés, il est possible de faire une analyse de l'occupation du sol en grande masse et d'identifier les principales surfaces urbanisées. Le reste est considéré comme non bâti, ce qui permet une analyse du produit de la taxe foncière issue des zones inondables, commune par commune, puis de l'agréger à différentes échelles.

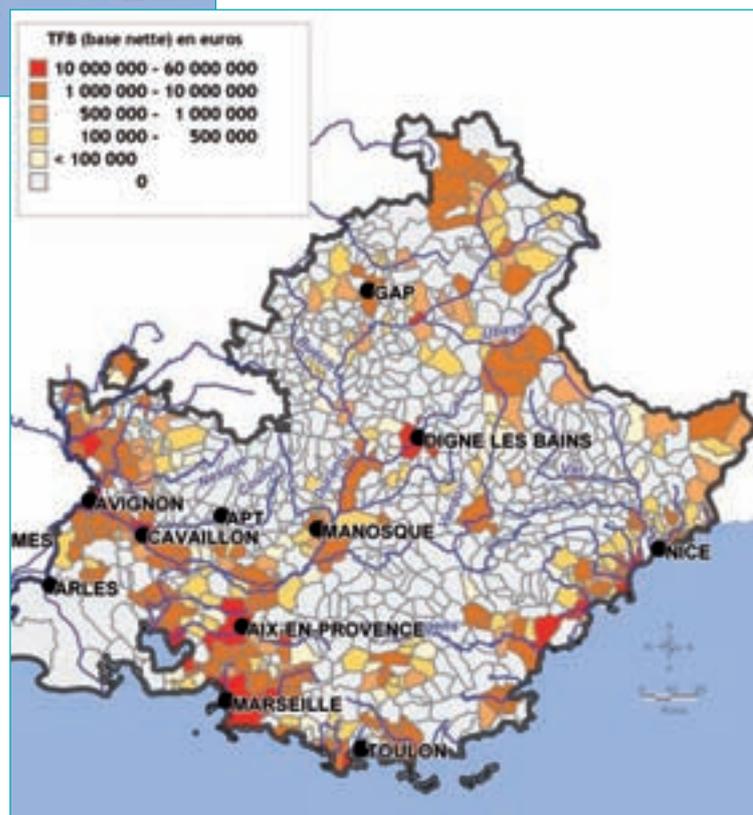
Le traitement ainsi effectué sur l'ensemble de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, fait apparaître un potentiel fiscal de 797,5 M€/an réparti entre :

- Bâti : 786 M€/an (enjeu fort)
- Non Bâti : 11,5 M€/an (zone d'expansion potentielle)

Ces valeurs sont à rapprocher de la dépense moyenne de 35 M€ / an qui est engagée, sur ce territoire, pour l'entretien des cours d'eau et la lutte contre les inondations.



Carte 37 :  
Valeur de la taxe foncière sur les propriétés bâties en zones inondables en Provence-Alpes-Côte d'Azur.



Carte 38 :  
Valeur de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties en zones inondables en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

# En bref

- ...❖ *La mise en œuvre d'une réforme de la gouvernance locale concernant le grand cycle de l'eau ne peut être dissociée de la mobilisation de nouvelles ressources spécifiques. C'est en effet à cette condition que les EPAGE disposeront d'une capacité d'autofinancement qui soit à la hauteur des enjeux, en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les inondations et la mise en œuvre des programmes de mesure des SDAGE.*
- ...❖ *Les premières investigations sur des dispositifs financiers ont permis d'identifier plusieurs sources potentielles pour répondre à cet enjeu :*
  - *au niveau central : création d'une dotation ou majoration de dotations existantes fondées sur des critères surfaciques et démographiques et/ou sur la compensation des exonérations fiscales foncières et/ou les autorisations et déclarations au titre de la loi sur l'eau ;*
  - *au niveau district : évolution des subventions de fonctionnement vers un cadre contractuel pluriannuel associé à une dotation ;*
  - *au niveau territorial : la réaffectation d'une partie du produit des taxes d'urbanisme et/ou de la taxe foncière sur le non bâti (TFNB), assise ou pas sur l'exposition aux risques.*
- ...❖ *Ces propositions sont toutes basées sur des assiettes parfaitement légitimes pour contribuer au financement du grand cycle de l'eau.*
- ...❖ *La solution optimale portera vraisemblablement sur un mélange plus ou moins subtil de ces différentes options, ce qui aurait l'avantage :*
  - *d'établir un lien plus formel entre les différents corps bénéficiaires d'une gestion équilibrée du grand cycle de l'eau et les charges publiques que cette dernière impose ;*
  - *de limiter l'impact auprès des différents contributeurs publics, dans un contexte de tension des finances publiques.*

**Au final, le besoin financier à couvrir ne représenterait qu'une très faible majoration de la charge fiscale actuelle, d'autant plus acceptable qu'elle permettrait de répondre durablement aux enjeux du grand cycle de l'eau, tant pour les territoires que pour la nation.**

# LES PISTES D'ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES POUR LA MODERNISATION DE LA GESTION DES COURS D'EAU

Les propositions du présent rapport visent la modernisation et la rationalisation de la législation des cours d'eau en France.

Cette modernisation implique deux niveaux d'évolution des textes. L'un portant sinon sur l'évolution, du moins l'optimisation, de l'organisation actuelle de la gestion des cours d'eau et de leurs bassins versants, l'autre visant à mieux consacrer la dimension environnementale des cours d'eau.

## ❖ ÉLÉMENTS DE RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA GESTION DES COURS D'EAU

Les propositions d'évolution, de l'organisation territoriale se traduisent par des évolutions nécessaires d'un certain nombre de dispositions se trouvant essentiellement dans le Code de l'Environnement, dans Code Général des Collectivités Territoriales et dans le Code de l'Urbanisme.

Ces dispositions viseraient :

- d'une part à identifier sous le terme d'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes "fermés" œuvrant en faveur de la gestion des cours d'eau et de leur bassin-versant et acceptant les termes du statut.

*NB : Cela suppose une évolution d'un certain nombre de structures ne répondant pas, dans leur fonctionnement actuel, aux termes de ce statut. Dans certains cas, l'exigence d'une seule structure par bassin-versant unitaire entraînera des fusions ou disparitions de structures.*

- d'autre part à préciser les synergies possibles avec les structures définies comme Établissements Publics Territoriaux de Bassin recentrées sur les groupements de bassins.

### Au titre du Code de l'environnement

- L'inscription du terme EPAGE est destinée faciliter la compréhension du jeu d'acteurs et des responsabilités dans le domaine de la gestion de l'eau et à imposer un vocabulaire standardisé en matière d'organisme gestionnaire des cours d'eau et de leur bassin-versant.

Il pourra s'agir par exemple de :

- Modifier l'article L. 212-4 du Code de l'environnement en supprimant le terme : "des établissements publics locaux" et en la remplaçant par "établissement public d'aménagement et de gestion des eaux".

Cet article dispose qu'une commission locale de l'eau est constituée 1° "de représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics locaux et, s'il existe, de l'établissement public territorial de bassin..."

*Il apparaît nécessaire d'inscrire le terme EPAGE en lieu et place des autres appellations relatives à l'intercommunalité du grand cycle de l'eau*

- Modifier l'article L. 215-16 du Code de l'environnement<sup>40</sup>, en supprimant le terme : "le groupement de Communes ou le syndicat compétent", et en le remplaçant par le terme "Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux".

L'introduction du terme EPAGE permet de clarifier et d'asseoir le rôle et la place de l'intercommunalité de l'eau, notamment dans la prise en charge de l'entretien des cours d'eau et des ouvrages de protection contre les inondations.

Il participe à une clarification du rôle des Communes et des EPCI à fiscalité propre au travers de leur groupement spécialisé dans la prise en charge des cours d'eau à l'échelle des bassins versants.

#### ● Afin d'associer des missions aux EPAGE, il pourra s'agir de créer un article L. 213-12-1 du Code de l'environnement

- "Pour faciliter, à l'échelle d'un cours d'eau et de son bassin-versant, la mise en œuvre opérationnelle des actions inscrites aux plans de gestion prévus par les articles L.215-14 à L.215-18 du Code de l'environnement, les Communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent s'associer au sein d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux.

Cet établissement public est constitué et fonctionne, selon les cas, conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales régissant les établissements constitués en application des articles L. 5212-1 à L. 5212-17 du Code général des collectivités territoriales ou au titre des articles L. 5711-1 à L. 5723-1 du Code général des collectivités territoriales.

Le préfet coordonnateur de bassin délimite par arrêté et après avis de la commission départementale de coopération intercommunale et, le cas échéant, de l'établissement public territorial de bassin et, s'il y a lieu, après avis de la commission locale de l'eau, le périmètre d'intervention de cet établissement public.

*L'établissement public territorial de bassin assure conformément au principe de subsidiarité la coordination des plans de gestion visés à l'article précédent à l'échelle du bassin".*

Il est nécessaire de prévoir que la spécialisation des syndicats mixtes *fermés* ou les syndicats intercommunaux qui assument des missions d'intérêt public local dans le domaine de la gestion des cours d'eau sera constatée par le préfet qui les homologue, en s'assurant que les statuts de ces structures comportent les compétences suivantes :

#### À titre obligatoire, il pourrait s'agir :

- d'entretien régulier du cours d'eau (définition réglementaire) ;
- de gestion d'ouvrages hydrauliques intéressant les enjeux quantitatifs et de régulation hydraulique (hors lutte contre les inondations) ;
- de restauration hydromorphologique des cours d'eau (action sur le profil en long et en travers) ;
- d'amélioration ou préservation de la dynamique sédimentaire (recharge sédimentaire, continuité ou fixation, protection du cordon dunaire) ;
- d'amélioration ou préservation de la continuité écologique (effacement d'obstacle) ;
- d'accompagnement des collectivités (Plans communaux de sauvegarde...) ;
- de travaux de protection, d'entretien, diagnostic d'ouvrages de protection, suivi de brèches ;
- d'accompagnement des politiques publiques: PLU SCOT SDAGE ;

*Il apparaît nécessaire d'associer des missions liées à la gestion des cours d'eau et leur bassin-versant aux EPAGE*

<sup>40</sup> L'article L. 215-16 dispose que "Si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par l'article L. 215-14, la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé dans laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé. Le maire ou le président du groupement ou du syndicat compétent émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés. Il est procédé au recouvrement de cette somme au bénéfice de la commune, du groupement ou du syndicat compétent, comme en matière de créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine".

- de participation à des commissions spécialisées : CLE, Comité de bassin, commission territoriale, commission migrants... ;
- de secrétariat de la CLE pour les SAGE et suivi ;
- de définition et suivi des PAPI et PSR ;
- d'élaboration et suivi des Contrats de milieu ;
- de définition de règle de partage quantitatif de la ressource en eau : volumes prélevables, soutien d'étiage ;
- de définition d'espaces de liberté ;
- d'organisation de la préservation des zones humides.

**À titre optionnel, il pourrait s'agir :**

- de gestion piscicole (hors halieutique) ;
- de contrôle ou éradication des espèces invasives (faune, flore) ;
- de maîtrise du foncier ;
- de gestion d'un réseau d'alerte ;
- de suivi hydrologique et hydraulique en crue, caractérisation de l'aléa ;
- de gestion de barrage ou d'un système de régulation hydraulique (vannes, canaux, pompes, etc.) ;
- de maîtrise du foncier et ralentissement dynamique ;
- de suivi des enjeux en zone inondable, analyse Coûts Avantages, analyse de vulnérabilité ;
- d'élaboration et suivi de DOCOB Natura 2000 ;
- de définition locale d'enjeu en lien avec les pratiques agricoles et l'aménagement rural (pollution diffuse, ruissellement, érosion) ;
- de définition de stratégie de protection d'aire d'alimentation de captage ;
- d'organisation des activités, usages et fréquentation des sites naturels et de biotopes ;
- de recensement, création et bancarisation de données techniques, environnementales et socio-économiques à l'échelle des bassins versants (exemple réseau de suivi).

**Cette homologation devra respecter le principe d'un EPAGE par bassin-versant unitaire.**

- Les EPAGE auront pour financement les contributions de leurs membres et, le cas échéant, une contribution annuelle des Agences de l'eau.

Ces ressources pourront être complétées par :

- Une fiscalité transférée (exemple de fraction de la taxe hydroélectrique ou de la TGAP ou de la taxe granulat) ;
- D'autres contributions spécifiques (issues de l'État) ;
- Des produits du domaine public ;
- Des participations au titre de la législation "eau" et "ICPE" ;
- Des redevances pour services rendus.

**Ces propositions pourront être complétées et précisées en fonction des scénarios de financements retenus (chapitre 2, p.119) .**

*Il apparaît nécessaire de préciser les modes de financements correspondant aux missions assumées par les EPAGE*

- Afin de définir l'articulation EPTB/EPAGE, il pourra s'agir par exemple de :

Modifier l'article L. 213-12<sup>41</sup> du Code de l'environnement

Supprimer "d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique" et remplacer par "groupement de bassins"

Cette proposition de modification a pour objet de circonscrire l'intervention des EPTB aux groupements de bassins.

Il s'agit dans les faits d'une clarification de vocabulaire. La notion de bassin-versant étant une notion *gigogne*, les termes de bassins et de sous-bassins ne permettent pas de préciser les notions de subsidiarité recherchées dans l'organisation de la gestion des cours d'eau et des fleuves. Il est proposé de les remplacer par la notion de cours d'eau et son bassin-versant pour désigner l'échelle locale des EPAGE et de groupements de bassins pour désigner l'échelle de mutualisation et de coordination EPTB<sup>42</sup>.

Ainsi, l'édifice des maîtrises d'ouvrage publiques dans le domaine de l'eau en ressortirait simplifié et rationalisé. Aux EPAGE le cours d'eau et son bassin-versant, aux EPTB l'échelle de regroupement des bassins versants (bassin hydrographique de l'ensemble des cours d'eau affluents).

### Au titre du Code Général des Collectivités Territoriales

- Il s'agit de donner la possibilité aux Communes et aux EPCI de se regrouper en syndicat mixte, prenant la forme d'un syndicat mixte *fermé*, identifié sous la dénomination d'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

- Lorsque l'EPTB existe, il pourra s'agir de donner la possibilité à l'EPAGE d'en être membre.

*"En matière de gestion de cours d'eau, la rationalisation et l'optimisation des interventions nécessite une interrelation étroite entre tous les niveaux de gestion territoriale. Aussi, il est préconisé que les EPAGE soient membres des EPTB."*  
 Cette possibilité est déjà ouverte de façon générique par l'article L 5711-4 du CGCT, permettant au SMF d'être membre d'un SMO.

### Au titre du Code de l'urbanisme

- L'identification des EPAGE et EPTB comme personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme pourrait être donnée sur la base des articles L123-13 et articles L123-9.

<sup>41</sup> L'article L. 213-12 du Code de l'environnement relatif aux EPTB dispose que "Pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin. Cet organisme public est constitué et fonctionne, selon les cas, conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales régissant les établissements constitués en application des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 ou des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du même code. Le Préfet coordonnateur de bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées et, s'il y a lieu, après avis de la commission locale de l'eau, le périmètre d'intervention de cet établissement public. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article".

<sup>42</sup> Sachant que les termes de mutualisation, d'animation et de coordination, qui caractérisent l'EPTB, supposent intrinsèquement l'existence d'une pluralité de membres concernés par ces fonctions ; alors que l'unité (d'où bassin unitaire) ne suppose aucune coordination, par exemple.

*Il apparaît nécessaire de définir l'articulation entre EPTB et EPAGE*

*Il apparaît nécessaire de donner la possibilité aux Communes et aux EPCI de se regrouper au sein de syndicats mixtes identifiés sous la dénomination d'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux*

*L'EPAGE peut être membre de l'EPTB lorsqu'il existe*

*Il apparaît nécessaire de reconnaître les EPAGE et les EPTB comme personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme*

## ... ÉLÉMENTS DE RÉFORME PROPOSÉS

### POUR UNE MODERNISATION DE LA PRISE EN CHARGE PUBLIQUE DE COURS D'EAU NON DOMANIAUX

À moyen et long terme, l'affirmation du caractère public de la gestion des cours d'eau dans les textes apparaît nécessaire (cf. p.113).

Ainsi, en toute rigueur, le renforcement de l'organisation territoriale de la gestion des cours d'eau devra s'accompagner à plus ou moins brève échéance, d'une réforme plus profonde du droit positif. Il s'agira d'identifier dans le CGCT une compétence *Cours d'eau* qui ne peut, sans cela, relever que d'une articulation par le Code de l'Environnement, via habilitation du préfet au titre de l'intérêt général.

Les propositions d'évolution, de la prise en charge des cours d'eau non domaniaux se traduisent par des évolutions nécessaires d'un certain nombre de dispositions se trouvant essentiellement dans le Code de l'Environnement, le Code Général des Collectivités Territoriales et dans le Code Général de la propriété des personnes publiques.

#### Dans le Code de l'environnement

● L'analyse de la jurisprudence actuelle tendrait vers une définition légale du cours d'eau et de ses annexes telle que suit :

“Constitue un cours d'eau un écoulement, permanent ou intermittent, d'eaux courantes, dans un lit naturel ou artificialisé, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année, attesté le plus souvent par la présence d'éléments écologiques caractéristiques des milieux aquatiques permanents ou intermittents.” Selon la lecture de la jurisprudence : “ Cet écoulement serait considéré comme indépendant des eaux de ruissellement dues aux précipitations”. On peut lire également qu'un canal affecté à l'écoulement normal des eaux d'un bassin-versant pourra être assimilé à un cours d'eau artificiel<sup>43</sup>”

On notera cependant que cette définition reste à stabiliser notamment sur les points suivants :

- La question de l'assimilation des ouvrages artificiels reste un questionnement fort et dont les enjeux ne sont pas négligeables. Qu'il s'agisse d'un canal d'irrigation, de transport, d'hydroélectricité ou d'un réseau de drainage, l'assimilation “systématique” à un cours d'eau et donc l'application de l'ensemble de la réglementation relative à l'intervention sur les cours d'eau apparaîtrait problématique. L'approche fonctionnelle de l'écoulement considéré semble fondamentale. Un canal affecté à l'écoulement normal des eaux d'un bassin-versant pourrait être assimilé à un cours d'eau si les enjeux environnementaux et ceux liés à l'évolution de ses fonctionnalités fondatrices le justifient.

On notera que certains courants de doctrine semblent cependant pencher pour une assimilation des canaux aux cours d'eau<sup>44</sup>.

- La notion d'alimentation par une source et de débit “suffisant la majeure partie de l'année” interroge sur les cas particuliers de certain type de cours d'eau notamment en zone méditerranéenne<sup>45</sup>.
- La réflexion porte également sur l'opérationnalité de ce type de définition d'un point de vue du risque d'inondation. Des cours d'eau très intermittents pouvant être l'objet de débits importants ayant des conséquences potentiellement catastrophiques surtout s'ils ne font pas l'objet d'une prise en compte.

*Poser une définition légale du cours d'eau et de ses annexes au vu des enjeux modernes de gestion*

<sup>43</sup> Cf. jurisprudence Tribunal administratif Marseille Publié au recueil Lebon lecture du vendredi 11 juillet 1975

<sup>44</sup> Cf. F. AHOULOUMA, “L'évolution conjoncturelle de la définition de la notion de cours d'eau” in Revue Lamy des Collectivités Territoriales, février 2012, n° 76, pages 34-39

<sup>45</sup> cf. étude visant à la définition d'une méthode de caractérisation des cours d'eau de type méditerranéens a été menée en 2007 : “Définition d'une méthode de caractérisation des cours d'eau de type méditerranéen et application dans le cadre de la DCE, Agence de l'Eau RM&C, Maison Régionale de l'Eau, Sogreah, Hervé Gomila et ASca, sept. 2007”

## Dans le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques

- Il pourra s'agir de compléter les motifs d'intérêt général justifiant l'appropriation publique des cours d'eau en modifiant l'article L. 21111-12 en y ajoutant "la préservation de l'environnement et de la ressource en eau"

- Les cours d'eau non domaniaux sont déjà l'objet de servitude d'utilité publique : servitudes de passage des engins mécaniques servant à l'entretien, servitude de dépôt des produits de curage.

La proposition consiste à identifier les cours d'eau eux-mêmes comme objet d'une servitude d'utilité publique. L'objectif étant d'imposer aux propriétés riveraines la continuité écologique de ces entités.

Aussi, il est proposé de compléter la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols définies par le Code de l'urbanisme dans ses articles L. 123-1 et L. 126-1 et dont la liste est fournie par l'annexe à l'article R. 126-1 du Code de l'urbanisme.

## Dans le Code Général des Collectivités Territoriales

- Les enjeux collectifs de sécurité des biens et des personnes attachés aux ouvrages de protection contre les inondations (digues) se heurtent indéniablement au statut de la propriété privée.

Les propriétaires privés, riverains des cours d'eau non domaniaux, sont désormais obligés, depuis la LEMA de 2006, de supporter seuls l'intégralité de la charge de l'entretien et du suivi (étude de danger) de ces ouvrages qui intéressent en pratique la collectivité dans son ensemble.

Ces propriétaires assument une obligation collective qui est très clairement disproportionnée par rapport à leur statut de propriétaire, à leurs droits et leurs obligations. Cette réponse législative constitue en pratique une véritable impasse.

Par ailleurs, il n'est pas satisfaisant sur le plan des principes de se reposer sur les initiatives privées pour répondre à des enjeux de sécurité publique.

Aussi, il est proposé de procéder à une qualification législative de ces ouvrages de protection qui soient en rapport avec leur fonction réelle.

C'est dans cet esprit qu'il est proposé de retenir pour les digues la qualification générique d'équipements collectifs (ou publics) et de rattacher les ouvrages de protection à l'article L. 1311-15 du Code général des collectivités territoriales.

*Compléter les motifs d'intérêt général justifiant l'appropriation publique des cours d'eau*

*Constituer une servitude d'utilité publique sur les cours d'eau à enjeu environnementaux*

*Qualifier les digues de protection d'équipements publics ou collectifs*

### Le constat d'un droit de riveraineté "démembré"

L'essentiel du droit de riveraineté figure dans le Code de l'environnement. Les droits des riverains sont décrits aux articles L. 215-1 et suivants.

Dès lors, il est permis de s'interroger sur les raisons du maintien dans le Code civil de deux articles relatifs au droit des riverains sur l'eau courante :

L'article 644 "Celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public par l'article 538 au titre " De la distinction des biens ", peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même

en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire".

L'article 645 "S'il s'élève une contestation entre les propriétaires auxquels ces eaux peuvent être utiles, les tribunaux, en prononçant, doivent concilier l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété; et, dans tous les cas, les règlements particuliers et locaux sur le cours et l'usage des eaux doivent être observés".

Le droit du foncier (lit et berges) et les obligations afférentes sont inscrites dans le Code de l'environnement; le droit sur les eaux dans le Code civil. Cette dichotomie ne doit pas manquer d'interpeller le législateur sur l'actualité de cette division.

# CONCLUSION

**L**es besoins de consolidation du cadre institutionnel de la prise en charge des cours d'eau apparaissent comme une préoccupation partagée par de nombreux acteurs à l'échelle nationale.

L'affirmation d'un cadre de gouvernance, défini et opérationnel à l'échelle locale, objectivant les compétences et les moyens nécessaires, est proposé au travers du cadre EPAGE (Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

Au-delà d'une clarification de l'organisation existante, cette proposition a l'ambition d'affirmer l'exercice d'une mission de service public, organisée à l'échelle des bassins versants.

L'enjeu de cette modernisation n'est pas seulement d'acter une mutation, déjà en cours depuis de nombreuses années, concernant la prise en charge d'une gestion intégrée des cours d'eau. Il s'agit bien de rendre possible le maintien du niveau de prise en charge actuel et sa progression nécessaire pour répondre aux obligations de résultats désormais imposés par les politiques de gestion des cours d'eau et de prévention des inondations (Directives européennes et ambitions nationales sur les ouvrages hydrauliques).

La réflexion menée dans le présent rapport a été centrée sur la gestion de cours d'eau, ces mêmes interrogations sont sans doute à élargir à la gestion de tout type de masse d'eau (eaux souterraines, littoral...).

**La réflexion proposée dans le présent rapport se veut ouverte à des relais politiques, administratifs, sociaux, économiques et juridiques pour contribuer efficacement à une modernisation de l'organisation de la gestion des cours d'eau.**

# GLOSSAIRES

## ... GLOSSAIRE EAU

- ACB : Analyse Coût-Bénéfice
- AEP: Alimentation en eau potable
- AESN : Agence de l'Eau Seine Normandie
- AE RM&C : Agence de l'Eau Rhône Méditerranée & Corse
- AJCT : revue d'Actualité Juridique des Collectivités Territoriales
- ASA: Association Syndicale Autorisée
- ASP : Association Syndicale de Propriétaires
- ARPE: Agence Régionale Pour l'Environnement et l'écodéveloppement
- CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
- CATEL : Cellule d'assistance technique à l'entretien du littoral
- CATEM : Cellule d'Assistance Technique à l'Entretien des Milieux
- CATER : Cellule d'Animation Technique pour l'Eau et les Rivières
- CEPRI: Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation
- C. Env: Code de l'environnement
- CGCT: Code général des collectivités territoriales
- CGEDD: Général de l'Environnement et du Développement Durable
- CGI : Code général des impôts
- CNE: Comité National de l'Eau
- CMI: Commission Mixte nationale Inondations
- COPRNM: Conseil d'Orientation Pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs
- CSP : Code de la Santé Publique
- CU : Code de l'Urbanisme
- DCE: Directive-cadre sur l'eau
- DDAF: Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
- DDE : Direction Départementale de l'Équipement
- DDT M: Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
- DGE: Dotation globale d'équipement
- DGF: Dotation globale de fonctionnement
- DPF: Domaine public fluvial
- DI: Direction européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'Inondation
- DICRIM: Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
- DIG : Déclaration d'Intérêt Général
- DIREN: Direction Régionale de l'Environnement (actuelle DREAL)
- DOCOB : Document d'Objectif
- DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- DRE: Directions Régionales de l'Équipement
- DRIRE: Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
- EAIP: Enveloppe Approchée des Inondations Potentielles
- EPAGE: Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
- EPRI: Évaluation Préliminaire des Risques Inondation
- EPTB: Établissement Public Territorial de Bassin
- FCTVA : Fond de Compensation de la Taxe sur les Valeurs Ajoutées
- FNSE : Fonds national de solidarité pour l'eau
- GIP : Groupement d'Intérêt Public
- GMA: Gestionnaire des milieux aquatiques
- ICPE : Etablissements Classés pour la Protection de l'Environnement
- IOTA : Installations, Ouvrages, Travaux et Activités
- LEMA: Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006
- MEDDTL : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
- PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur
- PAPI: Programme d'Actions de Prévention des Inondations

- PCB: Préfet Coordonnateur de Bassin
- PCS: Plans Communaux de Sauvegarde
- PDM: Programme De Mesure
- PGRI: Plan de Gestion du Risque Inondation
- PLU: Plan Locaux d'Urbanisme
- PNR: Parc Naturel Régional
- PPR: Plan de Prévention des Risques (PPRI: PPR inondations)
- PSR: Plan Submersions Rapides
- RGPP: Réforme Générale des Politiques Publiques
- RRGMA: Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques
- SAGE: Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SAR: Société d'Aménagement Régionale
- SCOT: Schéma de COhérence Territoriale
- SDAGE: Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SDCl: Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
- SI: Syndicat Intercommunal
- SIVOM: Syndicat de Communes Intercommunal à Vocation Multiple
- SIVU: Syndicat de Communes Intercommunal à Vocation Unique
- SM: Syndicat Mixte
- SMF: Syndicat Mixte Fermé
- SMO: Syndicat mixte ouvert
- SNGRI: Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation
- SYMADREM: Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer
- Taux CATNAT: taux de prélèvement du fonds de prévention des risques naturels majeurs
- TDENS: Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles
- TFNB: Taxe Foncière sur le Non Bâti
- TGAP: Taxe Générale sur les Activités Polluantes
- TLE: Taxe Local d'Equipement
- TRI: territoire à risque important d'inondation
- ZEC: Zone d'Expansion de Crues
- ZSCE: Zone Soumise à Contraintes Environnementales

### ...✦ GLOSSAIRE STRUCTURATION (EXTRAIT DE LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES / GUIDE PRATIQUE)

- **Les dispositions institutionnelles et financières relatives à l'intercommunalité se trouvent dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT).**
- **Les dispositions fiscales se trouvent dans le Code général des impôts (CGI).**
- **Agence départementale:** établissement public regroupant un Département, des Communes et des établissements publics intercommunaux régi par l'article L. 5511-1 du CGCT.
- **Commission départementale de la coopération intercommunale:** commission composées d'élus locaux, présidée par le préfet, régie par les articles L. 5211-42 et suivants du CGCT.
- **Communauté de Communes:** EPCI régi par les articles L. 5214-1 et suivants du CGCT. Cet EPCI, réservé au milieu rural et petit urbain, ne comporte pas de seuil démographique.
- **Communauté d'agglomération (CA):** EPCI régi par les articles L. 5216-1 et suivants du CGCT de plus de 50 000 habitants autour d'au moins une commune centre de plus de 15 000 habitants.  
Ce dernier seuil ne s'applique pas lorsque la CA comprend le chef-lieu ou la commune la plus importante du Département. Le seuil de 50 000 est réduit à 30 000 lorsque la CA comprend le chef-lieu du Département. Ce seuil peut également être apprécié en prenant en compte la population DGF à la double condition qu'elle excède le seuil d'au moins 20 % et la population totale de plus de 50 %.
- **Communauté urbaine:** EPCI régi par les articles L. 5215-1 et suivants du CGCT de plus de 450 000 habitants.
- **Dotations d'intercommunalité:** cette dotation constitue l'une des deux composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'autre part étant la dotation de compensation.

- **Entente intercommunale** : groupement de Communes et/ou d'EPCI sans personnalité juridique régi par les articles L. 5221-1 et suivants du CGCT.
- **Entente interdépartementale** : groupement de Départements sans personnalité juridique régi par les articles L. 5411-1 et suivants du CGCT.
- **Entente inter régionale** : établissement public regroupant des Régions régie par les articles 5621-1 et suivants du CGCT.
- **Établissement public de coopération intercommunale (EPCI)** : catégorie d'établissements publics définie à l'article L. 5212-1-1 et regroupant le syndicat de Communes, la communauté de Communes, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine, la métropole et le syndicat d'agglomération nouvelle.
- **Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à FP)** : se classent dans cette catégorie les communautés de Communes, communautés d'agglomération, communautés urbaine et syndicats d'agglomération nouvelle. Ces établissements publics disposent du pouvoir fiscal de lever l'impôt.
- **Établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre** : se classent dans cette catégorie les syndicats de Communes et les syndicats mixtes. Ces structures ne disposent pas d'un pouvoir fiscal. Elles sont financées par les contributions de leurs membres.
- **Groupement de collectivités territoriales** : catégorie d'établissements publics définie à l'article L. 5211-1 comprenant les EPCI, les syndicats mixtes fermés, les syndicats mixtes ouverts, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.
- **Groupement de Communes** : catégorie d'établissements publics qui agit en lieu et place des Communes, synonyme d'EPCI.
- **Institution d'utilité commune interrégionale** : groupement de Régions sans personnalité juridique régi par les articles L. 5611-1 et suivants du CGCT.
- **Institution ou organisme interdépartementaux** : établissement public regroupant des Départements régie par les articles 5421-1 et suivants du CGCT.
- **Métropole** : groupement de Communes régi par les articles L. 5217-1 et suivants du CGCT regroupant un ensemble de Communes de plus de 500 000 habitants.
- **Pôle métropolitain** : établissement public regroupant des EPCI à fiscalité propre régi par les articles L. 5731-1 et suivants du CGCT formant un ensemble de plus de 300 000 habitants, l'un d'entre eux comptant plus de 150 000 habitants. Ce dernier seuil est abaissé à 50 000 habitants si l'un des EPCI concerné est limitrophe d'un État étranger.
- **Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)** : document prévu par l'article L. 5210-1 du CGCT servant de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale. Depuis la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, il constitue la base légale des décisions de création, modification de périmètre, transformation ou fusion d'EPCI ainsi que la suppression, transformation et fusion de syndicats de Communes ou de syndicats mixtes
- **Syndicat d'agglomération nouvelle** : groupement de Communes régi par les articles L. 5332-1 et suivants du CGCT.
- **Syndicat de Communes (ou syndicat intercommunal)** : groupement de Communes régi par les articles L. 5212-1 et suivants du CGCT. Les termes SIVU (syndicat à vocation unique) et SIVOM (syndicat à vocation multiple) constituent des vocables historiques n'ayant plus de valeur juridique.
- **Syndicat mixte** : catégorie d'établissement public comprenant les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts.
- **Syndicat mixte fermé** : groupement de Communes et/ou d'EPCI régis par les articles L. 5711-1 et suivants du CGCT.
- **Syndicat mixte ouvert** : groupement régi par les articles L. 5721-1 et suivants du CGCT pouvant être constitué des institutions d'utilité commune interrégionales, des Régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des Départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des Communes, des syndicats mixtes ouverts ou fermés compétents en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou d'élimination des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics. Le syndicat mixte ouvert doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

# BIBLIOGRAPHIE

- “Étude des structures gestionnaires de milieux aquatiques de la région Provence-Alpes-Côte d’Azur”, ARPE Provence-Alpes-Côte d’Azur, mars 2010.
- *Diagnostic des structures de gestion des milieux aquatiques en Languedoc Roussillon-proposition de pérennisation*, novembre 2011, Région Languedoc Roussillon
- *Référentiel emploi salaire des métiers liés à la gestion des milieux aquatiques 2011*, Association rivière Rhône-Alpes.
- Rapport public 2010 du Conseil d’État : *L’eau et son droit*.
- Rapport de Peretti, juillet 2011.
- *Les services publics d’eau et d’assainissement : des évolutions encourageantes*, Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, février 2011.
- *Guide pratique de détermination – notion de cours d’eau*, Version actualisée du 2 novembre 2011, Région MIP.
- *Guide “SDAGE et Urbanisme” : comment concilier urbanisation et gestion de l’eau*, Agence de l’eau, DREAL bassin Rhône Méditerranée.
- *Les concours financiers de l’État aux collectivités territoriales : Chapitre 6 : Les collectivités locales en chiffres 2011*, Direction générale des collectivités locales (DGCL), 2011.
- *Annexe 9 du rapport de l’Observatoire des finances locales, les finances des collectivités locales en 2011*, Observatoire des Finances Locales, rapport présenté le 12 juillet 2011.
- *Articulation de la gestion du risque inondation avec la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques : quel rôle pour les SAGE ?*  
- Volume 1/2 - *Analyse comparée des documents de planification et programmation territoriaux*  
- Volume 2/2 - *Éléments d’orientation pour définir le contenu des volets inondations des SAGE*  
DREAL Languedoc-Roussillon, septembre 2011.
- *Bilan des PAPI 2003-2009 : la vision des acteurs de terrain*, CEPRI (Centre Européen de Prévention du Risque d’Inondation), 16 novembre 2009.
- *Rapport d’information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la clarification de la répartition des compétences entre l’État et les collectivités territoriales*, M. Antoine Lefèvre Sénateur - Sénat N° 283 - Session ordinaire de 2010-2011, enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2011.
- *Journée technique Digués / Risques d’inondation - Europôle de l’Arbois, Aix en Provence*, Réseau Régional des gestionnaires de Milieux Aquatiques, ARPE Provence-Alpes-Côte d’Azur, 9 juin 2011.
- *Évaluation des contrats d’animation rivière* Agence de l’eau Seine Normandie, Aude Charrier, Élève du Mastère d’Action Publique de l’École Nationale des Ponts et Chaussées, juin 2011.
- *Extrait JAUNE 2011*, Agence Eau, 2011.
- *Quels rôles pour les instruments économiques*, Synthèse du séminaire des 9 et 10 décembre 2009, Paris.
- *L’eau en France : quels usages, quelle gouvernance ?*, CESE, 19 janvier 2011.
- *L’eau et son droit*, Rapport public, 2010, Conseil d’État.
- *Servitudes d’utilité publique Définitions et généralités*, CETE Méditerranée.

En partenariat avec :



L'Europe s'engage en  
Provence-Alpes-Côte d'Azur  
avec le fonds européen  
de développement régional



www.rrgma-paca.org

Agence Régionale Pour l'Environnement  
et écodéveloppement Provence-Alpes-Côte d'Azur  
Directeur de la publication : Claude HOLYST  
Coordination : Véronique DESAGHER  
Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques  
Unité Assainissement & Milieux Aquatiques  
Réalisation : Unité Information & Communication

Graphisme : www.azoe.fr  
Imprimé sur du papier 100 % recyclé  
Fabriqué par une imprimerie labellisée imprim'vert  
Mai 2012

Réseau Régional des Gestionnaires  
de **MILIEUX AQUATIQUES**  
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR



Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

