

# La gestion des cours d'eau

une organisation existante  
à adapter aux enjeux actuels

NOTE DE SYNTHÈSE  
mai 2012

## **SYNTHESE DE L'ETUDE\* : "La gestion des cours d'eau, une organisation existante à adapter aux enjeux actuels", réalisée dans le cadre du groupe de travail "EPAGE" du Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques, publié en mai 2012.**

**L**e 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**

#### **Coordination :**

- Véronique DESAGHER, Agence Régionale Pour l'Environnement et écodéveloppement (ARPE) Provence Alpes Côte d'Azur
- Marc CHAROY, Assistant à maîtrise d'ouvrage

#### **Membres actifs du groupe de travail :**

- 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

---

\* **Dossier FEDER N° 5885-37097** : "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."

# 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 MODERNES DE PROTECTION ENVIRONNEMENTALE ET DE SÉCURITÉ DES TERRITOIRES

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

**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)...

## UNE GRANDE DISPARITÉ SUR LE TERRITOIRE

**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 structu-

<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.

ration 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 inter-départementales 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 saisi, 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

<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)

nouvelles exigences de gestion environnementale des milieux aquatiques s'avèrent 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 :*

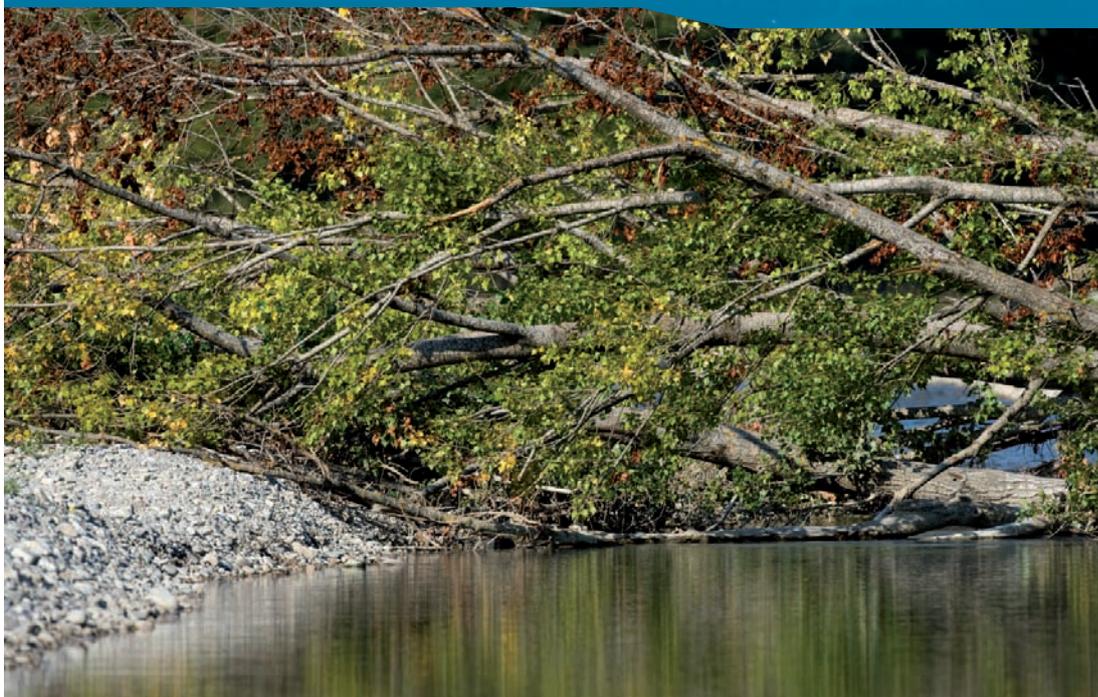
*- À l'échelle locale est proposé le cadre d'une reconnaissance en EPAGE. L'EPAGE constitue le rouage de base, opérationnel et de proximité, permettant de consolider et d'optimiser la prise en charge existante à l'échelle des bassins versants locaux.*

*- 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.**



En partenariat avec :



L'Europe s'engage en  
Provence-Alpes-Côte d'Azur  
avec le fonds européen  
de développement régional



Direction régionale  
de l'Environnement,  
de l'Aménagement  
et du Logement  
PROVENCE  
ALPES CÔTE D'AZUR



www.rrgma-paca.org

Agence Régionale Pour l'Environnement  
et l'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](http://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

