

En partenariat avec :



Le RRGMA est co-financé par :



Rapport final

Etude des structures gestionnaires de milieux aquatiques de la région Provence - Alpes - Côte d'Azur

Etat des lieux, diagnostic et propositions pour un renforcement institutionnel

Mars 2010

Travail réalisé par :

Bruno Coupry, 

Philippe Marc, Avocat à la Cour

Jean-Marc Merouani, Economiste



ARPE
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR
AGENCE RÉGIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT

Réseau Régional des Gestionnaires
de **MILIEUX AQUATIQUES**
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Région Provence-Alpes-Côte d'Azur



Sommaire

1 - INTRODUCTION 9

DU CONSTAT AUX PROPOSITIONS : PRESENTATION SYNTHETIQUE

PARTIE 1 : STRUCTURATION DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES EN PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

2 - ETAT DES LIEUX REGIONAL 31

- 2.1 - Une enquête exhaustive au premier semestre 2009 31
- 2.2 - Les formes d'intervention dans la gestion de l'eau en PACA - une structuration dominée par l'intercommunalité au sens large 31
- 2.3 - Une structuration ancrée dans l'histoire 32
- 2.4 - Une couverture géographique importante et quasi systématique sur les grands bassins de vie..... 34
- 2.5 - Les mots clés des activités exercées : entretien des rivières, inondation, eau et territoire 35
- 2.6 - Une couverture globale des territoires à enjeux de gestion..... 37
 - 2.6.1 - Etat des lieux de l'entretien des cours d'eau en PACA.....38
 - 2.6.2 - Etat des lieux sommaire de la prise en charge du risque inondation en PACA.....41
 - 2.6.3 - Etat des lieux de l'animation territoriale par les GMA et interactions avec l'aménagement du territoire43
- 2.7 - Une structure économique qui reflète les spécificités des activités des GMA 45
 - 2.7.1 - Les GMA : des structures d'investissements en croissance45
 - 2.7.2 - Une grande diversité des situations sur le plan économique et des moyens humains49

3 - UN DIAGNOSTIC PARTAGE AU NIVEAU NATIONAL..... 51

PARTIE 2 : LES FRAGILITES DES SYNDICATS ET LEURS CAUSES

4 - LES CAUSES EXTERNES 57

- 4.1 - L'anonymat législatif des gestionnaires des milieux aquatiques 57
 - 4.1.1 - Histoire de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau: du rôle de maître d'ouvrage de travaux à celui d'acteur territorial de l'eau.....57
 - 4.1.2 - Les GMA issus de l'intercommunalité, innommés du code de l'environnement60
 - 4.1.3 - Le statut d'EPTB, inaccessible pour la plupart des structures de gestion62
- 4.2 - L'enjeu stratégique de la réforme territoriale 63
 - 4.2.1 - Le contexte de la réforme territoriale63
 - 4.2.2 - Le risque de transfert des compétences du syndicat vers des EPCI à fiscalité propre.....64
- 4.3 - Scénarios tendanciels..... 66
- 4.4 - Des règles de comptabilité publique inadaptées aux missions des GMA..... 67

5 - LES CAUSES INTERNES	68
5.1 - Une organisation syndicale "à la carte": source d'insécurité juridique.....	68
5.2 - Des périmètres géographiques qui contribuent à une image de foisonnement	71
5.2.1 - Pluralité des périmètres et pertinence des périmètres de gestion des milieux aquatiques	71
5.2.2 - Les superpositions apparentes de structures GMA.....	74
5.3 - Des compétences insuffisamment codifiées au regard des nouvelles attentes.....	75
5.4 - Des moyens et des financements insuffisamment adaptés.....	76
5.4.1 - Les modes de financement	76
5.4.2 - L'augmentation des charges de financement et l'endettement	79
5.4.3 - Une évolution marquée des interventions et des compétences des GMA.....	81
5.5 - L'impasse avérée de l'outil de financement issu du L211-7 du code de l'environnement	82
5.5.1 - Présentation du dispositif	82
5.5.2 - L'inefficacité du dispositif	85

PARTIE 3 : LES ENJEUX DE LA MUTATION DU CADRE LEGISLATIF : RISQUES ET OPPORTUNITES

6 - L'EVOLUTION DU CONTEXTE : D'UNE OBLIGATION DE MOYEN VERS UNE OBLIGATION DE RESULTAT	91
6.1 - Les dispositions du SDAGE concernant la structuration.....	91
6.2 - Le risque de programmes de mesures orphelins !.....	94
7 - LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES.....	95
7.1 - La montée en puissance des interventions et de la programmation liées à la gestion des milieux aquatiques.....	95
7.2 - Les programmes de mesures (PDM) : risque d'une dérive vers un cadre financier restrictif.....	98
7.3 - La place des collectivités territoriales dans la gouvernance de l'eau et la notion de compétence.....	100
7.3.1 - La compétence dans le domaine de l'eau est l'exception.	100
7.3.2 - Compétences affectées à une collectivité spécifique et transfert de compétence.....	101
7.3.3 - Missions non affectées à une collectivité spécifique (compétences orphelines).	102
7.4 - L'urgence d'un positionnement législatif des structures GMA	103

PARTIE 4 : LES CONDITIONS D'UN STATUT RENFORCE 1

8 - PROPOSITIONS POUR UN RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL DES STRUCTURES DE GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES	110
8.1 - Une qualification générique : l'EPAGE.....	110
8.2 - Un statut consacré : le Syndicat mixte.....	110
8.3 - Une inscription dans les statuts, du périmètre géographique	111
8.4 - Une homologation préfectorale des statuts et du périmètre.....	112
8.5 - Propriété et usages publics	112
8.6 - Des compétences obligatoires.....	113
8.7 - Proposition d'un statut type.....	114

9 - LA QUESTION DU PERIMETRE GEOGRAPHIQUE	115
9.1 - Une prise d'initiative nécessaire en regard des schémas départementaux de la coopération intercommunale	115
9.2 - S'appuyer sur la structuration existante	116
9.3 - Les découpages cartographiques du SDAGE	117
10 - DEVELOPPEMENT SUR LES ACTIVITES ET COMPETENCES TECHNIQUES SPECIFIQUES DES EPAGE	120
10.1 - La prévention des risques inondations.....	120
10.1.1 -Prospective.....	120
10.1.2 -Place de l'EPAGE dans le dispositif de prévention	120
10.1.3 -Synthèse	122
10.2 - L'entretien régulier et la conservation des cours d'eau.....	123
10.2.1 -Définition	123
10.2.2 -Place de l'EPAGE.....	124
10.3 - Contribution à la prévention contre la dégradation de la qualité des eaux brutes	125
11 - LES FINANCEMENTS POTENTIELLEMENT MOBILISABLES	127
11.1 - Cadre général : pour un renforcement des ressources propres.....	127
11.2 - Subvention publique	127
11.3 - Transformation d'une part des subventions en Dotation	128
11.4 - Redevances	129
11.4.1 -Redevance domaniale	129
11.4.2 -Redevance environnementale	129
11.4.3 -Redevance pour service rendu :	129
11.5 - Des ressources fiscales affectées.....	130
11.5.1 -Une taxe foncière sur les cours d'eau à créer.....	131
11.5.2 -Taxe appliquée à l'entretien et la conservation des cours d'eau	131
11.5.3 -Taxe appliquée au risque d'inondation	132
11.5.4 -La taxe sur les eaux pluviales	134
11.5.5 -Fiscalisation des contributions communales	134
12 -LE LIEN AVEC LES AUTRES STRUCTURES : COMPLEMENTARITE DES NIVEAUX EPAGE ET EPTB	138
13 -SYNTHESE SUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE	144
14 -CONCLUSION	145

ANNEXES

14

Annexe 1 : Conférence des présidents des GMA en PACA : Berre le 9 juillet 2009.....	149
Annexe 2 : Index des structures de gestion des milieux aquatiques en PACA	151
Annexe 3 : Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin	153

Sommaire des illustrations

Carte 1 : Couverture régionale - Structures de gestion des milieux aquatiques.....	34
Carte 2 : Densité moyenne de la population par structure	35
Carte 3 : Problèmes entretien et aménagement des masses d'eau suivant le Programme De Mesure	38
Carte 4 : GMA avec compétences entretien et aménagement des cours d'eau.....	40
Carte 5 : Communes fréquemment en état de catastrophe naturelle	41
Carte 6 : GMA déclarant une compétence dans le domaine de la prévention des inondations.....	42
Carte 7 : Plan de Prévention des Risques Naturels – Risque Inondation (PPRI)	42
Carte 8 : PAPI engagés en PACA par les structures GMA	43
Carte 9 : Contrats de milieux	44
Carte 10 : Les SAGE en PACA	44
Carte 11 : Dépense moyenne par habitant et par structure.....	46
Carte 12 : Structures enquêtées à l'échelle nationale.....	51
Carte 13 : Couverture territoriale des syndicats de gestion des milieux aquatiques.....	69
Carte 14 : PNR et SAGE Verdon	73
Carte 15 : Superposition territoriale des structures de gestion	74
Carte 16 : Superposition des structures de gestion – Cas de la Nesque et des Sorgues	75
Carte 17 : PACA, une région à fort contraste de densité humaine	117
Carte 18 : Présentation hydrographique de la région PACA.....	118
Carte 19 : Prescription du SDAGE.....	118
Carte 20 : Problèmes qualitatifs des masses d'eau suivant le Programme De Mesure en PACA.....	126
Carte 21 : Périmètre d'EPTB envisagés	143
Graphe 1 : Historique et origine de l'émergence des structures en PACA	33
Graphe 2 : Proportion de structures GMA exerçant l'activité en PACA	36
Graphe 3 : Répartition des dépenses subventionnées par type d'activité (2007/2008).....	45
Graphe 4 : Structure comparée des Budgets.....	47
Graphe 5 : Structure de la dépense réelle en termes de fonctionnement et d'investissement (en millions d'Euros)	47
Graphe 6 : Evolution de l'effectif employé (période 2003 – 2008)	48
Graphe 7 : Structures des charges annuelles moyennes des GMA en PACA.....	49
Graphe 8 : Structure des recettes d'investissement et de fonctionnement - Période 2003 – 2007 (échantillon « réduit » des GMA -SI et SM - en PACA)	76
Graphe 9 : Structure des ressources des syndicats et SIVOM en France en 2007	77
Graphe 10 : Ecart entre la structure des ressources annuelles des GMA et celle des Syndicats intercommunaux et Mixtes.....	78
Graphe 11 : Evolution des charges de financement – hors SYMADREM.....	79
Graphe 12 : Encours de la dette/ensemble des ressources hors emprunts	80
Tableau 1 : Catégories de structures intervenant sur les cours d'eau.....	32
Tableau 2 : Grille d'analyse des compétences statutaires.....	37
Tableau 3 : Collectivités Maître d'ouvrage des SAGE et Contrat de milieux en PACA	43
Tableau 4 : Variation de l'encours de dettes	79
Tableau 5 : Dispositions du SDAGE RM concernant la structuration	93
Tableau 6 : Coûts de mise en œuvre des PDM 2010-2015, estimés par Agence de l'eau.....	99
Tableau 7 : Répartition des coûts prévisionnels cumulés sur 6 ans par secteur dans le secteur Agence de l'eau RM&C.....	99
Tableau 8 : Liste des sous bassins SDAGE en PACA.....	119
Tableau 9 : Liste des captages prioritaires (ZSCE) en PACA	126
Tableau 10 : Répartition des syndicats selon leur mode de financement.....	135
Tableau 11 : Mesures relatives au financement des EPAGE.....	137
Tableau 12 : Gouvernance territoriale et compatibilité des différents niveaux de gestion	144
Figure 1 : Scénario de structuration « tendanciel »	66
Figure 2 : Les espaces à enjeux et les projections de populations en PACA.....	81
Figure 3 : Synthèse des transferts financiers vers l'environnement en RM&C	96
Figure 4 : Articulation entre les différents niveaux d'organisation	142

Sigles et abréviations

AEP : Alimentation en eau potable
ARPE : Agence Régionale pour l'Environnement
CGCT : Code général des collectivités territoriales
DCE : Directive cadre sur l'eau
DGE : Dotation globale d'équipement
DGF : Dotation globale de fonctionnement
DPF : Domaine public fluvial
EPAGE: Etablissement public d'étude et d'aménagement des eaux
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
EPTB : Etablissement public territorial de bassin
GMA : Gestionnaire des milieux aquatiques
LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006
PACA: Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAPI : Plan d'actions et de prévention des inondations
PDM : Programme de mesure
PGRI : Plan de gestion des risques inondations
PNR : Parc naturel Régional
PPRI : Plan de prévention du risque inondation
RRGMA : Réseau régional des gestionnaires des milieux aquatiques
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR : Société d'aménagement régionale
SDAGE: Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI : 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
ZSCE: Zone soumise à contraintes environnementales

1 - Introduction

A l'origine de la présente étude, les réflexions issues des travaux du Groupe Rivière du département du Vaucluse, relayées et mutualisées au sein du réseau régional des structures de gestion des milieux aquatiques (RRGMA), ont posé les premiers éléments de diagnostic sur les enjeux de la structuration des gestionnaires de rivières et la question de la pérennisation des structures de gestion.

En Provence Alpes Côte d'Azur, la couverture géographique des structures de gestion des milieux aquatiques concerne l'essentiel des bassins à enjeux identifiés comme tels par le SDAGE Rhône Méditerranée. Cependant, le foisonnement institutionnel constaté sur ces territoires, assorti d'une diversité de compétences exercées par ceux qui se sont désignés localement sous le terme générique de gestionnaires des milieux aquatiques (GMA) brouillent sérieusement la perception du rôle et de l'importance actuelle de ces structures pour la gestion des risques naturels et l'atteinte du bon état des eaux et des cours d'eau.

L'Agence Régionale pour l'Environnement Provence Alpes Côte d'Azur (ARPE), en tant que structure animatrice du Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques de PACA, a souhaité, renforcer et systématiser l'analyse de ces enjeux au travers d'une étude d'état des lieux et de diagnostic portant sur l'ensemble des structures de PACA. Le cas particulier de la gestion du domaine public fluvial ayant été largement abordé à l'occasion d'une étude précédente (2008) inscrite dans le cadre du plan Durance sous la maîtrise d'ouvrage du SMAVD, l'effort a porté sur les cours d'eau non domaniaux.

En premier résultat, l'état des lieux exhaustif à l'échelle de la région, est à l'origine d'une prise de conscience, y compris pour les structures membres du réseau, de l'importance des fonctions qu'elles assument mais aussi des dénominateurs communs entre toutes ces structures tant en terme de forces que de faiblesses notamment financières. Il ressort un point saillant : celui de l'attachement extrêmement fort à un cadre de gouvernance ancré dans le territoire, celui de l'intercommunalité.

La question centrale qui émerge progressivement de l'étude n'est plus seulement la pérennisation des structures de gestion mais plutôt la pérennisation d'une prise en charge rationnelle et modernisée de la gestion des milieux aquatiques à l'échelle d'un sous-bassin ou regroupement de sous-bassins.

Plus qu'une boîte à outils qui permettrait de palier provisoirement les déficiences actuelles observées pour chacune des structures de gestion locale, c'est une réflexion plus globale qui est proposée en vue de permettre la stabilisation à terme des missions assumées. Les enquêtes sur la perception des acteurs de cette gestion en PACA mais aussi au niveau national ont montré que sur le fond, la réflexion prospective était largement partagée. Le diagnostic des fragilités mais également des atouts de la situation actuelle confirme la pertinence d'une structuration fondée sur l'intercommunalité. Cependant, comme le relève le rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes "la spécificité de la politique de l'eau tient à l'existence de bassins hydrographiques dont les limites géographiques ne correspondent pas aux limites administratives".

Le 9 juillet 2009, à Berre l'Etang une présentation publique intitulée "conférence des présidents de GMA" a ponctué le déroulement du processus d'appropriation du diagnostic, avec un large débat sur les enjeux qui s'annoncent pour les structures gestionnaires. Cette conférence a donné lieu à une déclaration commune relative à la nécessité de

renforcer l'assise institutionnelle et financière des structures G.M.A. Cette déclaration expose notamment les objectifs suivants :

- Revendiquer et adopter, au nom d'une meilleure lisibilité et efficacité de l'action publique dans le domaine de l'eau, une appellation commune, à savoir celle d'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE).
- Revendiquer l'inscription des EPAGE dans le Code de l'environnement, dans la section relative aux « organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage ».
- Réaffirmer la spécificité incontournable du bassin versant ou sous-bassin comme territoire de gestion de l'eau
- Affirmer la nécessité d'un financement spécifique et adapté aux missions d'intérêt général des EPAGE.

Les éléments de synthèse ont enfin été présentés dans le cadre de l'assemblée générale du réseau des GMA, le 12 janvier 2010 à Volx suivi d'un débat qui a largement confirmé les orientations proposées.

Le rapport présente successivement une synthèse des principaux éléments, un état des lieux de la structuration actuelle en région PACA, une analyse des fragilités de cette organisation, une mise en perspective des enjeux et enfin des propositions visant au renforcement de l'assise juridique et financière des gestionnaires des milieux aquatiques. Ce rapport s'inscrit dans une actualité particulièrement riche sur le plan législatif (Grenelle 1 et 2, réforme de l'intercommunalité, réforme territoriale) et de la planification (adoption du SDAGE et de son PDM).

Ce travail d'état des lieux, de diagnostic et de propositions a été élaboré en 2009 dans le cadre d'une étroite collaboration entre le groupement des bureaux d'études et un comité de pilotage technique qui s'est réunis 12 fois et dont les membres sont les suivants :

Composition du comité de pilotage

Gilles BRIERE (CG 84)
Anne THEVENOT (CG 83)
Xavier BERNARD (CG 04)
Isabelle CHOUQUET (CG 05)
Béatrice ORELLE (CG13)
Robert GENTILI (CR PACA)
Marc CHAROY (SM Sorgues)
Laurent RHODET (SIA Touloubre)
Rémy BONNASSE (SI Giscle)
Céline VAIRON (SABA)
Christian BALUFIN (SI Meyne)
Henry PIGNOLY (SMA Vallée de la Durance)
Eric BURLET (SMIGI Buëch et Affluents)
Hélène FABREGUE (CG 30)
Violaine UYUNI-REYES (CG 30)
Frédérique CANCEL-TONELLOT (CR LR)
Patricia BRUCHET (DREAL PACA)
Sylvie PIQUENOT (Agence de l'Eau RM&C)
Marc VEROT (Agence de l'Eau RM&C Lyon)
Sylvie JOUSSE (Agence de l'Eau RM&C Lyon)
Claude HOLYST (ARPE)
Bernadette COSSON (ARPE)
Anne-Lise FREHAUT (ARPE)
Nicolas METSU (ARPE - RRGMA)
Véronique GUIGUET-DESAGHER, animatrice du RRGMA et coordonnatrice du projet.

Bureaux d'Etudes :
Bruno COUPRY – EAUCEA
Philippe MARC – Avocat
Jean Marc MEROUANI - économiste

Du constat aux propositions : présentation synthétique

Un questionnement légitime sur l'ensemble du territoire français

Aujourd'hui, sur **une large partie des territoires à enjeux**, les cours d'eau et leurs bassins sont **dotés de structures locales, assises sur des logiques intercommunales, qui assument des missions de gestion des milieux aquatiques.**

Fortement sollicitées pour mener à bien, à l'échelle des territoires de l'eau, les objectifs de politiques ambitieuses en matière de gestion des milieux aquatiques, ces structures territoriales se sont affirmées, au fil du temps, comme des acteurs de plein exercice de la politique de l'eau.

Elles assument en pratique trois grandes formes d'intervention : la maîtrise d'ouvrage de travaux dans les domaines de l'entretien des rivières ou de protection contre les risques, missions qui peuvent être qualifiées d'historiques, et un élargissement plus récent à des missions d'impulsion, de définition et de conseil des politiques publiques de la préservation de l'environnement aquatique et la protection contre les eaux.

Il apparaît cependant de nombreuses fragilités dans cette organisation qui font émerger aujourd'hui une question centrale :

« Comment doter les cours d'eau et leurs bassins d'une organisation pleinement efficace que les habitants d'un territoire sont en droit d'attendre ? »

Contexte historique de l'intervention des collectivités territoriales

Fruit de l'histoire, le droit des rivières est fondé sur la propriété. L'implication des collectivités territoriales dans ce domaine est un phénomène plutôt récent. La loi du 16 décembre 1964 a posé les bases d'une organisation institutionnelle de la gestion des milieux aquatiques, ouvrant la possibilité aux collectivités territoriales d'intervenir en soutien à l'action de l'Etat.

La loi de 1992 a fait évoluer la situation d'une intervention sur les cours d'eau sous tendue par la notion de propriété au profit des notions de gestion collective, territoriale et patrimoniale. Avec ces nouveaux principes législatifs, les collectivités territoriales, et plus précisément les communes et les intercommunalités, sont invitées à participer à l'œuvre collective de gestion de l'eau notamment au sein des Commissions locales de l'eau (CLE). Cet investissement des collectivités est également souhaité pour le portage et l'animation des SAGE. La nécessité de disposer d'une structuration territoriale adéquate est alors rendue nécessaire par le fait que les CLE ne disposent pas de statut juridique spécifique, tout comme d'ailleurs les Comités de bassin et ne constituent que des instances de régulation, sans personnalité juridique, ayant besoin d'opérateurs locaux pour mener à bien les missions confiées par la loi.

Aujourd'hui, il existe **deux principaux modes d'organisation des collectivités territoriales qui rendent compte des deux échelles de gestion :**

- le sous-bassin : l'**intercommunalité** de l'eau (syndicat intercommunal, syndicat mixte «fermé»)

- le bassin : **l'interdépartementalité ou l'interrégionalité** (institution interdépartementale et syndicat mixte « ouvert »).

Depuis 2003, le législateur a consacré la structuration territoriale des bassins avec les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB). Cette notion d'EPTB regroupe à l'origine des structures interdépartementales voire interrégionales, mais, en 2006, la LEMA du 30 décembre 2006 permet d'étendre ce statut à des intercommunalités. Le législateur introduit ainsi **un risque de confusion** entre **deux niveaux d'intervention différents mais subsidiaires qui peuvent avoir vocation à coexister de manière pertinente**.

Tableau d'une structuration existante en Provence-Alpes-Côte d'Azur

En PACA, les structures intercommunales de gestion des milieux aquatiques intègrent 70% des communes de PACA et couvrent la quasi totalité du potentiel économique et humain de la région avec 83% des habitants et près de 78% des zones urbaines et industrielles. Elles sont nées de la mobilisation des acteurs locaux, le plus souvent en réponse à des épisodes de crues, des pollutions...

Ces structures assument aujourd'hui des fonctions importantes de gestion locale des milieux aquatiques principalement sur les thématiques de l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, de la lutte contre les inondations et de l'animation des stratégies de gestion des milieux aquatiques à l'échelle du sous-bassin versant (porteuses de 27 contrats de milieux, de 9 SAGE et de Programmes d'Actions de Prévention des risques liés aux Inondations - PAPI).

Un état des lieux approfondi de la structuration actuelle en Provence Alpes Côte d'Azur a permis de mettre en exergue les atouts et les principaux facteurs de fragilité de ces structures avec une mise en perspective des enjeux.

Des atouts indéniables

Le principal atout de la plupart de ces structures est leur inscription dans le tissu communal et intercommunal. Cet ancrage favorise une prise en compte concrète par les élus locaux des notions de territoire pertinent et de périmètre de solidarité pour la gestion des milieux aquatiques. Les retours d'expériences ont montré que c'est à l'échelle locale que se joue la mobilisation des acteurs de l'eau et la réelle appropriation des enjeux de la rivière et surtout du bassin versant.

Leur proximité et leur enracinement local en font un niveau institutionnel fortement sollicité pour la mise en œuvre des politiques de l'eau. Cette proximité offre également la possibilité de rapprochements facilités avec les décisions locales d'aménagement du territoire.

Ces structures constituent, aujourd'hui, **un maillage à perfectionner mais pertinent et opportun pour répondre aux enjeux tant de sécurité des personnes et des biens que de restauration écologiques des milieux aquatiques**.

Des fonctions et compétences assumées...

Les activités assumées sont l'héritage de l'histoire locale (risque d'inondation et entretien des cours d'eau). Elles recouvrent le plus souvent des missions opérationnelles, spécialisées et techniques, le plus souvent, en substitution du propriétaire (entretien, sécurité des ouvrages) mais toujours d'intérêt général ou au service du développement local (tourisme, loisirs, ressource en eau).

Ces structures sont de plus en plus sollicitées pour faire face aux nouvelles obligations relatives notamment à la sûreté et au suivi des ouvrages hydrauliques de type digues, à la mise en œuvre des Directives européennes.

Deux types d'interventions portées par ces structures peuvent être distingués :

- les **interventions à dimension technique** (exécution des travaux entretien, travaux de restauration, suivi qualité, lutte contre les inondations...);
- les **interventions à dimension « politique »** (prise d'initiative, pilotage de démarches partenariales de type contrats de milieux ou SAGE, conseils aux collectivités, gestion des espaces naturels...), qui les positionnent en tant que référents locaux des politiques de gestion des milieux aquatiques.

Cette notion d'acteurs référents est d'ailleurs illustrée par les fréquentes sollicitations de ces structures par les partenaires institutionnels du territoire (contribution à l'élaboration de diagnostics et réflexions prospectives notamment le SDAGE en Rhône-Méditerranée ...), mais aussi, par les collectivités pour participer aux démarches d'élaboration des documents d'urbanisme.

..., mais une faible lisibilité

L'éparpillement des statuts (*syndicats intercommunaux, syndicats mixtes..*), la multiplicité d'appellation des gestionnaires de milieux aquatiques (*gestionnaires de cours d'eau, de bassins versants, groupements de collectivités ou syndicats compétents en charge des milieux aquatiques...*) et la diversité des objets statutaires ont littéralement brouillé, à l'extérieur, la perception du rôle et de l'importance actuelle de ces structures pour la gestion et le bon état des cours d'eau.

De plus, au sein du réseau des gestionnaires de milieux aquatiques en PACA l'analyse systématique de la soixantaine de structures de Provence-Alpes-Côte d'Azur (premier semestre 2009) a conforté, la perception, qui était jusqu'alors de l'ordre du ressenti, d'une certaine fragilité institutionnelle et financière de ces structures.

Des facteurs de fragilités institutionnelles

Le diagnostic mené identifie deux grands axes de fragilité institutionnelle :

- Le **périmètre statutaire** est souvent **mal adapté** aux enjeux techniques et économiques qui émergent dans le domaine de la gestion environnementale et de la prévention des risques. Parfois mal définis d'un point de vue géographique, et le plus souvent mal adaptés ou insuffisants en terme de compétences exercées, l'analyse des statuts de ces structures montre un décalage certain entre les objectifs de résultat poursuivis par la politique de l'eau et la précarité de leurs statuts.

- Les **compétences assurées par ces structures sont facultatives et à la carte** alors même qu'elles se trouvent être au cœur d'un dispositif très sensible notamment du point de vue du respect des engagements européens de la France d'une part, et d'autre part, de la sécurité des populations. Le contexte de transfert de ces compétences, à caractère optionnel, des collectivités à ces structures constitue un facteur de fragilité pour assurer de manière pérenne leurs missions. Cette fragilité est largement soulignée par les évolutions attendues de l'intercommunalité¹.

De plus, dès lors que ces structures ne répondent pas aux critères discriminants pour prétendre au statut d'EPTB prévu par l'article L. 213-12 du Code de l'environnement, ou, dans le cas où elles porteraient sur un bassin versant en subsidiarité d'un EPTB existant, elles resteraient **sans identité reconnue au sens du code de l'environnement et courent le risque d'une marginalisation institutionnelle.**

Des moyens inadaptés, une forte fragilité financière

Dans le domaine de la gestion environnementale des milieux naturels, le principe de la récupération des coûts n'a jamais pu être réellement mis en œuvre.

Ainsi la **contribution pour service rendu, prévue par l'article L. 211-7** du Code de l'environnement, s'est avérée à l'usage **inopérante** dès lors que ne peut être défini clairement la notion d'usagers de l'environnement aquatique. Cette contribution auprès des acteurs locaux peut être recherchée uniquement sur le fondement de missions susceptibles de présenter indéniablement un caractère de service rendu à des bénéficiaires faciles à identifier sans ambiguïté comme les actions quantitatives et qualitatives sur les eaux brutes (ex. EPTB Loire ou Charente).

A la différence des missions de services publics eau potable et assainissement auxquels sont associées des redevances, les structures gestionnaires de milieux aquatiques sont généralement dépendantes de deux modes principaux de financement : la subvention publique et la contribution des collectivités membres.

Les **subventions accordées dépendent de politiques volontaristes et facultatives** des diverses institutions (Agence de l'eau, Régions et Départements) et versées sur service fait, c'est-à-dire après règlement intégral des prestataires, accentuant la fragilité de leur situation financière.

Les enjeux d'une évolution

Jusqu'ici caractérisé par une politique de moyens, le cadre général de la politique de l'eau connaît une **évolution importante**, sous l'effet du droit communautaire (DCE, Directive Inondation...), **imposant désormais des objectifs de résultats**, sanctionnée en cas de non atteinte par la Cour de Justice des Communautés Européennes.

La traduction de cette politique « d'obligation de résultat » s'est faite au travers des nouveaux SDAGE et des programmes de mesures (PDM). Si les résultats visés sont

¹ Schémas Départementaux de la Coopération Intercommunale et réforme proposition n°5 de la réforme dite Balladur

désormais bien identifiés, il n'en reste pas moins que les moyens opérationnels pour y parvenir sont mal définis ou relèvent d'un certain empirisme.

Le double souci de la pertinence de l'échelle géographique d'intervention et de la prise en charge des missions nécessaires à la mise en œuvre des programmes de mesures se retrouve avec acuité dans le SDAGE Rhône Méditerranée mais aussi dans plusieurs autres SDAGE (Seine Normandie, Adour Garonne, Artois Picardie...). Le SDAGE Rhône Méditerranée identifie clairement, dans l'orientation fondamentale n°4², la question centrale pour le succès du SDAGE de la "bonne" structuration des acteurs avec la nécessité conjointe d'un renforcement des moyens financiers des collectivités dépositaires de cette politique.

Cependant, l'étude ARPE PACA diagnostique des causes profondes et notamment juridiques en amont de cette inadéquation pressentie. **Le caractère obligatoire du résultat à atteindre et le constat du caractère purement facultatif de l'intervention des collectivités imposent de revisiter en profondeur les modalités de prise en charge des missions dans le domaine de l'eau.**

En matière de gestion de l'eau le champ des compétences dites obligatoires est plutôt l'exception : distribution de l'eau potable, l'assainissement et l'eau pluviale. Toutes les autres « missions » en lien avec la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ne revêtent aucun caractère obligatoire pour une collectivité en particulier. Les collectivités se saisissent, sous réserve d'une habilitation préfectorale, des compétences énumérées par les textes mais de manière dispersée, tant dans la forme que dans les missions exercées.

Pour sortir de cette impasse, il est proposé d'affecter tout ou partie des missions prévues notamment à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement à une collectivité configurée pour pouvoir répondre efficacement, à son échelle d'intervention, aux objectifs poursuivis. Cette affectation qui transforme ces missions en compétences doit être nécessairement assortie d'une contrepartie financière.

De plus, les réformes en cours pourraient déstabiliser ce niveau de structuration locale de la gestion des milieux aquatiques. Le territoire concerné par **cette échelle de structuration doit se prévaloir d'une logique de cohérence hydraulique qui coïncide rarement avec les « territoires vécus » des EPCI à fiscalité propres.** Le scénario d'une disparition de ce niveau de structuration risquerait d'accentuer les disparités par le manque d'opérateurs pour des politiques de gestion liées à des problématiques locales. Les **critères de proximité et d'implication des acteurs locaux** qu'offre ce niveau de structuration par sous-bassin apparaissent également essentiels, et **complémentaires aux logiques de planification et d'orientation des EPTB à l'échelle des bassins.**

D'un point de vue financier, l'enquête menée en PACA montre que, d'ores et déjà la **montée en puissance des interventions et de la programmation**, induisent des **besoins financiers croissants** des gestionnaires de milieux aquatiques. Après la DCE, la mise en œuvre de la directive cadre sur l'inondation fera sans doute émerger de

² « les conditions associées au respect des objectifs de résultats qui sous tendent la démarche de planification et de programmation du SDAGE ».

nouvelles attentes et enjeux financiers à la hauteur des implications juridiques qu'elles induisent.

Or le paysage macro économique du monde de l'eau évolue. A l'échelle du district, les analyses montrent qu'après des années d'efforts centrés sur l'assainissement et l'eau potable, la charge économique devrait se transférer partiellement vers les nouveaux enjeux de gestion des milieux aquatiques. Cependant autant l'équilibre économique des activités concernant exclusivement le « petit cycle de l'eau », assainissement et eau potable³, est largement encadré par les textes et les pratiques, autant le grand cycle de l'eau ne peut prétendre à ce même type de dispositif.

A l'aune du principe directeur de la récupération des coûts, le financement par les acteurs locaux de cette politique patrimoniale, ne trouve actuellement aucune réponse satisfaisante dans le code de l'environnement ou des collectivités.

Cette évolution du contexte, nous place dans une époque charnière. Bien que porteuse de risques si aucune évolution substantielle n'est envisagée, elle peut constituer une opportunité d'évolution pour refonder le rôle et les moyens des acteurs opérationnels de la politique de l'eau.

Les conditions d'un statut renforcé

La **proposition d'une dénomination standard attachée à ces structures, à savoir le terme d'EPAGE, Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux**, correspond à la volonté de faire acter par le législateur l'évolution profonde des fonctions assumées désormais par ces structures. De syndicats d'aménagements hydrauliques, relevant historiquement du Code rural, ces structures s'affirment sous l'influence d'un droit de l'eau trouvant sa place dans le Code de l'environnement comme des opérateurs de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Cette proposition du terme d'EPAGE, en sortant ces acteurs de l'anonymat législatif, a pour vocation d'affirmer l'identité juridique propre, différente de celle des EPTB, des structures gestionnaires de milieux aquatiques œuvrant à l'échelle d'un sous-bassin ou regroupement de sous-bassins et rassemblant principalement des communes et des EPCI à fiscalité propre.

Cet effort de rationalisation est la réponse institutionnelle la plus pragmatique pour espérer parvenir à satisfaire aux obligations de résultat issues des mesures du SDAGE, des programmes des mesures, des SAGE, du Plan de gestion des risques inondations (PGRI), de la sécurisation des ouvrages hydrauliques, de la stratégie locale de prise en charge des crues.....

Dit rapidement, l'EPAGE est une **enveloppe modernisée pour l'action des collectivités territoriales regroupées au sein de structures gestionnaires des milieux aquatiques**. L'EPAGE, au même titre que l'EPTB, **a vocation à être fondé sur le Code de l'environnement**.

³ qualifié de service public industriel et commercial

L'EPAGE est plus qu'un label au profit des structures existantes qui œuvrent à l'échelle des sous bassins. Les idées sous-jacentes à la notion d'EPAGE sont les suivantes :

- **Principe d'exclusivité** : un seul EPAGE homologué par périmètre (sous-bassin ou groupement de sous-bassins). Le contexte politique et économique local ne se décrétant pas, ce processus sera basé sur une concertation locale dont seront issues les hypothèses d'organisation, sous l'arbitrage des collectivités territoriales et in fine, à défaut de volonté convergente de ces dernières, du préfet,
 - **Un cadre institutionnel privilégié : le syndicat mixte**, regroupant, au premier chef, des EPCI à fiscalité propre et les communes isolées du périmètre. Ce syndicat mixte sera ouvert s'il accueille d'autres niveaux de collectivités. D'un point de vue pratique, la proximité et l'enracinement local doivent rester déterminants, à la différence des EPTB qui agissent à une échelle supra départementale,
 - **Un périmètre opérationnel statutaire**, fondé sur la notion de sous-bassin hydrographique ou groupement de sous-bassins et indépendant des limites administratives, propre à leurs collectivités membres, précisément défini et cartographié,
- Au terme de ce processus le préfet homologue le périmètre et les statuts, sur le modèle du processus de reconnaissance des EPTB.

EPAGE : des compétences et fonctions reposant sur un principe de spécialisation...

Un bloc de compétences spécifiques, reposant sur le principe de spécialisation technique, devra être fixé au niveau législatif et associé au statut d'EPAGE.

La détermination de ces compétences se fera à travers la lecture des objectifs de résultat fixés par les récentes planifications (SDAGE, sécurisation des ouvrages hydrauliques...). Les obligations pour lesquelles des résultats sont attendus nécessitent la prise en charge effective par la structure EPAGE.

Eut égard aux objectifs fixés, les compétences de l'EPAGE doivent recouvrir trois domaines principaux (sur la base de la liste du L211-7):

- L'entretien régulier et la conservation des cours d'eau (restauration et entretien, hydromorphologie, continuité écologique...),
- La gestion des milieux naturels aquatiques à l'échelle du sous-bassin versant (Natura 2000, Zones Humides,...), et une contribution à la prévention contre la dégradation de la qualité des eaux brutes.
- La prévention des risques inondations (réduction aléa et/ou de la vulnérabilité, gestion des ouvrages hydrauliques, prévision/alerte, coordination des outils de gestion de crise...),

Une démarche complémentaire au travail mené en PACA est en cours de démarrage en Languedoc Roussillon et se propose notamment d'approfondir les pistes présentées.

...Un cadre de gouvernance privilégié à l'échelle du « sous-bassin versant »

La gouvernance territoriale de l'eau revêt à la fois les notions de définition, planification et programmation et d'animation des politiques de l'eau mais aussi celle de maîtrise d'ouvrage opérationnelle. La notion d'EPAGE propose l'optimisation d'un niveau de gouvernance existant à l'échelle des sous-bassins et permet de mieux ajuster une organisation hiérarchisée :

- Du niveau communal et des EPCI à fiscalité propre pour les politiques d'AEP et d'assainissement
- Aux niveaux successifs et subsidiaires :
 - De sous-bassins avec les EPAGE. Il s'agit d'un niveau de gouvernance locale de l'eau, qui permet l'implication des acteurs. Les EPAGE sont porteurs de la plupart des maîtrises d'ouvrage opérationnelles (études et travaux)
 - De bassins représentés par des EPTB. Ils correspondent à un niveau de gouvernance à plus grande échelle, portant notamment des expertises de haut niveau et la mission de mise en cohérence hydrographique à grande échelle (coordination, animation, conseil).
- Jusqu'au niveau de l'Etat qui porte notamment le rôle de contrôle.

L'EPAGE répond généralement à une logique de sous-bassin versant (cas de grands bassins très hiérarchisé comme la Durance, le Rhône...), il peut cependant répondre à une logique de « bassin » dans le cadre de petits fleuves côtiers, voire d'un aquifère et son bassin d'alimentation. Dans le premier cas, il existe ou existera un EPTB pour animer et coordonner les politiques opérationnelles, par rapport au SDAGE, en particulier. Dans le second, on peut imaginer une structure unique.

L'EPAGE est généralement dimensionné pour se situer au niveau de la planification de proximité dans le domaine de l'eau, le SAGE, mais il n'en a pas l'exclusivité : un SAGE peut être mis en œuvre par un EPTB, en fonction des spécificités locales et de la dimension du périmètre de ce schéma.

Des ressources financières à conforter

Le diagnostic réalisé sur les gestionnaires des milieux aquatiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur devant assumer leurs missions traditionnelles et, demain, les mesures du SDAGE, celles liées aux dispositions de lutte contre les inondations... conduit à militer en faveur d'un renforcement substantiel de leurs ressources propres (Contributions statutaires et ressources directement perçues).

Le principe directeur est celui de la récupération des coûts et un rééquilibrage du financement des EPAGE vers plus d'autonomie et de stabilité.

Le recours aux mécanismes classiques de soutiens financiers par subvention par de multiples partenaires reste une ressource adaptée à la fonction des

EPAGE. Elle permet une diversité en accord avec la réalité des plans d'actions et permet de répondre aux priorités des financeurs.

On notera cependant que dans le cadre d'actions ciblées faisant parfois l'objet d'attendus précis de la part des partenaires institutionnels, le critère d'initiative⁴ de la structure pourrait parfois être mis en question, impliquant une reconsidération du mode de financement.

Plus globalement, dans le cadre d'engagements stables, pluriannuels, pour la réalisation de programme d'interventions élaborés en partenariat..., notamment pour la réalisation des programmes des mesures issues du SDAGE, une transformation en dotation d'une part des subventions pourrait être envisagée. Ce mécanisme permettrait un transfert économique logique depuis les usagers de l'eau (AEP, ressource en eau et pollution) qui sont de façon indirecte bénéficiaires des services rendus par l'environnement vers les gestionnaires garants de la fonctionnalité de ces milieux.

L'exploitation des mécanismes de redevances (redevance pour service rendu, redevance domaniale, redevance environnementale..), **peut être également à explorer, même si elles ne répondent qu'à des logiques particulières.**

Dans tous les cas, un renforcement substantiel des structures doit être recherché via des ressources fiscales affectées.

La prise en charge collective des cours d'eau, le plus souvent non domaniaux, a été souhaitée par les responsables communaux ; les maires assumant en effet une responsabilité particulière vis-à-vis des cours d'eau en ce qu'ils présentent un risque, en vertu de leurs pouvoirs tirés de la police municipale. La fiscalisation locale est donc justifiée et constitue une voie à privilégier pour toutes les politiques à incidences foncières : entretien des rivières et inondations. De ce point de vue, la dimension intercommunale de l'EPAGE, apporte une réelle plus value par rapport à d'autres niveaux de structuration.

A ce stade de la réflexion, plusieurs pistes de financement ont été identifiées :

- La création d'une taxe de riveraineté, basée sur une suppression de l'exonération des propriétaires riverains de la rivière de la taxe foncière sur les propriétés non bâties⁵. Elle pourrait s'afficher comme le corollaire de l'obligation imposée aux riverains de se protéger contre les inondations. Elle se substituerait au mécanisme, en l'espèce inopérant, de la redevance pour service rendu.

- Une rémunération liée à la prise en charge par les collectivités de l'entretien et de la conservation des cours d'eau par la création d'une taxe spécifique qui répondrait à la contrepartie d'une obligation de bon état.

- La création d'une taxe, inscrite dans la taxe foncière, sur les parties de bassins versants concernés par les inondations, servirait à financer les mesures de protection et servitudes.

⁴ "Une subvention est, sur le plan juridique, strictement destinée au financement d'actions qui sont à l'initiative du bénéficiaire"

⁵ Impôt foncier prévu par l'article 1394 du Code général des Impôts

- Sur des bassins à fortes composantes urbaines, la nouvelle taxe sur les eaux pluviales qui peut être instaurée par les communes pourrait être en partie reversée au syndicat gestionnaire, dès lors que ce dernier serait mobilisé sur les problématiques d'inondation par ruissellement.

- Une contribution fiscalisée des collectivités membres au syndicat, modalité actuellement peu utilisée, pourrait également être encouragée. Il s'agit là d'une simple mutation du statut des contributions actuelles, en vue de les fiabiliser.

Le panel des présentes pistes de ressources financières pour les EPAGE relève d'une démarche prospective pour le renforcement de ces structures mais aussi potentiellement pour les EPTB.



EPAGE une solution à porter à l'échelle nationale

Les constats dressés en région PACA ont rapidement mis en évidence que, s'agissant des structures publiques locales gestionnaires de milieux aquatiques, les enjeux posés et les solutions possibles relevaient nécessairement d'un cadre national, comme l'a confirmé la phase exploratoire menée hors PACA.

Si les collectivités locales et leurs groupements doivent se mobiliser pour la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques de l'eau (Sdage, DI, sécurité ouvrages hydrauliques,...), il s'avère indispensable que soit redéfini au préalable les cadres juridiques, financiers et organisationnels dans lesquels ces missions s'exercent aujourd'hui. Ainsi, la création d'un statut spécifique dans le Code de l'Environnement (EPAGE), en subsidiarité de celui d'EPTB, apparaît comme une solution opportune dès lors que leur seraient associées des ressources spécifiques et pérennes.

Sous réserve d'approfondir certaines options proposées dans le cadre de cette étude, cette réforme apparaît comme la condition sine qua non pour l'accomplissement des ambitions que s'est donné la France en matière de ressource en eau et de milieux aquatiques.



Tableau synthétique de l'organisation de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques

	Géographie		Document de référence	Régulation	ACTEURS	
	Territoire administratif	Territoire eau			Collectivités territoriales	Etat
Propriété	Parcelles riveraines	cours d'eau non domaniaux, marais	Plan de gestion	Association syndicale de propriétaires		Conservation et police/tutelle
	Domaine Public Fluvial / Domaine Public Maritime	Fleuves, grandes rivières et littoral		Collectivité publique	Région, EPTB	VNF
Gestion	Intercommunalité AEP assainissement pluvial	Bassin de vie (Réseau canalisation)	Schéma de service public	CCSPL	Communes / EPCI	DDASS
	-	Sous Bassin inondation entretien écosystème	SAGE / PDM	CLE	EPAGE	Préfet de département (MISE/DISE)
	-	Bassin coordination animation ressource en eau prévention risque	Inter-SAGE PDM	Commission territoriale	EPTB	
	<u>District</u> planification	District planification	SDAGE / PDM	Comité de Bassin		Agence de l'eau/DREAL Préfet coordonnateur de Bassin

Partie 1 : Structuration de l'intercommunalité dans la gestion des milieux aquatiques en Provence- Alpes-Côte d'Azur

2 - Etat des lieux régional

2.1 - Une enquête exhaustive au premier semestre 2009

L'état des lieux des structures de gestion des milieux aquatiques engagé par l'Agence Régionale Pour l'Environnement de la Région PACA avait pour objet de réaliser une radioscopie systématique des différentes structures gestionnaires des milieux aquatiques dans le **périmètre régional**.

Il est construit sur une analyse exhaustive de toutes les **structures recensées** par le réseau des GMA institué par l'ARPE PACA. Pour chacune de ces structures, une enquête a permis d'établir une fiche d'identité comprenant des éléments à caractère :

- institutionnel (territoire, membres, formes juridiques et statut),
- organisationnel (personnel),
- fonctionnel (les compétences exercées),
- économique (budget et financement).

La première phase de l'étude permet d'établir :

- une typologie des formes juridiques des structures rencontrées (type et représentativité sur le territoire),
- une caractérisation de leur activité (liste des « métiers » revendiqués),
- une caractérisation de leur fonctionnement socio économique.

Fondé sur une **enquête très suivie**, cet état des lieux apporte donc des **éléments quantitatifs** fiables et particulièrement intéressants sur le plan statistique notamment pour les structures les plus représentées : les syndicats de rivière. La base de données produite est aujourd'hui un outil à disposition de l'ARPE PACA.

Les éléments de recensement et de diagnostic mis en avant dans ce document ont fait l'objet d'une présentation lors de la conférence des présidents de GMA, organisée dans le cadre de cette étude, dans la commune de Berre-l'étang, le 9 juillet 2009.

2.2 - Les formes d'intervention dans la gestion de l'eau en PACA - une structuration dominée par l'intercommunalité au sens large

La gestion de l'eau et des milieux aquatiques a manifestement suscité différentes réponses institutionnelles, qui sont souvent le résultat d'une histoire locale. On rencontre sur le territoire de la région Provence Alpes Cotes d'Azur pas moins de 7 formes d'organisations de gestion de l'eau, des milieux aquatiques et des bassins versants :

Catégories de structures intervenant sur les cours d'eau	Nombre en PACA
Association 1901	1
Associations Syndicales	3
EPCI à fiscalité propre	4
Société d'aménagement régional (SAR)	1
Parcs naturels régionaux (Syndicat mixte)	5
Groupement d'Intérêt Public (GIP)	1
Syndicats intercommunaux de rivière (SIVU, SIVOM, Syndicat mixte)	54
Total	69

Tableau 1 : Catégories de structures intervenant sur les cours d'eau

Cette photographie réalisée courant 2009 de la démographie des structures montre que la forme syndicale est majoritaire en PACA.

Dans les évolutions envisagées à moyen terme nous relevons :

- La création d'au moins un Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB): c'est notamment le cas du SMAVD qui deviendrait l'EPTB Durance ;
- La transformation du GIP en syndicat mixte, prévue par les statuts du GIPREB.

L'organisation régionale est comparable aux autres régions françaises

Le territoire régional est largement représentatif des modes d'organisation du territoire national dans le domaine de l'eau.

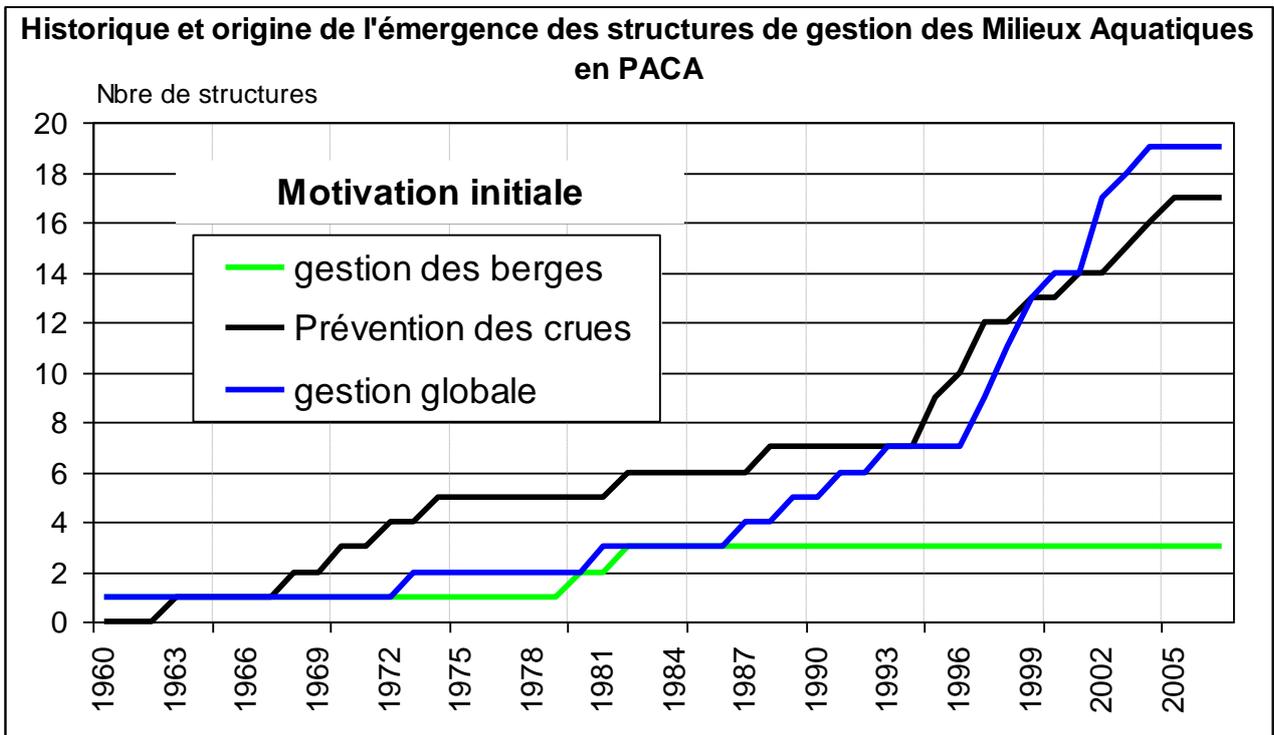
En effet, la seule forme institutionnelle qui sera a priori non représentée à moyen terme sur le territoire régional est la forme juridique qui associe les collectivités aux associations syndicales. Il existe deux exemples, sous réserve d'exhaustivité, en France : l'UNIMA en Charente Maritime et l'association départementale d'aménagement de l'Isère, du Drac et de la Romanche.

2.3 - Une structuration ancrée dans l'histoire

L'origine de ces syndicats a souvent une explication conjoncturelle liée soit à un événement hydrologique majeur (souvent une crue), soit à une évolution du contexte réglementaire, soit pour des raisons d'opportunités particulières.

PARTIE 1 : STRUCTURATION DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES EN PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Crues	Lois Eau	Lois organisation des Collectivités
1840	1807 Assèchement des marais	1845/1847 Association syndicale
	1898 Régime des eaux	1871 Département
	1907 Commission exécutive Durance	1884 Commune
1924		1930 Institution Interdépartementale
1951	1955 Loi Durance/Verdon	1935/1955 Syndicat mixte SAR
	1964 Pollution des eaux	1951 Société d'Aménagement Régional
1972	1973 Défense contre les eaux	1967 PNR
1978		1982/1983 Décentralisation
1979		1986 Région
1986		1992 ATR
1992	1992 Loi sur l'eau	1999 Intercommunalité
1994		
2000		
2002	2003 Inondations	EPTB
2003	2004 Transposition DCE	2003 Etablissement Public Territorial de Bassin
2003	2005 Zones humides	2004 Acte II de la décentralisation
2008	2006 LEMA	



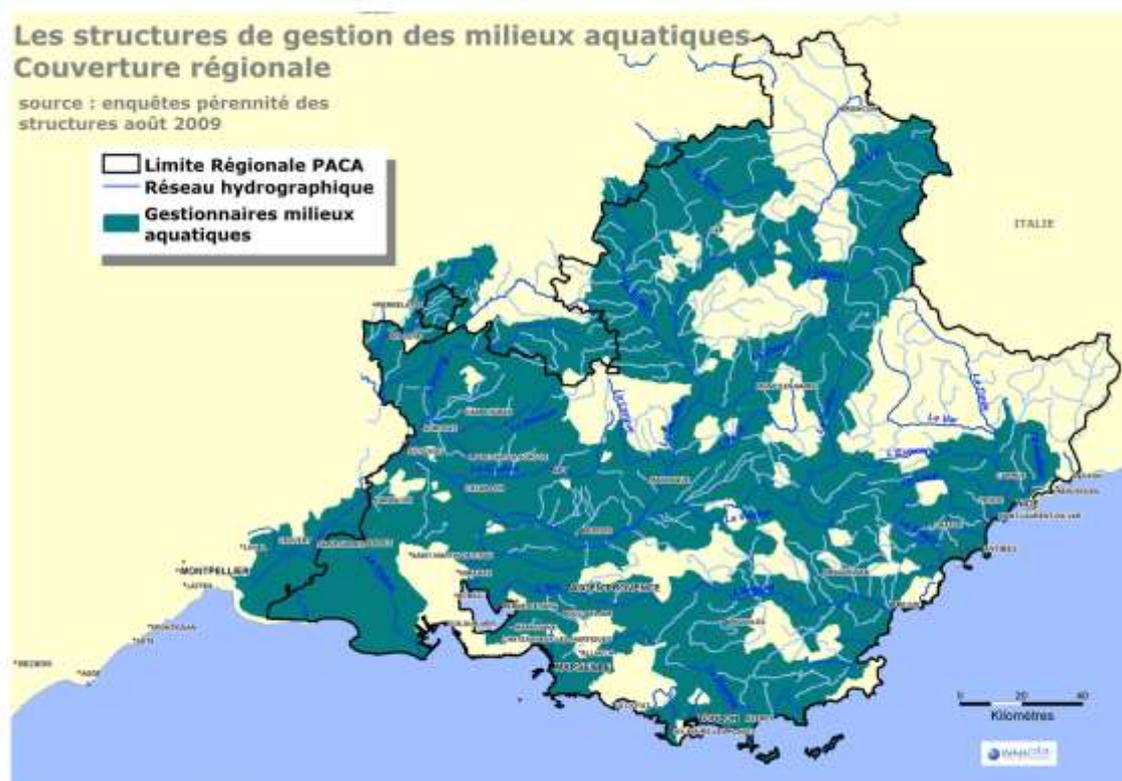
Graphe 1 : Historique et origine de l'émergence des structures en PACA

Les motivations à l'origine de la création des structures se retrouvent dans les statuts et ont été confirmées par l'enquête. En PACA, territoire marqué par des inondations catastrophiques, la prévention des crues et la gestion des berges a toujours été un sujet d'organisation spontanée des collectivités locales. Depuis la loi sur l'eau de 1992, des structures émergent avec une volonté d'élargir le champ

d'activité à une gestion plus globale et environnementale de l'espace rivière. Les contrats de milieu ou SAGE sont depuis des moteurs puissants dans la création des structures gestionnaires des milieux aquatiques. Les syndicats sont progressivement, sous l'effet des différentes lois sur l'eau, passés d'une logique hydraulique à une logique écologique.

2.4 - Une couverture géographique importante et quasi systématique sur les grands bassins de vie

Le territoire couvert par les GMA, est important en PACA puisqu'il correspond à 68%⁶ de la surface régionale. Les domaines à enjeux, sans structuration dédiées à la gestion des milieux aquatiques sont plutôt l'exception. Il s'agit essentiellement des hauts bassins (Haut bassin du Var, Haute Durance), des secteurs peu peuplés et à faible densité hydrographique (plateaux karstiques du Vaucluse). Certaines thématiques ont été volontairement exclues du recensement initial, telles que les eaux souterraines (exemple du syndicat Mixte de la nappe de Crau) ou les enjeux littoraux (Syndicat Mixte du Parc Marin de la Côte Bleue, GIP Calanques).

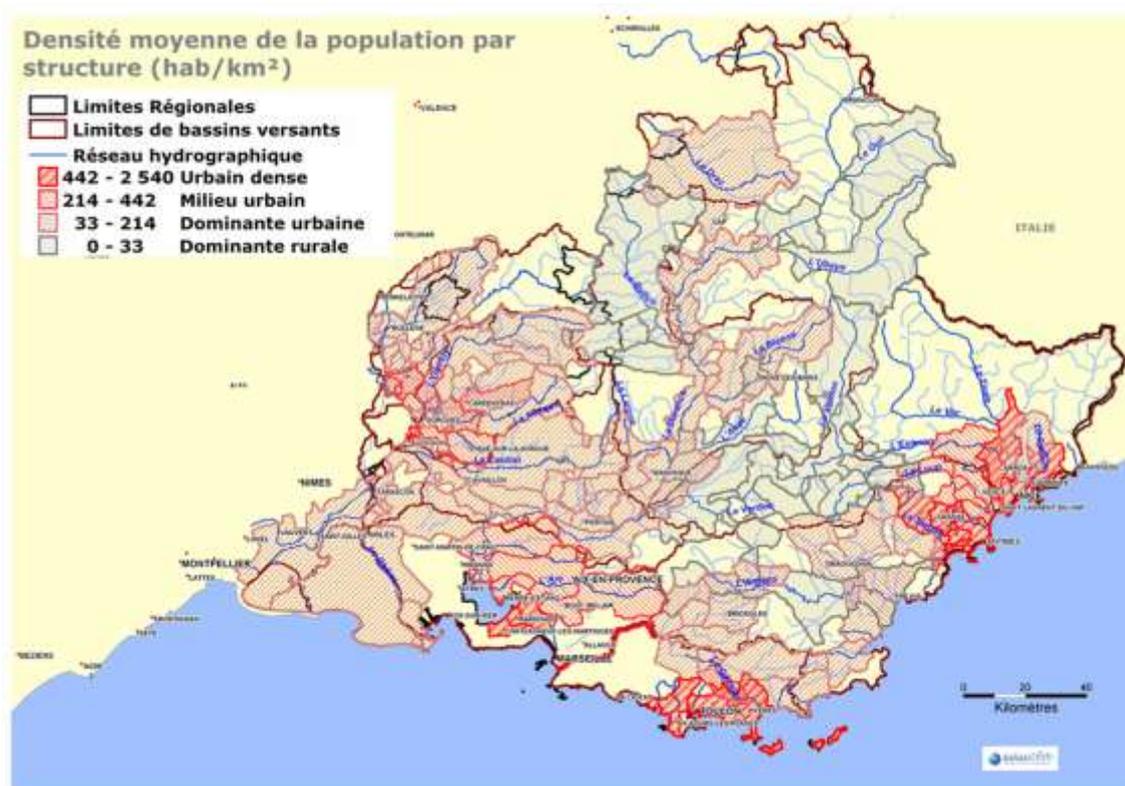


Carte 1 : Couverture régionale - Structures de gestion des milieux aquatiques

Les collectivités membres des GMA regroupent la quasi totalité du potentiel économique et humain de la région avec 83% des habitants et près de 78% des

⁶ Certains GMA dépassent du périmètre régional.

zones urbaines et industrielles. Bien évidemment, cette présentation globale masque de fortes disparités territoriales entre des structures à dominante urbaine (littoral et aval des grandes vallées) et des structures à dominante rurale (arrière pays).



Carte 2 : Densité moyenne de la population par structure

2.5 - Les mots clés des activités exercées : entretien des rivières, inondation, eau et territoire

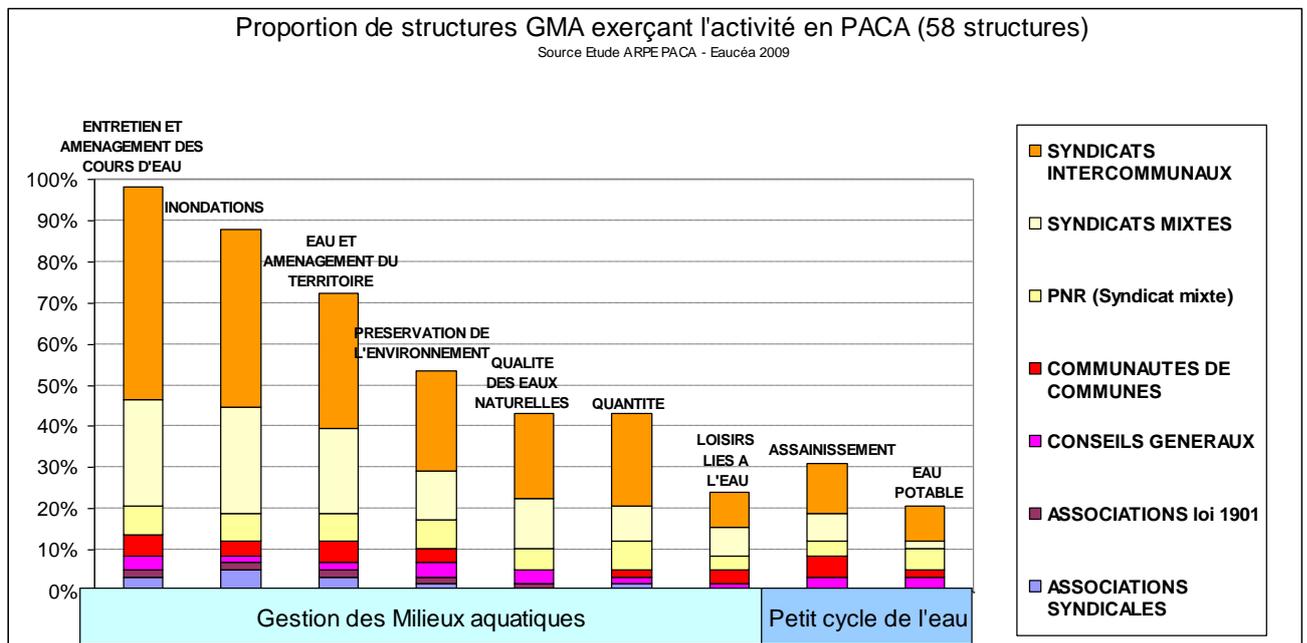
La seule lecture des statuts ne permet pas une analyse pertinente des activités réellement prises en charge par les structures. L'enquête a d'ailleurs permis de collecter 54 statuts rédigés et comme attendu, le constat est une très grande diversité des intitulés pour qualifier souvent les mêmes activités. Pour contourner cette difficulté, chacune des structures a été sollicitée pour qu'elle inscrive ses activités dans un cadre prédéfini d'activités types exprimées en termes de missions (par exemple entretien de cours d'eau) mais aussi en termes de fonctions (animation, travaux, études, financement, etc.).

Chaque structure exerce une ou plusieurs activités.

Une première distinction doit être opérée entre les activités de gestion des milieux aquatiques et les activités concernant le petit cycle de l'eau (eau potable et assainissement). Ces activités ne sont citées ici que parce que le maître d'ouvrage prend **aussi** en charge les milieux aquatiques. C'est le cas général des EPCI à fiscalité propre et des départements présents dans le panel.

Le profil type du GMA de PACA est une structure chargée de **l'entretien des cours d'eau**, avec une vocation **prévention du risque d'inondation** en compétence principale. **L'eau facteur de l'aménagement du territoire** est une réalité pour plus de 70% des structures. Plus de la moitié inscrivent d'ailleurs leurs actions dans un contrat de rivière ou un SAGE et intègrent la préservation de l'environnement dans leur champ de compétence.

Les autres fonctions sont moins systématiques. Pour la qualité et la quantité la mission est souvent centrée sur le suivi ou l'accompagnement des acteurs. Les loisirs, l'eau potable ou l'assainissement relèvent de compétences généralement plus spécialisées.



Graph 2 : Proportion de structures GMA exerçant l'activité en PACA

Grille d'analyse des compétences statutaires	associations syndicales	associations loi 1901	conseils généraux	communautés de communes	syndicats intercommunaux	syndicats mixtes	PNR (syndicat mixte)
• Entretien et aménagement des cours d'eau	2	1	2	3	30	15	4
• Inondations	3	1	1	2	25	15	4
• Eau et aménagement du territoire	2	1	1	3	19	12	4
• Préservation de l'environnement	1	1	2	2	14	7	4
• Qualité des eaux naturelles	0	1	2	0	12	7	3
• Quantité	1	0	1	1	13	5	4
• Loisirs liés à l'eau	0	0	1	2	5	4	2
• <i>Assainissement</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>4</i>	<i>2</i>
• <i>Eau potable</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>3</i>

Tableau 2 : Grille d'analyse des compétences statutaires

2.6 - Une couverture globale des territoires à enjeux de gestion

Ce n'est pas un hasard, si ces structures issues des collectivités couvrent l'essentiel des territoires à enjeux du bassin. On note que le nombre de territoire dit « orphelin », c'est-à-dire sans maîtrise d'ouvrage, est somme toute relativement modeste. Le croisement de la distribution territoriale des GMA et du recensement des situations à problèmes identifiées dans le PDM (octobre 2009) en donne une bonne illustration.



Carte 3 : Problèmes entretien et aménagement des masses d'eau suivant le Programme De Mesure

2.6.1 - Etat des lieux de l'entretien des cours d'eau en PACA

L'entretien se retrouve à la croisée de plusieurs objectifs :

- la réduction du risque en cas de crue. Il peut relever à ce titre de la mission précédente,
- l'objectif de bon état ou de bon potentiel. Les objectifs hydro-morphologiques ou de continuité écologique et sédimentaire (de la non intervention à la restauration) seront inéluctablement associés étroitement à cette fonction qui traite du continuum rivière,

- la valorisation touristique des rivières, par la pêche, la navigation, la baignade. L'enjeu est celui de la sécurisation des activités et de la mise en valeur.

Le nouveau SDAGE⁷ constate lui aussi une nécessaire évolution dans les objectifs fixés à l'entretien des cours d'eau avec:

- plus de circonspection sur le strict objectif de stabilisation du profil en plan des cours d'eau, première motivation des riverains avec la réduction du risque d'inondation,
- et en contre partie une plus grande prise en compte des fonctionnalités environnementales du cours d'eau.

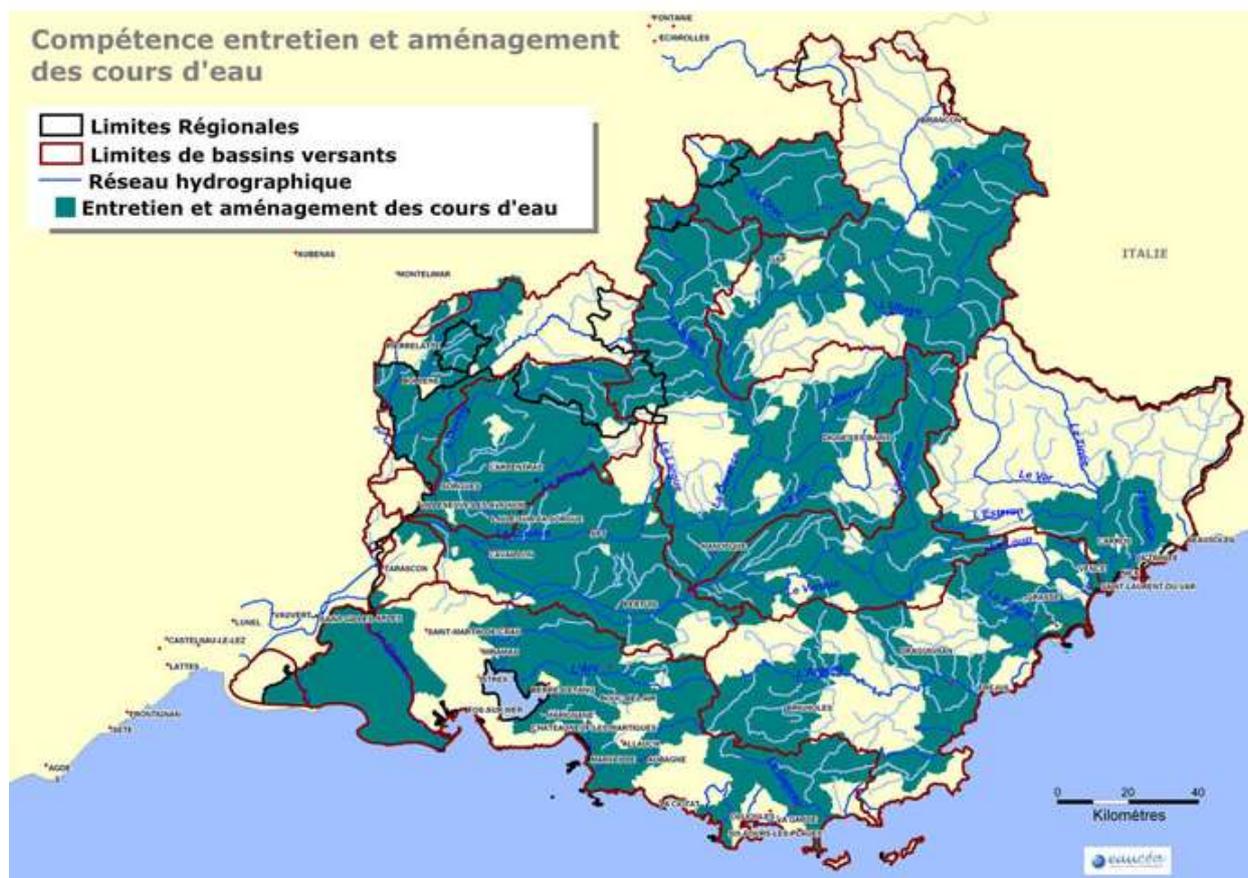
Sur le plan opérationnel, la période actuelle est une charnière vers de nouveaux modes d'intervention visant la restauration hydromorphologique, la transparence sédimentaire et écologique, les reconnections latérales, la mise en valeur paysagère.

"Le SDAGE propose un ensemble de dispositions fondées sur six axes stratégiques :

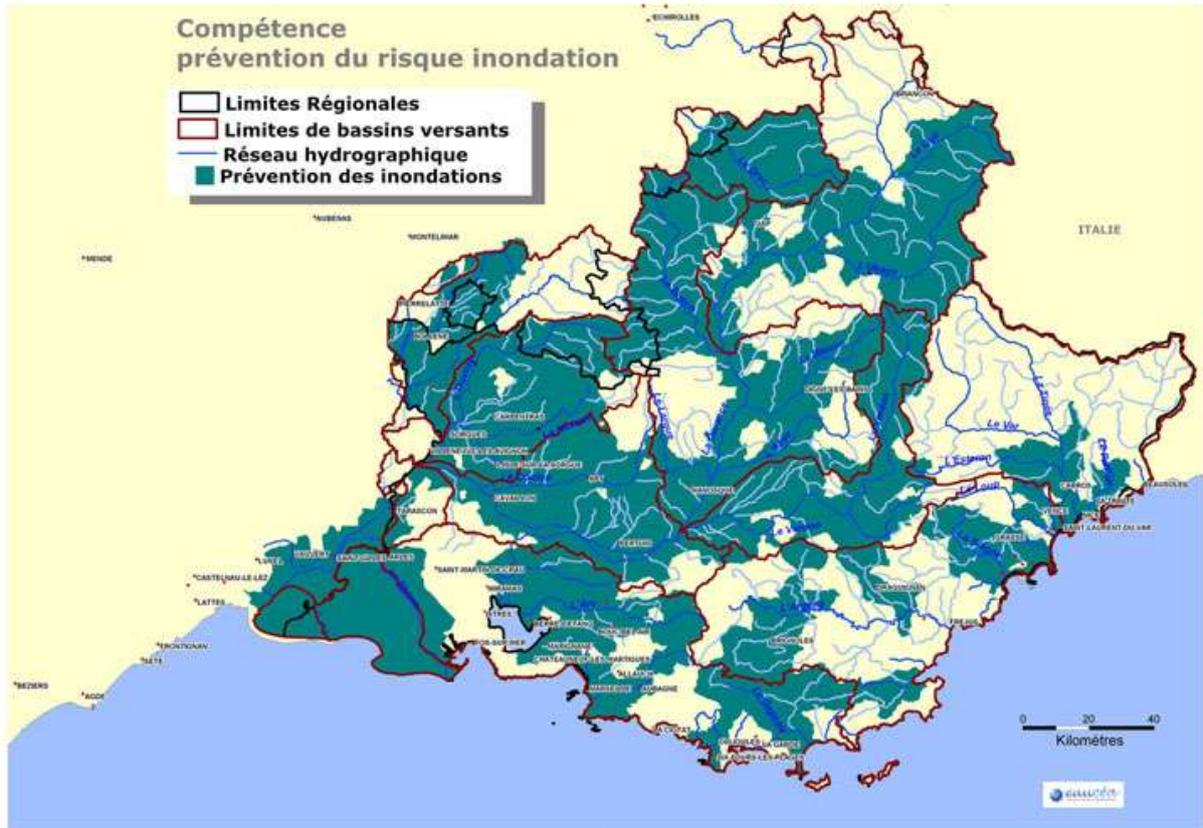
- ***faire reconnaître et intégrer les espaces de bon fonctionnement des milieux aquatiques définis ci-après dans les documents d'aménagement du territoire,***
- ***déployer les mesures de gestion et de restauration sur des linéaires importants de cours d'eau et d'espaces littoraux, en particulier par la reconnexion des milieux entre eux, le rétablissement de la libre circulation des organismes et le transit sédimentaire et en reconquérant les habitats nécessaires à la vie aquatique,***
- ***privilégier le recours aux stratégies préventives, généralement peu ou moins coûteuses à terme, telles que la prise en compte des espaces de bon fonctionnement dans les zonages d'urbanisme, les études d'impacts, le recours à la réglementation et à la police de l'eau,***
- ***faire jouer la synergie avec la lutte contre les inondations,***
- ***mobiliser les acteurs du monde de l'eau pour accompagner la montée en puissance de ces projets, en prévoyant les moyens financiers nécessaires,***
- ***développer les retours d'expérience et le suivi de l'efficacité des actions."***⁹

L'entretien des cours d'eau est l'activité qui devrait le plus contribuer à la résolution des problèmes identifiés dans le PDM (Programme De Mesure) en dehors de la sphère qualité des eaux. Les structures GMA qui revendiquent cette "compétence" sont majoritaires et toutes les formes institutionnelles sont représentées. En PACA, les enjeux identifiés concernent de nombreuses masses d'eau qui pour la plupart sont inscrites dans le périmètre d'intervention d'une ou plusieurs structures de gestion des milieux aquatiques.

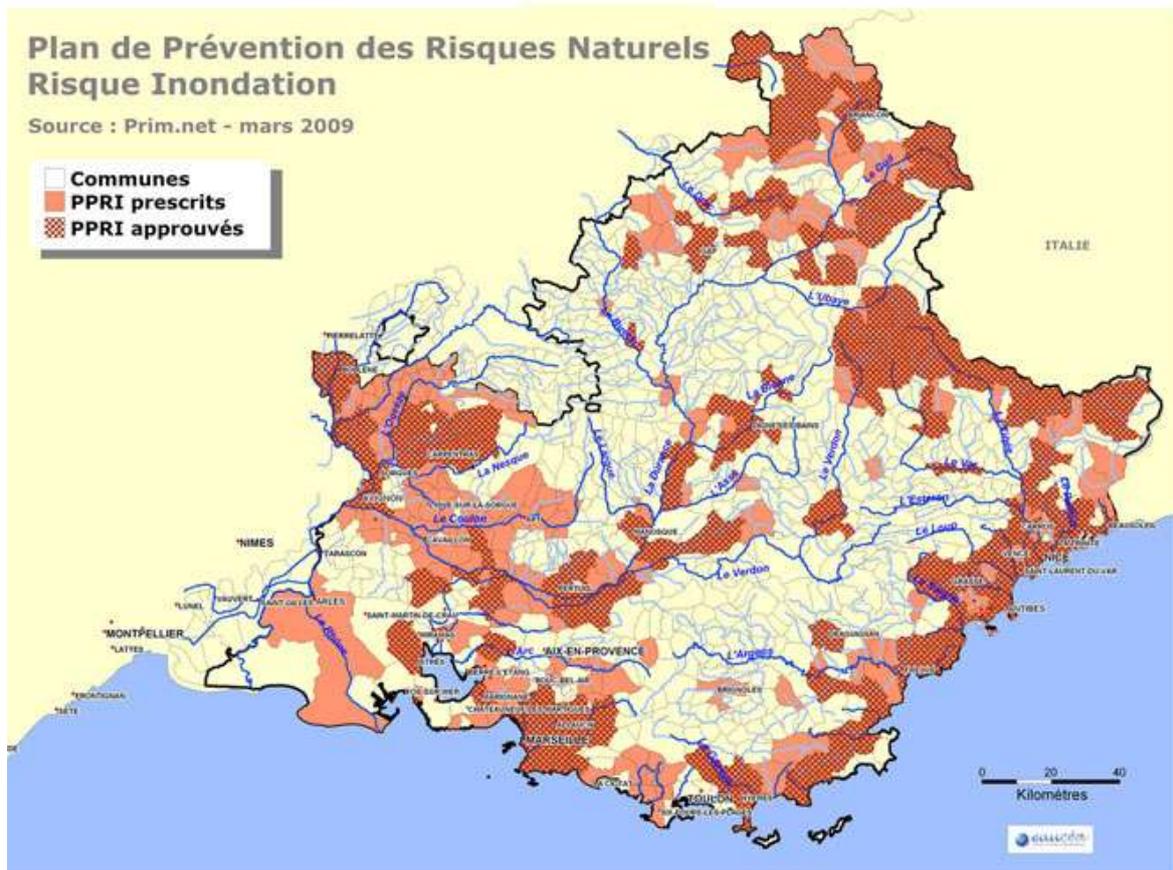
⁷ Orientation fondamentale n°6 "SDAGE RMC 2009: "PRESERVER ET RE-DEVELOPPER LES FONCTIONNALITES NATURELLES DES BASSINS ET DES MILIEUX AQUATIQUES"



Carte 4 : GMA avec compétences entretien et aménagement des cours d'eau



Carte 6 : GMA déclarant une compétence dans le domaine de la prévention des inondations



Carte 7 : Plan de Prévention des Risques Naturels – Risque Inondation (PPRI)



Carte 8 : PAPI engagés en PACA par les structures GMA

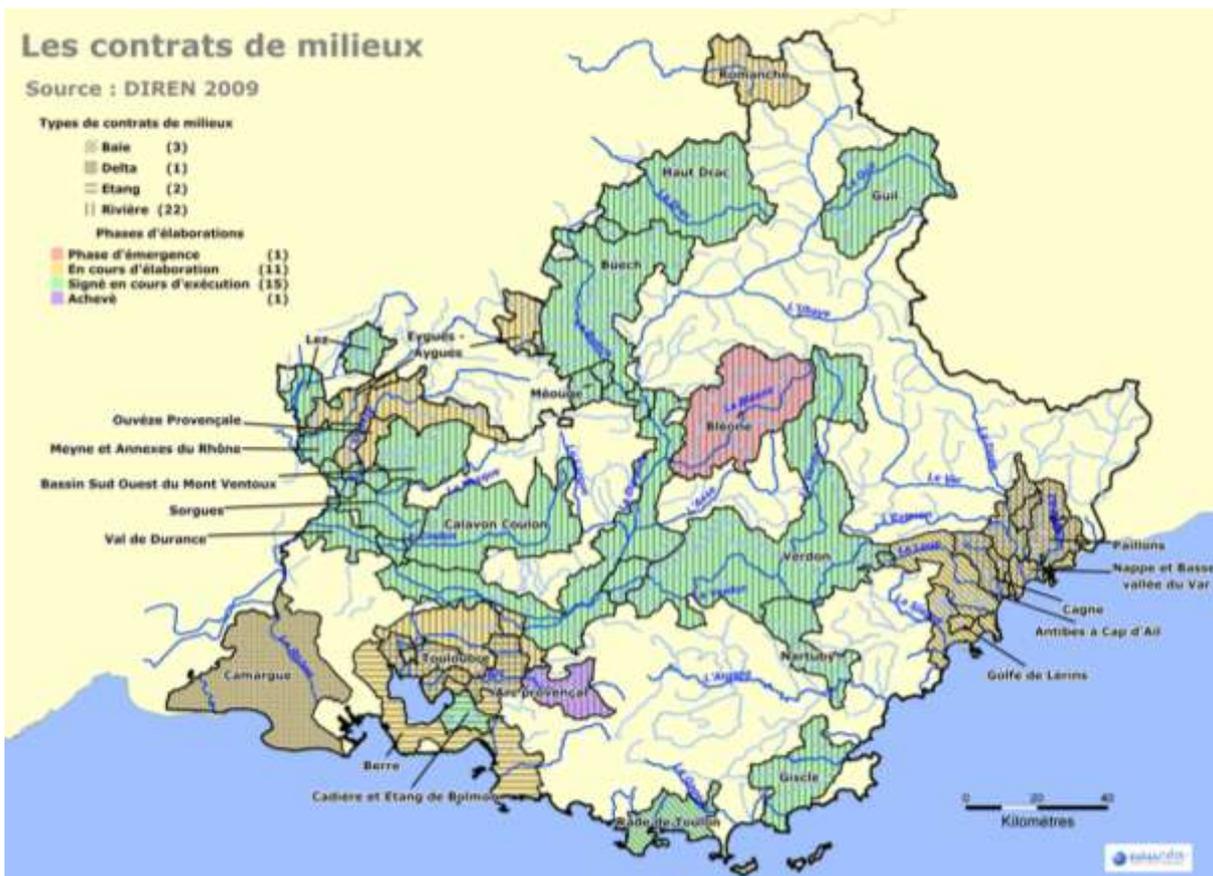
2.6.3 - Etat des lieux de l'animation territoriale par les GMA et interactions avec l'aménagement du territoire

Etudes et animation des SAGE et contrats de milieux

Les structures GMA assurent la maîtrise d'ouvrage de la totalité des études et de l'animation des SAGE et contrats de Milieux, soit 34 opérations sur l'ensemble de la Région. Certains se recoupent territorialement ou se succèdent dans le temps mais il est évident que le rôle des GMA en général et des Syndicat intercommunaux en particulier est central.

Collectivités Maître d'ouvrage des SAGE et Contrat de milieux en PACA							
Type de contrat de milieux ou SAGE	Communes	EPCI à fiscalité propre	GIP	PNR	Syndicat intercommunal	Syndicat Mixte	Total
Baie	1	2					3
Delta				1			1
Etang			1		1		2
Rivière		1		3	9	8	21
SAGE				2	2	3	7
Total	1	3	1	6	12	11	34

Tableau 3 : Collectivités Maître d'ouvrage des SAGE et Contrat de milieux en PACA



Carte 9 : Contrats de milieux



Carte 10 : Les SAGE en PACA

Interactions avec les démarches d'aménagement du territoire

Un certain nombre de structures assument de manière plus ou moins formalisée selon les cas, un rôle d'appui et de conseil auprès des collectivités de leur bassin dans leurs démarches d'aménagement du territoire.

Pour exemple les communes membres du syndicat de la Touloubre sollicitent l'avis du syndicat en qualité de personne publique associée dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Le syndicat fournit une assistance technique (rédaction de cahier des charges pour intégrer la cartographie des zones inondables, suivi de dossier...). Dans certains cas, l'avis du syndicat est sollicité sur les permis de construire...

2.7 - Une structure économique qui reflète les spécificités des activités des GMA

2.7.1 - Les GMA : des structures d'investissements en croissance

L'analyse de comptes administratifs des structures constituant le réseau des GMA en région PACA, a été réalisée en identifiant :

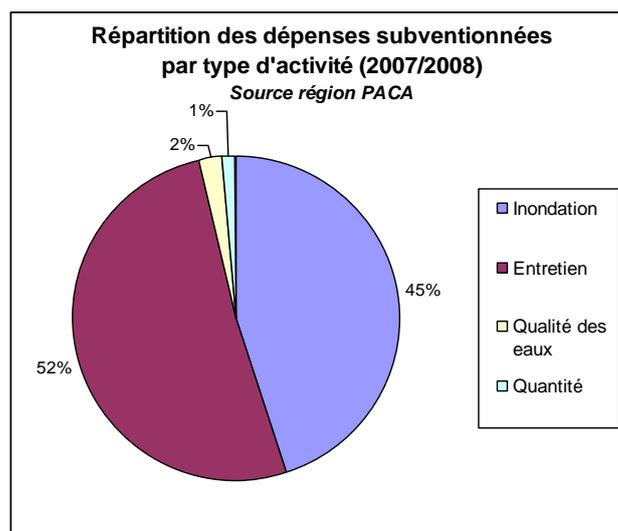
1. Les charges d'activités,
2. La structure des ressources,
3. Les moyens humains.

Pour l'ensemble des 48 structures de gestion des milieux aquatiques dont les comptes administratifs ont été analysés, **le total des ressources de fonctionnement et d'investissement (hors transferts) s'est élevé à 45 millions d'Euros en moyenne annuelle, sur la période 2003-2007 dont 15,5 millions d'Euros pour le seul SYMADREM, structure la plus importante en terme de budget.**

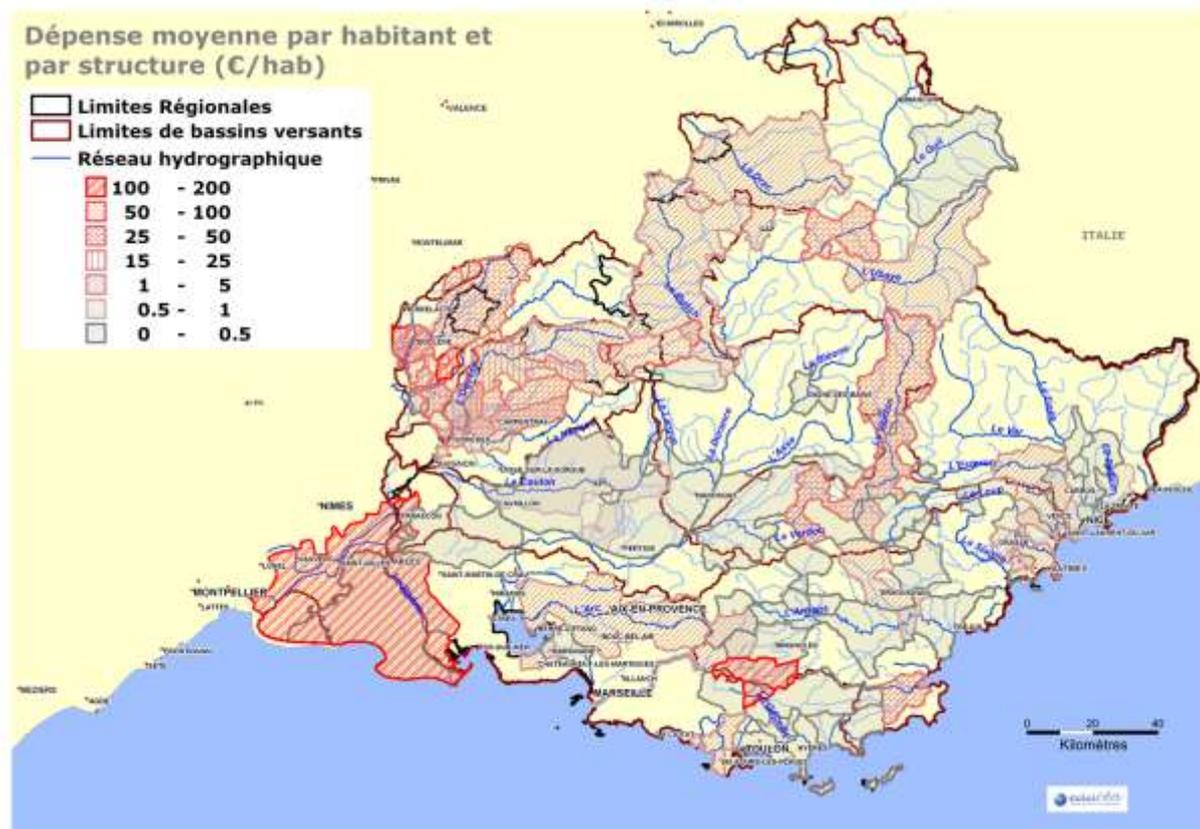
Rapporté au nombre de personnes (sans double compte) résidant au sein des périmètres de compétence des GMA de l'échantillon enquêté, le niveau moyen de dépenses s'établit à 12,40 € par habitant et par an.

Sur le plan économique, les priorités statutaires dominantes se distinguent largement. Une analyse effectuée à partir des opérations subventionnées (hors SYMADREM) par la région PACA⁸, confirme le poids déterminant des activités prévention du risque inondation et entretien des milieux aquatiques.

Graphe 3 : Répartition des dépenses subventionnées par type d'activité (2007/2008)



⁸ dont on a vu quelles sont représentatives de l'activité des GMA (Rapport diagnostic septembre 2009)



Carte 11 : Dépense moyenne par habitant et par structure

L'examen de la structure des comptes administratifs permet de souligner une particularité des GMA, dont les dépenses globales sont dominées par les charges d'investissement (études, travaux d'équipement et travaux pour compte de tiers, remboursement d'emprunt).

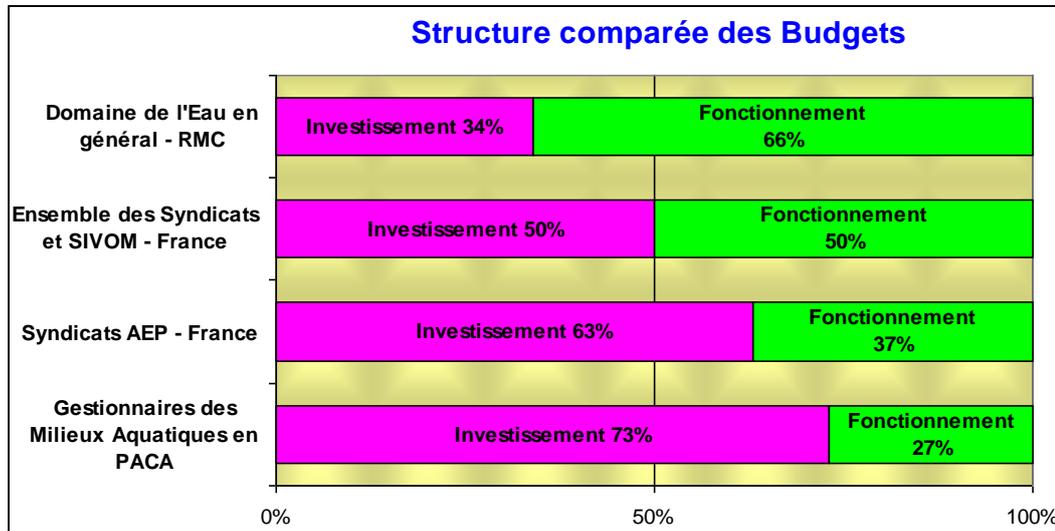
En effet, l'investissement représente près de 80% de la dépense réelle totale, dont 1% consacré aux études⁹.

Comparativement aux communes et EPCI à fiscalité propre, le rapport entre investissement et fonctionnement est ici inversé, du fait de la nature même des GMA souvent créées à l'origine pour la réalisation de travaux de protection contre les crues.

Ce même rapport inversé se retrouve pour l'ensemble des activités relevant du domaine de l'eau en général où les charges de fonctionnement liées à l'eau potable et l'assainissement (AEP) dominent. C'est le cas pour l'ensemble Rhône-Méditerranée-Corse (RMC) comme pour d'autres bassins français (graphique ci-après).

⁹ Le niveau des charges consacrées aux études est ici légèrement sous-estimé, dans la mesure où une partie de frais d'études se trouve également enregistrée en charges générales de fonctionnement.

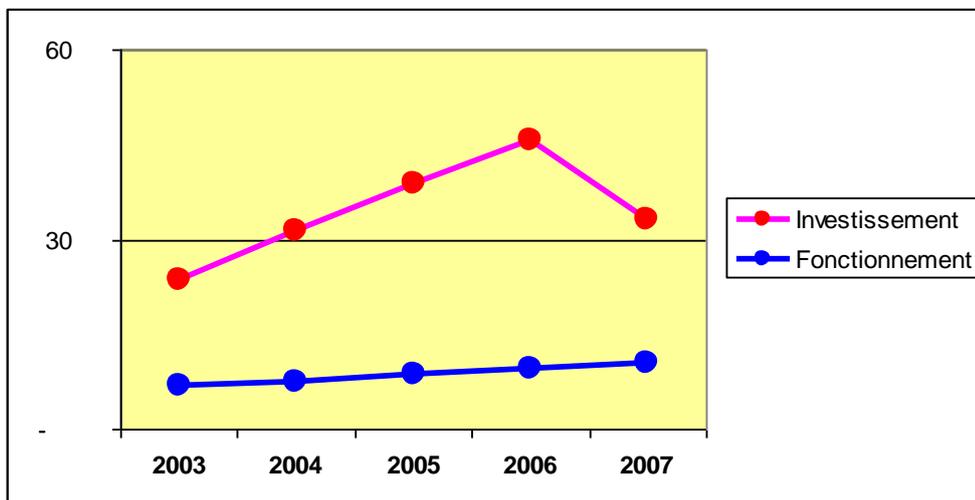
Si la structure de l'activité de l'ensemble des Syndicats et SIVOM¹⁰ en France se répartit quasiment à égalité entre Fonctionnement et Investissement, celle des Syndicats spécialisés dans le domaine AEP se rapproche un peu plus de celle des GMA en PACA (2/3 – 1/3) sans toutefois atteindre leur haut niveau d'investissement.



Graphe 4 : Structure comparée des Budgets

Par ailleurs, la croissance des charges d'activités des GMA peut être mise en relation avec celle des effectifs employés par ces structures.

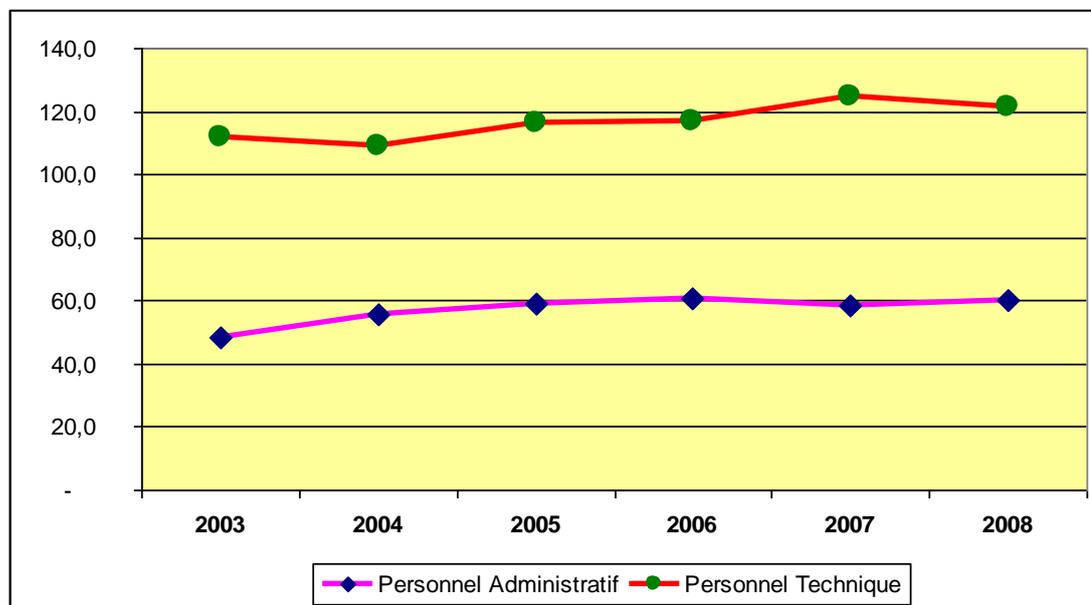
Entre 2003-2007, **l'évolution de l'ensemble des dépenses réelles des GMA présente une forte tendance à la hausse, en augmentation de 42 %, avec un pic de 55 millions d'Euros atteint en 2006** (graphique suivant).



Graphe 5 : Structure de la dépense réelle en termes de fonctionnement et d'investissement (en millions d'Euros)

¹⁰ Source : DGFP - Les comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux – Synthèse nationale – 2007

Par contre la courbe d'évolution des effectifs employés montre une progression modérée des moyens humains mis en œuvre. Ceux-ci passent de 160 personnes en 2003 à 180 personnes employées en 2008, soit une croissance de 13% (graphique ci-après).



Graph 6 : Evolution de l'effectif employé (période 2003 – 2008)

Ce constat traduit un déficit de ressources humaines accompagnant ces investissements. En effet, la technicité liée à l'activité des GMA n'est pas notablement inférieure au niveau de celle de l'AEP (eau potable et assainissement). Cette faiblesse en moyens humains, se traduit par un recours important aux bureaux d'études techniques avec, pour corollaire, un manque d'expertise interne sensible quant au suivi des projets de long terme et à l'ingénierie financière associée. Ce constat a très souvent été évoqué lors des entretiens approfondis avec les responsables de ces structures.

2.7.2 - Une grande diversité des situations sur le plan économique et des moyens humains

Sur le plan économique

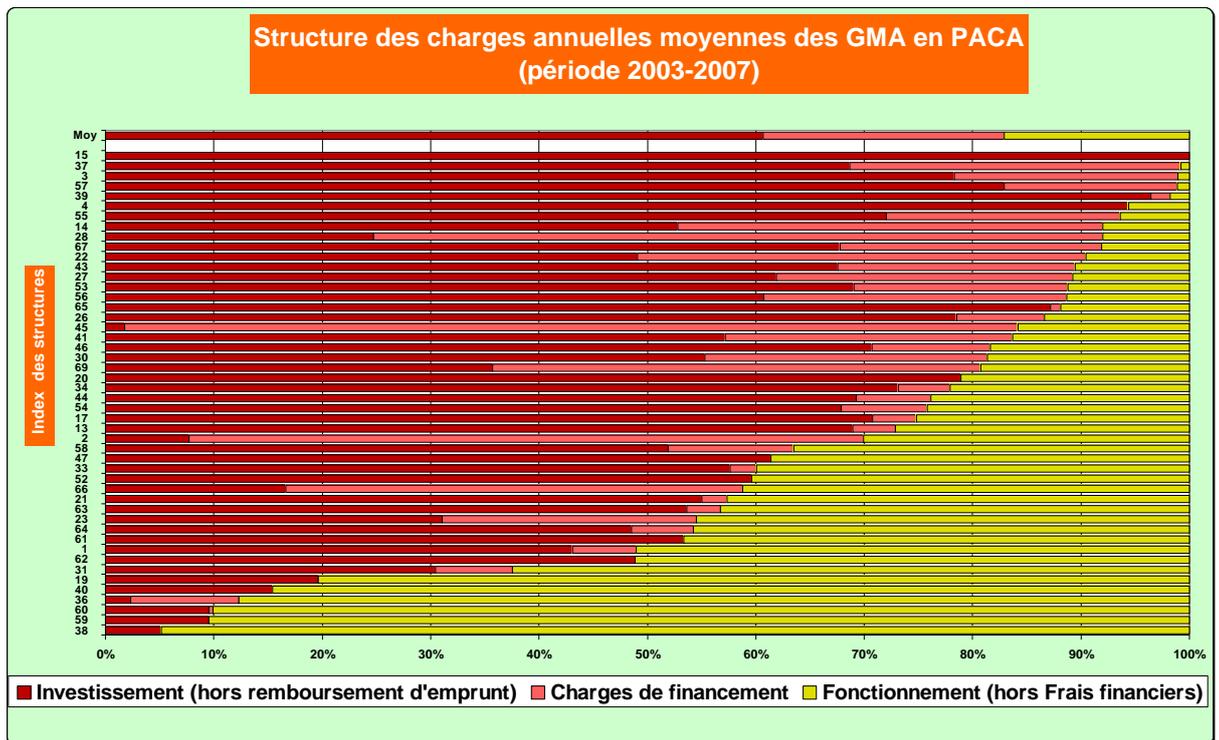
L'enquête menée auprès des structures gestionnaires des milieux aquatiques en PACA a permis de caractériser leurs profils individuels, avec la mise en évidence d'une grande diversité dans la structure actuelle des budgets et des financements.

Le graphique ci-dessous présente la structure des grandes catégories de charges, en mettant en relief les charges de financement (remboursement d'emprunt et frais financiers).

L'essentiel de l'échantillon (80%) affiche un fort niveau d'investissement.

Toutefois, pour 20 % des GMA, l'investissement représente moins de 50% de l'activité et même 5 structures, présentent des charges de fonctionnement dominantes (+ 80% de l'activité).

Il s'agit le plus souvent de GMA relativement récentes, en phase d'études et n'ayant pas encore engagé d'interventions en travaux, ou encore de structures dont l'activité d'entretien des cours d'eau est dominante (inscrites en fonctionnement), les travaux de fond ayant été réalisés dans le passé.



Les index renvoient à la liste des structures présentée en annexe.
(Moy correspond à la moyenne observée en PACA.)

Graph 7 : Structures des charges annuelles moyennes des GMA en PACA

Sur le plan des moyens humains, : un niveau de formation généralement élevé

Concernant les moyens humains dont disposent les structures gestionnaires de milieux aquatiques en PACA, ici encore la diversité des situations est très importante.

On enregistre la situation suivante en 2008 :

- les GMA emploient en moyenne 3 personnes par structure (l'équivalent d'une commune de moins de 500 habitants), un administratif pour deux techniciens environs,
- 4 GMA seulement n'emploient pas de personnel (ici le plus souvent, la gestion est confiée à une autre structure),
- 13 structures avec personnel technique seul,
- 9 structures avec personnel administratif seul,
- l'effectif maximum s'établit à 20 personnes, avec pour l'ensemble du réseau des GMA enquêtés, une moyenne de 3,5 postes par structure.

Comme l'indique une analyse fine des formations des personnels employés, on relève un niveau de formation relativement élevé, Bac+5 et Bac+2 dominant, notamment pour les fonctions techniques.

Des postes largement soutenus par les politiques d'aides des partenaires institutionnels :

L'agence de l'eau RM et C mène depuis de nombreuses années une politique d'aide aux postes techniques dans les structures de gestion. Elle finance les postes de chargés de mission et de techniciens pour l'animation des contrats de milieux et SAGE à hauteur de 50%. Dans le 9^{ième} programme la possibilité de financement de postes est élargie à missions dédiées à la politique de sensibilisation et d'animation pour l'éducation à la préservation des milieux aquatiques ...

Le conseil Régional et certains conseils généraux (ex : CG 84) appuient également la création de postes par des aides forfaitaires.

Ainsi les moyens humains dont disposent ces structures apparaissent largement dépendants des politiques d'aides des partenaires institutionnels et plus particulièrement des dispositions prévues dans les programmes d'aides de l'Agence de l'eau.

Une révision à la baisse de ces dispositifs d'aides impacterait fortement les moyens humains des structures.

Sur le plan technique, outre les missions classiquement observées sur PACA nous citerons :

- Deux syndicats normands spécialisés dans les enjeux du ruissellement et des érosions en particulier sur des terres agricoles et du pluvial. Dans le domaine pluvial urbain (hors compétences strictes) les syndicats s'investissent dans le conseil aux communes (PLU). Leur périmètre ne comprend pas forcément de cours d'eau pérennes. Ces structures sont les plus engagées dans une politique de gestion du bassin versant, au sens surfacique du terme,
- Plusieurs syndicats effectuent des travaux en rivière (entretien) pour des collectivités non membres. Ce cas de figure, que l'on observe aussi en PACA (syndicat de la Giscle) montre la pertinence apparente de structures publiques spécialisées avec en particulier la mise en œuvre d'équipe verte ou faisant appel à des contrats aidés (clause sociale). Notons le cas particulier¹¹ de l'association départementale Isère Romanche, structure spécialisée dans la gestion des digues qui est explicitement habilitée par ordonnance à intervenir en prestation de service en dehors de son périmètre.
- Deux syndicats se sont développés autour d'une activité de base très spécialisée- le soutien d'étiage agricole (Dropt) et la production d'eau potable (Vilaine)- et élargissent progressivement leur compétence aux autres domaines d'intervention de l'espace rivière,
- La mutualisation s'organise souvent entre syndicats voisins. Ce serait aussi le cas de l'UNIMA (17) qui se considère comme un syndicat de travaux. Dans le cas de l'Agout, plusieurs syndicats se partagent la charge d'administration d'une base de données commune. Cette dimension de coopération intersyndicale traduit la nécessité d'un périmètre d'intervention minimal pour partager les frais dès lors que le niveau de spécialisation est fort,
- La « prestation de service » prend souvent une forme plus généraliste d'accompagnement administratif et technique à des structures plus petites. Plusieurs syndicats extérieurs à PACA (Vallée du Lot, Dropt, Hers Mort, etc.) ou en PACA (PNR) jouent clairement ce rôle. Le terme ultime de cette tendance est sans doute représenté par le syndicat de l'Aude ou le syndicat de la Vilaine devenus d'ailleurs EPTB.
- Une seule structure vise explicitement la DCE dans ses objectifs !

Sur le plan institutionnel, les diagnostics effectués en PACA sur la grande diversité se retrouve dans l'enquête.

Quelques formes originales mais manifestement efficaces par rapport aux missions assignées peuvent être mises en avant : le syndicat du Moron (33) associant commune et ASA de marais ou l'AD Isère Romanche (38) crée un lien direct entre les gestionnaires du foncier (ASA) et les autres collectivités.

On observe souvent l'émergence d'un processus d'intégration intersyndical qui se traduit soit par une superstructure nouvelle (cas de l'EPI Dropt-47), soit par une fusion partielle des syndicats (chaque territoire de base reste identifié avec ses

¹¹ et sans doute partagé avec l'UNIMA en Charente Maritime

acquis), soit par une fusion définitive avec dissolution des structures de base (delta de l'Aude).

Le deuxième élément intéressant est lié aux expériences de structuration volontariste :

- d'origine préfectorale comme en Seine Maritime où le Préfet décrète la création d'une vingtaine de syndicats spécialisés dans la prévention de l'érosion,
- issue d'une volonté politique départementale comme dans le cas du bassin de l'Aude.

Relevons que l'EPTB Vilaine accompagne les objectifs du SAGE avec une mesure explicite de structuration inscrite dans le SAGE « *l'Institution interdépartemental d'Aménagement de la Vilaine assurera un rôle comparable à celui de la « communauté locale de l'eau » prévue par la Loi de 1992. A coté des missions dont elle est chargée par le SAGE et par ses mandants, elle continuera d'assurer le secrétariat de la CLE* ». Aujourd'hui, l'EPTB porte une mission d'assistance auprès des « opérateurs locaux », en interface avec les grands financeurs publics mais en refusant toute fonction de contrôle. Ce rôle de coordonnateur, traduit par des contrats de bassin versant (= contrats de financement pluriannuels regroupant toutes les actions élaborés globalement à l'échelle d'un bassin versant), inscrit dans le SAGE, lui confère un statut clairement autre que celui des syndicats de rivière de base.

Sur le plan économique, la principale originalité provient des structures comprenant dans leur membre des Associations foncières qui permettent un financement direct par les propriétaires. C'est le cas de trois structures identifiées dans cette étude l'UNIMA (Charente Maritime), l'AD Isère Romanche (Isère) et le Syndicat de bassin versant du Moron (Gironde). Ce fonctionnement se rapproche de celui des wateringues.

Pour le reste nous retrouvons une grande diversité dans les clés de répartition qui correspond aux préoccupations spécifiques de chacune des structures. Les critères de base sont le potentiel fiscal, la population, le linéaire de cours d'eau, la surface de bassin versant auquel s'ajoute pour des opérations particulières des contributions renforcées de telle ou telle collectivité.

Quelques structures bénéficient de ressources propres liées à leur activité comme la production d'eau potable ou la fourniture d'eau d'irrigation (fermage) ou encore des prestations de services techniques (location de matériel d'entretien par exemple).

Citons enfin le cas de l'EPTB Vilaine qui bénéficie comme le SMAVD en PACA de redevance du DPF mais aussi d'une mise à disposition par l'Etat de personnel affecté à la gestion de ce DPF.

Aucun cas de redevance pour service rendu appuyée sur des DIG n'a été recensé dans notre échantillon.

Même si l'enquête est loin d'être aussi exhaustive qu'en PACA, les échanges souvent directs avec les représentants des structures enquêtées, confortent le sentiment d'une certaine homogénéité des diagnostics sur le territoire national.

Partie 2 : les fragilités des syndicats et leurs causes

4 - Les causes externes

4.1 - L'anonymat législatif des gestionnaires des milieux aquatiques

4.1.1 - Histoire de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau: du rôle de maître d'ouvrage de travaux à celui d'acteur territorial de l'eau

La gestion de l'eau est historiquement une affaire d'Etat.

« Les grands chemins, dit Loysel, et rivières navigables, appartiennent au Roi » L'ordonnance de 1669, article 41, Titre 27 fonde la propriété royale de tous les fleuves et rivières portants bateaux de leurs fonds. Cette propriété publique est désormais acquise pour les cours d'eau publics qualifiés de domaniaux ; pour les cours d'eau non domaniaux, qui renvoient au régime de propriété privée, l'Etat conserve un pouvoir de police et de conservation des eaux.

Dans ce système articulé autour de la notion de propriété, les collectivités territoriales n'ont pas de place particulière, en dehors de celle de riveraine-proprétaire.

Les collectivités territoriales : jusqu'à l'année 1992, un rôle historique de maîtrise d'ouvrage de travaux

A la faveur de la reconnaissance du rôle croissant des collectivités territoriales dans l'administration publique, le législateur a progressivement cherché à inciter ces dernières à s'impliquer dans le domaine de l'eau. Le rôle qui leur est dévolu est un rôle principalement de maîtrise d'ouvrage de travaux dans un cadre général contrôlé par l'Etat. Les Plans concernant les grands fleuves de France dans les années 1980 s'inscrivent dans cette lignée.

La loi n° 63-233 du 7 mars 1963, relative à la réalisation de certains travaux d'équipement rural, notamment en matière d'hydraulique, (anciennement codifié aux articles 175 et 176 du Code rural) devenu l'article L. 151-36 et suivants du même Code dispose que : « les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 166-1 du code des communes peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies, lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence :

1° Lutte contre l'érosion et les avalanches, défense contre les torrents, reboisement et aménagement des versants, défense contre les incendies et réalisation de travaux de desserte forestière ;

3° Curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non domaniaux et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

4° Dessèchement des marais ;

5° Assainissement des terres humides et insalubres ;

6° Irrigation, épandage, colmatage et limonage ;

La loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution qui est la première grande loi sur l'eau prévoyait une organisation institutionnelle tripartite basée sur deux échelles territoriales qui ne laissait que peu de place aux collectivités territoriales. Ou du moins leurs interventions étaient envisagées comme subsidiaires à l'action de l'Etat :

Bassin ou groupement de bassins :

- un Comité de bassin : organe consultatif (opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun, différend survenant entre collectivités ou groupements intéressés, sur toutes questions sur l'eau) art. 13.
- une Agence de l'eau : organe financier chargé de faciliter les diverses actions d'intérêts commun au bassin ou groupe de bassins (attribution de subventions et prêts, prélèvements redevances) art. 14.

Bassins, fraction de bassin, un cours d'eau ou section de cours d'eau :

- des **établissements publics administratifs placés sous la tutelle de l'Etat** : organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage avec pour objet la lutte contre la pollution des eaux, l'approvisionnement en eau, la défense contre les inondations, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau, des lacs et des étangs non domaniaux et des canaux et fossés d'irrigation et d'assainissement art.16 et 17.

Ce dernier volet de la loi de 1964 prévoyait donc la création d'un établissement *ad hoc* construit autour d'un périmètre hydrologique. Ce projet n'a jamais vu le jour, si bien que le dispositif envisagé par le législateur restait amputé de sa partie fonctionnelle.

La même loi -art. 11 - prévoyait néanmoins, la possibilité d'une structuration des collectivités couvrant globalement le même champ d'activités mais sur des périmètres administratifs. C'est le schéma qui prévaut encore aujourd'hui.

La loi n°73-624 du 10 juillet 1973, art. 1er relative à la défense contre les eaux conferte la prise en charge par les collectivités territoriales et leurs groupements du volet inondation en fixant les conditions de leur intervention en vue d'exécuter et prendre en charge, avec ou sans subventions de l'Etat, tous travaux de protection contre les inondations et contre la mer lorsque ces travaux présentent pour eux un caractère d'intérêt général.

Ce dispositif législatif a conduit les collectivités territoriales à s'organiser de fait selon deux modes :

1. Intercommunalité de l'eau (syndicat intercommunal, syndicat mixte « fermé »),
2. Interdépartementalité et interrégionalité (institution interdépartementale et syndicat mixte « ouvert »).

Sur des échelles variables d'un territoire à l'autre, conformément à la diversité des périmètres dictée par la nature des travaux à mettre en œuvre.

Les collectivités territoriales à partir de 1992 : un rôle d'acteur de la politique de l'eau qui émerge avec la consécration du terme « gestion » de l'eau

Sous l'effet des différentes lois de décentralisations, les collectivités territoriales ont souhaité un rôle plus actif dans le domaine de l'eau, en revendiquant un rôle de gestionnaire à part entière.

Cette place leur a été attribuée par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau qui consacre le rôle des collectivités territoriales autrement que comme maître d'ouvrage de travaux. Ainsi, l'article 7 de la loi prévoyait la création d'une communauté locale de l'eau, au statut d'établissement public de collectivités territoriales, pour faciliter la réalisation des objectifs arrêtés dans un SAGE ou exercer toute ou partie des compétences énumérées à l'article 31 qui élargit le champ traditionnel d'intervention à la gestion des écosystèmes.

La distinction cours d'eau domaniaux et non domaniaux a perdu de sa vigueur et n'est plus présentée comme la base des obligations d'intervention sur un cours d'eau. La propriété qui sous-tend cette distinction depuis 1898 s'efface dans les faits, sans toutefois disparaître dans les textes, au profit de la gestion collective, territoriale et patrimoniale.

En effet, l'article 1er de la loi de 1992 n'affirme-t-il pas que « l'eau est le patrimoine commun de la Nation ». Cette déclaration législative a pour finalité de responsabiliser l'ensemble des acteurs du territoire à œuvrer pour la préservation et la gestion de l'eau.

L'effet induit par ces nouveaux principes législatifs a été de mettre en évidence l'absence d'adéquation entre l'organisation territoriale des structures gestionnaires en place et le nouveau schéma de planification de l'eau en France.

Cette distorsion s'est principalement fait ressentir au moment de la mise en place des SAGE.

D'un côté, les structures restaient organisées majoritairement sur la base du découpage administratif et de l'autre, un schéma de planification et de programmation à l'échelle d'un sous-bassin ou groupement de sous-bassins.

Les collectivités territoriales, et plus précisément les communes et les intercommunalités, sont invitées à participer à cette œuvre collective de gestion de l'eau notamment au sein des Commissions locales de l'eau (CLE). Cependant, les CLE sont des instances de régulation, sans entité juridique, ayant besoin d'opérateurs locaux à leur côté pour mener à bien les missions confiées par la loi. Cet investissement des collectivités est également souhaité pour le portage et l'animation des SAGE. Les Communautés locales de l'eau, basées sur les règles de l'intercommunalité, étaient dédiées à cette fonction mais dans une forme manifestement inopérante.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA) supprime d'ailleurs les communautés locales de l'eau, avec la perspective de développer le rôle des intercommunalités par sous-bassin.

Les EPTB, consécration en 2003 du rôle des collectivités territoriales comme acteurs de la politique de l'eau

Désireux de rétablir le « trépied » de la loi de 1964, le législateur a, en 2003, consacré le rôle des collectivités territoriales regroupés au sein d'Etablissements publics territoriaux de bassin (EPTB), organisés autour d'un périmètre hydrologique, en les substituant dans le texte aux établissements publics administratifs de la loi initiale de 1964.

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dite loi « Bachelot » a entériné, dans son article 46, ce terme d'EPTB (cf. annexe) qui ne regroupe à l'origine que des structures interdépartementales voire interrégionales.

La même loi dans son article 56 franchit une étape supplémentaire en instaurant un nouveau domaine public fluvial des collectivités territoriales et de leurs groupements et donnant priorité aux régions ou aux EPTB comme bénéficiaires du transfert du domaine public fluvial de l'Etat. Les collectivités territoriales peuvent revendiquer pour la première fois depuis 1669 l'exercice d'un droit de propriété publique sur les cours d'eau.

Cette possibilité parachève une évolution qui voit les collectivités territoriales s'imposer comme des **acteurs** de plein exercice des cours d'eau et de la gestion de l'eau.

2009, une position insuffisamment ancrée dans les pratiques

L'enjeu est de faire prendre conscience de l'évolution de la place réelle des collectivités territoriales : celle du passage d'une logique de maîtrise d'ouvrage de travaux à celle d'acteurs reconnus de la politique de l'eau.

Ainsi, la plupart des SDAGE se contente de faire référence à des missions de maîtrise d'ouvrage occultant dans une large mesure les autres missions assumées en pratique par les collectivités et leurs regroupements (EPTB et syndicats de rivières).

D'autre part, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA) a orienté la structuration territoriale vers les seuls EPTB, en élargissant l'accès à ce statut juridique aux syndicats mixtes « fermés » qui représentent l'essentiel des GMA. Il est vrai que la LEMA habilite les seuls EPTB à intervenir aussi bien à l'échelle d'un bassin que d'un sous-bassin notamment pour faciliter la réalisation des objectifs définis dans le cadre d'un SAGE. Le législateur imaginait ainsi couvrir sous cet intitulé chapeau, l'essentiel des opérateurs.

Cependant, 3 ans après le vote de la loi, l'analyse des structures ayant obtenu la reconnaissance du label EPTB confirme que ce statut a été conféré exclusivement à des institutions interdépartementales ou des syndicats mixte « ouvert » ; les demandes de structures intercommunales de l'eau (syndicat de sous bassin ou de rivières) ont à notre connaissance toutes été rejetées.

4.1.2 - Les GMA issus de l'intercommunalité, innommés du code de l'environnement

Parmi les structures de gestion de l'eau, les syndicats dits de rivières ou de bassin sont, dans une large mesure, sinon les invisibles du Code de l'environnement du moins les innommés.

Le Code de l'environnement désigne ces structures sous une pluralité de vocables variant selon leur mode d'organisation (groupement de collectivités territoriales) ou leur forme juridique (syndicat mixte, établissement public).

Le constat est donc l'absence d'unité législative dans la dénomination de ces structures pour désigner cette forme d'organisation de l'intercommunalité de l'eau à l'échelle des sous bassins.

Illustrations dans différents articles du Code de l'environnement :

- L'article L. 211-7 « les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes [...],
- L'article L. 212-4 : « des établissements publics locaux ... »,
- L'article L. 213-8 : « communes ou de leurs groupements compétents dans le domaine de l'eau »,
- L'article L. 213-13 et R. 213-63 : « des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes ayant des compétences dans le domaine de l'eau »,
- L'article L. 215-16 : « le groupement de communes ou le syndicat compétent,
- L'article R. 213-54 : « les communes ou leurs groupements, les syndicats mixtes et les établissements publics, et tous autres groupements publics ou privés ».

Il est indéniable que ce foisonnement d'expressions légales, associé à une pluralité de dénominations « sociales » ne permettent pas de disposer d'une lisibilité claire de la structuration existante des sous-bassins en France.

Alors que la loi et le règlement reconnaissent un pouvoir d'intervention certain aux structures intercommunales de l'eau et l'ont récemment renforcé au profit des EPCI à fiscalité propre¹², on observe qu'elles ne disposent pas de dénomination consacrée, standardisée laissant en conséquence libre champ aux organisations les plus diverses pour prendre en charge la gestion de l'eau en France à l'échelle des sous bassins versants. Les syndicats de rivières ou les GMA ne sont définitivement rien au sens du Code de l'environnement.

Les SDAGE sont tout autant embarrassés, faute de qualification alternative, pour tenter de désigner un niveau d'organisation qui ne coïncide pas avec celui des EPTB. Faute de mot pour le dire, les expressions retenues par le SDAGE Rhône Méditerranée¹³ sont : structures de gestion (SG), structures locales (SL) ou encore de structures porteuses de démarches de gestion concertée par bassin (SPDGCB).

¹² On fera aussi observer que la récente codification de la compétence "gestion de cours d'eau" dans le CGCT est assez révélatrice de la place que ces syndicats occupent dans la représentation collective et législative : située dans les dispositions diverses du chapitre relatif aux EPCI, après l'article relatif à la vidéosurveillance.

¹³ Le SDAGE Seine Normandie évoque des intitulés divers : maître d'ouvrage d'opération (MOO). Le Grenelle 1 de l'environnement, art. 26, évoque les maîtres d'ouvrage locaux (MOL),

Cette situation, contrairement aux EPTB nuit à la lisibilité des GMA et des syndicats de rivière en particulier, et donc à leur inscription explicite dans les futurs textes du code de l'Environnement traitant des domaines qui sont pourtant de leurs compétences historiques.

Or, le retour d'expériences et l'analyse des textes confirment que ce type d'opérateurs n'est pas réductible à la qualification d'EPTB, ce qui pourrait apparaître comme une option stratégique liée à une lecture simplificatrice de l'organisation actuelle des maîtrises d'ouvrages.

4.1.3 - Le statut d'EPTB, inaccessible pour la plupart des structures de gestion

A la faveur de la LEMA du 30 décembre 2006, le terme EPTB renvoie aussi bien à l'intercommunalité de l'eau (syndicat mixte fermé) qu'aux superstructures du type regroupement de départements et/ou de régions (Entente, Institution interdépartementale, syndicat mixte ouvert). L'EPTB serait l'outil unique, univoque de la mise en œuvre par les collectivités territoriales de la politique de l'eau en France. Ce qualificatif a remplacé celui de communauté locale de l'eau associée alors à la mise en œuvre des SAGE.

Cependant, l'analyse des processus de reconnaissance des EPTB tend à montrer que la doctrine des DREAL de bassin a réservé le qualificatif d'EPTB aux structures de grands bassins hiérarchisés ou à des bassins côtiers unitaires. Historiquement les EPTB existants laissent peu de place au niveau communal et à l'intercommunalité. Relevons cependant l'absence d'une doctrine nationale; chaque district a défini sa vision de l'EPTB, d'où la distorsion de taille entre EPTB de districts différents.

En pratique, on observe que les sollicitations des syndicats de rivières pour obtenir le label d'EPTB n'aboutissent que rarement ce qui est logique au regard de la notion d'EPTB mais démontre le vide subsidiaire qu'elle crée. Dès lors, on se retrouve confronté à une situation inédite, somme toute réductrice : **être ou ne pas être EPTB.**

En conclusion, on n'insistera jamais assez sur le risque sinon de banalisation du moins de marginalisation institutionnelle de ces structures dites à « la carte » qui ne peuvent prétendre au statut d'EPTB, prévu par l'article L. 213-12 du Code de l'environnement, en raison de l'absence dans ce Code d'une identification expresse. A proprement parler, il est possible d'affirmer que ces structures ne disposent pas d'une identité environnementale consacrée par les textes. Leur maintien dans le seul Code Général des collectivités territoriales a pour effet de favoriser l'impression de diversités d'actions et de formes de ces structures.

4.2 - L'enjeu stratégique de la réforme territoriale

4.2.1 - Le contexte de la réforme territoriale

Proposition Balladur n°5: « *rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes : afin de simplifier le fonctionnement des administrations locales et de diminuer le nombre d'échelons d'administration, il est proposé qu'avant 2014, tous les SIVOM et SIVU soient, lorsque leur périmètre correspond à celui d'un groupement de communes, absorbés par celui-ci et que soient précisées les conditions d'adhésion des communes à des syndicats dont le périmètre ne recoupe que partiellement celui du groupement de communes auquel elles appartiennent* ».

Le projet de réforme territoriale dit « réforme Balladur » prévoit une réduction des intercommunalités qui devrait se traduire par la « disparition » de nombreux syndicats intercommunaux. Les préfets seront chargés d'élaborer, d'ici au 31 décembre 2011, au terme d'une large concertation avec les élus locaux, un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui sera soumis à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). L'objectif étant de supprimer les chevauchements de périmètres et de compétences entre syndicats et EPCI. Ainsi, en 2013, le préfet pourra créer, modifier ou fusionner un EPCI ou un syndicat, après avis de la CDCI.

La structuration à l'épreuve du schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité du département de Vaucluse

Le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité du département de Vaucluse¹⁴ approuvé par le préfet le 12 octobre 2006 par le Préfet a déjà fait l'exercice de proposer une rationalisation des périmètres d'intervention. En effet, il est relevé, page 9 dudit schéma que :

« Ces structures, qui sont souvent un échelon d'intercommunalité supplémentaire, sont confrontées à des difficultés de gestion dans l'exercice de leurs compétences, qui se chevauchent avec celles des EPCI à fiscalité propre dans les domaines relatifs à la gestion des services publics et à l'hydraulique. En effet, ces syndicats mixtes ont en général été constitués pour mettre en œuvre des compétences dépassant le territoire d'une communauté de communes ou d'agglomération ou d'un syndicat intercommunal.

Dans le domaine de l'hydraulique, beaucoup de syndicats mixtes se sont ainsi constitués pour exercer la compétence à l'échelle du bassin versant. Il s'agit pour eux de coordonner les actions menées localement par les travaux d'aménagement des rivières. Les syndicats « primaires » membres des syndicats mixtes n'ont pas voulu disparaître au profit du syndicat mixte qui ne gère donc pas la totalité des travaux mais se borne à mener des études, à être responsable des Schémas d'aménagement et des contrats de rivières mais qui a accepté sous la pression des services de l'Etat d'assumer l'entretien courant des cours d'eau. Les syndicats primaires n'ont cependant pas été dépossédés des grands travaux d'aménagement ».

¹⁴ le seul consultable dans toute la région PACA en 2009

4.2.2 - Le risque de transfert des compétences du syndicat vers des EPCI à fiscalité propre

En cas d'interférence de périmètre, des mécanismes de substitution permettent aux communes de transférer des compétences vers des EPCI à fiscalité propre dont elles s'étaient dessaisies au profit de syndicats, sans avoir à retirer préalablement ces compétences auxdits syndicats. Les principaux mécanismes en jeux sont présentés dans l'encadré ci après.

Ces règles de transfert peuvent être perçues comme une menace directe sur certains syndicats qui n'ont aucune prise directe sur les décisions de substitution et dont le périmètre correspond aux cas de figures envisagés:

Sur 58 syndicats en PACA :

- 10 seraient intégralement inscrits dans un EPCI à fiscalité propre et donc appelés sur le simple critère géographique à se fondre dans l'EPCI «contenant», ce scénario semble déjà engagé sur certains Syndicats (Gisclé, Sud-Ouest-Mont-Ventoux),
- 5 ne recroisent aucun EPCI à fiscalité propre. Cette situation traduit un déficit d'intercommunalité sur un territoire qui pourrait aussi s'avérer être un risque pour le futur si cette situation militait pour la création d'un EPCI à fiscalité propre.

Cette statistique montre qu'environ 20% des syndicats de PACA sont potentiellement amenés à disparaître en tant qu'entité spécifique par simple application des règles de transfert. On soulignera très fortement dans ce processus de transfert, le **rôle déterminant** des compétences évoquées, de leur origine et de leur définition légale.

Cette question est d'une très forte actualité puisque l'article 51 (V) de la loi du 3 août 2009 dite loi « Grenelle 1 » codifié à l'article L. 5211-61 du CGCT **présuppose** par sa rédaction que les EPCI à fiscalité propre sont devenus titulaires de la compétence gestion de cours d'eau ». A priori, cette disposition renforce donc considérablement le poids des EPCI à fiscalité propre comme titulaire au premier rang de ce qui fonde l'action des GMA. Elle conforte donc l'importance à accorder aux mécanismes de transfert et de dessaisissement qui peuvent menacer les Syndicats intercommunaux mais aussi les EPTB.

Compte tenu de sa dimension stratégique, ce point est examiné précisément dans les chapitres traitant des compétences et des propositions de renforcement statutaire.

Mécanismes de transfert

On distingue trois cas :

1. Le périmètre de la communauté (de communes, d'agglomération ou urbaine) est identique à celui du syndicat de communes préexistant. La communauté est substituée de plein droit au syndicat, pour la totalité des compétences que celui-ci exerce. Le syndicat est alors dissous de plein droit. Cette substitution est mise en œuvre lors des transferts de compétences opérés à l'occasion de la création de la communauté ou d'une extension de son périmètre.
2. Le syndicat de communes préexistant est inclus en totalité dans le périmètre de la communauté (de communes, d'agglomération ou urbaine). La communauté est substituée de plein droit au syndicat pour les compétences qu'elle exerce. Le syndicat n'est alors dissous que s'il n'exerce pas d'autres compétences. Dans le cas contraire, il doit procéder à une modification de ses statuts pour exclure de son champ de compétences les compétences transférées à la communauté. Cette substitution est mise en œuvre lors des transferts de compétences opérés à l'occasion de la création de la communauté, d'une extension de son périmètre ou d'une extension de ses compétences.
3. La communauté est en totalité incluse dans le syndicat ou chevauche le périmètre du syndicat. Dans ce dernier cas, la communauté de communes est alors substituée de plein droit à ses communes membres au sein du syndicat, pour l'exercice des compétences dont elle est titulaire. Cette substitution est mise en œuvre lors des transferts de compétences opérés à l'occasion de la création de la communauté, de transferts ultérieurs de compétences, ou lors d'une extension de périmètre. Elle ne modifie pas les attributions du syndicat, ni son périmètre d'intervention. Le syndicat devient obligatoirement un syndicat mixte s'il ne l'était déjà.

Pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines :

Lorsque les compétences (obligatoires ou optionnelles) dévolues par la loi à la communauté figurent parmi celles exercées par le syndicat, la création, la transformation, l'adhésion ou l'extension des compétences de la communauté emporte le retrait du syndicat concerné des communes membres de la communauté au titre desdites compétences ;

Lorsque les compétences en cause ne relèvent pas des champs légaux (obligatoires ou optionnels) de la communauté d'agglomération ou urbaine, ladite communauté est substituée au sein du syndicat aux communes qui la composent.

4.3 - Scénarios tendanciels

A l'évidence les réformes territoriales en cours se traduiront par une simplification de la structuration actuelle en nombre de structures, le fameux « millefeuilles » administratif. Dans le même temps, le « Grenelle 1 de l'environnement » et la petite loi portant engagement national pour l'environnement adoptée par le sénat le 9 octobre 2009 dite « Grenelle 2 » assimilent **l'intercommunalité de l'eau** aux seuls EPTB.

Les risques d'un effet « ciseau » institutionnel induit par les deux réformes en cours (Grenelle 2 et réforme des collectivités) sont réels et pourraient donc conduire à la disparition, pure et simple, de ce niveau de structuration. C'est le premier scénario tendanciel.

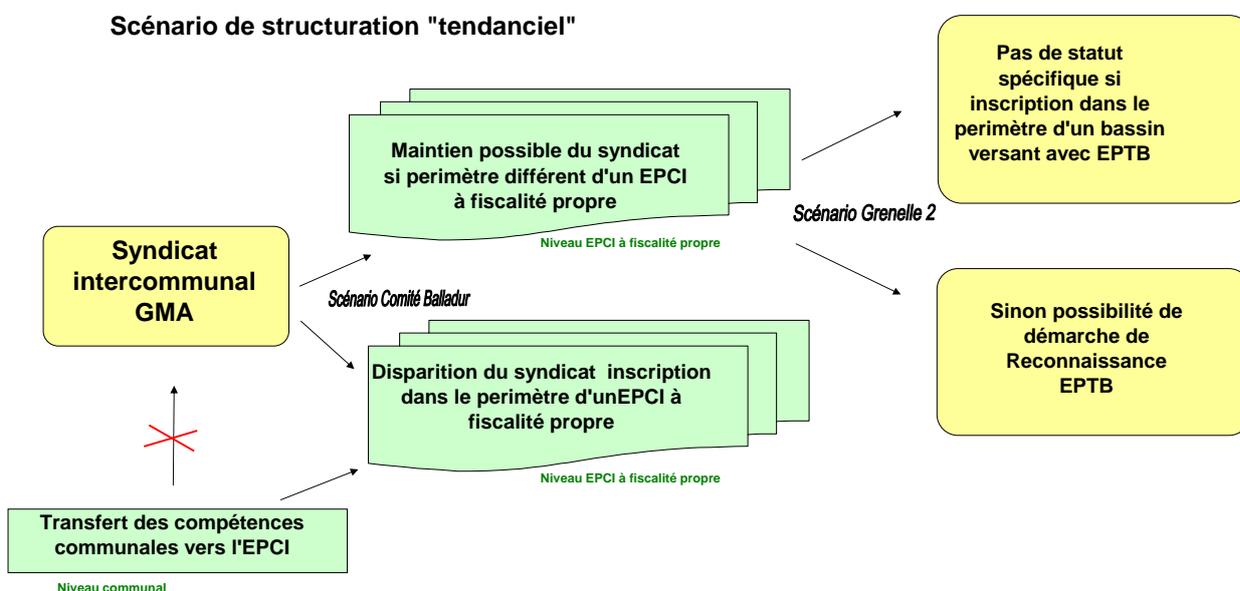


Figure 1 : Scénario de structuration « tendanciel »

Un scénario alternatif, viserait à stabiliser la dichotomie constatée dans la structuration française EPTB - GMA, mais il n'est pas acquis. En effet, le scénario dit "Grenelle 2" en ne reconnaissant que les EPTB ne fait pas cas de la réalité d'une organisation à deux niveaux

Si le cas des syndicats inscrits dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre est probablement scellé, dans tous les autres cas, la réalité de la structuration existante conforte deux niveaux bien différents. Très logiquement, ces niveaux sont le reflet de l'architecture territoriale de notre pays : d'un côté les communes et leur regroupements comme siège des responsabilités locales et de l'impulsion des actions, de l'autre les départements et les régions, niveau de la planification et d'orientation.

La nécessaire spécialisation de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion de l'eau, des milieux aquatiques et des risques associés, appelle un mode d'organisation équivalent où coexistent aujourd'hui deux familles de structures spécialisées dans le domaine :

- les EPTB à l'échelle des bassins (interdépartementalité et interrégionalité de l'eau),
- les GMA, structures de gestion de l'eau opérationnelle à l'échelle des sous-bassins (intercommunalité de l'eau).

Au final, 2 schémas semblent se heurter :

1) Une structuration binaire issue d'une lecture strictement réglementaire du code de l'environnement : EPCI à Fiscalité propre - EPTB avec une lecture très souple du périmètre d'EPTB.

2) Une structuration hiérarchisée issue de l'analyse pragmatique de la situation existante : EPCI à Fiscalité propre, **GMA** - EPTB, avec une lecture beaucoup plus stricte de la définition des périmètres d'intervention.

4.4 - Des règles de comptabilité publique inadaptées aux missions des GMA

Lors des entretiens réalisés, plusieurs responsables de structures ont fait état de difficultés récurrentes relatives à la gestion de leur trésorerie et à celle de leur dette. Le diagnostic montre des problèmes induits par les mécanismes budgétaires (décalage de trésorerie) et l'absence de « fond de roulement » ou d'une surface économique insuffisante pour la gestion normale et a fortiori, pour absorber les à coups de la gestion (crue catastrophique par exemple).

Effectivement, un certain nombre de dispositions de comptabilité publique interdisent ou limitent les possibilités d'une gestion des GMA, adaptée à leur mission et à leurs particularités.

Il s'agit par exemple, des règles concernant les fonds de concours, les placements de trésorerie et les fonds de réserve, ou encore les règles d'imputation des contributions en investissement.

Il existe pourtant des cas pour lesquels les dispositions de la comptabilité publique s'adaptent, par des règles dérogatoires, aux situations de structures devant assurer notamment de fortes charges d'investissement et d'entretien. C'est le cas par exemple des syndicats d'électricité, des établissements de santé, des SPIC, ou encore des Offices d'HLM.

On soulignera cependant que ces dernières structures sont identifiées et disposent d'une inscription législative et/ou réglementaire qui permet de cerner leurs compétences et d'adapter les règles de gestion les concernant.

5 - Les causes internes

Les causes internes de fragilité des GMA relèvent de 4 domaines :

1. Les statuts
2. Les territoires d'intervention
3. Les compétences techniques
4. Les financements et la gestion

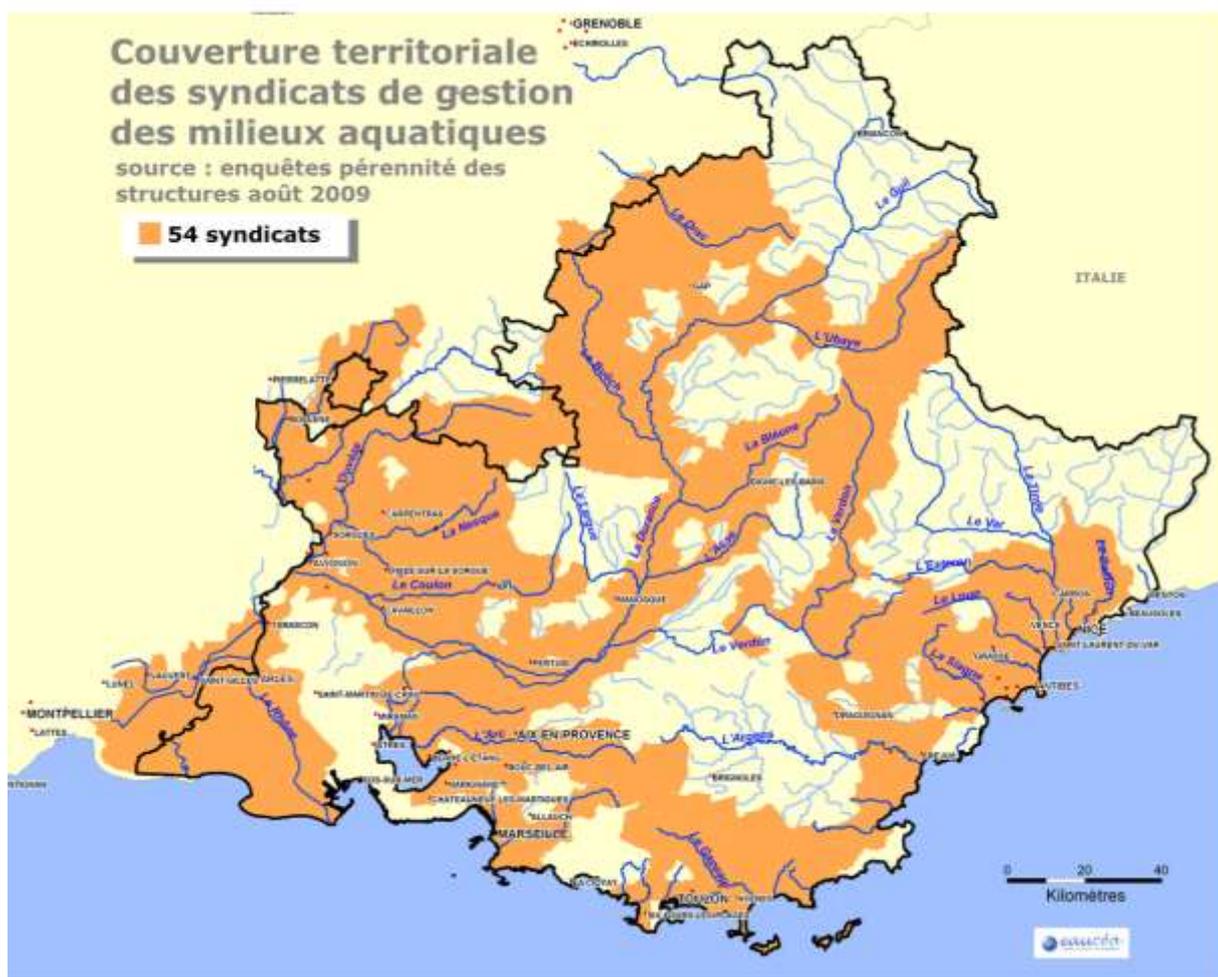
5.1 - Une organisation syndicale "à la carte" : source d'insécurité juridique

Même si les structures GMA disposent d'ores et déjà d'une existence légale incontestable fondée aujourd'hui principalement sur le code général des collectivités territoriales, beaucoup d'entre elles présentent une très grande fragilité.

Le syndicat de communes est la structure la plus souple en matière de coopération intercommunale. Cette forme syndicale est régie par le Code général des collectivités territoriales, dont l'article L.5212-1 dispose que : « Le syndicat de communes est un établissement public de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal. »

Les syndicats se classent en deux catégories :

- Syndicat de communes : intercommunal à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM),
- Syndicat mixte.



Carte 13 : Couverture territoriale des syndicats de gestion des milieux aquatiques

Les syndicats de rivières interviennent principalement sur la base d'un **volontariat assumé par leurs collectivités membres**. La légitimité des syndicats de rivière ressort de la **rédaction des statuts**. Il existe autant de rédaction statutaire¹⁵ qu'il existe de structures.

Par ailleurs, beaucoup des syndicats mixtes sont issus de montages assez complexes faisant intervenir plusieurs syndicats voire même des associations syndicales. Cette situation traduit souvent une nécessité de changement d'échelle dans la gestion mais exprime aussi la difficulté de supprimer les niveaux inférieurs (enjeu de pouvoir, forte composante identitaire, ...). Cette construction peut contribuer sur un même territoire à diluer à l'excès ou à mettre en compétition des compétences « eau » non explicitement redistribuées (car volontaires) entre collectivités notamment dans le domaine des milieux aquatiques.

¹⁵ 46 statuts ont été collectés et analysés dans le cadre de l'étude.

Cette situation de **compétence à la carte**, crée toutes les conditions d'une fragilisation des syndicats qui les assument et d'une évidente perte de lisibilité.

L'absence de définition normée des activités et des limites rédactionnelles du périmètre d'intervention a conduit au foisonnement des rédactions statutaires. Cette situation laisse ainsi une marge d'appréciation trop grande au juge dans l'appréciation des responsabilités des syndicats.

Trois exemples de décisions illustrent pleinement ce risque.

- CAA Nantes 26 mai 1993, Syndicat de la vallée de la Dives, n° 91NT00043 : « les inondations qui, en 1985 et 1988, ont affecté les terrains appartenant à M. X..., ont eu pour cause des infiltrations de la Dives à travers les galeries et terriers creusés par des animaux nuisibles dans la digue de protection contre la montée des eaux ; qu'il résulte notamment d'un constat d'huissier et d'un rapport d'expertise de l'assureur de la victime du dommage, établis en 1985, et du rapport déposé le 13 décembre 1989 par l'expert désigné par le tribunal administratif, qu'aucun signe visible de travaux d'entretien de la digue n'avait pu être constaté aussi bien en 1985 qu'en 1988 ; que, par ailleurs, des échanges de courrier entre le Syndicat de la vallée de la Dives et la préfecture du Calvados datant de 1987 et 1988 font état de "l'état déplorable des digues de la Dives" qui "laisse craindre des inondations importantes de plus en plus difficiles à maîtriser" ; **qu'ainsi, le Syndicat requérant n'a pas correctement assumé l'obligation d'entretien et de conservation de la digue bordant la Dives à laquelle il était tenu par ses statuts ; que, dès lors, il a commis une faute de nature à engager sa responsabilité** ; (...); le Syndicat de la vallée de la Dives n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de CAEN a mis en cause sa responsabilité dans la survenance des désordres qui ont affecté la propriété de M. X... et l'a condamné à réparer la moitié du préjudice subi par celui-ci.
- CAA Marseille, 20 novembre 2006, Syndicat intercommunal du bassin sud ouest du Mont Ventoux (04MA00697). Dans cette affaire la carence du syndicat d'entretien du cours d'eau l'Auzon a été reconnue. La responsabilité du syndicat est retenue en vertu de la rédaction de l'article 1er de l'arrêté du préfet de Vaucluse qui prévoit que le syndicat intercommunal a pour objet « l'aménagement et l'entretien des émissaires d'assainissement des communes associées dans le cadre du bassin du Sud-ouest du Mont Ventoux, en vue d'assurer une bonne évacuation des eaux nuisibles de toutes provenances ». L'article 3 des statuts dudit syndicat précise que « les travaux du syndicat devront toujours avoir pour effet d'améliorer les conditions d'écoulement des eaux nuisibles sur le territoire des communes du syndicat et le programme d'ensemble de ces travaux devra avoir pour but et pour effet d'assurer le libre écoulement des eaux sur le territoire du syndicat ». Les juges ont déclaré le syndicat responsable du tiers des dommages subis par M. X. et ont laissé à la charge de ce dernier les deux tiers restants.
- TA Montpellier, 30 décembre 2008, SA La réserve Africaine de Sigean, n°0604622. Ici, le juge administratif a retenu également la responsabilité d'un syndicat de rivière se fondant sur ses statuts qui prévoyaient que le syndicat avait pour objet les travaux de curage et de lutte contre les inondations causées par la Berre. Le juge a, dans cette affaire, opéré une lecture manifestement extensive des compétences statutaires du syndicat en considérant que les travaux que devait réaliser ce dernier « comprenaient nécessairement l'entretien du cours d'eau et ses digues dans le cadre de la lutte contre les inondations » et revêtaient le caractère de travaux publics. En l'espèce, il était question de merlons et non pas de digues. En outre, le syndicat ne dispose pas de la compétence « digues ».

5.2 - Des périmètres géographiques qui contribuent à une image de foisonnement

5.2.1 - Pluralité des périmètres et pertinence des périmètres de gestion des milieux aquatiques

Le périmètre pertinent est celui qui permet de répondre aux exigences de cohérence spatiale, économique, de solidarité financière et sociale auxquelles les collectivités ont pour mission de répondre.

L'analyse de l'organisation des territoires de la région PACA fait ressortir 7 formes institutionnelles de prise en charge de la compétence "eau". Chacune de ces formes induit un type de gestion et un périmètre spécifique qui ne coïncident pas toujours avec la réalité hydrophysique.

Le plus souvent, c'est le mode d'intervention qui fait émerger un territoire de l'eau spécifique :

- Le périmètre de l'eau des associations syndicales est défini par les exigences de valorisation hydraulique de la propriété foncière,
- Le périmètre de l'eau des SAR est défini par les exigences de développement de l'agriculture,
- Le périmètre de l'eau des EPCI à fiscalité propre est défini par les exigences de service public de l'eau potable et de l'assainissement ; Il se structure souvent autour d'une logique de réseau de distribution ou de collecte,
- Le périmètre de l'eau des PNR est défini par les exigences de protection de l'environnement,
- Pour les périmètres de gestion des milieux aquatiques les statuts des syndicats définissent essentiellement deux types de milieux : **La rivière** et le **sous-bassin versant**.

Pour beaucoup de syndicats, créés autour de la problématique d'entretien des rivières et de prévention du risque d'inondation, seul le périmètre de la rivière voire du tronçon de rivière reste encore déterminant. Il correspond à une logique hydraulique, linéaire, centrée sur l'écoulement des eaux. Ce cas de figure fréquent, aboutit parfois à des définitions de périmètre extrêmement précises qui s'expliquent par une gestion stricte et supposée maîtrisée des interventions du syndicat " *La question du périmètre est surtout vécue comme une forme d'appropriation par le syndicat d'un linéaire de cours d'eau (environ 250 km) dont environ 100 km de digues -SI bassin sud-ouest Mont Ventoux*» Source *Enquête approfondie PACA 2009*.

Cependant, ce domaine restreint à une part du réseau hydrographique apparaît de plus en plus discordant avec une approche plus globale de l'hydrosystème et donc de la vision moderne de la gestion des milieux aquatiques.

Dans l'exemple du SIVU de l'Huveaune, le périmètre statutaire exclusivement centré sur un seul axe hydrographique et qui méconnaît le lit majeur et le bassin versant, peut apparaître comme un obstacle à la mise en oeuvre d'une politique rationnelle de prévention des inondations par exemple. C'est ainsi, que malgré la présence

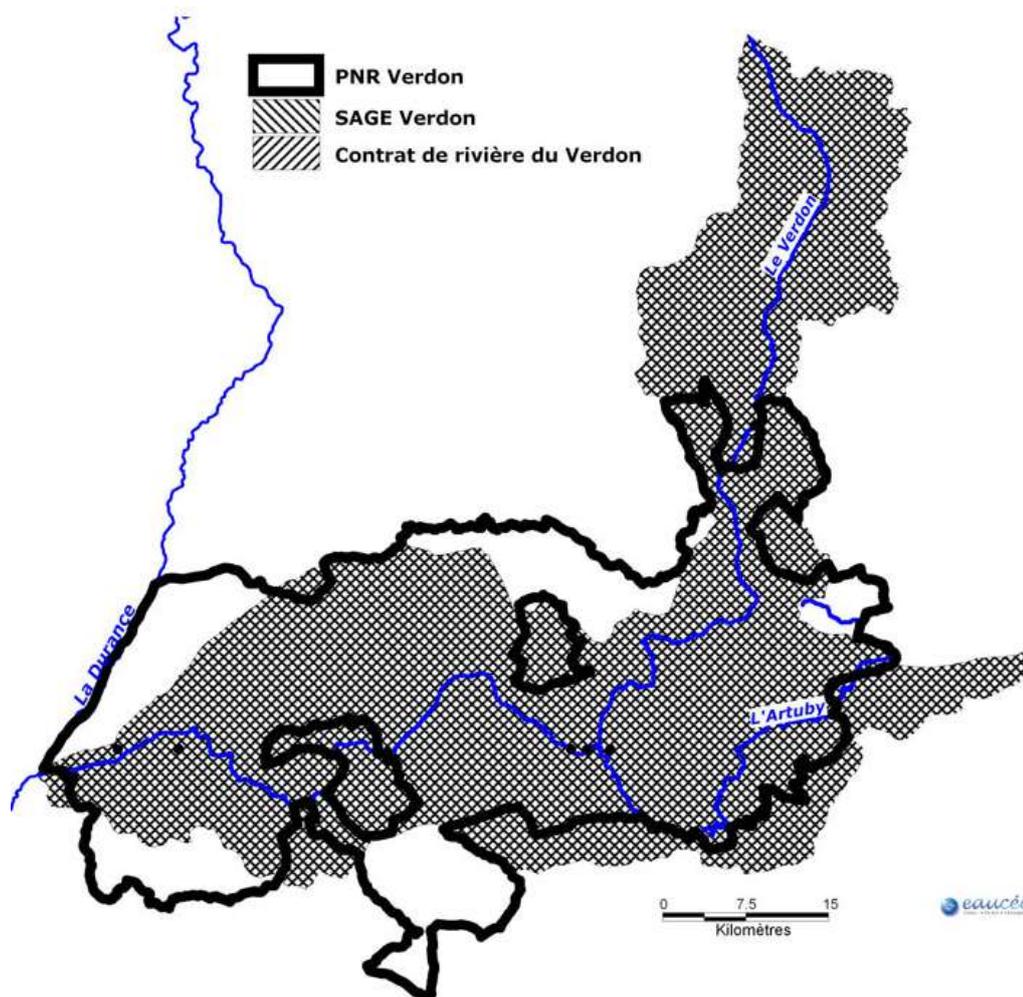
d'une structure GMA, ce territoire est qualifié par le SDAGE RMC comme nécessitant « une gestion locale à instaurer ou développer ».

Le bassin versant (et ses déclinaisons) constitue aujourd'hui la seule référence « officielle » d'un territoire de gestion de l'eau reconnu par le Code de l'environnement, au même titre que les parcs ou les réserves, sont des territoires de gestion de l'environnement. Le bassin versant est aisé à décrire sur le plan de la géographie physique et il garantit le respect des logiques de continuité quantitative et qualitative. C'est un territoire présentant une cohérence géographique du point de vue des enjeux environnementaux et de sécurité publique.

Sur le plan économique, la pertinence du périmètre est aussi appréciée au regard des objectifs de gestion d'un risque ou des milieux aquatiques au sein d'un espace de solidarité. Il peut ainsi être le critère central des clés de répartition financière (% de bassin versant, de linéaire de rivière, etc..) avec en arrière plan la double logique du service rendu aux collectivités membres et celle d'une péréquation économique au sein du territoire (critères du potentiel fiscal par exemple). *"Les clés de répartition sont l'occasion de préciser le contenu de l'action syndicale. Ici, la cartographie des rivières est un critère important (contrairement à la surface de bassin versant). Cette cartographie du linéaire constitue le réel périmètre d'action du syndicat."* - SI du Calavon-Coulon» Source Enquête approfondie PACA 2009.

Dans la question de la fixation du périmètre d'un syndicat, les collectivités du haut du bassin versant, souvent peu impliquées par des risques forts, prennent parfois argument de ces logiques financières pour refuser leur inscription dans un territoire pourtant pertinent sur le plan technique.

Il existe enfin, des situations où la confrontation d'une structuration préexistante avec un périmètre de bassin versant est vécue comme une difficulté importante. C'est le cas pour le syndicat mixte du PNR du Verdon animateur du SAGE Verdon. Le problème posé est celui *"d'une animation d'une politique publique par le PNR au-delà de ses frontières ce qui constitue, parmi les missions du Parc, une spécificité de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques"*.



Carte 14 : PNR et SAGE Verdon

Si le bassin versant est un nouveau cadre d'organisation du territoire de l'eau, il ne constitue cependant pas encore un nouvel échelon territorial. La référence au bassin versant suppose que l'organisation institutionnelle coïncide avec la configuration naturelle. Parfois il peut y avoir coïncidence entre le bassin versant et le territoire vécu. C'est par exemple le cas des vallées montagnardes. Cependant ce cas de figure n'est pas la norme.

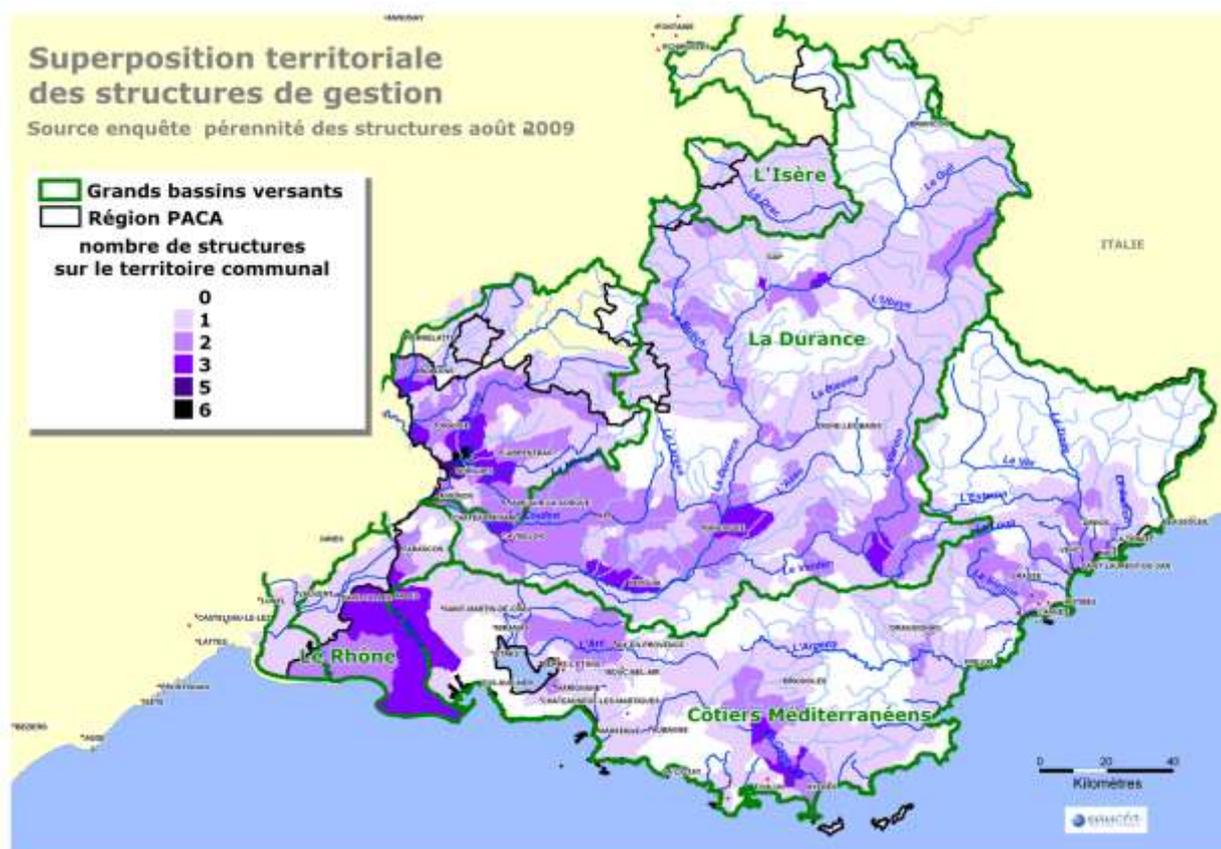
Le cadre théorique du bassin versant, trouve une traduction opérationnelle dans deux cas de figures :

1. Le périmètre des EPTB qui est défini par les exigences de solidarité et de cohérence de la gestion des cours d'eau et de prévention des risques à un niveau global ; son périmètre est d'ailleurs consacré par un arrêté préfectoral.
2. Le périmètre de certains syndicats de rivière qui est défini par les exigences de cohérence de la gestion des cours d'eau et de prévention des risques à un niveau local. Cependant le périmètre statutaire n'est bien souvent que la somme des périmètres administratifs ou une restriction à un élément unique de l'hydrosystème. Son périmètre est aussi consacré par un arrêté préfectoral.

5.2.2 - Les superpositions apparentes de structures GMA

La carte ci-dessous montre de nombreuses zones de superposition de structures de gestion des milieux aquatiques ; fruit de l'histoire et de la nécessité, elle illustre l'importance du travail de décroisement à faire pour rendre lisible la structuration actuelle du territoire. Cet effet « d'optique » peut avoir plusieurs explications :

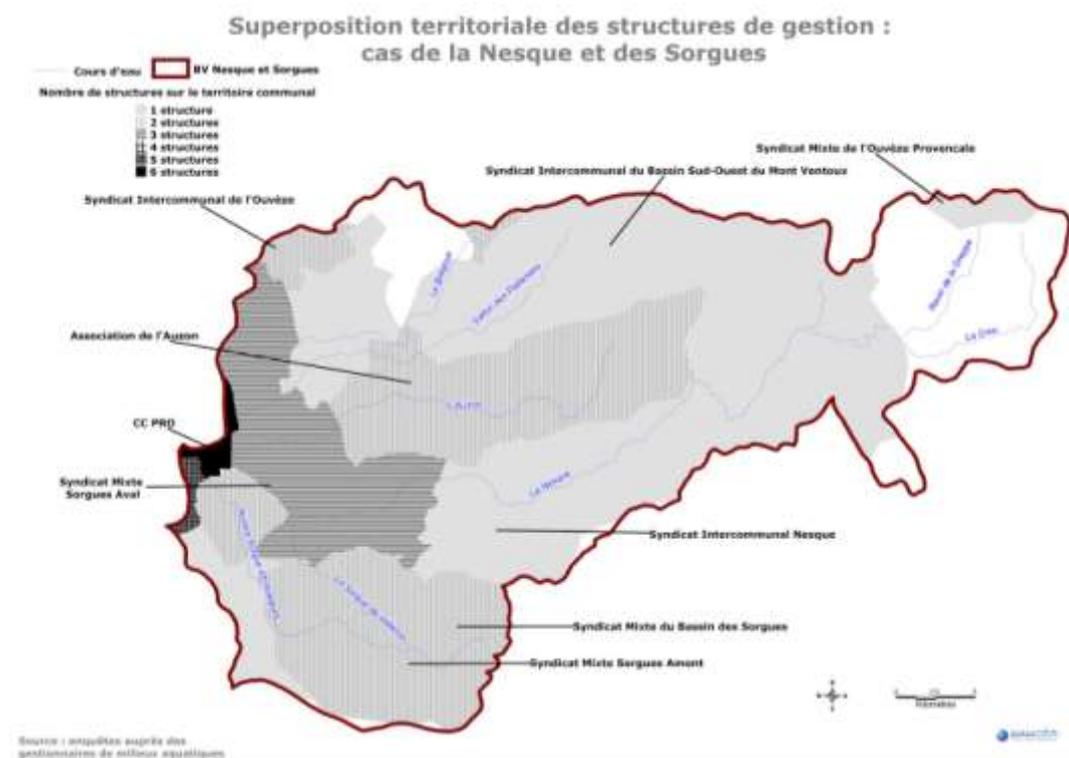
- Le périmètre administratif communal constitue la brique élémentaire de chaque structure de gestion ;
- Une commune, peut être concernée par plusieurs bassins versants ;
- Un même périmètre peut être géré par différentes structures assumant des compétences techniques différentes.



Carte 15 : Superposition territoriale des structures de gestion

Le cas du bassin des Sorgues dans le Vaucluse, sous bassins versant de l'Ouvèze provençale, est sans doute le plus illustratif de cet effet puisque certains territoires communaux sont concernés par 6 structures GMA ce qui suffit largement à accréditer le concept de millefeuille, même si chaque feuille a une raison d'être rationnelle.

3



Carte 16 : Superposition des structures de gestion – Cas de la Nesque et des Sorgues

5.3 - Des compétences insuffisamment codifiées au regard des nouvelles attentes

Les activités sont toujours issues de l'histoire locale. Elles recouvrent des missions opérationnelles, spécialisées et techniques, en substitution du propriétaire (risque et entretien) mais toujours d'intérêt général ou au service du développement local (tourisme, loisirs, ressource en eau). La liste des « activités » des structures gestionnaires fait apparaître des interventions soit à dimension technique (par exemple entretien des berges, suivi de la qualité des eaux), soit à dimension plutôt « politique » (gestion des espaces naturels, pilotage des démarches partenariales, conseils aux collectivités).

L'enquête systématique en PACA montre une relative homogénéité concernant les cœurs de métier même si les intitulés des statuts « à la carte » permettent difficilement de saisir dans un premier temps le contenu réel de la compétence revendiquée : le risque inondation et l'entretien des cours d'eau. Des fonctions nouvelles émergent progressivement vers une plus grande intégration des enjeux d'environnement (enjeu écologique, qualité des eaux) et s'ouvrent à des missions techniques spécialisées (météologie de l'environnement).

Les sondages à l'extérieur du territoire montrent que ce diagnostic est largement partagé au niveau national avec parfois des spécificités (soutien d'étiage dans le sud ouest, risque érosion des sols en Normandie, gestion des marais sur la façade atlantique, etc.), prévention du risque torrentiel en montagne ...

Les exigences de la gestion intégrée sont actuellement le socle des politiques de l'eau (notamment le SDAGE). Par exemple, le respect du " bon état " s'appuie entre autres sur la gestion hydromorphologique qui est partiellement prise en compte dans les compétences exercées par les GMA au travers de la mission d'entretien mais que l'on ne retrouve jamais dans cette formulation modernisée.

Au-delà du « vocabulaire statutaire » il est donc important de décrire au fond les métiers réellement exercés pour permettre une définition des champs de compétences qui répondent de façon plus explicite (et à terme plus normé) à des attentes posées par les textes réglementaires.

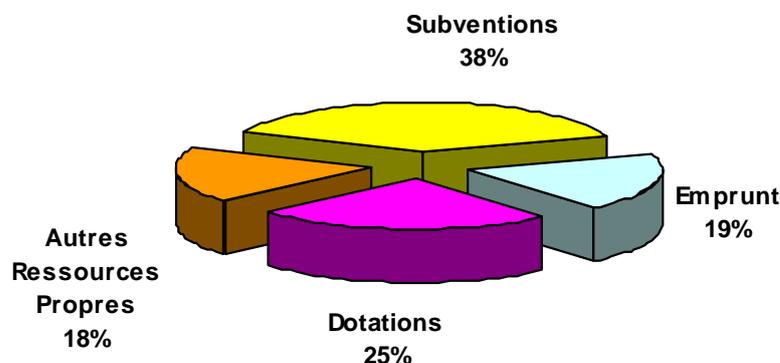
5.4 - Des moyens et des financements insuffisamment adaptés

5.4.1 - Les modes de financement

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

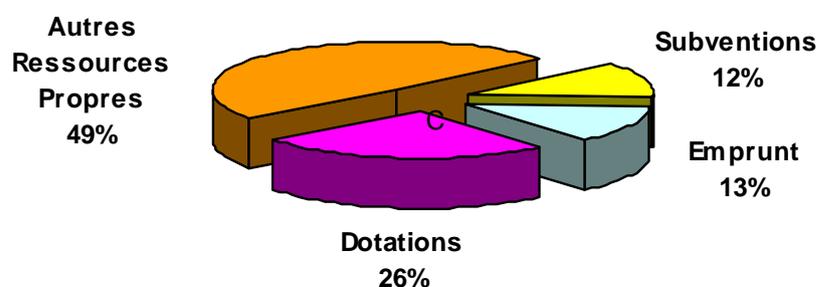
- **Les ressources propres** pour lesquelles ont été distinguées :
 - Les dotations ou contributions statutaires, obligatoires, issues des collectivités territoriales adhérentes,
 - Les autres ressources propres (internes ou externes) : produits des services, produits des travaux pour tiers, reversement du FCTVA, réserves, produits financiers, ...
- **Les subventions** qui comprennent :
 - Les subventions d'investissement,
 - Les subventions de fonctionnement, facultatives, à l'exception donc des subventions statutaires obligatoires décomptées comme dotations en ressources propres.
- **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 ASA par exemple (échantillon « réduit »).



Graph 8 : Structure des recettes d'investissement et de fonctionnement - Période 2003 – 2007 (échantillon « réduit » des GMA -SI et SM - en PACA)

La mise en perspective de la structure des ressources des GMA en PACA 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.**



Graph 9 : Structure des ressources des syndicats et SIVOM en France en 2007

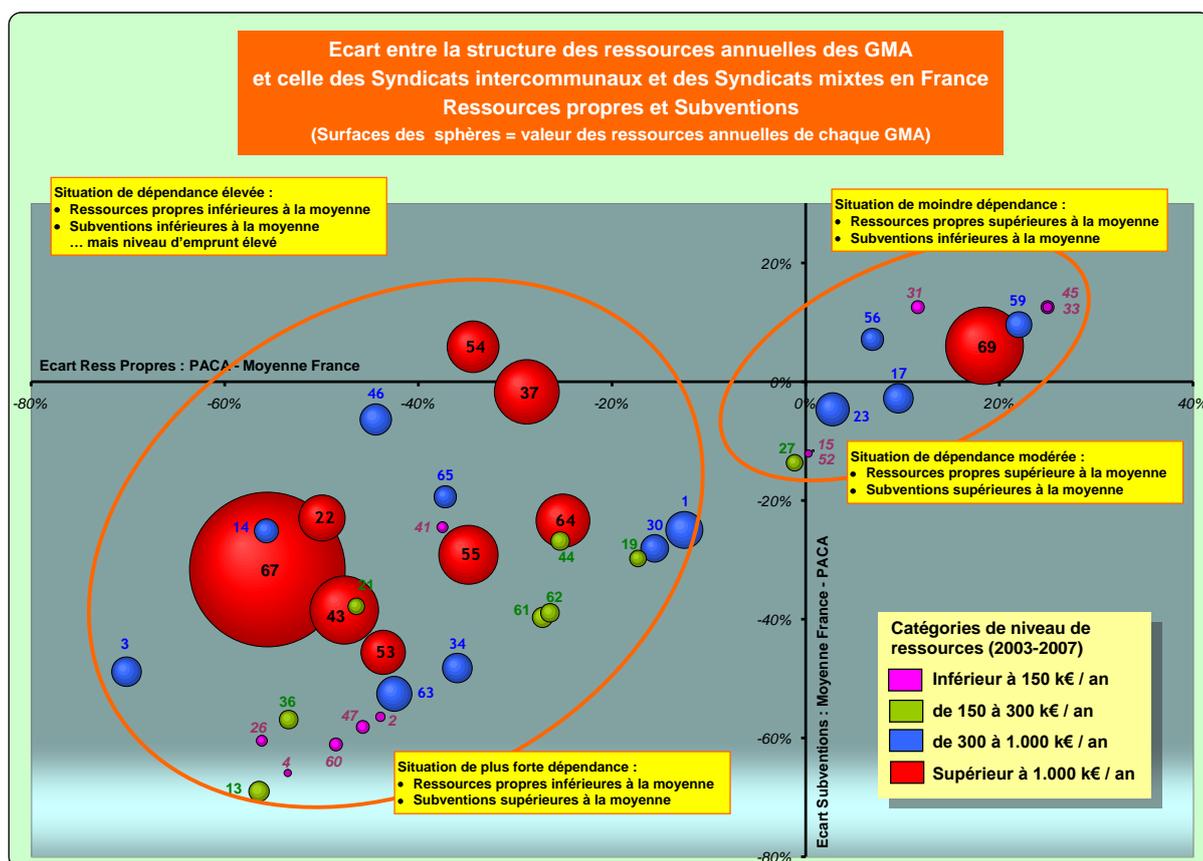
En effet, les produits propres (Dotations et autres) représentent 75% des ressources pour l'ensemble des syndicats, alors que le niveau de subvention équivaut celui des emprunts autour de 12 à 13%.

Une analyse plus fine, permet de comparer la structure de financement des gestionnaires des milieux aquatiques en PACA, à celle de l'ensemble des syndicats et SIVOM en France.

Le graphique page suivant situe la position de chaque GMA de PACA en considérant le couple d'indicateurs : Ressources propres et subventions.

Note de lecture du graphique ci-dessous : Par convention, le cadran situé en haut et à droite représente la position la plus favorable au regard du critère de d'autonomie de financement (plus de ressources propres et moins de subventions que la moyennes des syndicats en France). A contrario, le cadran du bas et à gauche symbolise la situation la moins favorable.

Enfin, plus on se rapproche du point « 0 », plus la structure de financement est proche de celle de la structure moyenne des syndicats intercommunaux et syndicats mixtes en France.



Les index identifiant chacun des GMA renvoient à la liste des structures présentée en annexe.

Graph 10 : Ecart entre la structure des ressources annuelles des GMA et celle des Syndicats intercommunaux et Mixtes

Le graphique ci-dessus photographie la situation des GMA au regard de leur structure de financement, d'où il ressort les éléments suivants :

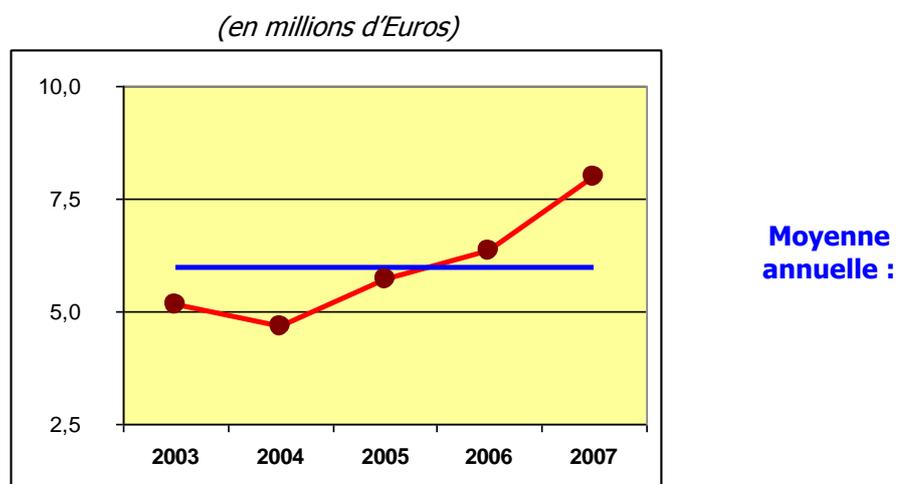
- La plus grande partie des GMA, et notamment les plus importantes d'entre elles, se situe dans la zone la moins favorable de plus forte faiblesse de leurs ressources propres et de plus forte dépendance aux subventions. Un nombre limité de structures dispose néanmoins d'un niveau plus favorable de ressources propres comme par exemple, le SMAVD en cours de classement comme EPTB (index 69).
- Pour compenser la faiblesse de leurs ressources propres, les plus importantes des GMA mobilisent plus de financement par l'emprunt. A l'inverse, les plus petites des structures ont peu recouru à l'emprunt ; parmi celle-ci des GMA engagés dans des actions d'études pour lesquelles les subventions sont surtout mobilisées.

5.4.2 - L'augmentation des charges de financement et l'endettement

La part de la dépense totale liée au financement, remboursement des emprunts et frais financiers, s'élève pour l'ensemble de l'échantillon à 9,6 M€ en moyenne sur la période considérée, avec une croissance de 80% entre 2003 et 2007.

Si l'on excepte le SYMADREM le niveau des dépenses de financement s'élève à 6 M€, avec une croissance toujours élevée de 55%.

L'augmentation des dépenses de financement sur la période 2003-2007, est beaucoup plus rapide que celle des travaux d'équipement, + 12%.



Graph 11 : Evolution des charges de financement – hors SYMADREM

Du fait d'un recours plus marqué à l'emprunt, l'encours de la dette a eu tendance à s'accroître sur la période 2003 - 2007.

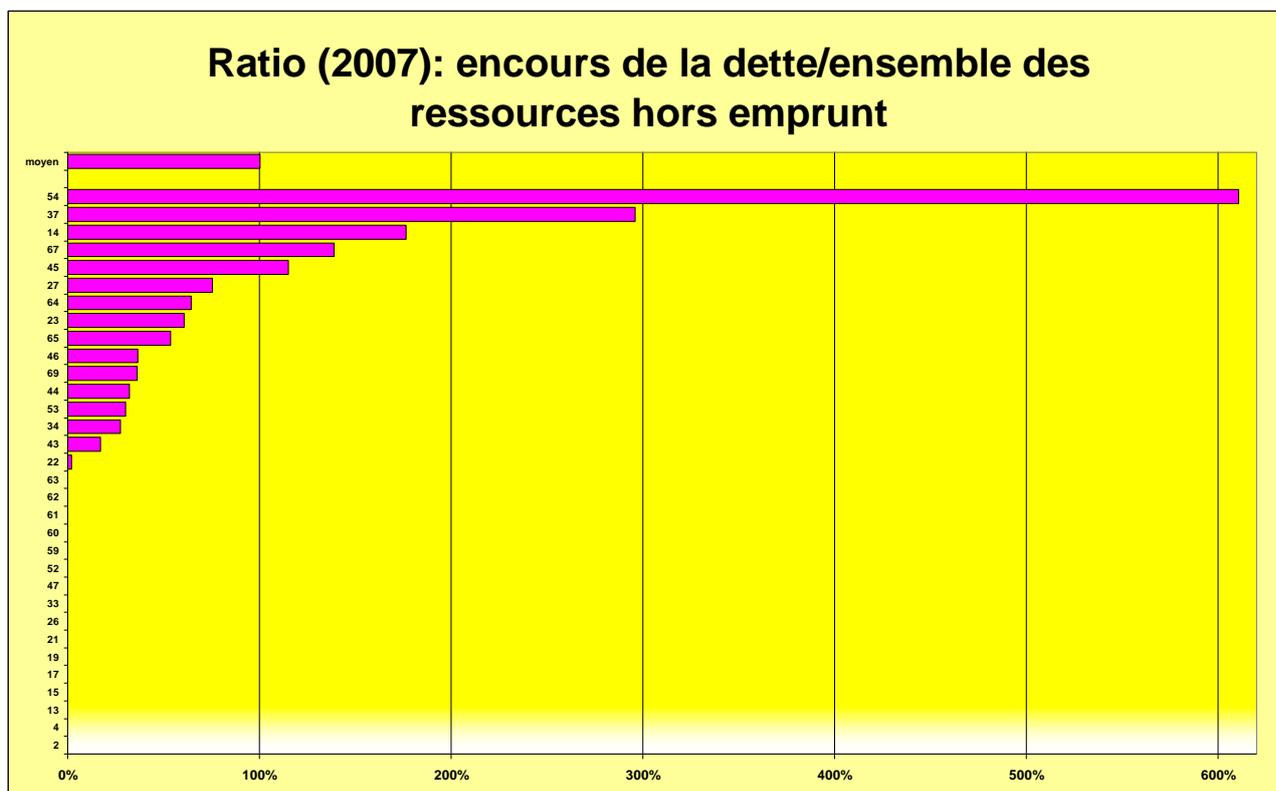
On constate qu'entre ces deux dates, le capital dû en fin d'exercice a progressé de manière relativement importante, qu'il s'agisse de l'encours moyen par GMA ou encore de la moyenne des encours par habitant.

Variation de l'encours de dettes pour l'ensemble de l'échantillon	2003	2007	Variation
Encours moyen par GMA	0,55 M€	0,89 M€	62%
Moyenne des encours par habitant	19 €	25 €	30%

Tableau 4 : Variation de l'encours de dettes

La mise en perspective de la situation d'endettement des GMA permet de constater que :

- L'encours de la dette des GMA par habitant reste à un niveau limité ;
- Le niveau moyen de l'encours des GMA en PACA, par rapport à l'ensemble des ressources hors emprunt en 2007, s'établit à 100%, soit un niveau proche du ratio des syndicats et SIVOM en France qui est de 90% (graphique suivant).



Graphe 12 : Encours de la dette/ensemble des ressources hors emprunts

Toutefois, si l'on rapporte cet endettement aux seules ressources de fonctionnement le ratio s'établit alors à 204%, ce qui constituerait un seuil d'alerte pour une collectivité telle qu'une commune.

Ce même ratio se situe à 124 %, pour l'ensemble des syndicats et SIVOM en 2007, et même à 78% pour les communes françaises ou 40% pour les Communautés de communes.

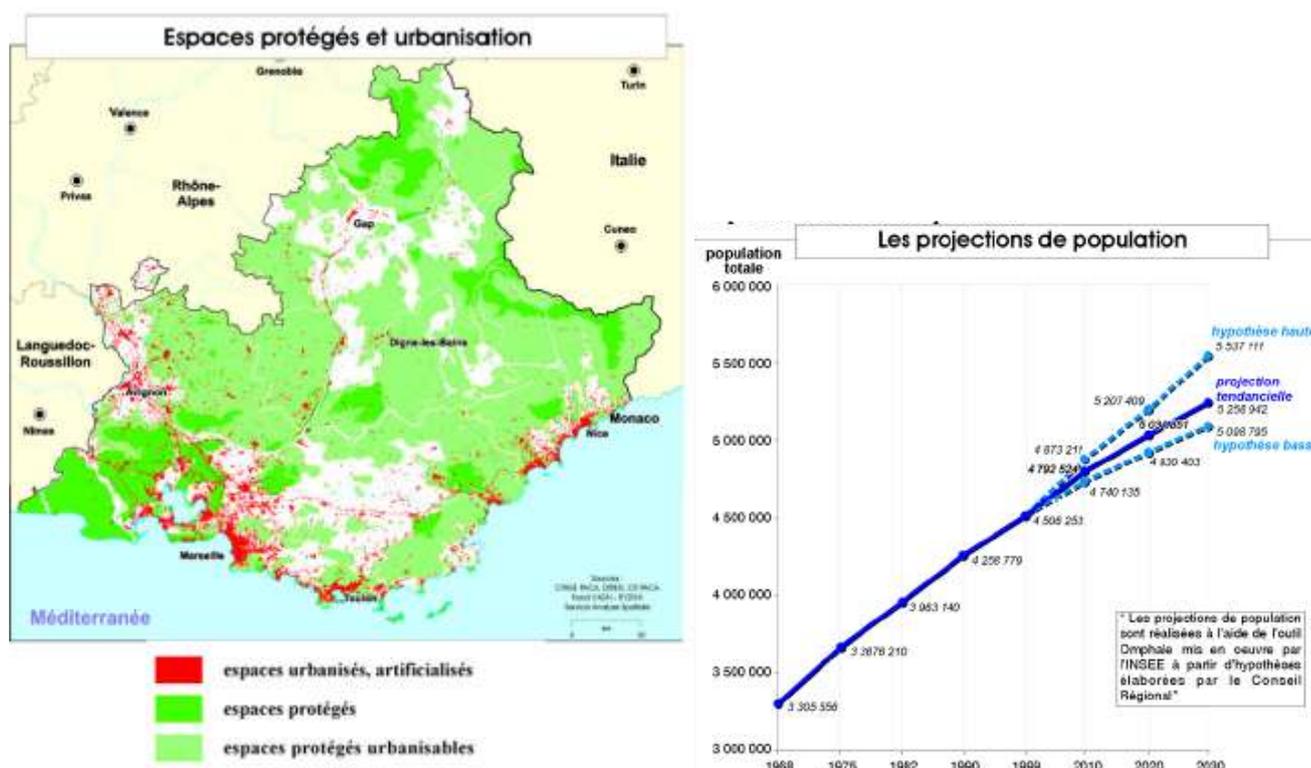
Cette situation manifeste l'insuffisance des ressources propres des GMA en PACA qui assument un risque que leurs collectivités membres n'assument pas elles-mêmes.

Cela pose toute la question de « l'autonomie financière » des syndicats gestionnaires des milieux aquatiques, avec pour enjeu leur stabilité au regard des enjeux actuels et futurs

5.4.3 - Une évolution marquée des interventions et des compétences des GMA

Traditionnellement mobilisés par la définition et le suivi de phases de travaux, les responsables de GMA indiquent être confrontés à de nouveaux types de tâches, auxquelles ils peuvent se sentir insuffisamment préparés.

L'évolution des activités est évidente dans le champ technique, réglementaire ou de la gestion. Ces tendances devraient se prolonger voire se complexifier. En particulier la Région PACA présente des enjeux forts en termes de prospective démographique notamment dans les espaces littoraux et périurbains mais avec une prise en compte croissante de l'environnement et des multiples contraintes liées à l'eau en particulier.



Les espaces à enjeux et les projections de population en PACA

(Sources : SRADT de PACA 2006)

Figure 2 : Les espaces à enjeux et les projections de populations en PACA

Les entretiens menés permettent de souligner le sentiment de manque de compétences et de qualification pour assurer au mieux ces nouvelles tâches : passation des marchés, suivi des ouvrages d'art, qualité des eaux et des milieux, ...

Ainsi, avec la réalisation de programmes de travaux importants, la gestion des budgets correspondant a été confiée à des structures où manquaient les compétences nécessaires en termes de gestion budgétaire et d'ingénierie financière. Cette situation peut être à l'origine de blocages opérationnels.

Certes, dans quelques cas, des collectivités ont choisi de se doter des moyens nécessaires et d'utiliser (en temps partagé le plus souvent) les ressources des communes membres dans le domaine de la gestion.

En dehors de ces quelques cas, il ressort de l'analyse des entretiens menés au sein des GMA, que l'on a parfois laissé certains de leurs responsables se « débrouiller » seuls !

5.5 - L'impasse avérée de l'outil de financement issu du L211-7 du code de l'environnement

5.5.1 - Présentation du dispositif

L'article L. 211-7 du Code de l'environnement apparaît avec la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (art. 31). Cet article depuis modifié dispose que :

« 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 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, et visant :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;*
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;*
- 3° L'approvisionnement en eau ;*
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;*
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;*
- 6° La lutte contre la pollution ;*
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;*
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;*
- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;*
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;*
- 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;*
- 12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique. »*

*L'article L. 211-7 du Code de l'environnement a une double vocation :

1. celle de légitimer l'intervention des collectivités territoriales, le plus souvent en lieu et place des propriétaires, au nom de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques,
2. celle de faire participer financièrement les propriétaires, et plus incidemment, les bénéficiaires et/ou les responsables de l'intervention publique.

Cet article est généralement présenté comme LA réponse idoine et unique au financement des politiques locales de l'eau en France qui se traduit par la possibilité d'instaurer une « redevance pour service rendu ».

L'article L. 151-36 du Code rural prévoit en effet notamment que : « *Les personnes morales mentionnées au premier alinéa prennent en charge les travaux qu'elles ont prescrits ou exécutés. Elles peuvent toutefois, dans les conditions prévues à l'article L. 151-37, faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt* ».

Ce renvoi du Code de l'environnement vers le Code rural serait de nature à garantir aux structures, maîtres d'ouvrage, une source de financement pérenne et adapté aux enjeux répondant au principe de récupération des coûts. Les pouvoirs publics ont cherché à promouvoir sa mise en œuvre.

Ainsi, l'article L. 213-9-2, IV du code de l'environnement a-t-il prévu de faciliter sa mobilisation en prévoyant que « l'agence de l'eau peut 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 ».

Cette mécanique du financement selon le principe « du service rendu » est confortée par le législateur qui prévoit dans la petite loi issue du Sénat dite « Grenelle 2 » de rajouter un article L211-7-1 ainsi libellé : « Les collectivités territoriales, leurs groupements, les syndicats mixtes prévus par l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales et les agences de l'eau peuvent, avec l'accord de l'exploitant ou, à défaut, du propriétaire d'un ouvrage régulièrement installé sur un cours d'eau, et après l'avoir dûment informé des conséquences de son accord, prendre en charge les études et les travaux nécessaires au respect des règles et prescriptions qui lui sont imposées par l'autorité administrative sur le fondement des articles L. 214-3, L. 214-3-1, L. 214-4 et L. 214-17 du présent code pour assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1. Les dits collectivités, groupements, syndicats et agences se font alors rembourser intégralement par le propriétaire ou l'exploitant les frais de toute nature entraînés par ces études et travaux, y compris les frais de gestion, diminués des subventions éventuellement obtenues. »

En termes de démarche opérationnelle, l'application de ce mécanisme implique des étapes consécutives :

- Associer chaque opération à une rubrique du L.211-7,
- Identifier les catégories d'usagers bénéficiaires ou responsables,
- Etablir les bases générales de répartition des dépenses à financer,
- Engager une procédure d'enquête publique en vue d'une déclaration d'intérêt général (DIG),
- Mettre en œuvre le recouvrement.

L'enquête publique au titre de la déclaration d'intérêt général. La déclaration d'intérêt général est précédée d'une enquête publique.

Le contenu du dossier est fixé par l'article R.214-99 du code de l'environnement. Lorsque l'opération énumérée à l'article L.211-7 du Code de l'environnement est soumise à autorisation « loi sur l'eau », au titre des articles L.214-1 à L.214-6, il est procédé à une seule enquête publique. Dans ce cas, le dossier de l'enquête mentionné à l'article R.214-91 comprend, outre les pièces exigées à l'article R.214-6 :

I - Dans tous les cas :

1° Un mémoire justifiant l'intérêt général ou l'urgence de l'opération ;

2° Un mémoire explicatif présentant de façon détaillée :

a) Une estimation des investissements par catégorie de travaux, d'ouvrages ou d'installations

b) Les modalités d'entretien ou d'exploitation des ouvrages, des installations ou du milieu qui doivent faire l'objet des travaux ainsi qu'une estimation des dépenses correspondantes ;

3° Un calendrier prévisionnel de réalisation des travaux et d'entretien des ouvrages, des installations ou du milieu qui doit faire l'objet des travaux.

II. - Dans les cas d'opérations pour lesquelles les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt sont appelées à participer aux dépenses :

1° La liste des catégories de personnes publiques ou privées, physiques ou morales, appelées à participer à ces dépenses ;

2° La proportion des dépenses dont le pétitionnaire demande la prise en charge par les personnes mentionnées au 1°, en ce qui concerne, d'une part, les dépenses d'investissement, d'autre part, les frais d'entretien et d'exploitation des ouvrages ou des installations ;

3° Les critères retenus pour fixer les bases générales de répartition des dépenses prises en charge par les personnes mentionnées au 1° ;

4° Les éléments et les modalités de calcul qui seront utilisés pour déterminer les montants des participations aux dépenses des personnes mentionnées au 1° ;

5° Un plan de situation des biens et des activités concernés par l'opération ;

6° L'indication de l'organisme qui collectera les participations demandées aux personnes mentionnées au 1°, dans le cas où le pétitionnaire ne collecte pas lui-même la totalité de ces participations.

Les critères de bases de répartition des dépenses - En matière d'entretien sur des cours d'eau non domaniaux, le critère retenu est généralement le métrage linéaire des rives rapporté au montant des travaux réalisés pour chaque propriété (CAA Nantes, 23 janvier 1992, n° 89NT01233 ; CAA Paris, 3 juin 1996, n° 94PA00310, 94PA00311 ; CAA Bordeaux, 16 novembre 1999 n°96BX01769).

L'analyse de la jurisprudence apporte quelques éléments d'appréciation supplémentaires.

La circonstance selon laquelle le requérant aurait réalisé lui-même des travaux d'entretien des rives dont il est propriétaire, même à la supposer établie, ne retire pas aux travaux effectués par le syndicat l'intérêt qu'ils présentent pour lui (CAA Bordeaux, 16 novembre 1999 n°96BX01769).

Le calcul de la répartition des dépenses qui a été fait, non en fonction de l'intérêt réel des travaux pour chacune de ces propriétés, mais en fonction de leur surface, en distinguant seulement celles en nature de terres et de sols et celles en nature de bois, n'aurait pu être utilisé légalement que s'il était établi que les travaux en cause intéressaient, en fait et de façon proportionnelle à leur superficie, compte tenu de la nature de culture retenue, toutes les propriétés visées par l'arrêté préfectoral d'autorisation (Conseil d'Etat, 28 janvier 1983 n° 34023).

Retours d'expériences - En pratique, on ne constate que trop rarement le recours à cet article. La mise en place d'une redevance pour service rendu a très peu prospéré. Peu de structures mobilisent ce dispositif prévu pourtant par la loi.

Les quelques retours d'expériences à l'échelle nationale¹⁶ montrent que l'article L.211-7 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 (2 cas dans la région),
- 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) (0 cas identifié dans la région).

L'explication fréquemment avancée à cette situation, tiendrait à la fois au caractère trop complexe et à la « lourdeur » de la procédure, sans oublier le risque de contentieux associé à sa mise en place.

5.5.2 - L'inefficience du dispositif

Une analyse plus approfondie de « l'échec » de la redevance pour service rendu (versus financier) peut trouver une explication dans le caractère inadapté de ce dispositif aux questions d'environnement.

¹⁶ Etude Cepri

En effet, ce dispositif a été conçu pour des travaux d'équipement rural présentant, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence:

- 1° *Lutte contre l'érosion et les avalanches, défense contre les torrents, reboisement et aménagement des versants, défense contre les incendies et réalisation de travaux de desserte forestière, pastorale ou permettant l'accès aux équipements répondant aux objectifs de protection précités,*
- 2° *Travaux de débroussaillage des terrains mentionnés à l'article L. 126-2 du présent code,*
- 3° *Entretien des canaux et fossés,*
- 4° et 5° *(alinéas abrogés),*
- 6° *Irrigation, épandage, colmatage et limonage,*
- 7° *Les travaux de débardage par câble et les travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois ».*

On rappellera que les articles L. 151-36 et suivants sont issus de la loi n° 63-233 du 7 mars 1963, relative à la réalisation de certains travaux d'équipement rural, notamment en matière d'hydraulique, anciennement codifié aux articles 175 et 176 du Code rural.

La transposition de ce mécanisme « d'hydraulique agricole » à « l'eau environnementale » a échoué pour une raison essentielle qui tient à l'identification « des usagers-bénéficiaires » du service environnemental.

On rappellera que la redevance pour service rendu est définie de façon constante par la jurisprudence comme une « *redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage* » (CE, 21 novembre 1958 Syndicat national des transporteurs aériens, Rec. p. 572 ; CE, 30 juillet 2003, Compagnie général des eaux n°235398).

Cette définition repose donc sur quatre critères :

1. L'identification de catégorie d'utilisateur,
2. La contrepartie directe,
3. L'équivalence financière entre le montant de la redevance et le coût de la prestation fournie en contrepartie peut être assurée non seulement en retenant le prix de revient du service mais aussi en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire (CE, Ass. 16 juill. 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et le syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique, n°293229 et 293254, AJDA, 2007, p. 1809). De ce point de vue, on notera un alignement du régime juridique de cette redevance sur la redevance domaniale d'occupation,
4. L'affectation intégrale au service. La participation doit être demandée en vue de couvrir les charges du service public ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public. En général, la jurisprudence vérifie que le niveau de la participation est effectivement proportionné au coût du service rendu aux usagers mais également la nature des éléments pris en compte pour calculer les coûts dont la couverture est demandée à ces mêmes usagers.

Le premier des critères semble faire défaut pour pouvoir recourir au mécanisme de redevance pour service rendu.

Dans le Code rural, la démarche est basée sur une approche foncière donc cadastrale largement sous tendue par des considérations économiques. L'intérêt est celui du propriétaire pris individuellement ou collectivement. L'usager est directement identifiable.

En revanche, rien n'est moins sûr pour les 12 rubriques de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement. La plupart d'entre-elles renvoie à des missions ayant le bassin versant ou un cours d'eau pour cadre global qui transcendent très largement l'approche parcellaire. Le bénéficiaire des mesures prises sur le fondement de cet article est le plus souvent la collectivité prise dans son ensemble.

Cet article qui a élargi la nomenclature des domaines d'application d'une redevance pour service rendu aux domaines de l'eau pris dans leur composante environnementale est dans une large mesure inopérant du fait de l'absence de compatibilité entre chacune de ces rubriques et la notion même d'usager qui fonde la redevance pour service rendu.

La qualification d'usager peut trouver à s'appliquer éventuellement pour les rubriques 3° et 10°.

La rubrique 2° concerne la substitution de l'action collective aux obligations des propriétaires tenus à l'entretien des cours d'eau. Cet article « métamorphose » ces derniers en usagers.

Les autres rubriques renvoient à des catégories de bénéficiaires « collectifs ». La notion « d'usager identifiable » est difficilement applicable à ce domaine.

En conséquence, ce mécanisme est inapplicable et demande à être réformé.

Partie 3 : Les enjeux de la mutation du cadre législatif : risques et opportunités

6 - L'évolution du contexte : D'une obligation de moyen vers une obligation de résultat

Le SDAGE Rhône-Méditerranée 2010-2015 ainsi que le programme de mesures associé ont été approuvés le 20 novembre 2009 par le Préfet coordonnateur de bassin, Préfet de la Région Rhône-Alpes. Ils définissent le cadre imposé de l'intervention des GMA dans les années à venir. Ce cadre n'est plus de l'ordre de la prospective mais bien de la planification. Il engage l'Etat français et avec lui l'ensemble de ses partenaires dans la gestion de l'eau.

L'obligation de résultat, se traduira probablement pour les acteurs de la gestion des milieux aquatiques par le passage d'un engagement du facultatif à l'obligatoire. Les tribunaux sanctionnent déjà dans cet esprit. Cette évolution doit bien être perçue comme majeure pour l'ensemble des acteurs de la politique de l'eau :

- porteuse de risque si la charge est trop lourde pour une barque mal dimensionnée sur le plan institutionnel et des moyens techniques financiers et humains,
- porteuse d'opportunité, si ces évolutions débouchent sur une refondation du rôle et des moyens des acteurs dans la politique de l'eau.

6.1 - Les dispositions du SDAGE concernant la structuration

Les actions des gestionnaires des milieux aquatiques de PACA sont aujourd'hui intimement liées aux objectifs du SDAGE RM qui fixe à la fois le cadre général de la politique de l'eau sur le territoire mais aussi oriente très fortement l'ensemble des incitations financières (subvention publique) dans le domaine de l'eau.

Le SDAGE RM d'octobre 2009 expose dans son préambule les objectifs poursuivis : « Aborder de manière cohérente des problèmes aussi divers que la protection contre les crues, la lutte contre toutes sortes de polluants, la gestion de la ressource en eau, la protection des écosystèmes aquatiques et des zones humides, en prenant en compte les réalités et les contraintes sociales et économiques, telle est l'ambition du SDAGE RM. Dans la poursuite des objectifs du premier SDAGE de 1996, il doit être compris comme un guide pour optimiser nos politiques publiques et organiser l'engagement de tous face à la complexité des défis que nous devons relever. »

Le SDAGE offre donc un cadre global à l'ensemble des missions assurées par les structures du réseau GMA. Le SDAGE RM est par ailleurs celui qui au niveau national accorde probablement le plus de place à ces structures de gestion « Les structures porteuses de ces démarches (procédures de gestion locale) menées le plus souvent à l'échelle des sous-bassins versants constituent les relais essentiels pour la mise en œuvre de la politique de l'eau. » En particulier l'orientation fondamentale n°4 « Renforcer la gestion locale de l'eau et assurer la cohérence entre aménagement du territoire et gestion de l'eau » fait de la pérennisation des structures de gestion une question centrale.

Cette orientation est manifestement la clé du respect des objectifs de résultat qui sous-tend l'ensemble de cette démarche de planification et de programmation avec cependant deux conditions associées :

- La nécessité d'optimiser la structuration des collectivités locales,
- L'organisation en réseau au service de la politique de l'eau.

« D'une manière plus générale, le SDAGE propose d'optimiser l'organisation des structures intervenant dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, l'objectif étant de disposer d'un réseau efficace de structures pour mettre en oeuvre la politique de l'eau dans le bassin ».

Le diagnostic juridique, technique et économique porté dans la présente étude conforte effectivement cette analyse et cet impératif de rationalisation de la structuration actuelle des gestionnaires des milieux aquatiques dans un objectif de pérennisation des acquis.

Le SDAGE identifie trois axes de travail.

« Dans ce cadre, doivent être recherchés :

- une optimisation de l'organisation géographique des structures,
- une synergie maximale entre les structures eau et hors eau, en évitant la superposition trop complexe des structures,
- des dispositifs financiers qui reposent au moins partiellement sur des ressources propres et pérennes et plus largement sur un principe d'autonomie des structures.

L'expérimentation des solutions envisageables, à partir de structures pilotes volontaires, est recommandée. »

LES DISPOSITIONS – Organisation générale		
ORGANISER LA SYNERGIE DES ACTEURS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE VÉRITABLES PROJETS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE		
Conforter la gouvernance locale dans le domaine de l'eau	Renforcer l'efficacité de la gestion locale dans le domaine de l'eau	Assurer la cohérence entre les projets eau et hors eau
4-01 Privilégier des périmètres d'intervention opérationnels	4-05 Intégrer les priorités du SDAGE dans les SAGE et contrats de milieux	4-07 Intégrer les différents enjeux de l'eau dans les projets d'aménagement du territoire
4-02 Conforter la place des structures de gestion par bassin dans le paysage institutionnel et assurer leur pérennité	4-06 Mettre en place des outils adaptés pour garantir la pérennité de la gestion durable des milieux aquatiques	4-08 Prévoir un volet "mer" dans les SCOT du littoral pour organiser les usages maritimes et protéger les secteurs fragiles
4-03 Assurer la coordination au niveau supra bassin versant		4-09 Rechercher la cohérence des financements "hors eau" avec le principe de gestion équilibrée des milieux aquatiques
4-04 Mettre en place une gestion locale et concertée sur les secteurs prioritaires par l'implication conjointe de tous les partenaires		

Tableau 5 : Dispositions du SDAGE RM concernant la structuration

L'étude ARPE PACA apporte cependant des éléments de diagnostic à mieux prendre en compte. Les outils de gouvernance locale mis en avant par le SDAGE sont les SAGE et les divers Contrats de milieux. Pour l'organisation des maîtrises d'ouvrages, le SDAGE part logiquement des structures d'animation de ces outils en recommandant un élargissement des compétences vers le domaine opérationnel. Or, le diagnostic sur la région Provence-Alpes-Côtes d'Azur tend à montrer que la structuration des gestionnaires est souvent antérieure à ces notions modernes de contrat de milieu.

Si le volet animation de politique de l'eau est souvent revendiqué, il n'en demeure pas moins que ces structures se sont d'abord développées sur des compétences de maîtrise d'ouvrage opérationnelle dans la gestion des milieux aquatiques et la prévention du risque de crue. Cette structuration historique doit être prise en compte très en amont et c'est plutôt l'évolution de ces structures existantes que la création de nouvelles structures qui marquera sans doute le plus le paysage institutionnel des GMA en PACA à court et moyen terme.

6.2 - Le risque de programmes de mesures orphelins !

Les attentes de l'Europe et de l'Etat en matière de gestion des milieux aquatiques ont pu être largement formalisées, quantifiées sur le plan technique et économique et distribuées sur le territoire. Cependant, au niveau décentralisé, cette attente se confronte à une structuration des maîtrises d'ouvrages qui ne se superpose que partiellement tant sur le plan géographique que sur celui des domaines d'activités, voire des ambitions. Nous voyons ainsi émerger des notions de « territoire orphelin » alors même que le diagnostic réalisé par l'ARPE PACA recense clairement des secteurs « surinvestis » par la diversité des maîtrises d'ouvrages.

Ce constat se retrouve dans plusieurs SDAGE (Seine Normandie, Adour Garonne, Artois Picardie,...) et avec, à chaque fois, le double souci de la pertinence de l'échelle géographique de la structuration existante et celui de la prise en charge de missions dites « orphelines ».

Dans ce contexte, le dispositif institutionnel apparaît encore trop incomplet et pas assez lisible pour combler le hiatus entre les obligations de résultat qui pèsent désormais sur les Etats membres de l'Union Européenne et l'organisation opérationnelle des acteurs.

En réponse à cette attente, les SAGE sont partout présentés comme l'outil de gouvernance à privilégier et donc le niveau le plus structurant pour les acteurs de l'eau. En conséquence, leur développement est suscité sur les territoires non couverts à ce jour. L'initiative de la procédure reste cependant assez floue avec, en corollaire, la question du portage sur le long terme de la dynamique SAGE au côté de la CLE et des maîtrises d'ouvrage d'opérations. Outre que cette approche consacre le sous bassins versant comme territoire de gestion, l'expérience confirme le lien étroit entre l'outil SAGE ou contrat de milieux et la structure porteuse. Cela signifie que de plus en plus, les gestionnaires des milieux aquatiques ne sont plus seulement des maîtres d'ouvrage mais bien des acteurs de la politique de l'eau.

7 - Les perspectives économiques

7.1 - La montée en puissance des interventions et de la programmation liées à la gestion des milieux aquatiques

Lors de l'enquête, il est apparu que les besoins financiers des GMA en PACA sont et seront en croissance. En cela ils sont symptomatiques d'une tendance lourde en France puisque depuis une dizaine d'année les dépenses en faveur de l'environnement (36,2 milliards d'euros en 2006) augmentent près de 50% plus vite que le PIB.

Pour les GMA, cette évolution s'expliquerait par la mise en œuvre concrète des investissements envisagés dans les cycles d'études précédents (contrat de milieux, PAPI, etc.). A moyen terme, il n'existe pas de lisibilité sur les besoins en financement des structures de gestion, consolidé à l'échelle de PACA. La prospective dépend pour beaucoup du SDAGE sachant que la dimension économique y est abordée comme l'y invite la directive cadre sur l'eau et son principe directeur de récupération des coûts.

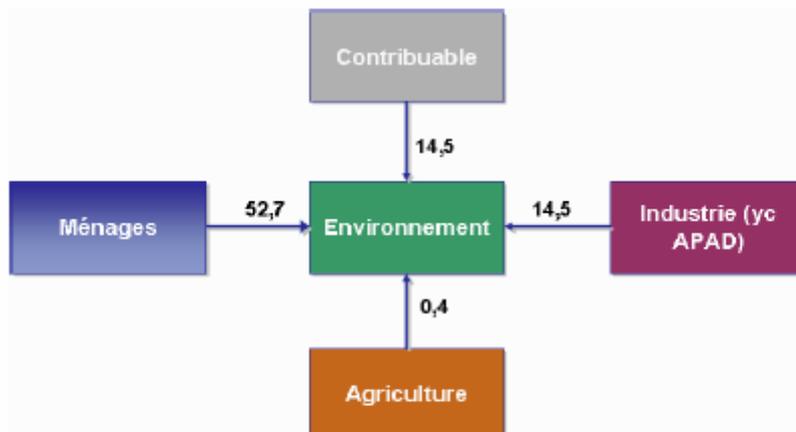
« Dans un double souci d'efficacité et d'équité, la juste contribution de chacun pour l'atteinte des objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau visés doit être recherchée. En complément, et dans les limites de l'application du principe pollueur payeur, la question de la participation ou non des divers bénéficiaires de ces objectifs environnementaux doit ainsi être explicitement abordée.

Plus globalement, le SDAGE incite au développement de stratégies de financement optimisées et qui privilégient les synergies entre les différents acteurs. »

Les travaux issus du SDAGE font effectivement progresser la connaissance dans deux domaines :

- la **connaissance des transferts financiers** dans le domaine de l'eau (coûts d'investissements, de fonctionnement, environnementaux et surcoûts). Cependant pour les questions concernant la gestion des milieux aquatiques, seuls les transferts financiers au profit de l'environnement (82 millions d'euros) ont été évalués dans l'étude de récupération des coûts du SDAGE.
- Une **estimation des besoins** issus du SDAGE sur la période 2010-2015 distinguant ce qui relève du programme de base et de ce qui relève du Programme de Mesures notamment dans la prise en charge des milieux aquatiques.

Synthèse des transferts vers l'environnement (Millions d'euros)



Source : BIPE d'après données agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse - données arrondies

Nota : APAD = Activité Productrice Assimilée Domestique

Figure 3 : Synthèse des transferts financiers vers l'environnement en RM&C

Ces études ne quantifient pas cependant :

- Les ouvrages de protection contre les risques liés aux inondations qui n'entrent pas dans le périmètre de la récupération des coûts (cf. circulaire 2004/06),
- La valeur économique des services rendus par un milieu en bon état. Même l'estimation des coûts supportés par l'environnement n'a pas pu être faite et seul le consentement à payer paraît de nature à approcher la valeur économique de l'environnement.

Dans ces travaux, l'échelle d'analyse est encore très globale, mais les avancées méthodologiques devraient idéalement converger vers une meilleure appréciation économique des services rendus par les GMA. A ce jour, cette imprécision rend difficile une analyse prospective rapportée aux maîtres d'ouvrages.

Par ailleurs, les incertitudes sur la valeur des enjeux économiques du bon état et la non prise en compte des inondations rendent aujourd'hui « invisibles » des flux financiers essentiels dans l'activité des GMA. Le SDAGE reconnaît pourtant largement l'importance de la maîtrise d'ouvrage devant être mis en œuvre au titre de la politique de l'eau au sens large du terme. Il en va ainsi des fonctions d'animations, de gestion des milieux aquatiques (orientation fondamentale 6 du SDAGE RM&C), de prévention des risques d'inondation (orientation fondamentale 8) qui constituent le cœur des activités des GMA.

En revanche nous déduisons des études économiques une orientation très importante pour la suite de la problématique: **les analyses économiques 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. Sur le plan des dépenses à engager, l'hydromorphologie est l'enjeu majeur et en croissance (20% du coût du PDM de RM&C), qui se confrontera le plus directement à une absence de porteur.

Par ailleurs, la transcription prochaine de la directive cadre sur l'inondation dans notre droit interne pourrait faire émerger de nouvelles attentes et enjeux financiers, largement ignorés par les documents de planification actuels (autre que les PAPI), qui devraient être transcrits dans les plans de gestion des risques inondation (PGRI).

Dans tous les cas de figure, la place des structures de gestion des milieux aquatiques est donc appelée à se renforcer dans le dispositif général.

7.2 - Les programmes de mesures (PDM) : risque d'une dérive vers un cadre financier restrictif

le SDAGE est désormais accompagné d'un Programme de Mesures qui décline les moyens (réglementaires et financiers) et les actions (police de l'eau, travaux, communication, sensibilisation, éducation, projets pilotes, contrats, échanges d'expériences) permettant d'atteindre en 2015 l'objectif de bon état des eaux. Le Programme de Mesures est élaboré par l'Etat après avis du Comité de Bassin.

La doctrine ministérielle reconnaît dans le programme de mesures (PDM) l'ensemble des mesures réglementaires ou contractuelles, à mettre en œuvre pour atteindre les différents objectifs fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2010/2015, en application de la directive-cadre sur l'eau (DCE).

Les objectifs des PDM se rapportent en particulier :

- à l'obtention des niveaux de qualité souhaités pour les masses d'eau superficielles, continentales et littorales, et les masses d'eau souterraine,
- à la protection de la qualité des ressources en eau dans les différentes "zones protégées", instituées en application de directives antérieures à la DCE,
- à des domaines d'actions visés plus particulièrement par chaque SDAGE, en complément du champ d'application de la DCE (gestion quantitative, gestion des inondations, etc.).

La mise en œuvre des mesures du PDM ainsi que les prescriptions nécessaires à la réalisation des autres actions prévues par le SDAGE seront définies par les services de l'Etat, dans un cadre réglementaire.

Selon les rédacteurs du SDAGE, si la mise en œuvre des programmes de mesures représentent des coûts importants, les résultats obtenus grâce à ces mesures devraient entraîner des bénéfices induits notamment par la restauration des milieux aquatiques : ressource suffisante et disponible, coûts évités pour la production et le traitement d'eau potable, développement touristique (loisirs eau et éco-tourisme), limitation des dommages liés aux événements exceptionnels (crues, sécheresses)...

Au niveau national, les PDM représenteront un coût de mise en oeuvre estimé à 3,9 milliards d'euros par an, soit 10% de la totalité des dépenses d'environnement. Cet enjeu considérable eu égard à la situation économique, fait déjà affirmer que **le PDM sera le principal vecteur financier des politiques locales de l'eau en lien avec la DCE, c'est-à-dire l'essentiel des activités des GMA.**

Agence de l'Eau	Nombre d'habitants du bassin	Superficie du bassin	Coût du PDM 2010-2015 en €
Adour-Garonne	7 millions	118 000 km ²	3,9 milliards
Artois-Picardie	4,7 millions	19 650 km ²	2,8 milliards
Loire-Bretagne	11,9 millions	155 000 km ²	3,0 milliards
Rhin-Meuse	4 millions	32 700 km ²	1,85 milliard
Rhône-Méditerranée-Corse	13,9 millions	130 000 km ²	1,86 milliards
Seine-Normandie	17,6 millions	100 000 km ²	9,9 milliards

Source : Agences de l'Eau – Consultation du public 2008.

Tableau 6 : Coûts de mise en œuvre des PDM 2010-2015, estimés par Agence de l'eau

En PACA et les bassins versants associés la répartition thématique et par territoire fait apparaître une forte hétérogénéité territoriale posant clairement la question de l'équivalence des efforts à porter et de la nécessaire péréquation à organiser.

Répartition des coûts prévisionnels cumulés sur 6 ans par secteur dans le secteur Agence de l'eau RM&C et pour PACA (Hors Rhône)

Période 2010/2015 Coûts en millions d'euros	Total des coûts	Pollutions domestiques et industrielles	Pollutions agricoles	Hydro-morphologie	Gestion quantitative	Autres	Population du territoire	Coût par habitant (€)
Rive Gauche Rhône aval	93.1	7.3	45.7	12.8	5.3	22	291 780	319
Haute Durance	9.3	0	0	2.6	3.3	3.4	58 860	158
Durance	211	75.4	31.5	52	13.3	38.9	823 630	256
Côtière est et littoral	139.3	57.8	19	11.1	12.6	38.8	1 465 190	95
ZA Marseille et Toulon et littoral	154.1	105.7	23.8	6.7	11.2	6.8	2 116 780	73
Total PACA	503,7	193,9	120	88,6	73,7	27,5	4 864 015	103
Total RMC	3581.2	1163.1	993.2	833	438.9	52.9(?)	14 370 170	249

Source : Agences de l'eau – Comité de bassin 16 octobre 2009.

Tableau 7 : Répartition des coûts prévisionnels cumulés sur 6 ans par secteur dans le secteur Agence de l'eau RM&C

L'opérationnalité de ce système dépendra beaucoup des relais de terrain que sont les futurs maîtres d'ouvrage et du partage des objectifs avec les principaux financeurs (Etat, agence et collectivités).

7.3 - La place des collectivités territoriales dans la gouvernance de l'eau et la notion de compétence

La gouvernance de l'eau peut se définir comme le pilotage multipartite de la politique de l'eau. Les décisions ne sont plus le fait d'un unique décideur, l'Etat, mais d'une communauté qui exprime, après concertation, une vision partagée des conduites à tenir à l'égard de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Cette gouvernance produit de la norme à l'occasion de l'élaboration des SDAGE par les comités de bassin et des SAGE par les commissions locales de l'eau. Elle s'explique par la complexité particulière du domaine de l'eau qui nécessite une association large des acteurs.

En outre, les SDAGE approuvés en 2009 confortent l'orientation selon laquelle les collectivités locales sont placées au cœur de la gestion des milieux aquatiques. Cette place s'inscrit dans le prolongement du transfert du domaine public fluvial de l'Etat à ces mêmes collectivités territoriales (comme la Durance par exemple).

Néanmoins, cette place des collectivités territoriales comme acteur de plein exercice de la politique de l'eau manque d'assise sur le plan du droit. Cette analyse est plus particulièrement vraie pour le regroupement des collectivités dont les interventions peuvent se trouver remises en cause en raison d'un socle législatif loin d'être stabilisé.

7.3.1 - La compétence dans le domaine de l'eau est l'exception.

Propriété des cours d'eau: Une spécificité forte de la politique de l'eau tient au fait que les obligations en matière de cours d'eau reposent d'abord et principalement sur le propriétaire. La propriété fonde la responsabilité. Aussi, les collectivités territoriales intervenant dans le domaine de l'eau ne peuvent, en toute rigueur, se prévaloir que "d'un domaine réservé" en lien avec une activité gestionnaire d'un service public.

La gestion des services publics - Les compétences affectées obligatoires sont entre les mains des communes ou des EPCI à fiscalité propre. Ces compétences concernent exclusivement le « petit cycle de l'eau », l'assainissement et l'eau potable, qualifiée de services publics industriels et commerciaux. L'équilibre économique de ces activités est largement encadré par les textes et les pratiques. Dans un souci d'une bonne administration (mutualisation, économie d'échelle, rationalisation), les collectivités territoriales peuvent toujours organiser un transfert de leurs compétences de base à un « groupement ».

La gestion de l'eau et des milieux aquatiques - Il ressort des textes que pour la quasi totalité des missions en lien avec la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, celles qui participent du grand cycle de l'eau peuvent certes être affectées, "fléchées" vers une collectivité mais sans pour autant revêtir un caractère obligatoire de prise en charge.

La caractéristique essentielle des règles qui président à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques est donc que les missions sont facultatives et non attribuées à une collectivité en particulier. A ce titre, le mécanisme de transfert de compétence ne trouve pas à s'appliquer. Autre caractéristique : aucune contrepartie économique et financière n'est clairement organisée au moment de la prise en charge d'une fonction de gestion de l'eau et des milieux aquatiques par une collectivité ou un regroupement, constituant une fragilité majeure de la politique nationale de l'eau.

7.3.2 - Compétences affectées à une collectivité spécifique et transfert de compétence

Les compétences affectées sont des missions visées par un texte et rattachées à un acteur spécifique et unique par définition. L'ensemble des compétences affectées est par nature transférable. On distingue des compétences obligatoires et facultatives.

● ***Obligatoires***

La Commune

- La production et la distribution d'eau potable (CGCT, art. L. 2224-7) : commune/intercommunalité,
- L'assainissement (CGCT, art. L. 2224-8) : Commune/intercommunalité,
- L'eau pluviale (CGCT, L. 2333-97) : commune/intercommunalité.

Le propriétaire du cours d'eau

- La personne publique propriétaire du domaine public fluvial est tenue à une obligation d'entretien (CGPPP, art., L. 2124-11) [Le riverain est tenu à la même obligation pour les cours d'eau non domaniaux (C. env. art. L. 215-1 et suiv.)].

● ***Facultatives***

Le caractère facultatif, conduit à une disparité territoriale de prise en charge non systématique de ces compétences.

La Région

La région est la collectivité territoriale qui a été identifiée comme étant susceptible de recevoir divers **transferts en pleine propriété d'infrastructures de l'Etat** en lien avec la gestion de l'eau. En aval, la région peut transférer la gestion.

- Domaine public fluvial - l'article 56 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 donne priorité aux régions ou leurs groupements comme bénéficiaires du transfert du domaine public fluvial de l'Etat. En complément, l'article 32 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales étend ce dispositif aux ports intérieurs qui peuvent désormais faire l'objet d'un transfert isolément et indépendamment de la voie sur laquelle ils se situent.
- **SAR**- L'article 36 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert de propriété des biens des SAR aux régions.

Le Département

- **SAT** (Service d'Assistance Technique) – Le département est identifié pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire pour mettre à disposition des communes et des EPCI en manque de moyens **une assistance technique pour l'exercice de leur compétence (CGCT., L.3232-1-1) ; Cette mission peut être confiée à un syndicat mixte.**

EPTB

- organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage, les collectivités territoriales peuvent s'associer au sein d'un EPTB pour faciliter à l'échelle d'un bassin ou d'un sous bassin, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau, la préservation et la gestion des zones humides.
- Domaine public fluvial: les EPTB peuvent prétendre également au bénéfice du transfert de propriété du domaine public fluvial de l'Etat

7.3.3 - Missions non affectées à une collectivité spécifique (compétences orphelines)

Les GMA sont structurellement des regroupements de communes ou d'EPCI à fiscalité propre et ont historiquement choisi d'intervenir sur les cours d'eau pour répondre à des attentes spécifiques en lien avec la lutte contre les inondations ou l'entretien des rivières.

La loi identifie toute une série de missions dans le domaine de l'eau qu'elle n'a pas affectée à une collectivité spécifiquement et qui demeurent par définition facultatives.

Les collectivités ou leur groupement peuvent se saisir, sous réserve d'une habilitation préfectorale, des compétences énumérées par les textes. Cependant, pouvoir n'est pas devoir. Ce schéma **d'intervention des collectivités qui peut être qualifié "à la carte" - pas d'affectation, pas d'obligation** - est celui qui prévaut aujourd'hui pour les structures gestionnaires de milieux aquatiques.

En conséquence, il est possible d'énumérer au travers des textes l'ensemble des missions que l'on peut qualifier d'orphelines, en attente d'adoption par une collectivité, avec deux risques majeurs : celui de n'avoir aucun acteur public volontaire ou à l'inverse trop d'opérateurs sur un même champ opérationnel.

Les missions concernées sont les plus diverses et principalement rassemblées et définies par l'article L. 211-7 du Code de l'environnement.

Toutes ces missions sont orphelines sur le plan des obligations. En droit, cet article détermine la capacité juridique des GMA à intervenir dans le domaine de l'eau sans toutefois référence explicite. L'analyse systématique des statuts des GMA de PACA en apporte une illustration patente.

7.4 - L'urgence d'un positionnement législatif des structures GMA

Ce schéma d'intervention "à la carte" a conduit, en pratique, à une dispersion des actions des collectivités tant dans la forme que dans les missions assumées et avec une absence d'uniformité dans le degré de prise en charge d'un territoire à l'autre. Ce schéma pour le moins aléatoire ne peut se pérenniser dans un contexte où les objectifs de la politique de l'eau sont désormais des objectifs de résultat. Sous l'effet de la transposition de la directive cadre sur l'eau, les missions facultatives se sont en effet mutées en obligations de « résultats ». L'association au SDAGE d'un PDM illustre parfaitement ce mouvement.

Ce renversement de perspective induit par le droit communautaire invite à reconsidérer, dans son ensemble, le cadre d'intervention des collectivités et de leurs regroupements. En tout état de cause, on ne peut se satisfaire du statut quo actuel.

Cette perspective impose d'un point de vue méthodologique d'affecter chacune des missions inscrite notamment dans le PDM à « une collectivité responsable ». Cette attribution de responsabilité aurait pour effet de conférer à la mission de gestion décrite globalement à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, le statut de compétences ; cette reconfiguration de prise en charge de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques devra être nécessairement assortie d'une contrepartie financière.

Cette évolution d'attribution de compétences à une collectivité "source" a été amorcée avec l'article 51 (V) de la loi du 3 août 2009 dite loi « Grenelle 1 » codifié à l'article L. 5211-61 du CGCT.

"Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public."

*Par dérogation à l'alinéa précédent, 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, 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 ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire."*

Cependant, la rédaction de cet article, même s'il semble avoir été rédigé dans l'idée de conforter la structuration à l'échelle des sous bassins, **présuppose que les EPCI à fiscalité propre sont désormais titulaires d'une compétence "gestion de cours d'eau "** désormais affectée.

Ce dispositif, pose, en l'état, autant d'interrogations qu'il n'apporte de solution. En particulier, il rend les syndicats totalement tributaires des décisions de chacune des collectivités qui pourraient souhaiter conserver cette compétence à l'échelle communautaire. On pressent un risque de remise en cause de la gestion territoriale par sous bassin.

Cet article qui ouvre un débat pertinent sur la compétence « gestion des cours d'eau » et de la maîtrise d'ouvrage publique **constitue un véritable bouleversement** à l'égard :

- des propriétaires de cours d'eau qui se trouvent officiellement sinon dessaisis du moins mis en concurrence dans la prise en charge de obligation d'entretien qui leur incombe du fait de leur riveraineté. Ainsi, les droits traditionnellement attachés aux obligations des riverains, doivent il être considérés comme transférés aux EPCI à fiscalité propre?
- des EPCI à fiscalité propre qui, au détour d'une disposition de la loi de programmation "Grenelle 1", en principe sans valeur normative, découvriront qu'ils se trouvent désormais en charge d'une nouvelle compétence sans qu'aient été préalablement abordés avec ces institutions la portée de cet article, le contenu de cette mission et surtout son financement.

Ainsi, les charges financières importantes, liées notamment à l'épineuse question de l'atteinte du bon état écologique des eaux en 2015, se trouveraient ainsi transférées aux contribuables locaux, sans pour autant proposer des mécanismes financiers adaptés.

Ce nouveau schéma pose plusieurs difficultés en raison du cadre juridique dans lequel s'inscrit cette compétence « gestion de cours d'eau ».

1. La gestion de cours d'eau est désormais contenue, de fait, dans la notion d'intérêt communautaire et non plus d'intérêt général propre au mécanisme de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement. Le risque est donc de voir réduit la gestion du cours d'eau au périmètre de l'EPCI à fiscalité propre. Ce critère limitatif attaché au droit de l'intercommunalité pourrait être de nature à remettre en cause la logique de continuité territoriale qui ne peut qu'être spécifique dans le domaine des écoulements hydrauliques et des écosystèmes. Ceci constitue un risque du point de vue de la gestion de l'eau et des principes présidant à la politique de l'eau depuis la loi du 16 décembre 1964 et largement attachée à la notion de bassin et de sous bassin. Un autre considérant est la référence au cours d'eau, très largement limitative par rapport à la notion de bassin versant.
2. Cette inscription dans le champ des EPCI à fiscalité propre contraint l'organisation de la prise en charge des cours d'eau à l'échelle des bassins. Un EPCI ne peut en effet exercer sa compétence qu'à l'intérieur de son territoire. Le transfert de compétence ne peut s'inscrire qu'à l'intérieur du périmètre communautaire. Cette contrainte amène à considérer le cours d'eau et a fortiori son bassin comme une addition de territoires communautaires. En pratique, les contributions d'un EPCI au delà de son périmètre pourraient être remises en cause, s'il n'est pas capable de démontrer qu'il en retire des effets proportionnés à son intervention.

Ainsi, doit-on conclure qu'une grande partie des politiques publiques concernant la maîtrise des pollutions diffuses, la mise en place d'espaces de rétention dans les lits majeurs se trouvent remise en cause du fait de cette compétence définit en référence à un objet juridique par nature réducteur.

L'intercommunalité de l'eau ne peut se construire sur la notion de cours d'eau, qui doit-on le rappeler ne dispose pas à ce jour de définition légale. Elle est indéniablement réductrice des démarches existantes sur les territoires de l'eau.

La gouvernance de l'eau du point de vue des collectivités territoriales doit nécessairement s'appuyer sur les définitions physiques des différents cycles ou logiques de l'eau :

- Le petit cycle de l'eau : eau potable et assainissement développé dans les bassins de vie (EPCI à fiscalité propre),
- Le sous-bassin versant : maîtrise d'ouvrage de travaux et impulsion des actions de gestion du territoire de l'eau, espace d'intervention des GMA issus de l'intercommunalité,
- Le bassin versant : assistance à maîtrise d'ouvrage, lieu de mutualisation des moyens humains et financiers et de concertation (EPTB).

La mise en œuvre de la politique de l'eau peut également reposer comme jusqu'à présent, sur une démarche volontaire des collectivités territoriales fondée sur la définition d'un projet commun s'inscrivant dans le cadre territorial du bassin versant. C'est une compétence volontaire à valeur statutaire fixée par les collectivités. C'est ce à quoi invite le code de l'environnement, en fondant la définition de la gestion intégrée sur l'intérêt général.

Or, la prise en charge de la compétence "eau et milieu aquatique" peut désormais se réaliser sur la base du mécanisme d'un transfert d'une compétence confiée par la loi aux EPCI à fiscalité propre comme semble le suggérer le nouvel article du CGCT.

Même si dans les deux modes d'attribution, l'habilitation préfectorale au titre de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement est une condition indispensable à l'investissement des collectivités dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques il semble important de mieux articuler les modes de saisine de la compétence "eau et milieu aquatique".

Partie 4 : Les conditions d'un statut renforcé

L'analyse systématique de la soixantaine de structures de gestion des milieux aquatiques de la région Provence Alpes Cote d'Azur a conforté la perception, qui était jusqu'alors de l'ordre du ressenti, d'une certaine fragilité institutionnelle et financière de structures, assises le plus souvent sur des logiques intercommunales.

Suites à des évolutions de leurs missions historiques, ces structures assurent avec une large couverture du territoire régional, la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et plus particulièrement dans le domaine de l'entretien des rivières et la protection contre les risques. Ce diagnostic identifie deux grands axes de fragilités et des atouts objectifs dont découlent les propositions de ce rapport :

- Le périmètre d'intervention (au sens géographique et des compétences exercées) est, dans certains cas, inadapté aux enjeux techniques et économiques qui émergent dans le domaine de la gestion environnementale et de la prévention des risques. La configuration du périmètre statutaire aux enjeux est une condition de réussite de la démarche de consécration institutionnelle de cette échelle de gestion,
- Mal identifiées et repérées dans les différents codes et affublées de nombreuses appellations au grès de l'inspiration des collectivités fondatrices, ces structures qui n'assurent en théorie que des missions facultatives se trouvent être au cœur d'un dispositif très sensible notamment du point de vue du respect des engagements européens de la France d'une part, et d'autre part, de la sécurité des populations. Ce positionnement n'est pas toujours perçu à sa juste mesure par les élus locaux eux mêmes.

La proposition d'une dénomination standard attachée à ces structures, à savoir le terme d'Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE), correspond à la volonté de faire acter par le législateur l'évolution profonde des fonctions assumées désormais par ces structures notamment suite à la mutation du cadre législatif imposée par le droit communautaire.

En effet, le terme d'EPAGE a pour objet de rendre compte de l'évolution constatée : le passage d'une logique de maîtrise d'ouvrage dévolue historiquement à cette forme d'organisation à celle d'acteur de plein exercice de la politique de l'eau. De syndicats d'aménagement hydrauliques, ces structures sont devenues des opérateurs de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Dit rapidement, l'EPAGE est une enveloppe modernisée, pour l'action des collectivités territoriales à l'échelle des sous-bassins. A cette qualification d'EPAGE sont rattachés des éléments de définition sur le plan institutionnel, technique et économique.

Issus d'un travail essentiellement centré sur la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, des adaptations fonctionnelles sont évidemment attendues de la confrontation de ces notions à d'autres enjeux dans d'autres régions (aquifère, littoral, érosion des sols, etc.).

8 - Propositions pour un renforcement institutionnel des structures de gestion des milieux aquatiques

8.1 - Une qualification générique : l'EPAGE

Pour remédier à la situation où les syndicats dits de bassin ou de rivières sont les invisibles ou les innommés de la politique de l'eau en France, il a été proposé de les regrouper sous le terme générique d'Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE).

La désignation générique des structures de sous-bassin sous le terme d'EPAGE permettrait leur reconnaissance en remplissant plusieurs objectifs :

- qualifier un phénomène d'organisation opérationnelle des acteurs de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin (ou de plusieurs sous-bassins) qui passe trop souvent inaperçu. Ce phénomène n'est actuellement qualifié qu'à travers sa nature intercommunale alors que sa vocation est précisément de transcender les limites administratives traditionnelles,
- faire prendre conscience au delà des SDAGE de l'intérêt de cette échelle d'intervention dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique de l'eau,
- rationaliser du point de vue institutionnel ce niveau de gestion,
- insister sur la nécessaire mutualisation des moyens humains et financiers présents sur un même territoire (bassin et sous-bassin),
- conforter la professionnalisation de ces structures en raison de la haute technicité des missions à assumer.

La qualification d'EPAGE est destinée à donner une unité à ces acteurs par un statut commun qui pourrait se structurer autour des éléments suivants :

8.2 - Un statut consacré : le Syndicat mixte

Cette forme juridique d'organisation est adaptée au différents cas de figure rencontrés sur le territoire. Elle permet l'association de collectivité de même niveau ou de niveau différent.

Elle répond au principe de spécialité nécessaire **compte tenu de la technicité des missions de gestion des milieux aquatiques.**

8.3 - Une inscription dans les statuts, du périmètre géographique ...

Comme le relève le rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes "la spécificité de la politique de l'eau tient à l'existence de bassins hydrographiques dont les limites géographiques ne correspondent pas aux limites administratives". **Le périmètre géographique statutaire de l'EPAGE est fondé sur la notion de sous-bassin hydrographique ou groupement de sous-bassins. Il est indépendant des limites administratives propres à leurs collectivités membres ; il est précisément défini et cartographié**

Les éléments de base de la définition d'un périmètre d'EPAGE sont à la fois politiques et techniques ; un périmètre doit correspondre à l'échelle adaptée à l'exercice des compétences exercées. Il faut tout à la fois :

- Conserver un lien direct avec les collectivités de base de l'organisation administrative française que sont les communes et les EPCI à fiscalité propre. D'un point de vue pratique, la notion de proximité et d'enracinement local doit rester déterminante, contrairement à l'histoire de la plupart des EPTB qui interviennent à un niveau plus vaste (le bassin versant),
- Fonder le périmètre sur des arguments techniques en lien avec la spécialité gestion des milieux aquatiques. De très nombreuses thèses s'affrontent sur la pertinence ou l'instrumentalisation du périmètre physique du bassin versant comme clé de la gestion des milieux aquatiques. La loi en France et en Europe affirme la valeur, particulière du **sous bassin versant** ce qui s'explique très logiquement par la dimension continue de l'hydrosystème sur le plan hydraulique, sédimentaire et écologique.
- Favoriser en amont un effort de concertation. Le contexte politique et économique local ne se décrète pas. Cet effort de refondation de la structuration doit permettre d'établir de façon volontaire un argumentaire destiné à la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale et le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale. Faut-il rappeler que l'article L. 5210-1 du CGCT prévoit que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètre de solidarité* ».

Définition proposée pour le périmètre de l'EPAGE: Un territoire qui requiert une gestion spécialisée en raison des enjeux environnementaux (eau et milieux aquatiques) et de gestion du risque. Son périmètre est le sous bassin versant ou le regroupement de sous bassins versant défini par la géographie physique et éventuellement par certains grands aménagements.

8.4 - Une homologation préfectorale des statuts et du périmètre

L'homologation de structures existantes est réalisée par le préfet. Elle traduit l'idée que la reconnaissance d'un EPAGE n'est pas synonyme de création d'une nouvelle structure. Elle consacre formellement une habilitation générale pour intervenir sur l'ensemble du sous-bassin ou regroupement de sous-bassins.

Cette modalité présente au moins deux avantages :

1. Le préfet arrête le périmètre d'intervention sur le modèle du processus de reconnaissance des EPTB, fondé sur la pertinence du périmètre hydrographique et s'assure de la compatibilité des statuts et des moyens au regard des enjeux environnementaux et de prévention des risques.
2. Le préfet instaure un principe systématique d'affectation unique d'un périmètre pour les compétences EPAGE (un seul EPAGE par périmètre) et surtout cartographié (réseau hydrographique pris en charge, sous bassin versant).

La rationalisation spatiale et administrative est donc placée sous la responsabilité de l'Etat. La reconnaissance de la structuration par sous bassins contribue à la poursuite et à la sécurisation des objectifs du SDAGE et du PDM. Le préfet s'assure de la compatibilité du périmètre de l'EPAGE avec la cartographie des sous bassins hydrographiques du SDAGE.

8.5 - Propriété et usages publics

L'EPAGE formalise une gestion publique des cours d'eau. Il demeure cependant une tension entre la propriété privée des cours d'eau non domaniaux et cette gestion publique. Pour réduire ce facteur limitant de l'intervention des collectivités et dans le contexte de la décentralisation, il est important d'envisager sur le long terme une réflexion prospective sur la domanialisation¹⁷ de certains cours d'eau présentant un intérêt pour la protection contre les inondations au profit de l'EPAGE.

Cette proposition renforce l'émergence d'un domaine public fluvial territorial.

Une position intermédiaire serait de réexplorer le potentiel de la notion de cours d'eau mixte contenue dans la loi du 16 décembre 1964. Cette hypothèse prévoit de conserver le principe de la propriété privée du lit des cours d'eau et d'attribuer aux collectivités des droits d'usage et les devoirs associés.

¹⁷ conformément à l'article L 2111-12 du CGPPP.

8.6 - Des compétences obligatoires

L'atteinte des objectifs de la DCE et de la Directive inondation dépend de l'affectation sans équivoque d'un ensemble de compétences fixé à un opérateur désigné: l'EPAGE.

Il s'agit donc d'abolir le principe actuel de syndicat « à la carte ».

La détermination de ces compétences se fera à travers la lecture des objectifs de résultat fixés par les récentes planifications (SDAGE, sécurisation des ouvrages hydrauliques...). Les obligations pour lesquelles des résultats sont attendus nécessitent la prise en charge effective par la structure EPAGE.

Eu égard aux objectifs fixés, les compétences de l'EPAGE doivent recouvrir trois domaines principaux :

- L'entretien régulier et la conservation des cours d'eau (restauration et entretien, hydromorphologie, continuité écologique...),
- La gestion des milieux naturels aquatiques à l'échelle du sous-bassin versant (Natura 2000, ZH,...), et une contribution à la prévention contre la dégradation de la qualité des eaux brutes,
- La prévention des risques inondations (réduction aléa et/ou de la vulnérabilité, gestion des ouvrages hydrauliques, prévision/alerte, coordination des outils de gestion de crise...).

Ces compétences recouvrent certaines des missions identifiées dans l'article L211-7 du code de l'environnement notamment :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique : cette action n'est de la responsabilité d'aucun acteur en particulier. Les bénéficiaires sont les habitants du bassin versant. L'Épage est dimensionné pour cette mission,
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau : cette obligation est principalement de la responsabilité des propriétaires. L'intervention de l'EPAGE garanti une approche plus globale,
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols : en milieu urbain, cette action est de la responsabilité des communes. La mission de l'EPAGE est plus large et vise un objectif de réduction à la source de risques d'inondation ou de coulée de boue,
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer : les riverains des cours d'eau sont les seuls responsables de leur protection contre les inondations. L'EPAGE peut prendre en charge des travaux de défense contre les inondations, dès lors que des actions coordonnées s'avèrent plus efficaces,
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines : cette action n'est de l'obligation d'aucun acteur en particulier. L'EPAGE peut intervenir lorsqu'une action coordonnée favorise la protection des eaux brutes. Cet objectif qui implique généralement d'intervenir sur des pollutions diffuses est cependant particulièrement délicat à garantir,
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines : ces actions peuvent relever d'obligations incombant aux propriétaires fonciers. Quand

l'action ne vise qu'à la conservation du patrimoine naturel dans le cadre Natura 2000 ou de la DCE, cette obligation incombe à l'Etat. L'EPAGE peut être le maître d'ouvrage désigné pour porter cette politique sur la base d'un mandat clair,

- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile : la sécurité civile est au premier chef de la responsabilité de l'Etat. L'EPAGE peut intervenir au titre de sa mission de prévention des risques inondations,
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants : cette action relève de la compétence du propriétaire ou du gestionnaire de l'ouvrage qui peut être un EPAGE.

Les autres missions visées par l'article L211-7 (observatoires, dispositifs de mesures, animation) sont souvent assurées par les GMA. Elles correspondent à des activités nécessaires mais plus difficiles à codifier.

Cette prise en charge de certaines des missions visées à l'article L211-7 implique au nom du principe de spécialité et de compétence territoriale de l'EPAGE, qu'elles ne puissent être accordées de manière concurrente.

8.7 - Proposition d'un statut type

Il est aujourd'hui il est difficile de proposer un statut type même si l'on peut recommander une plus grande rigueur que par le passé et une normalisation dans la rédaction des compétences visées.

9 - La question du périmètre géographique

9.1 - Une prise d'initiative nécessaire en regard des schémas départementaux de la coopération intercommunale

L'inscription dans un territoire est la valeur fondatrice majeure des GMA.

Le territoire est d'ailleurs incarné par une communauté d'élus locaux souvent riverains d'un même cours d'eau. Souvent, la définition territoriale s'est faite à partir d'un noyau dur s'élargissant par accréation des collectivités voisines. L'enjeu est généralement la gestion du risque.

Dans les années les plus récentes, la définition du périmètre s'appuie sur un fondement technique plus argumenté : une étude programmatrice, un contrat de milieux, un SAGE, etc. Le périmètre de solidarité apparaît alors parfois moins évident pour une part des élus territoriaux et semble plus difficile à stabiliser.

Dans l'historique des structures, plusieurs tendances spontanées s'observent :

- celle de la superposition des territoires de gestion en réponse à des enjeux spécifiques avec une ultra spécialisation des syndicats préexistants (cas de l'Ouvéze),
- celle d'un élargissement progressif du périmètre souvent consécutif à une « exportation » de ces savoirs faire au-delà des limites géographiques initiales¹⁸ ou par fusion de syndicats sur des périmètres contigus,
- Il y a parfois un risque d'éclatement des syndicats, lorsque les charges financières ne sont pas proportionnées à la perception que les élus ont du service rendu par l'action du syndicat.

La proposition faite pour les EPAGE en PACA consiste à engager une action positive et volontariste pour accompagner la mise en œuvre des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité dont les principes directeurs sont les suivants (Extrait de la circulaire du 23 novembre 2005).

1. le contenu doit privilégier les propositions visant à accroître la pertinence des périmètres des groupements,
2. l'intérêt communautaire doit être clairement défini au 18 août 2006, de manière que les compétences des EPCI soient identifiées sans ambiguïté pour permettre d'établir une ligne de partage entre les compétences d'attribution qu'ils détiennent et celles de proximité que les communes sont appelées à conserver,

¹⁸ C'était le cas de la Giscle qui va modifier son organisation pour revenir au cadre légal.

3. les schémas doivent recenser les évolutions souhaitables de la carte intercommunale telles que les fusions d'EPCI, la transformation de syndicats mixtes en EPCI à fiscalité propre, les dissolutions de syndicats de communes, **l'adaptation des périmètres aux bassins de vie et aux compétences exercées**, la disparition d'enclaves territoriales ou encore la **réflexion autour d'une fiscalité adaptée**,
4. **bien que non revêtus de force juridique contraignante**, ces schémas fixent les objectifs à atteindre à court et à moyen terme. Ils avaient vocation à proposer les scénarii pour pérenniser une intercommunalité de projets réalistes concrétisant dans chaque département les visions croisées du représentant de l'État et des élus.

Par circulaire du 21 décembre 2006, le ministre délégué aux collectivités territoriales a plus particulièrement rappelé que le mouvement intercommunal devait être porteur d'économie d'échelle et vecteur de gestion rigoureuse. Il a dans ce sens demandé aux préfets de s'assurer au titre du contrôle de légalité que l'exercice des compétences par les EPCI est effectif et que celui-ci s'accompagne bien des transferts de moyens et de personnels devant y être consacrés.

Dans la démarche EPAGE, un objectif pourrait être de porter une expérimentation à l'échelle régionale en favorisant et organisant au mieux la concertation avec les opérateurs locaux. L'article L. 5210-1 du CGCT rappelle d'ailleurs que « le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètre de solidarité ».

9.2 - S'appuyer sur la structuration existante

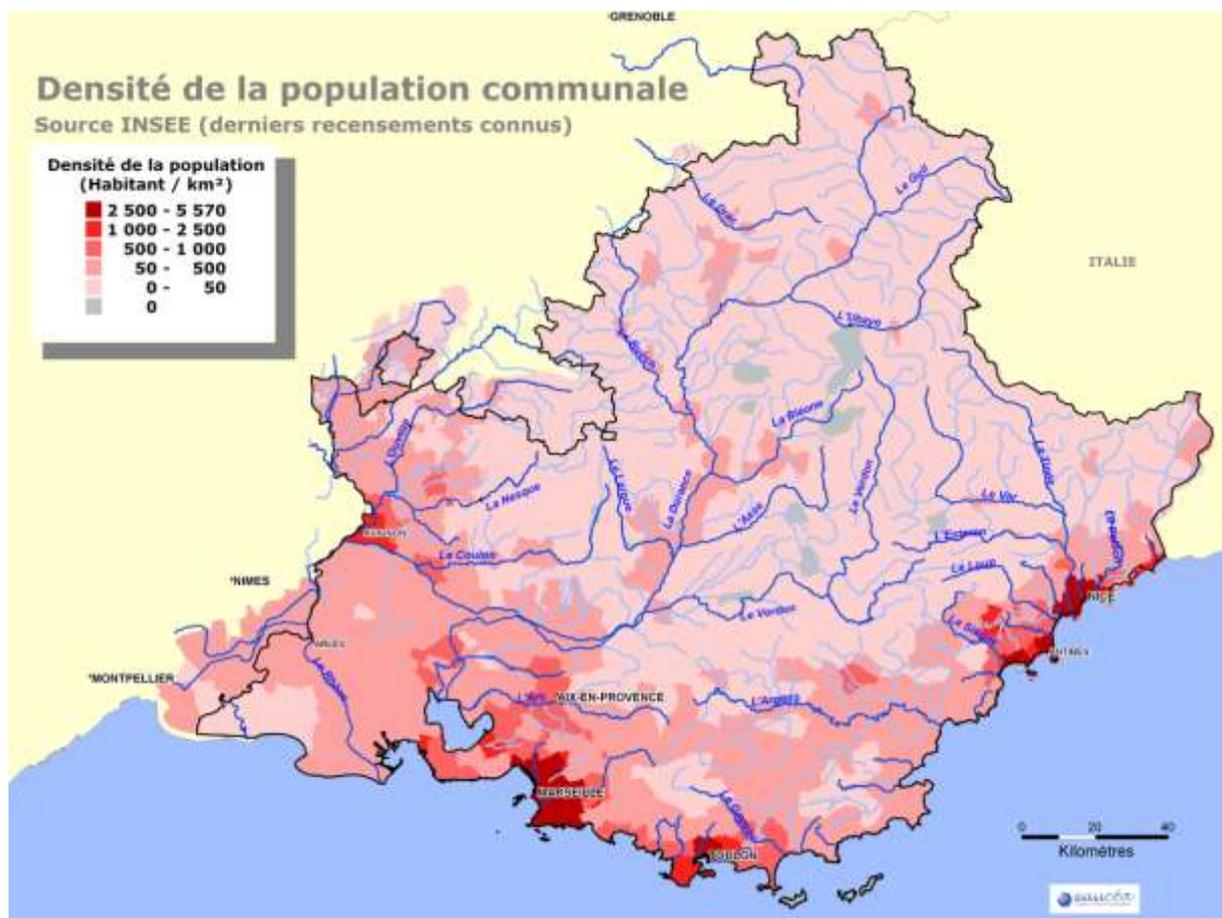
Quatre critères de cohérence territoriale semblent se dégager de l'analyse des formes juridiques autour de la gestion de l'eau :

1. cohérence spatiale essentielle dans la gestion du risque avec les enjeux de gestion coordonnée des zones de production hydrologique, de stockage ou de ralentissement et de protection des enjeux vulnérables. L'unité de base qui doit être pris en charge est donc **le sous bassin versant dans son intégrité**,
2. cohérence environnementale avec des enjeux de qualité des eaux, de reconquête des continuités sédimentaires et biologiques. A nouveau le continuum de l'hydrosystème doit être mis en avant et permettre une bonne cohérence avec les stratégies de bassin concernant le bon état des masses d'eau,
3. cohérence de solidarité financière faisant intervenir le critère de capacité économique. En PACA, région à fort contraste de densité humaine, certains périmètres de cours d'eau du littoral abritent sur des zones peu étendues une large gamme d'enjeux et de forts moyens économiques alors que d'autres bassins montagnards vivent une situation inverse; ce critère économique peut justifier un fort dimorphisme entre les périmètres.
4. cohérence technique : le périmètre pertinent est celui dans lequel les structures gestionnaires de l'eau pourront exercer efficacement les compétences techniques dont elles sont investies. Ce critère est particulièrement important

dans la gestion des enjeux relatifs au risque d'inondation avec la nécessité d'une forte réactivité.

Cette "quadrature du cercle" ne peut être décrétée simplement et exige une réflexion concertée valorisant au maximum l'expérience acquise par des décennies de gestion.

L'EPTB constitue un acteur incontournable dans la réflexion précédant la mise en place d'EPAGE sur des périmètres subsidiaires. La présence préalable d'un EPTB sur un périmètre rendrait bien sûr inadéquat un EPAGE à la même échelle spatiale.



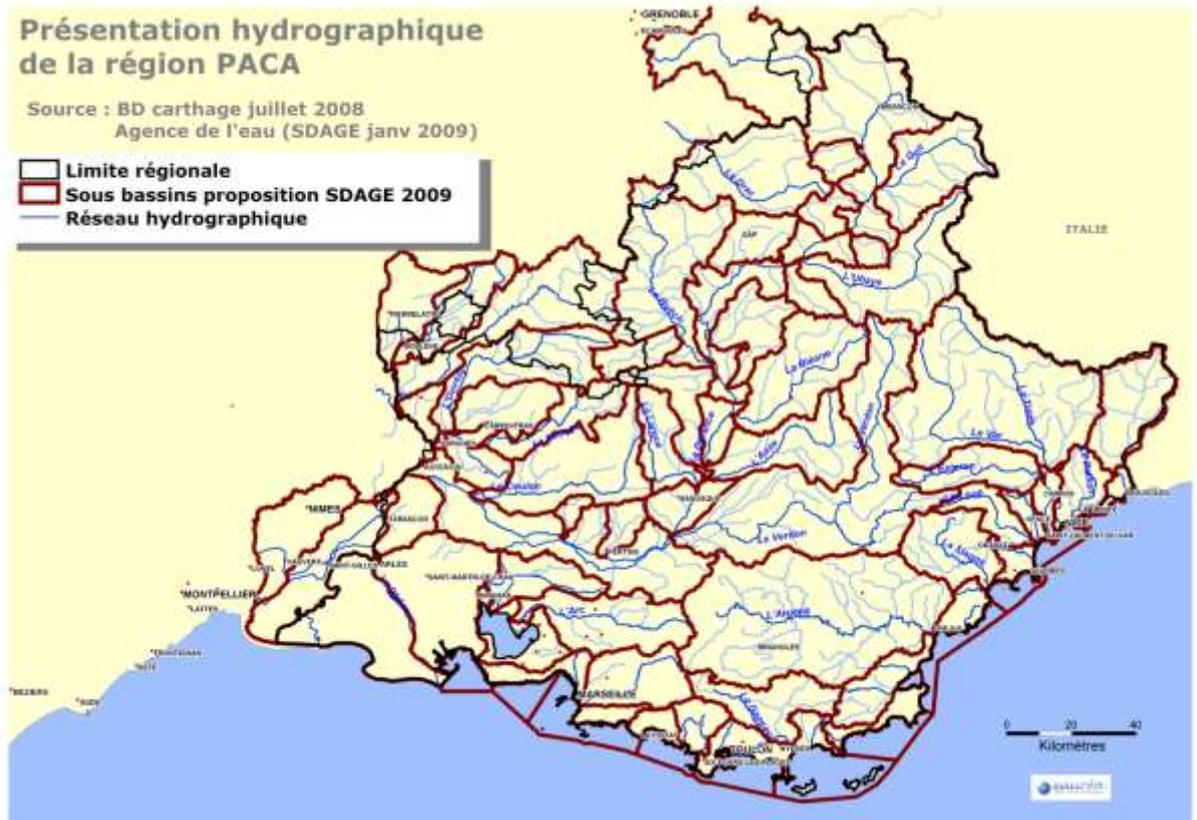
Carte 17 : PACA, une région à fort contraste de densité humaine

9.3 - Les découpages cartographiques du SDAGE

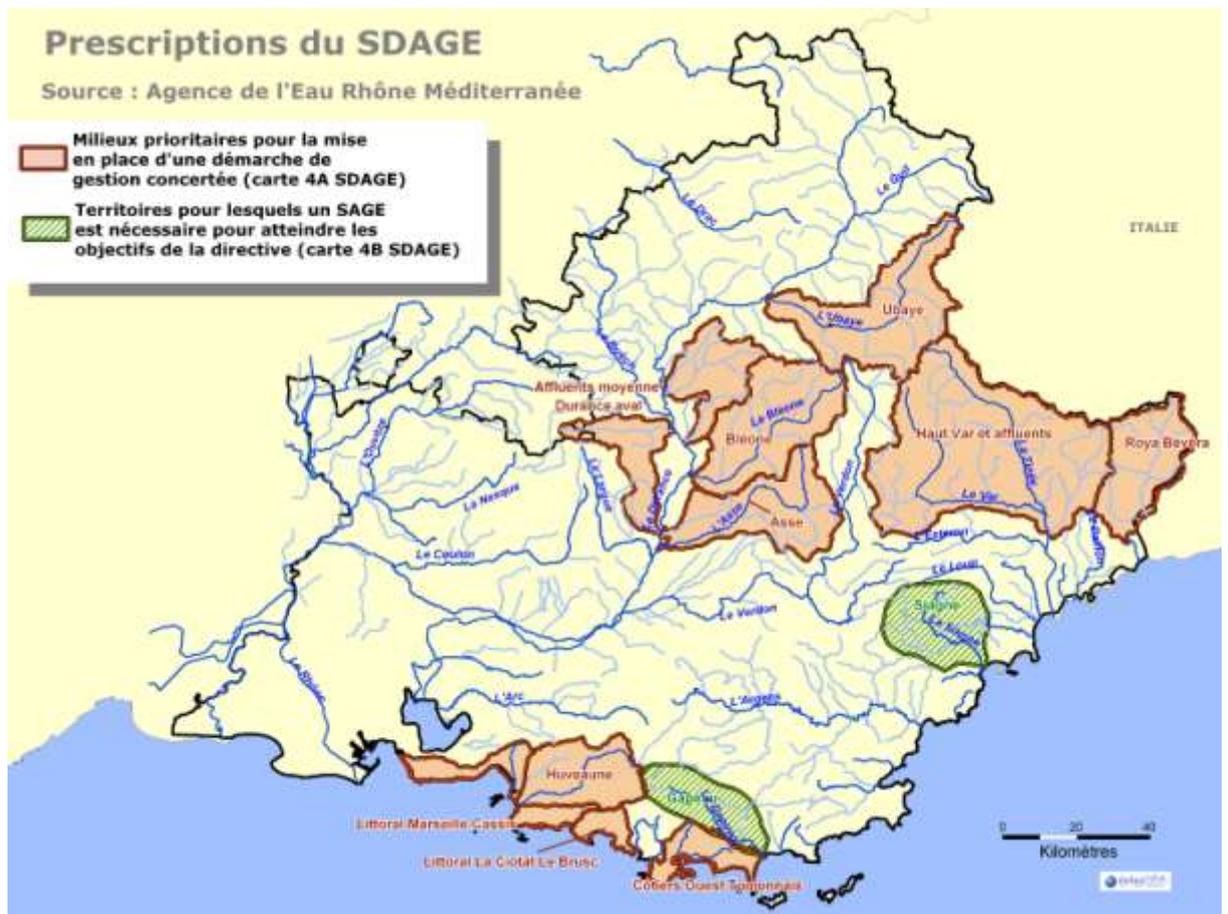
Le SDAGE (2009), pour des enjeux de représentation, propose un découpage du district en sous ensembles à partir desquels a été structuré l'ensemble du PDM. Ces territoires peuvent apparaître comme un premier découpage en unités élémentaires des territoires de gestion. En pratique, s'ils peuvent apparaître fondés sur le plan technique, ils restent à confronter à la logique d'acteur.

Le recensement des contrats de milieux et des SAGE en cours ou projetés sur le territoire ont impacté la carte des sous bassins du SDAGE. Il est évidemment intéressant de s'inspirer pour le périmètre des EPAGE des critères évoqués dans les guides de réalisation d'un SAGE.

A l'échelle de PACA, 67 sous bassins sont identifiés par leur périmètre géographique et un nom.



Carte 18 : Présentation hydrographique de la région PACA



Carte 19 : Prescription du SDAGE

Commission géographique		Littoral PACA	
<i>Code</i>	<i>Nom du sous bassin</i>		
Durance		DU_13_09	Crau - Vigueirat
DU_11_02	Eygues	DU_13_08	Camargue
DU_12_02	Guil	LP_15_01	Argens
DU_13_02	Aigue brun	LP_15_02	Cagne
DU_13_04	Basse Durance	LP_15_05	Haut Var et affluents
DU_13_06	Buech	LP_15_08	Littoral de Fréjus
DU_11_03	La Sorgue	LP_15_12	Roya Bévéra
DU_11_04	Lez	LP_15_14	Brague
DU_12_01	Affluents Haute Durance	LP_15_92	Golfe des Lérins
DU_13_13	Moyenne Durance aval	LP_15_93	Baie des Anges
DU_13_15	Verdon	LP_16_01	Arc provençal
DU_13_16	Affluents moyenne Durance Gapençais	LP_16_03	Etang de Berre
DU_11_06	Nesque	LP_15_09	Littoral des Maures
DU_11_09	Rivières Sud-Ouest Mont Ventoux	LP_15_11	Paillons et Côtiers Est
DU_13_05	Bléone	LP_16_10	Touloubre
DU_13_11	Largue	LP_16_90	Golfe de Fos
DU_13_14	Rhône de la Durance ... Arles	LP_16_93	Littoral La Ciotat - Le Brusac
DU_12_03	Haute Durance	LP_16_04	Gapeau
DU_11_05	Meyne	LP_16_05	Huveaune
DU_11_08	Ouvèze vauclusienne	LP_16_09	Reppe
DU_13_10	Eze	LP_16_91	Côte bleue
DU_12_04	Ubaye	LP_16_94	Rade de Toulon
DU_13_01	Affluents moyenne Durance aval	LP_16_06	Littoral La Ciotat Le Brusac
DU_13_07	Calavon	LP_15_06	La Basse vallée du Var
DU_13_17	Méouge	LP_15_10	Loup
DU_13_12	Moyenne Durance amont	LP_15_03	Esteron
DU_13_03	Asse	LP_15_04	Gisclé et Côtiers Golfe St Tropez
Côtiers Ouest		LP_15_07	Littoral Alpes - Maritimes - Frontière Italienne
CO_17_14	Petite camargue	LP_15_90	Littoral des Maures
Isère Drome		LP_16_92	Littoral Marseille - Cassis
ID_09_07	Romanche	LP_16_08	Maravenne
ID_09_05	Haut Drac	LP_16_95	Rade de Hyères - Iles du Soleil
<i>Source SDAGE RM 2009</i>		LP_15_13	Siagne et affluents
		LP_15_91	Littoral de Fréjus
		LP_16_02	Côtiers Ouest Toulonnais
		LP_16_07	Littoral Marseille Cassis

Tableau 8 : Liste des sous bassins SDAGE en PACA

Cas particuliers

Notons enfin au moins deux cas de figure spécifiques à prendre en compte dans la réflexion :

- Les bassins karstiques avec par exemple celui de fontaine du Vaucluse, non superposable au bassin versant superficiel,
- Les bassins ou parties de bassin exportant de l'eau à divers titres :
 - Plaine en toit, cônes ou deltas ...
 - Les réseaux hydrauliques permettant les transferts d'eau inter-bassins.

10 - Développement sur Les activités et compétences techniques spécifiques des EPAGE

Les compétences techniques se distribuent dans trois domaines principaux : prévention des inondations, entretien et conservation des cours d'eaux et bassin versant et qualité des eaux brutes. Ce chapitre permet d'en développer les principaux enjeux.

10.1 - La prévention des risques inondations

10.1.1 - Prospective

La transposition de la directive cadre inondation par la loi dite du Grenelle 2 de l'environnement (article 81 septies) en cours de discussion à l'assemblée nationale, prévoit l'élaboration de stratégie locale pour les zones à risques importants à l'échelle de territoire correspondant la plupart du temps à celui des EPAGE.

10.1.2 - Place de l'EPAGE dans le dispositif de prévention

Les enjeux techniques et juridiques de l'action de protection contre les crues et la particularité du lien fonctionnel entre un ouvrage de protection et son milieu (résonance physique amont-aval de l'ouvrage) nécessitent que de tels ouvrages s'insèrent systématiquement dans un schéma d'aménagement, qui mérite un maître d'ouvrage unique.

Pour exemple, les actions d'écrêtement et de ralentissement dynamique ne peuvent être menées efficacement que dans le cadre d'une réflexion globale. L'implication forte de ces ouvrages dans des logiques d'aménagement du territoire ne doit pas nuire à la logique de gestion et prévention à l'échelle du bassin. Ce type d'action apparaît donc indissociable du rôle de gestionnaire de bassin.

La question de l'échelle pertinente pour la gestion du risque et des digues, a été explicitement abordée par une mission conjointe de l'inspection générale de l'environnement (IGE), des conseils généraux des ponts et chaussées (CGPC) et du génie rural des eaux et des forêts (CGGREF) en 2006¹⁹.

Cette mission concluait à deux échelles stratégiques pour la gestion des ouvrages :

¹⁹ Urbanisation derrière les digues. Rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005 - 22 septembre 2006

- chaque « unité de protection ²⁰ » au sens du présent rapport doit relever d'un maître d'ouvrage unique, une collectivité dans le cas où toute l'unité de protection relève de son territoire, ou un établissement public réunissant les collectivités géographiquement concernées, dans les autres cas
 - la mise en cohérence des actions propres à chaque unité de protection doit être assurée **au niveau du bassin**, dans le cadre du SAGE, avec saisine du comité de bassin par le préfet coordonnateur de bassin.

*Le même rapport soulignait :

"La mission réaffirme que la notion d'unicité de maîtrise d'ouvrage pour le dispositif de protection de l'unité de protection est fondamentale.

Cela suppose que le maître d'ouvrage responsable :

- ait la pleine compétence juridique inscrite dans ses statuts (défense contre les eaux) à la fois pour les investissements et l'entretien des ouvrages,
- relève d'un statut qui garantisse la pérennité de son intervention,
- ait des ressources financières sûres qui soient des cotisations ou participations obligatoires des adhérents. "

La mission précise :

Les associations de propriétaires (ASA ou ASF), à l'évidence, ne remplissent pas ces conditions et surtout pas la deuxième,

Un établissement public réunissant les collectivités géographiquement concernées est juridiquement adapté et pratiquement indispensable.

Ces éléments de diagnostic nationaux gardent toute leur pertinence en PACA. On constate en effet que :

- Les actions des EPAGE se substituent en fait aux obligations des maires et des propriétaires et optimisent l'effort à l'échelle du sous bassin versant ou du réseau hydrographique : **gestion collective des digues** et autres ouvrages de défense (sur inondation, déversoir, réservoir, ouvrage de ressuyage). Du point de vue de la jurisprudence, cette fonction de substitution est d'ailleurs de plus en plus fréquemment réaffirmée par le juge. Le caractère nécessairement global de la gestion du risque et l'impossibilité pour un EPCI à fiscalité propre d'intervenir au delà de son périmètre ne pourra que conforter cette approche. En revanche et jusqu'à ce jour, seuls les EPCI ont réellement des moyens financiers proportionnés aux enjeux de l'entretien des ouvrages. L'encadrement le plus fréquent en PACA peut être un PAPI ou un SAGE ou un schéma contractuel ; l'EPAGE joue alors une fonction centrale dans la maîtrise d'ouvrage de ces projets,

²⁰ L'unité de protection protégée peut concerner :

- un village entièrement endigué
- une zone urbanisée accolée à un relief et endiguée côté plaine
- une zone située entre une rivière principale et un affluent, endiguée côté rivière principale et affluent.
- une partie « polderisée » du lit majeur

- La spécialisation de la maîtrise d'ouvrage est essentielle. Elle n'est pas forcément acquise dans chaque structure de gestion actuelle. C'est pourquoi, la présence d'un EPTB comme celui de la Durance peut permettre des mutualisations et la mobilisation d'une compétence hors de portée de chaque entité gestionnaire de sous bassin versant. En revanche, l'avantage de l'EPAGE est celui de la proximité avec son corollaire, l'intervention d'urgence. Les stratégies de prévention sont bien évidemment privilégiées mais il reste toujours une part d'impondérable dans le déroulement d'une crue. Il découle des approches globales de la gestion du risque, la nécessité d'intégrer l'ensemble du sous-bassin versant dans un même périmètre opérationnel, ce qu'offrirait la qualité d'EPAGE,
- Les interactions avec l'aménagement du territoire et l'urbanisme en particulier sont stratégiques. L'EPAGE en tant qu'émanation des collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire sera donc amené à jouer un rôle majeur dans :
 - la réduction de l'aléa **par la maîtrise d'ouvrage de travaux** (les travaux représenteraient les 80% des investissements des PAPI dont 1/3 pour des actions de ralentissement dynamique²¹).
 - **L'animation technique portée par l'EPAGE** qui permet d'encadrer et d'expliquer les politiques de non intervention en faveur de l'amortissement naturel des crues sur des territoires moins immédiatement menacés.
 - la fonction de « porter à connaissance » à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme. Le périmètre de l'agglomération restera toujours un territoire spécifique pour le risque d'inondation avec ses deux dimensions; la maîtrise du risque induit par le ruissellement urbain mais surtout les actions de réduction de vulnérabilité dans l'habitat et les entreprises vulnérables. La répartition des compétences doit être explicite dans ce domaine.

10.1.3 - Synthèse

La fonction "protection contre les crues" constitue l'activité la plus sensible en raison:

- de la sécurité publique,
- de sa haute technicité,
- des enjeux juridiques spécifiques attachés à la protection des biens et des personnes mais aussi des obligations spécifiques des gestionnaires/propriétaires d'ouvrages,
- des enjeux économiques qu'elles génèrent en regard des biens et activités protégés.

²¹ **Premiers enseignements tirés de la mise en oeuvre des programmes d'action de prévention des inondations(PAPI) MEDDAT 2009**

La prise en charge obligatoire de cette fonction consacre un état de fait inscrit dans les pratiques collectives mais sans qu'elle bénéficie aujourd'hui des éléments d'équilibres économiques qu'elle mérite et nécessite. L'EPAGE sera l'opérateur technique reconnu (par arrêté préfectoral) de cette activité en appui aux maires des communes concernées qui conservent la police. Il peut bénéficier d'un appui de la part de l'EPTB s'il existe et peut porter un PAPI ou ses déclinaisons locales. Le financement de ces actions est analysé aux chapitres économiques. Eu égard aux enjeux de sécurité civile, il devrait relever en partie du produit de l'impôt communal (base foncière).

10.2 - L'entretien régulier et la conservation des cours d'eau

10.2.1 - Définition

L'entretien des cours d'eau est défini par l'article L. 215-14 du Code de l'environnement. *« Sans préjudice des articles 556 et 557 du code civil et des chapitres Ier, II, IV, VI et VII du présent titre, 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. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »*

L'article R. 215-2 du même code dispose que *« L'entretien régulier du cours d'eau auquel est tenu le propriétaire en vertu de l'article [L. 215-14](#) est assuré par le seul recours à l'une ou plusieurs des opérations prévues par ledit article et au faucardage localisé ainsi qu'aux anciens règlements et usages locaux relatifs à l'entretien des milieux aquatiques qui satisfont aux conditions prévues par l'article [L. 215-15-1](#), et sous réserve que le déplacement ou l'enlèvement localisé de sédiments auquel il est le cas échéant procédé n'ait pas pour effet de modifier sensiblement le profil en long et en travers du lit mineur »*.

A l'évidence, la multiplicité des objectifs fixés à l'entretien, échapperont inéluctablement à l'action privée ponctuelle et nécessite donc une maîtrise d'ouvrage publique intimement connectée aux politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire à l'instar des enjeux spécifiques de l'inondation.

La fonction d'entretien nécessitera donc et de plus en plus, une réelle spécialisation technique notamment vis-à-vis des enjeux environnementaux. Certaines équipes d'entretien en régie particulièrement reconnues sont d'ailleurs appelées à intervenir en dehors de leur périmètre (cas du Ribéracois en Dordogne ou du Syndicat de la Gisle).

10.2.2 - Place de l'EPAGE

La mission d'entretien des cours d'eau fait intervenir trois types d'acteurs :

Le préfet est l'autorité administrative chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux. Il prend toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux.

Le **propriétaire** a l'obligation d'entretien régulier (L215-14) sous le contrôle du Préfet qui peut imposer une échelle d'intervention cohérente en résonance avec les objectifs européens, (i.e. supérieure aux limites de propriétés cadastrée).

La collectivité, intervient en substitution du propriétaire. L'article L. 215-16 : « 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'Etat étrangères à l'impôt et au domaine ».

La pratique actuelle est complexe et porteuse de risque de contentieux. Les mises en demeure l'exception. En effet, l'intervention des collectivités sur les cours d'eau non domaniaux est de plus en plus nécessaire car la seule à pouvoir proposer une prise en charge à la bonne échelle spatiale. L'intervention sur des terrains privés nécessite la mise en place d'une procédure de déclaration d'intérêt général (C. env., art. L. 211-7).

L'enjeu est d'abord de clarifier l'organisation qui garantit la prise en charge de cette fonction et de conférer de façon systématique à **l'EPAGE** une place particulière au centre de la mission d'entretien.

Le préfet confie à un établissement spécialisé l'EPAGE, la mission de mettre en œuvre la conservation sur le périmètre de l'unité hydrographique cohérente dans le cadre d'opération groupée fondée sur l'intérêt général.

Sur le plan du périmètre, le bassin versant et les masses d'eau superficielles identifiées constituent le cadre de référence explicite pour les programmes de restauration et d'entretien.

Les missions techniques sont bien sûr déterminées au cas par cas en regard :

- des obligations légales faites aux propriétaires,
- de l'état actuel des masses d'eau selon les orientations générales du SDAGE et sous réserves d'expertises par l'EPAGE des orientations du PDM. En particulier le niveau d'intervention (animation, travaux, etc..) dans chacun des volets stratégiques du SDAGE doit être apprécié au cas par cas.

Sur le plan du financement, en lieu et place de la redevance pour service rendu, l'EPAGE bénéficie :

- pour la mission de conservation attachée au droit de propriété, l'Etat perçoit une taxe de riveraineté qu'il reverse à l'EPAGE qui assure la mission opérationnelle,

- pour les missions visant l'atteinte du bon état, des financements spécifiques (dotation et subvention) sont nécessaires.

10.3 - Contribution à la prévention contre la dégradation de la qualité des eaux brutes

La circulaire du 30 mai 2008 précise les modalités d'application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE), codifié dans les articles R.114-1 à R.114-10 du code rural. Ce décret rend opérationnelles certaines dispositions issues de l'article 21 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, ainsi que des lois du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels.

Ce décret définit un cadre d'action réglementaire commun qui permet au préfet, s'appuyant sur des consultations menées au niveau départemental ou local :

- de délimiter des zones porteuses d'enjeux environnementaux forts (aires d'alimentation de captages, zones érosives, zones humides d'intérêt environnemental particulier),
- d'établir sur ces zones un programme d'action,
- le cas échéant, de rendre obligatoire tout ou partie de ce programme, dans un délai variable selon les situations (trois ans dans le cas général, un an au plus dans le cas des aires d'alimentation de captages pour lesquels il y a utilisation d'eaux brutes non conformes aux limites de qualité).

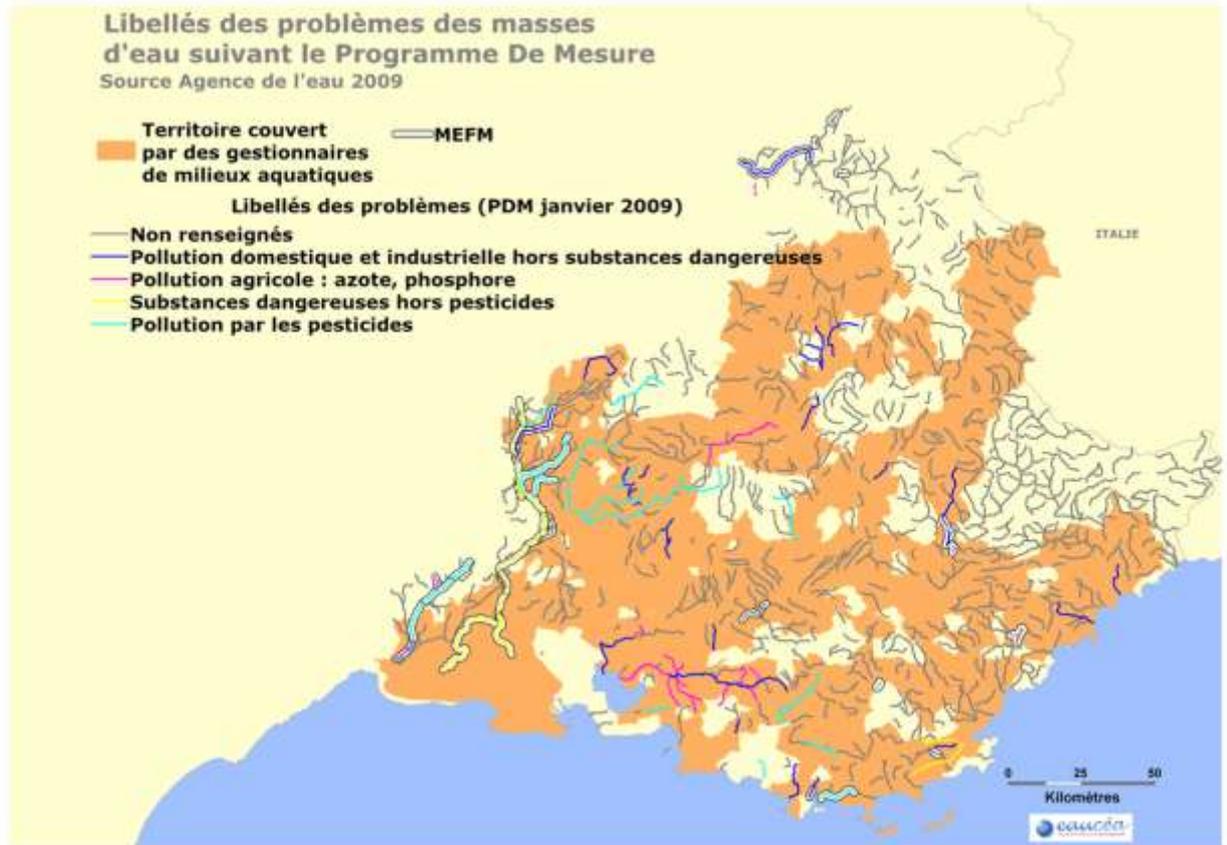
La même circulaire précise les conditions de portage du programme d'action associé à ces ZSCE : «Le programme d'action vise une action collective et coordonnée sur un territoire. La réussite de sa mise en œuvre repose donc sur une implication forte des collectivités territoriales concernées et sur l'existence d'une animation spécifique.

L'arrêté établissant le programme d'action devra, le cas échéant, valider la désignation de ce maître d'ouvrage. Il peut s'agir d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités ou d'un syndicat mixte."

En PACA 14 ZSCE sont identifiées au titre de la protection des captages d'eau potable. La maîtrise d'ouvrage est assurée respectivement par 9 communes, 1 communauté de commune, 2 SIAEP et 2 SIVOM.

La circulaire prévoit qu'en l'absence d'un maître d'ouvrage identifié, et dans les cas prioritaires visés par la circulaire, les services de l'Etat devront assurer eux-mêmes la mise en œuvre du programme.

En cas de défaillance d'autres interlocuteurs, l'EPAGE pourrait, sous certaines conditions, être maître d'ouvrage de tout ou partie de ce programme d'action. Si en PACA la problématique est très centrée sur l'AEP et donc les maîtrises d'ouvrages traditionnelles de l'AEP, dans d'autres cas la problématique pourrait favoriser une maîtrise d'ouvrage EPAGE; Ainsi en Seine Maritime les syndicats de bassin versant, organisés autour de la prévention du ruissellement et de l'érosion des sols, ont une convergence d'intérêt avec la stratégie de protection des captages d'eau potable très sensibles aux pollutions turbides. Ceci a d'ailleurs largement motivé un fort accompagnement de l'Agence de l'Eau dans leur domaine d'activité compensé par des sur-redevances sur l'eau potable.



Mesure en PACA

LISTE DES CAPTAGES PRIORITAIRES "GRENELLE" AU 26 MAI 2009							
REGION	DEPARTEMENT	NOM	MAITRE D'OUVRAGE AEP	COMMUNE	BASSIN	PERIMETRES DE PROTECTION	PLAN DE GESTION (art. R. 1321-42 du code de la santé publique)
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	04	HIPPODROME	COMMUNAUTE DE COMMUNES ILO	ORAISON	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	04	JANCHIER	MAIRIE	ENTREVENNES	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	04	LIEBAUD	MAIRIE	ENTREVENNES	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	04	RAVIN DE RECLAUX	MAIRIE	ENTREVENNES	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	04	PIGEONNIER	MAIRIE	ST ETIENNE LES ORGUES	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	04	MARQUISE	MAIRIE	ST ETIENNE LES ORGUES	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	04	ABADIE	MAIRIE	ST ETIENNE LES ORGUES	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	04	TONDU	MAIRIE	ST ETIENNE LES ORGUES	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	84	SOURCE DU BRUSQUET	COMMUNE DE SAINT-CHRISTOL-D'ALBION	REVEST-DUBRION (04)	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	84	SOURCE DE LA NESQUE	SIAEP SAULT	AUREL	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	84	SOURCE DE SAINT-JEAN-LES-COURTOIS	SIAEP SAULT	SAULT	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	84	FORAGE MERLE	SIVOM CALAVON	CASENEUVE	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	84	SOURCE DES NAISSES	SIVOM CALAVON	CASENEUVE	RMC		
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	83	LAC DE CARCES	MAIRIE DE TOULON	CARCES	RMC	X	

Tableau 9 : Liste des captages prioritaires (ZSCE) en PACA

11 - Les financements potentiellement mobilisables

Sur les cours d'eau non domaniaux, il n'existe pas de fiscalité de l'eau et des milieux aquatiques en dehors du dispositif des redevances des agences de l'eau. Ces dernières sont fondées sur un principe de réparation mais pas de valorisation. Les propositions qui suivent ouvrent un champ prospectif qui semble nécessaire eu égard aux nouvelles exigences en matières d'environnement, de prévention des risques naturels et de récupération des coûts. L'objectif n'est pas de créer de nouvelles "dépenses" mais bien de réorienter de façon plus directe des flux financiers au profit des opérateurs.

11.1 - Cadre général : pour un renforcement des ressources propres

Le principe directeur est celui de la récupération des coûts et un rééquilibrage du financement des EPAGE vers plus d'autonomie et de stabilité.

Compte tenu de la fonction environnementale des EPAGE, le recours à des subventions croisées de l'Agence de l'Eau, des Départements, Régions, Etat et Europe reste le cœur du financement des politiques d'investissement à caractère d'intérêt général sur les cours d'eau.

Cependant, l'analyse des comptes syndicaux montre la nécessité d'un renforcement substantiel des fonds propres qui doivent faire l'objet de financement nouveau. Le recours à l'article L211-7 est manifestement inopérant du fait de l'absence d'usagers identifiables.

La fiscalisation constitue une voie à privilégier pour toutes les politiques à incidences foncières : entretien des rivières et inondations.

La redevance auprès des acteurs locaux est recherchée pour les missions (action quantitative et qualitative sur les eaux brutes) susceptibles de présenter un caractère de service rendu à des bénéficiaires faciles à identifier sans ambiguïté. Elle complète le financement par les redevances Agence de l'Eau qui garantit un large niveau de solidarité.

La définition de dotations en contrepartie des compétences obligatoires exercées par les EPAGE est une voie à explorer notamment pour la mise en œuvre du PDM et du PGRI.

11.2 - Subvention publique

La subvention est le mécanisme de soutien financier classique et le principal outil de solidarité.

Les subventions sont issues de multiples partenaires. Lors de la conférence des présidents du 9 juillet 2009 à Berre l'Etang, il a été rappelé que le maintien de subventions croisées reste d'actualité car il permet un panachage adapté à la réalité des plans d'actions et aux priorités des financeurs.

Le risque d'une requalification juridique des subventions en marché public constitue une menace dont il convient de prendre toute la mesure pour anticiper des décisions éventuelles de tribunaux qui fragiliseraient les opérateurs locaux porteurs par exemple des programmes de mesures, des contrats de rivières. Faut notamment s'assurer que le critère d'initiative qui définit la subvention est respecté.

Les différentes politiques peuvent s'appuyer :

- Pour la qualité des eaux et des milieux aquatiques sur les agences de l'eau, les Régions et les Départements,
- Pour la gestion du risque sur le niveau départemental, régional et l'Etat,
- Pour le financement des politiques agricoles sur les politiques rurales de l'Etat (PDR Hexagonal).

11.3 - Transformation d'une part des subventions en Dotation

Contrairement aux termes « *taxe* » ou « *redevance* », il n'y a pas de définition stabilisée ou réglementaire du terme « **dotation** ».

Le terme dotation désigne, l'ensemble des revenus attribués à une collectivité publique. Par habitude, la dotation désigne souvent, les versements de l'Etat à une collectivité, comme par exemple la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation globale d'équipement (DGE) ou la Dotation de Transfert. Toutefois dans certains documents de la DGCL, le terme de Dotation recouvre également les contributions statutaires.

La M14 de la nomenclature comptable enregistre au compte 74 « Dotations et Participations », les dotations venant de l'Etat ainsi que les « **Participations** », libellé qui regroupe toutes les subventions reçues par les syndicats, par exemple, mais sans distinguer celles issues des obligations statutaires²².

Habituellement d'ailleurs ont utilisé le terme de « **Contribution** » (qui n'est par repris par la M14) pour distinguer les participations obligatoires des communes. Or la notion de contribution désigne également les subventions sous leurs diverses formes²³.

Nous proposons d'utiliser également le terme de dotation pour les participations qui seraient versées, aux EPAGE, par l'Etat et les Agences de l'Eau dans le cadre d'une reconsidération des modes de financement de la politique de l'eau.

Cette ressource dont seraient dotés les EPAGE, caractériserait un engagement stable, pluriannuel, pour la réalisation d'un programme d'interventions élaboré, en

²² Sauf, certains Syndicats Mixtes qui utilisent une maquette, distinguant « subvention statutaires », en général versées par les Départements, des autres subventions.

²³ Conformément à la Circulaire du 3 août 2006 (point 2.4.1.) portant manuel d'application du code des marchés publics.

partenariat, à une échelle géographique cohérente, à l'exemple des contrats de rivières ou de baie, notamment par la réalisation du programme de mesures issu du SDAGE.

Ce dispositif serait du même type que celui qui réserve des aides spécifiques provenant de l'Etat ou de fonds européens pour le financement de programmes intégrés pluriannuels (cas de la Loire ou du Rhône, par exemple).

Cette dotation se distinguerait alors du caractère incertain des subventions dont certaines pourraient d'ailleurs être requalifiées en marchés publics.

11.4 - Redevances

Trois types de redevances peuvent être mobilisés par les EPTB et les EPAGE. Chacune d'elles répond à des logiques particulières.

11.4.1 - Redevance domaniale

La redevance domaniale se justifie en tant que contrepartie de l'occupation privative du domaine public. Cette compensation financière procède d'un souci de bonne gestion patrimoniale, mais également du fait que cette occupation porte atteinte au droit d'accès de tous les usagers au domaine.

Il existe trois familles de redevances domaniales : pour occupation, pour prise d'eau et pour superposition d'affectation.

La redevance constitue en fait la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation (CE, 10 février 1978, Ministre de l'économie et des Finances c/ Scudier). Le principe de gratuité ne semble concerner désormais que l'utilisation collective et les utilisations non commerciales du domaine public.

La domanialité publique des sections de cours d'eau présentant un intérêt pour la protection contre les inondations ouvre des perspectives de redevances domaniales pour les EPAGE qui s'engageraient dans un processus de création d'un domaine public fluvial territorial. On rappellera que l'article L. 2111-12 du CGPPP dispose que « 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 ».

11.4.2 - Redevance environnementale

Les redevances environnementales sont aujourd'hui essentiellement mobilisées par les agences de l'eau. Avec les nouveaux classements "zones soumises à contrainte environnementale", des redevances nouvelles pourraient y être associées dont une part au profit des maîtres d'ouvrages (dont les EPAGE).

11.4.3 - Redevance pour service rendu :

L'article L. 211-7 du Code de l'environnement renvoie aux articles L. 151-36 et suivants du Code rural pour organiser une récupération des coûts de l'intervention

d'un maître d'ouvrage, sous forme d'une participation, qualifiée de redevance pour service rendu.

Sa mise en œuvre dépend en grande partie de la qualification d'usager difficile à établir dans le domaine de l'environnement.

Toutefois, elle peut constituer une ressource potentielle pour quelques cas particuliers, spécifiques.

11.5 - Des ressources fiscales affectées

La notion de taxe implique l'idée de contrepartie au prélèvement fiscal. Elle se différencie par ailleurs de la rémunération pour service rendu par l'absence d'équivalence financière entre le prélèvement et le montant du service rendu. La taxe est un prélèvement pécuniaire effectué par voie d'autorité. C'est ce critère d'obligation qui lui donne son caractère fiscal. Ainsi la création de la taxe et la fixation de son régime relèvent de la compétence du pouvoir législatif en vertu de l'article 34 de la Constitution.

L'analyse des comptes syndicaux montre la nécessité d'un renforcement substantiel des ressources propres.

Le constat de l'inefficacité de l'article L211-7 est largement appuyé sur le caractère collectif du cœur d'activité des EPAGE. L'ambition portée par ces politiques vise à sauvegarder ou augmenter le patrimoine commun (et donc non approprié) et à réduire le risque pour les biens et les personnes. L'impôt local est le seul outil susceptible de se substituer à la redevance pour service rendu.

Redevance ou taxe, l'exemple de l'enlèvement des ordures ménagères

La législation offre aux communes et à leurs groupements le choix entre trois modes de financement du service d'élimination des déchets ménagers : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou le budget général.

En 2007, plus de 96 % des communes françaises ont prélevé directement ou par l'intermédiaire d'un groupement une taxe ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour un montant total de 5,31 Md€. Le produit de la TEOM s'est élevé à 4,81 Md€ (en augmentation d'environ 4,5 % par rapport à 2006), celui de la REOM à 0,50 Md€ (5,2 % de hausse).

Les groupements se sont progressivement substitués aux communes pour le traitement des ordures ménagères. La part de la TEOM perçue par les groupements à fiscalité propre est en effet passée de 30,4 % du produit total en 2001 à 72,9 % en 2008.

Les pouvoirs de police conférés au préfet dans le cadre de la conservation des cours d'eau et au maire pour la prévention du risque d'inondation induisent une politique fiscale spécifique. Elle est une conséquence logique du glissement réglementaire et une réponse aux enjeux économiques futurs (DCE, responsabilité juridique, implication économique).

D'autre part, les EPAGE assument un risque juridique au profit de leurs collectivités adhérentes. Cette situation légitime un transfert de ressource qui passe par une fiscalisation de l'opération. Cette fiscalisation spécifique conforte l'intérêt d'un lien direct avec le niveau local.

11.5.1 - Une taxe foncière sur les cours d'eau à créer

L'instauration d'une taxe foncière sur les cours d'eau est envisageable. Elle pourrait être présentée comme le moyen de revenir sur l'exonération des propriétaires riverains de rivières de la taxe foncière sur les propriétés non bâties l'impôt foncier prévue par l'article 1394 du Code général des Impôts.

"Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties :

1° Les routes nationales, les chemins départementaux, les voies communales, y compris les places publiques servant aux foires et marchés, ainsi que les chemins des associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier, les rivières".

En outre, cette taxation peut s'afficher comme le corollaire de l'obligation imposée aux riverains de se protéger eux-mêmes contre les inondations en vertu des articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807. Cette taxe permettrait de prendre en charge, pour partie, l'entretien des cours d'eau non domaniaux et se substituerait au mécanisme plus qu'aléatoire de la redevance pour service rendu (C. rur., art. L. 151-36 à L. 151-40).

Cette mesure répond à la proposition n°1 du rapport « Inondations : une mobilisation nécessaires, 24 propositions » du 14 novembre 2001 de Robert Galley et Jacques Fleury : « Maintenir le principe de la responsabilité première des propriétaires riverains dans l'entretien des cours d'eau. Instituer une taxe permettant l'entretien par substitution des collectivités publiques, moyennant une décharge de responsabilité, dont les propriétaires pourraient s'exonérer, partiellement ou totalement ».

Symboliquement, elle est de nature à rappeler aux riverains leurs obligations et par voies de conséquence leurs responsabilités en matière de cours d'eau.

11.5.2 - Taxe appliquée à l'entretien et la conservation des cours d'eau

L'entretien n'est plus générateur de profits directs significatifs pour les propriétaires. En effet, sur le plan économique, le bénéfice tiré du droit de pêche et autres droits attachés à la propriété est le plus souvent largement inférieur au coût de son entretien.

Sur le plan technique, le glissement progressif vers l'obligation de bon état associée à l'entretien, rend de moins en moins évident une démonstration de responsabilité qui est clairement éclatée entre de multiples propriétaires et donc la mise en oeuvre d'une redevance au titre du L211-7.

L'entretien est une obligation du propriétaire (L215-14) sous le contrôle du Préfet qui impose cependant une échelle d'intervention cohérente, c'est à dire supérieure aux limites de propriétés cadastrées. Puisque l'action individuelle s'avère inopportune, la seule alternative est donc une action groupée.

Article R215-4

Toute opération d'entretien régulier à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente projetée par l'Etat et ses établissements publics doit être effectuée selon les modalités prévues pour les opérations groupées par l'article [L. 215-15](#).

La prise en charge volontaire de cette activité par les collectivités est devenue le cas général. Il serait sans doute préférable que le préfet :

- arrête le périmètre de l'unité hydrographique cohérente (à l'instar des périmètres SAGE),
- confie à un établissement spécialisé l'EPAGE, sa mission de conservation des cours d'eau non domaniaux sur le périmètre de l'unité hydrographique cohérente en référence à l'article L215-7,
- Organise la rémunération de cette mission à partir de taxe s'appuyant sur l'obligation de libre écoulement des eaux. Dans ce cas, la logique de service rendu n'est plus à démontrer et les moyens financiers peuvent être optimisés et redéployés vers les enjeux prioritaires en lien avec la gestion du lit et des berges.

Article L215-7

L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux. Elle prend toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux.

Dans tous les cas, les droits des tiers sont et demeurent réservés.

La logique de taxe répond mieux à la contrepartie d'une obligation qui comprend aujourd'hui le bon état que celle de redevance qui présuppose un service rendu aux propriétés riveraines. La logique de gestion collective prend largement le pas sur celle de valorisation foncière. Il peut être proposé l'instauration d'une taxe dit de riveraineté fondée sur la surface du lit cadastrée ou le linéaire de berge. La valeur unitaire de la taxe est fixée par l'EPAGE. Les ordres de grandeurs disponibles issus des rares cas de mobilisation d'une redevance type L211-7 sont inférieurs à 1€/m linéaire et par an.

Cette taxe est reversée à l'EPAGE qui assure la mission opérationnelle.

11.5.3 - Taxe appliquée au risque d'inondation

Le risque d'inondation ne concerne qu'une partie du bassin versant (zone inondable). De plus en plus le maire (ou le représentant de la collectivité qui revendique une compétence dans le domaine) est rendu responsable devant les tribunaux d'un défaut d'action de prévention.

Les secteurs touchés par ce risque sont de mieux en mieux connus au travers de document dont la valeur réglementaire est cependant très inégale : zonage spécifique SAGE, ZHIEP, zonage PPRI, carte informative, etc.

En revanche, il est extrêmement difficile voire impossible de caractériser scientifiquement le risque (fréquence, intensité) à l'échelle de la parcelle.

L'exemplarité de l'Association des Dignes Isère Romanche tient à la mise en oeuvre d'un mécanisme de type redevance fondé sur la valeur des biens cadastrés protégés par les digues.

Le principe de valorisation par le revenu net cadastral (que l'on retrouve dans l'ASA de la Meyne) présente l'avantage d'une assiette en surface et qui tient implicitement compte de l'intérêt (ou des moyens) des bénéficiaires d'une politique publique de prévention qu'ils ont rendus nécessaire.

Une approche équivalente avait été envisagée par l'Agence de l'Eau Loire Bretagne pour financer la protection apportée par le barrage de Villerest puis abandonnée pour des raisons de complexité et de coût de mise en œuvre largement induit par le caractère de redevance envisagée et aussi par l'échelle territoriale (148 000 comptes à traiter!) (Source CEPRI avril 2008).

Une autre approche envisagée dans le projet de loi du 27 juin 2001 prévoyait une redevance pour modification du champ d'expansion des crues de référence (le fait générateur de la redevance) au profit des agences de l'eau avec un taux de 15 euros par hectare. Les principaux redevables en termes de contribution semblaient être les collectivités.

Pour l'habitat inondable on peut cependant renvoyer vers le maire la responsabilité d'un développement en zone à risque dont on doit préjuger qu'il présente un intérêt public dont la commune a tiré profit.

D'ailleurs, l'analyse des conséquences économiques des inondations montre l'importance de la prise en compte de dommages induits par la défaillance de services publics (voirie, réseau, etc..) qui pèse sur l'activité au-delà même de la zone inondée.

Cette approche par la voie fiscale, permet d'envisager un dispositif relativement simple avec la reconnaissance du caractère inondable de la commune, même partiellement, puis une pondération éventuelle fondée sur les clés de répartition d'ores et déjà pratiqués par les syndicats.

L'intérêt d'un passage par la taxe et non par la redevance est la possibilité de l'inscrire dans la taxe foncière. L'assiette la plus souvent citée est celle du revenu cadastral net connu des services fiscaux. Le produit attendu de la taxe est fixé au sein de l'EPAGE dans lequel sont représentées les communes concernées. Il sert à financer les servitudes de surinondation et les autres mesures de protection.

Dans ce schéma l'acceptation du maintien du caractère inondable pourrait dispenser du paiement de la taxe (cf. disposition zone humide).

L'EPAGE - et l'EPTB s'il existe - assure l'optimisation de la gestion collective.

Ce chapitre traite des ressources potentielles liées à une fiscalité locale affectée, assise sur une base communale (le foncier).

Il convient toutefois de rappeler qu'actuellement une ressource parafiscale d'origine nationale peut être mobilisée de manière complémentaire, bien que son existence soit limitée dans le temps. Il s'agit du fonds dit « Barnier » qui est alimenté par un prélèvement sur le montant de la surprime " catastrophes naturelles " des contrats d'assurance.

Dans le respect des conditions d'éligibilité, l'article 128 de la loi de finances pour 2004 (modifié la loi de finances pour 2009) dispose que : « dans la limite de 125 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2013, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (...) peut contribuer au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé».

La restauration ou le confortement de digues contribuent à la protection des biens exposés. Ces travaux peuvent bénéficier de ce type de financement dès l'instant où ils s'intègrent bien dans une démarche d'ensemble de prévention de la part de la collectivité territoriale.

11.5.4 - La taxe sur les eaux pluviales

Une taxe nouvelle peut être instaurée par les communes (caractère facultatif) et dont une partie pourrait être reversée au syndicat gestionnaire.

La collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales constituent un service public administratif relevant des communes.

C'est le sens de l'article 48 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, qui a inséré dans le code général des collectivités territoriales, une nouvelle partie intitulée « taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales ».

Cette taxe est destinée à la création, l'exploitation, au renouvellement, à l'extension des installations de collecte, de transport, de stockage et de traitement des eaux pluviales, ainsi qu'à l'entretien de ces ouvrages. Elle est également destinée au contrôle des dispositifs qui évitent ou limitent le déversement des eaux pluviales dans les ouvrages publics.

Les modalités n'en sont pas encore connues, mais selon le projet disponible, les dispositions suivantes seraient envisagées :

- le tarif de la taxe serait fixé par les communes (ou le groupement compétent) dans la limite de 0,20€/m²,
- Une surface minimale pourra être fixée par la commune en dessous de laquelle la taxe ne sera pas perçue. Ce minimum ne pourra pas être supérieur à 600m²,
- La taxe sera perçue par la collectivité qui collecte les eaux pluviales, commune ou groupement. La collectivité exerçant partiellement les missions relatives aux eaux pluviales, mais ne recouvrant pas le produit de la taxe, bénéficiera d'un reversement partiel de ce produit, de la part de la commune ou du groupement ayant recouvré la taxe.

Outre des ressources associées à de nouvelles compétences, cette taxe se veut incitative dans la mesure où elle est destinée à financer la collecte et le traitement des eaux pluviales, fortement polluées. Elle peut également concourir à limiter l'impact des eaux pluviales sur les phénomènes d'inondations.

Quelques études ont été menées afin de simuler la mise en œuvre de cette taxe (Communauté Urbaine de Bordeaux, Département des Hauts-de-Seine, Douaisis). Il en ressort que son principe semble difficile à mettre en œuvre du fait de la nécessité d'identifier les surfaces « éligibles » (parmi lesquelles il faut compter aussi les routes et parking), au sujet desquelles de nombreux contentieux sont à prévoir.

En PACA, les domaines potentiels d'application seraient les bassins à fortes composantes urbaines, c'est à dire essentiellement des cours d'eau côtiers. Une estimation des surfaces imperméabilisées, à la base de l'assiette peut être approchée.

11.5.5 - Fiscalisation des contributions communales

Le syndicat peut décider de remplacer en tout ou partie la contribution des communes par un prélèvement direct sur les impôts locaux communaux.

Dans ce cas, le contribuable acquitte une contribution au profit du groupement dont

le taux apparaît distinctement sur l'avis d'imposition au lieu de transiter par le budget communal.

Cette contribution est assise sur les quatre taxes locales (taxes foncières sur le bâti et le non-bâti, **taxe professionnelle** et taxe d'habitation).

(articles L5212-20 du CGCT et 1609 quater du Code général des impôts modifiés par l'article 181 de la loi du 13 août 2004).

Le syndicat choisit seul son mode de financement (budget ou fiscalité). Mais les communes peuvent s'opposer à la fiscalisation de leur contribution dans le délai de quarante jours suivant la notification du syndicat en affectant d'autres ressources au paiement de leur quote-part.

Ce dispositif autorise une relative autonomie et stabilité du financement pour le syndicat bénéficiaire.

Le syndicat ne fixe ni les taux, ni les exonérations qui restent du champ de la compétence des communes.

Ce type de contribution ne transforme pas pour autant le syndicat « à contribution fiscalisée » en EPCI « à fiscalité propre », ce qui aurait pu lui ouvrir d'autres avantages (comme par exemple un Fonds de concours).

Ces dispositions sont également applicables aux syndicats mixtes, mais s'ils sont constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Utilisation de cette disposition :

Le financement des Syndicats par contribution fiscalisée est actuellement très peu utilisé (moins de 5% des cas - voir le tableau ci-dessous).

Mode de financement des syndicats	en %
Contributions budgétaires des membres seulement	93,0
Contributions fiscalisées des membres seulement	2,7
Contributions budgétaires et fiscalisées des membres	2,9
Aucune contribution budgétaire	1,4
Total	100,0

(Source : Bulletin d'Informations Statistiques de la DGCL – mai 2008)

Tableau 10 : Répartition des syndicats selon leur mode de financement

Cette faible utilisation peut s'expliquer par le fait que pour les collectivités membres d'un syndicat, ce type de financement représente un relatif dessaisissement, une perte de souplesse ou d'autonomie de décision.

En revanche, quand il est utilisé, le financement par contribution fiscalisée constitue le signal fort d'une volonté affirmée en faveur des missions remplies par le syndicat concerné.

Synthèse et prospective

Le tableau de la page suivante résume la place de chacun des outils économiques envisagés précédemment en distinguant ce qui relève des pratiques actuelles et ce qui pourrait orienter une démarche prospective au profit du renforcement non seulement des EPAGE mais également des EPTB.

MESURES RELATIVES AU FINANCEMENT DES EPAGE					
Philippe MARC / Bruno COUPRY					
	Situation actuelle		Prospective		Objet
Intitulé du mécanisme	Type et origine	Commentaire	Type et origine	Commentaire	
<u>Contribution</u>	Collectivité Membres de l'EPTB, l'EPAGE		Collectivité Membres de l'EPTB, l'EPAGE	Evolution vers une fiscalisation budgétaire	Compétences Statutaires obligatoires et facultatives
			Elargissement des collectivités membres	Elargissement de l'assiette des contributeurs	
<u>Subvention</u>	Europe	Outil d'incitation fort et de prescription	Europe	Risques liés à un renforcement excessif de la dimension prescription (perte d'initiative du bénéficiaire)	Programme de travaux et animation
	Etat		Etat		
	Agence de l'eau		Agence de l'eau		
	Collectivité		Collectivité		
<u>Redevances directement perçues par l'EPAGE</u>	Domaniales	Rattachées au DPF	Création d'un domaine public fluvial territorial	Publicisation des cours d'eau non domaniaux	Occupations du lit, prélèvements et rejets
	Pour service rendu	Problématique car difficulté d'identification des usagers	Pour service rendu	A réserver à des opérations avec un lien direct usagers	Soutien d'étiage
				Application au ruissellement	Ruissellement urbain et rural
			Environnementales	Application à l'érosion	Occupation du sol
<u>Dotation</u>			Etat	Fonctionnement et investissement	Mise en œuvre décentralisée de la politique de l'eau (PDM, SAGE, etc..)
			Agence de l'eau		
<u>Taxe</u>	Collecte eau pluviale	Outil plus spécifiquement urbain	Collecte eau pluviale	Outil plus spécifiquement urbain	Eau pluviale
			Foncière	Fiscalisation au bénéfice de l'EPAGE	Obligation faite au maire d'assurer la protection contre les risques
			De rive/riparieté		Entretien des rivières et prévention
<u>Marché public</u>	EPTB, EPAGE prestataire et opération pour compte de tiers publics	Marginal et commande publique	EPTB, EPAGE prestataire et opération pour compte de tiers publics	Requalification des subventions en Marché Public si absence d'initiative du M Ouvrage	Mise en œuvre décentralisée de la politique de l'eau (PDM, SAGE, etc..)
<u>Contribution volontaire</u>	Offre de concours		Offre de concours		Aménagement local
	Compensation (Contribution volontaire et réglementaire)	Travaux publics et privés	Compensation (Contribution volontaire et réglementaire)	Travaux publics et privés	

Tableau 11 : Mesures relatives au financement des EPAGE

12 - Le lien avec les autres structures :

Complémentarité des niveaux EPAGE et EPTB

Le niveau de l'EPAGE est compris entre plusieurs niveaux de structuration mais c'est le seul dont le statut ne soit pas clairement affirmé dans la chaîne des gestionnaires. Il est pourtant souvent celui de l'initiative et presque toujours celui de la maîtrise d'ouvrage opérationnel (études et travaux).

Le niveau communal et EPCI à fiscalité directe est celui des politiques d'AEP et d'assainissement. Ces services techniques sont des SPIC. Ils nécessitent des compétences spécifiques de gestion d'infrastructure sans lien direct avec la gestion du milieu naturel. Dans ce cadre, il relève du principe de « l'eau paye l'eau » (redevance auprès des usagers). Pour la gestion des milieux naturels les frontières administratives sont souvent un réel handicap.

Le niveau du bassin est parfois représenté par un EPTB ou le département. C'est à ce niveau que l'EPAGE doit trouver des éléments d'expertises de haut niveau et les règles de cohérence hydrographique à grande échelle.

Le niveau de l'Etat est plus celui du contrôle que de l'initiative. Il est remarquable que l'Etat s'appuie de plus en plus sur les services des personnels des EPAGE pour relayer voire se substituer aux missions générales d'observation et de connaissance du territoire et de ses acteurs.

L'analyse des textes conduit à identifier les champs spécifiques qui concernent les EPTB. Une analyse a contrario réserverait aux EPAGE les autres missions.

Certains intitulés se rapportent aux seules structures intercommunales qui à notre connaissance ne correspondent pas à la structuration actuelle des EPTB mais d'autres peuvent concerner indistinctement les deux formes majeures d'organisation envisagées mais qui se distinguent par l'ampleur du périmètre géographique.

Les fonctions d'animation sont partagées et se distribuent selon le principe de subsidiarité.

Bien entendu, cette analyse n'est pas stabilisée et continue d'évoluer avec les derniers textes (cf. petite loi « Grenelle 2 »).

PARTIE 4 : LES CONDITIONS D'UN STATUT RENFORCE

Les EPTB Art. L. 213-12 du Code de l'environnement		Consultative	Animation / coordination	Financière	d'ouvrage Travaux	Réalisation Etudes	Expertise technique	Sensibilisation / communication	Précisions
Opérateur associé au processus de production de la "norme"	SDAGE								Donne un avis sur le SDAGE (art. L. 212-2 C. env.)
	SAGE								Donne son avis sur le périmètre du SAGE (art. L. 212-3 C. env.) Membre de la CLE Structure porteuse du SAGE (art. L. 212-4 C. env.) Donne son avis sur le SAGE (art. L. 212-6 C. env.)
	Arrêtés préfectoraux								Donne un avis sur la liste des cours d'eau établie au titre de l'article L. 214-17 Code environnement
Opérateur de la gestion des bassins versants (art. L. 211-7 C. env.)	Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique								Lorsqu'un projet dépasse 1,9 M€, le préfet saisit pour avis le président de l'EPTB
	Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau								Lorsqu'un projet dépasse 1,9 M€, le préfet saisit pour avis le président de l'EPTB
	Approvisionnement en eau								
	Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols								
	Défense contre les inondations et contre la mer								Lorsqu'un projet dépasse 1,9 M€, le préfet saisit pour avis le président de l'EPTB + L. 566-10 du Code de l'environnement issu du Grenelle 2 de l'environnement
	Lutte contre la pollution								
	Protection et conservation des eaux superficielles et souterraines								
	Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines								
	Aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile								
	L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants								
	Mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques								
Animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous bassin ou un groupement de sous bassins ou dans un système aquifère correspondant à une unité hydrographique									
Propriétaire	Transfert Domaine public fluvial de l'Etat maîtrise foncière								Les EPTB sont visés par la circulaire du 24 avril 2006 relative à la mise en oeuvre du transfert du DPF de l'Etat vers les collectivités territoriales ou leur groupement
Grenelle 1	réservoirs biologiques								

	compétences légales code de l'environnement 2008
	compétences légales grenelle1
	compétences légales grenelle2

PARTIE 4 : LES CONDITIONS D'UN STATUT RENFORCE

Groupement de collectivités, syndicat mixte et établissement public compétent pouvant se prévaloir du libellé EPAGE		Consultative	Animation / coordination	Financière	d'ouvrage Travaux	Réalisation Etudes	Expertise technique	Sensibilisation / communication	Précisions
Planification	SDAGE								Membre du Comité de bassin (C. env., art. L. 213-8)
	SAGE								Membre de la CLE(art. L. 212-4 C. env.) Donne son avis sur le SAGE (art. L. 212-6 C. env.)
	PDM								C. env., art. L. 212-2-1
Opérateur de la gestion des bassins versants (art. L. 211-7 C. env.)	Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique								
	Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau,y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau								L'article L. 215-16 du Code de l'environnement prévoit leur intervention en cas de carence des propriétaires riverains, l'entretien régulier est réalisé d'office, après une mise en demeure restée infructueuse
	Approvisionnement en eau								
	Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols								
	Défense contre les inondations et contre la mer								Concourent à la gestion des risques d'inondation : art. L. 566-2 Code environnement (Grenelle 2 de l'Environnement)
	Lutte contre la pollution								
	Protection et conservation des eaux superficielles et souterraines								
	Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines								
	Aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile								
	L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants								
	Mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques								
Animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous bassin ou un groupement de sous bassins ou dans un système aquifère correspondant à une unité hydrographique									
Article R 114-1 à R. 111-10 Code rural	Zones érosives, Zones humides d'intérêt environnemental particulier, aires d'alimentation de captages								C. env., art. L. 211-3 et L. 212-1 / mise en œuvre des programmes d'actions par une animation spécifique
Propriétaire	Création d'un Domaine public fluvial territorial maîtrise foncière								Article L2111-12 du CGPPP « Le classement dans le domaine public fluvial d'une personne publique mentionnée à l'article L. 211-7, 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.

compétences légales code de l'environnement 2008
 compétences zones soumises à contraintes environnementales
 compétences légales Grenelle2

La comparaison des deux tableaux de synthèse concernant les compétences des EPTB et des futurs EPAGE montre que les superpositions sont plutôt l'exception et la complémentarité plutôt la règle.

- Aux EPAGE revient manifestement une responsabilité dans les missions de maîtrise d'ouvrage locale (travaux et études),
- Aux EPTB les missions de coordination, animation, conseil. C'est d'ailleurs ce que consacre l'article L. 566-10 du code de l'environnement inscrit dans la petite loi du « Grenelle 2 » Cet article dispose en effet que :

« Les EPTB assurent la cohérence des actions des collectivités et de leurs groupement visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important par leur rôle de **coordination, d'animation, d'information et de conseil** pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations. »

La circulaire du 19 mai 2009 (no 2009/11 du 25 juin 2009, Page 63) rappelle d'ailleurs le rôle prépondérant des EPTB dans leur mission d'animation.

« Un EPTB joue un rôle d'animateur vis-à-vis des autres collectivités ou groupements dans les limites de ses missions et de son périmètre.

Mission : Selon l'article L. 213-12 du code de l'environnement, la mission d'un EPTB est de faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle d'un bassin hydrographique cohérent. Le concept de gestion équilibrée de la ressource en eau se comprend dans sa globalité, il implique notamment la prévention des inondations, la préservation et la gestion des zones humides ou la contribution à l'atteinte du bon état écologique à l'échelle du bassin hydrographique cohérent. Vous veillerez à ce que l'objet du groupement candidat soit en lien direct avec cet objectif défini par l'article L. 211-1 du code de l'environnement, sans exiger toutefois qu'il assume l'ensemble des actions mentionnées. Un groupement qui n'est compétent que pour l'une d'entre elles pourra être reconnu comme établissement public territorial de bassin s'il manifeste la volonté d'élargir par la suite son champ de compétences et s'il couvre un **territoire suffisant** pour être en mesure de les assumer. Dans le domaine d'action qu'il s'est fixé, **l'EPTB assure la cohérence et l'efficacité de l'action publique à l'échelle du bassin hydrographique par son rôle d'information, d'animation et de coordination**. Il peut de plus porter la maîtrise d'ouvrage de travaux ou d'études, intervenir sur les cours d'eau, gérer le domaine public fluvial, élaborer et mettre en œuvre les trames bleues et vertes... Il n'a pas vocation à être une entité se substituant aux collectivités territoriales ou aux structures administratives ou financières intervenant dans le domaine de l'eau, mais un partenaire à part entière intégrant les préoccupations des collectivités territoriales membres et les exigences d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans son périmètre d'intervention ».

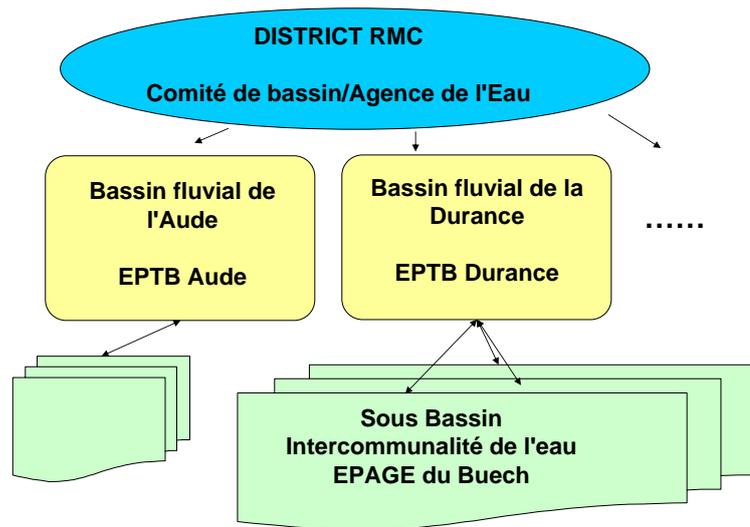


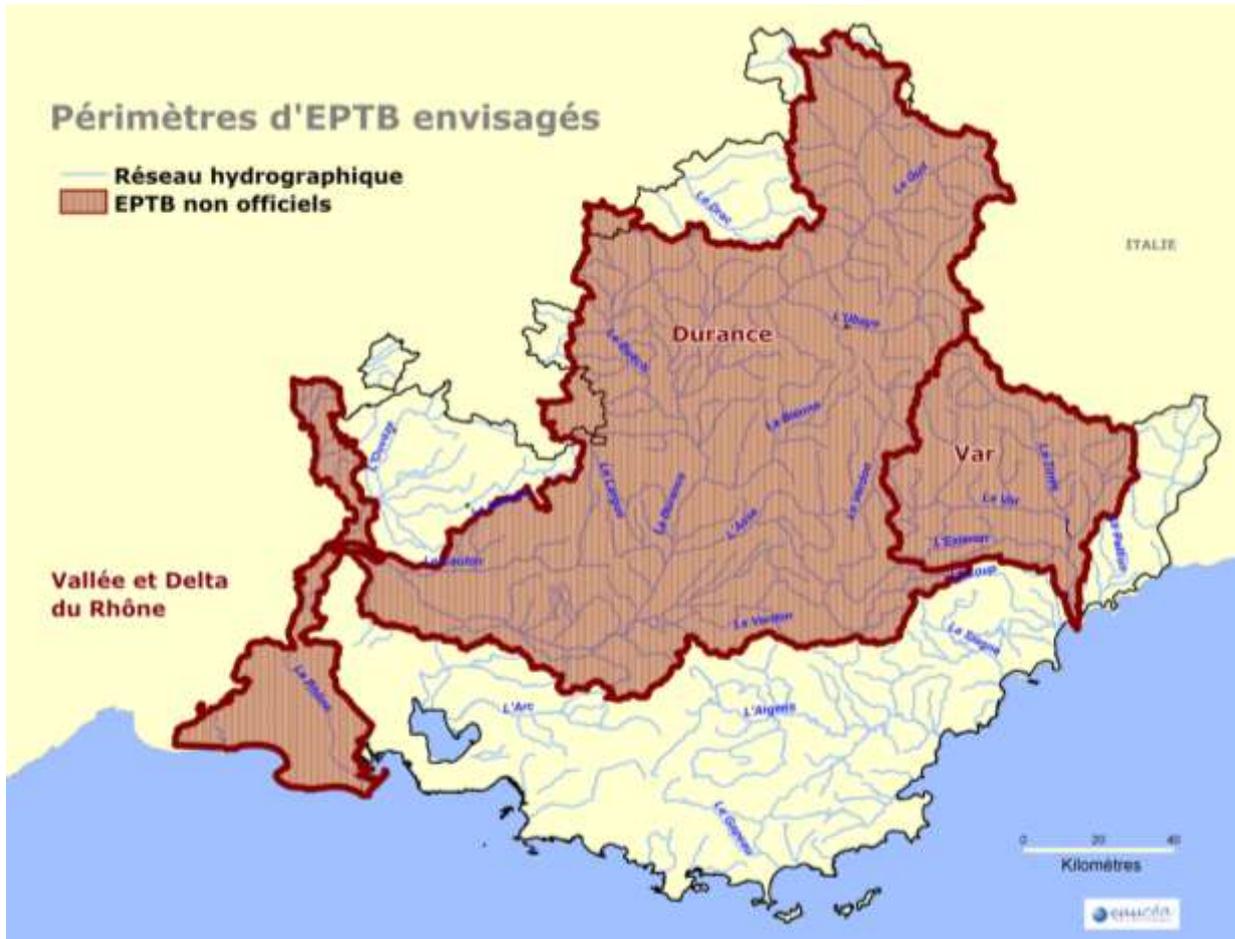
Figure 4 : Articulation entre les différents niveaux d'organisation

L'articulation entre ces deux niveaux d'organisation est nécessaire. Deux modes alternatifs d'organisation EPAGE – EPTB sont envisageables : l'Institution ou la Convention.

- 1- Le scénario « Institution » correspond à l'hypothèse où les EPAGE seraient des membres de l'EPTB. En France, l'exemple de l'EPTB Aude (SMAR) est à citer. Cet EPTB est composé, outre du département de l'Aude, de structures intercommunales dimensionnées à l'échelle de sous-bassins, le niveau EPAGE,
- 2- Le scénario « Convention » correspond à l'hypothèse où les relations sont définies principalement dans le cadre d'un contrat basé sur des objectifs de moyens et de résultats, et peut être de retours d'expériences.

Le schéma d'organisation et de mutualisation entre ces deux niveaux d'organisation reste ouvert et à construire.

En PACA, il n'existait aucun EPTB en 2009. Néanmoins des démarches de reconnaissance sont largement engagées par le SMAVD et en voie d'aboutir sur le bassin de la Durance. Cette démarche est évoquée pour l'autre grand bassin versant fluvial régional, le Var. Citons enfin l'institution interdépartementale Territoire Rhône, membre de l'association Française des EPTB et qui couvre l'ensemble du corridor fluvial du Rhône et son delta.



Carte 21 : Périmètre d'EPTB envisagés

A noter : L'EPTB Durance a reçu un avis favorable du Comité de Bassin en date du vendredi 18 décembre 2009.

13 - Synthèse sur la gouvernance territoriale

Dans la question de la gouvernance il y a deux niveaux conjoints :

1. la définition et le pilotage des politiques publiques (législatif et réglementaire, SDAGE, SAGE, PDM, Plans Grands Fleuves,..). Ce cadre garantit une uniformisation des interventions et leur contrôle a priori,
2. la mise en œuvre opérationnelle, avec ses propres outils de planification et de programmation (Contrat de Milieu, PAPI, etc..).

Le SDAGE identifie clairement le rôle des maîtrises d'ouvrage à l'échelle des sous bassins versants. En PACA, le syndicat de rivière occupe objectivement cette place, non formellement reconnue dans le dispositif législatif en vigueur. L'EPAGE n'est pas la création d'un niveau supplémentaire mais bien la substitution et la rationalisation d'un dispositif en cours de stabilisation dans les SDAGE. La compatibilité avec les autres niveaux pour une gestion pragmatique s'exprime au travers du tableau suivant :

	Géographie		Document de référence	Régulation	ACTEURS	
	Territoire administratif	Territoire eau			Collectivités territoriales	Etat
Propriété	Parcelles riveraines	cours d'eau non domaniaux, marais	Plan de gestion	Association syndicale de propriétaires		Conservation et police/tutelle
	Domaine Public Fluvial / Domaine Public Maritime	Fleuves, grandes rivières et littoral		Collectivité publique	Région, EPTB	VNF
Gestion	Intercommunalité	Bassin de vie (Réseau canalisation) AEP assainissement pluvial	Schéma de service public	CCSPL	Communes / EPCI	DDASS
		Sous Bassin inondation entretien écosystème	SAGE / PDM	CLE	EPAGE	Préfet de département (MISE/DISE)
		Bassin coordination animation ressource en eau prévention risque	Inter-SAGE PDM	Commission territoriale	EPTB	
	<u>District</u> planification	<u>District</u> planification	SDAGE / PDM	Comité de Bassin		Agence de l'eau/DREAL Préfet coordonnateur de Bassin

Tableau 12 : Gouvernance territoriale et compatibilité des différents niveaux de gestion

14 - Conclusion

La question de l'eau et des milieux aquatiques est complexe à appréhender; elle est très sensible du point de vue social, de la gestion des risques, de l'économie et de l'écologie. La structuration qui l'entoure est le reflet de cette complexité.

Les constats dressés en région PACA ont rapidement mis en évidence que, s'agissant des structures publiques locales gestionnaires de milieux aquatiques, les enjeux posés et les solutions possibles s'inscrivent nécessairement dans un cadre national, comme l'a confirmé la phase exploratoire menée hors PACA.

Si les collectivités locales et leurs groupements doivent se mobiliser pour la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques de l'eau qui fixent des obligations de résultat (Sdage, Directive inondation, sécurité ouvrages hydrauliques,...), il s'avère indispensable que soient redéfinis au préalable les cadres juridiques, financiers et organisationnels dans lesquels ces missions s'exercent aujourd'hui. Ainsi, la création d'un statut spécifique dans le Code de l'Environnement (EPAGE), en subsidiarité de celui d'EPTB, apparaît comme une solution opportune dès lors que leur seraient associées des ressources financières et humaines spécifiques et pérennes.

Sous réserve d'approfondir certaines options proposées dans le cadre de cette étude, cette réforme apparaît comme la condition sine qua non pour l'accomplissement des ambitions que s'est donnée la France en matière de ressource en eau et de milieux aquatiques.

La démarche prospective engagée depuis plusieurs années en PACA et concrétisée par ce rapport doit s'enrichir des expériences issues d'autres régions de France et notamment la réflexion équivalente engagée en 2010 en Languedoc-Roussillon. Cette approche permettra une confrontation constructive des éléments de stratégie proposée avec d'autres contextes physiques et humains.

Les pistes financières avancées à ce stade nécessitent des approfondissements divers, notamment pour alimenter une « étude d'impact des propositions », mais aussi pour mieux discriminer celles qui sont à favoriser en priorité.

Enfin, les voies législatives et réglementaires sont apparues dès le début de cette étude comme des éléments clés d'une stratégie certes ambitieuse mais cohérente. Divers amendements s'inscrivant dans l'actualité législative ont d'ores et déjà été portés par des parlementaires, signe de la dimension nationale du sujet traité.

Annexes

Annexe 1 : Conférence des présidents des GMA en PACA : Berre le 9 juillet 2009

Compte tenu des chantiers législatifs en cours (Grenelle2 et réforme des collectivités), les élus de la région PACA ont souhaité inscrire et faire partager le plus en amont possible du processus, d'une part les concepts émergents dans le cadre de l'étude et surtout pour relayer au niveau national les conclusions de la conférence des présidents de structure Gestionnaire des Milieux Aquatiques en PACA (Berre 9 juillet 2009).



DECLARATION COMMUNE DES PRESIDENTS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX

En s'appuyant sur le Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques (animé par l'Agence régionale Pour l'Environnement PACA) qui fédère ces structures au niveau régional, nous, Présidents de structures intercommunales de l'eau entendons :

- Revendiquer et adopter, au nom d'une meilleure lisibilité et efficacité de l'action publique dans le domaine de l'eau, une appellation commune, à savoir celle d'Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE).
- Revendiquer l'inscription des EPAGE dans le Code de l'environnement, dans la section relative aux « organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage ».
- Réaffirmer la spécificité incontournable du bassin versant ou sous-bassin comme territoire de gestion de l'eau
- Affirmer la nécessité d'un financement spécifique et adapté aux missions d'intérêt général des EPAGE.

Ces propositions émanent des constats suivants :

L'optimisation de l'intercommunalité est l'un des objectifs généraux des propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur. La recommandation 4 invite à finaliser avant 2014 la carte de l'intercommunalité et la recommandation 5 à rationaliser avant 2014 le paysage des syndicats de communes.

Le projet de loi relatif à la modernisation de la démocratie locale, dite « loi Marleix », du nom du secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, devrait rapporter ces objectifs à 2012.

Le Grenelle de l'environnement a notamment pour objectif **d'optimiser l'intercommunalité de l'eau**.

Actuellement, cette intercommunalité recouvre **trois réalités juridiques et techniques**, adaptées à chaque niveau de gestion territoriale de l'eau :

1. **Le petit cycle de l'eau** : alimentation en eau potable et assainissement : EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération) et seule compétence obligatoire dans le domaine de l'eau – assumé dans le cadre d'un « territoire d'administration »,
2. **Le sous bassin** : majoritairement des « syndicats de rivières ou de bassins versants » désignés de façon générique sous le terme *intercommunalité de l'eau* (SIVU, SIVOM, Syndicat mixte) compétence facultative (C. Env. art. L211-7) – prise en charge dans le cadre d'un « territoire de gestion » : *échelle des futurs « EPAGE »*, (Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux)

1. **Le bassin** (bassins fluviaux et grandes rivières): majoritairement des structures caractères interdépartemental voire interrégional (EPTB) compétence facultative (C. Env. art. L211-7 et L213-12),

Tous ces niveaux ont vocation à **fonctionner ensemble** dans un **rapport de subsidiarité**.

La recherche de pertinence de l'organisation de la **maîtrise d'ouvrage opérationnelle de gestion des milieux aquatiques**, doit être fondée sur une logique à la fois physique et opérationnelle :

- Le périmètre des EPCI à fiscalité propre, les « communautés » à vocation d'administration d'un « territoire de vie », coïncide rarement avec la condition d'une **cohérence physique** de cette maîtrise d'ouvrage opérationnelle de gestion des milieux aquatiques. En effet, en dehors de quelques cas particuliers, le périmètre d'intervention des syndicats « de rivière » est plus vaste que ceux des communautés d'agglomération ou de communes, et centré sur un sous bassin unique.
- L'opérationnalité et la pertinence de cette maîtrise d'ouvrage est également conditionnée par la **proximité des acteurs** et la **cohérence locale**. Il convient donc bien de distinguer les niveaux qui relèvent des bassins fluviaux et grands rivières, et ceux, plus opérationnels des sous-bassins et d'**affirmer un rapport de subsidiarité entre ces deux logiques**.

Cependant, le **Code de l'environnement** ne comporte qu'un seul article pour identifier les acteurs ayant vocation à œuvrer dans le domaine de l'eau et pouvant constituer en maîtrise d'ouvrage pour la gestion des milieux aquatiques : **les EPTB**.

Les structures locales que sont les **syndicats de rivière**, sont elles visées dans ce même Code par des désignations très diverses et variées : « établissement public de coopération intercommunale », « groupement de communes », « syndicat mixte compétents « établissements publics »...ce qui ne leur donne **aucune lisibilité** ou cadre reconnu de fonctionnement. Pourtant, ces structures couvrent une large partie de nos territoires elles constituent aujourd'hui, et depuis des décennies, les principaux acteurs locaux de gestion des milieux aquatiques. **Un vocabulaire unique pour désigner ces structures locales serait un premier point de clarification important.**

Ces **structures de gestion locales** se sont organisées en adéquation avec la **réalité physique** des sous-bassins, satisfaisant ainsi aux **recommandations des partenaires institutionnels**, relayant les principes qui fondent la gestion de l'eau en France. Elles ont majoritairement pris les formes de regroupements souples (prévues par Code Général des Collectivités Territoriales) telles que les SIVU, SIVOM ou Syndicat mixte.

Ces regroupements volontaires se sont saisis de missions variables en fonction de leurs faits générateurs : dans la pratique, le plus souvent, des inondations. Aujourd'hui leurs actions se sont souvent étendues à l'entretien et à l'aménagement des cours d'eau, suivi et la protection de la qualité des eaux et de la ressource, la restauration physique et biologique des milieux aquatiques, etc.

Si **cette organisation a permis** jusque là **des avancées significatives** en matière de **lutte contre les inondations** et de **reconquête de la qualité des milieux aquatiques**, elle est relativement hétérogène. Ce déficit de standardisation, dû à **l'absence d'un corpus législatif de référence**, a entraîné la libre définition des compétences et du périmètre d'intervention par la seule voie statutaire et sur des bases empiriques, dont un des effets est de brouiller la lisibilité de l'ensemble. A ce

particularité s'ajoute une forte **précarité des ressources financières**, majoritairement de nature contractuelle : subventions d'investissement et de fonctionnement.

Cette situation n'est pas favorable à un engagement pérenne des collectivités locales dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière de gestion de l'eau : atteinte du bon état écologique, programme de mesures découlant de la directive cadre sur l'eau, directive « inondations » en cours de transposition, Natura 2000, remise en état et gestion des digues suivant décret de septembre 2007...

Ainsi, et en dépit d'une **attente forte de leurs partenaires institutionnels** – services de l'Etat, Agence de l'Eau, Régions, Départements - pour assurer une grande partie des contenus opérationnels de ces dispositifs, les syndicats de rivières sont handicapés par l'**inadéquation** de plus en plus manifeste **entre les ambitions affichées et le cadre juridique et financier** dans lequel ils fonctionnent.

Le second point de clarification porterait donc sur la définition claire des compétences et du cadre financier de ces structures locales de gestion.

Aujourd'hui, la **généralisation du label EPTB** est programmée par le législateur (cf art 26 texte Grenelle 1, article 56 projet de loi Grenelle 2). Ce label répond à la préoccupation de cohérence hydrographique qui ne peut être assurée par les EPCI à fiscalité propre. Cependant, il positionne du même coup les EPTB aussi bien à **l'échelle de bassins** (recouvrant des logiques d'échelles interdépartementales liées à des bassins fluviaux et grandes rivières) **que des sous-bassins** (échelle locale des SAGE et des contrats de rivière).

Ce positionnement ambivalent des EPTB sur ces deux échelles d'interventions, correspondant pour une même désignation tantôt à une logique de dimension interdépartementale, celle du bassin, tantôt à une logique de dimension intercommunale, celle de sous bassin apparaît contradictoire à l'objectif de clarification et de simplification visée par la réforme. **Le rapport de subsidiarité entre ces deux échelles doit donc être plus clairement défini.**

Ces constats nous amènent à considérer que **l'organisation actuelle doit être réformée** en se reposant sur les **principes de subsidiarité et de spécialité** qui fondent les orientations arrêtées par le « Comité pour la réforme des collectivités locales ». Toutefois, il nous semble essentiel que la réorganisation de ce secteur d'activité ne soit pas directement calquée sur celle prévue pour les EPCI - ce qui reviendrait à ignorer les acquis de 30 ans d'action publique - mais qu'elle se fonde sur une **optimisation / clarification des deux niveaux d'organisation actuels (EPTB et Syndicat de rivière)**.

Dans la délibération n°2009-06 portant avis du Comité National de l'Eau en date du 22 avril 2009 sur les projets de SDAGE de métropole celui-ci s'inquiète de « la difficulté à faire émerger des dynamiques locales et des maîtrises d'ouvrages adaptés dans ces domaines » et recommande en conséquence « de mettre à profit la loi de mise en œuvre du Grenelle environnement pour lever les obstacles juridiques à la constitution des maîtrises d'ouvrage de tous ordres et donner des moyens d'intervention adaptés aux collectivités compétentes en matière de gestion des cours d'eau ». Nos propositions répondent pleinement à cette préoccupation.

Autrement dit, la démarche engagée à l'échelle régionale participe d'un constat national, mais surtout propose une réponse nationale aux inquiétudes légitimes des territoires et clairement exprimées par cette instance nationale qu'est le Comité national de l'Eau.

Des propositions concrètes et argumentées seront finalisées dans ce sens d'ici la fin de l'année et communiquées aux élus et aux administrations concernées.

Annexe 2 : Index des structures de gestion des milieux aquatiques en PACA

- 1 : Association Syndicale Autorisée de la Meyne et des cours d'eau d'Orange
- 2 : A.S.F. des digues de la Barthelasse
- 3 : Union A.S.A. du Béal et de la Ruade
- 4 : Association de mise en valeur de l'Auzon (A.M.I.V.A.)
- 5 : Conseil Général du Var
- 6 : Conseil Général des Alpes de Hautes Provence
- 7 : Communauté de Communes de la Vallée du Gapeau
- 8 : Communauté de Communes des Pays de Rhône et Ouvèze
- 9 : Communauté de Communes du Comté de Provence
- 10 : Communauté de Communes Val d'Issole
- 11 : S.I.V.O.M. Artuby-Verdon
- 12 : Syndicat Intercommunal de protection, correction et colmatage des rives du Jabron

- 13 : Syndicat Intercommunal des Paillons
- 14 : Syndicat Intercommunal des trois vallées
- 15 : Syndicat Mixte pour l'Aménagement contre les crues dans le bassin de l'Ubaye – Ubayette
- 16 : S.I.V.O.M. Val de Banquière
- 17 : S.I.A.Q.U.E.B.A.
- 18 : Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique de l'Eygoutier
- 19 : Syndicat Intercommunal du Calavon Coulon
- 20 : Syndicat Intercommunal du Marderic
- 21 : Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Nartuby
- 22 : Syndicat d'Aménagement de la Touloubre
- 23 : Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Bassin de l'Arc
- 24 : Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Cours inférieur de l'Argens
- 25 : Syndicat Intercommunal pour l'Aménagement du cours supérieur de l'Endre
- 26 : Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Préconil
- 27 : Syndicat Intercommunal pour l'entretien et l'Aménagement du Bassin de l'Eze
- 28 : Syndicat Intercommunal de Défense des Berges de l'Asse
- 29 : Syndicat Intercommunal de la Frayère et de la Roquebillière
- 30 : Syndicat Intercommunal de la Gisle
- 31 : Syndicat Intercommunal de la Reppe et du Grand Vallat et de l'aménagement de l'Ouest Varois
- 32 : Syndicat Intercommunal de la Vallée du Loup
- 33 : Syndicat Intercommunal de l'Esteron et du Var Inférieur
- 34 : Syndicat Intercommunal de l'Huveaune
- 35 : Syndicat Intercommunal de prévention des inondations Bormes les Mimosas
- 36 : Syndicat Intercommunal d'entretien des berges du Verdon de Rougon à Allos

- 37 : Syndicat Intercommunal des chemins et des cours d'eau
- 38 : Syndicat Intercommunal du Bolmon et du Jai
- 39 : Syndicat Intercommunal du Cauron
- 40 : S.I.I.V.U. de la Haute-Siagne
- 41 : Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Nesque
- 42 : Syndicat Intercommunal pour l'aménagement du ruisseau de la Cadière
- 43 : Syndicat Intercommunal pour l'Aménagement et l'entretien du réseau hydraulique du Nord-Vaucluse
- 44 : Syndicat Intercommunautaire d'Entretien de la Méouge
- 45 : Syndicat Intercommunal des Dignes du Rhône La Palud - La Motte Mondragon
- 46 : Syndicat Intercommunal du Rieu Foyro
- 47 : Communauté Locale de l'Eau du Drac Amont
- 48 : Parc Naturel Régional de Camargue
- 49 : Parc Naturel Régional du Luberon
- 50 : Parc Naturel Régional du Queyras
- 51 : Parc Naturel Régional du Verdon
- 52 : Syndicat Mixte du bassin versant du Gapeau
- 53 : Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Bassin de l'Ouvèze
- 54 : Syndicat Intercommunal de la Siagne et de ses affluents
- 55 : Syndicat Intercommunal du Bassin Sud-Ouest du Mt-Ventoux
- 56 : Syndicat Mixte d'Aménagement de la Bléone
- 57 : Syndicat Intercommunal pour l'Aménagement de l'Aygues
- 58 : Syndicat Mixte d'Aménagement et de développement de Serre Ponçon
- 59 : Syndicat Mixte pour la gestion du Domaine de la Palissade
- 60 : Syndicat Mixte de Gestion Intercommunautaire du Buëch et de ses affluents
- 61 : Syndicat Mixte Ouvèze Provençale
- 62 : Syndicat Mixte d'Etudes de la Basse Vallée du Var
- 63 : Syndicat Mixte du Bassin des Sorgues
- 64 : Syndicat Mixte du Bassin Versant du Lez
- 65 : Syndicat Mixte S.O.R.G.U.E.S.
- 66 : Syndicat Mixte pour l'Aménagement et l'entretien des Sorgues
- 67 : Syndicat Mixte d'Aménagement des Dignes du Rhône et de la Mer

Annexe 3 : Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin

En résumé – Les EPTB s'inscrivent dans la logique de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 qui avait imaginé un dispositif cohérent reposant sur les trois grands types d'acteurs de l'eau : les comités de bassin pour définir la politique de l'eau, les agences de l'eau pour la financer, et des établissements publics pouvant la mettre en œuvre. La notion d'EPTB et sa mise en œuvre ont été proposées pour la première fois dans le cadre d'un travail de recherche sur *"les cours d'eau et le droit"* (Ph. Marc éd. Johanet 2006, Paris). Cette annexe fait le point sur le dispositif EPTB à la fin 2009.

Consécration législative – C'est la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dite *"loi risques"*, qui a apporté une définition des EPTB, reprise à l'article L. 213-12 du Code de l'environnement (*L. n° 2003-699 : Journal Officiel 31 Juillet 2003*) :

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.

La loi du 30 juillet 2003 (*L. n° 2003-699, préc., art. 46*) abroge dans le même temps les articles 16 et 17 de la loi du 16 décembre 1964 qui avaient créé des établissements publics administratifs de l'État désignés comme les maîtres d'œuvre de la politique de l'eau définie à l'échelle des bassins hydrographiques qui n'ont pas été mis en place.

Depuis leur apparition dans le champ législatif, les EPTB sont régulièrement investis de nouvelles responsabilités.

La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive-cadre européenne sur 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 compétence 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 l'agence de l'eau peut 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.

Les Grenelles 1 et 2 :

L'article 26 alinéa 2 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dit « Grenelle 1 » prévoit en effet 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 ».*

L'article 56 de **la petite loi** adoptée par le Sénat **le 8 octobre 2009** portant engagement nationale pour l'environnement dite « Grenelle 2 » est spécifique aux EPTB. Cet article prévoit principalement d'affirmer la compétence des EPTB dans la démarche SAGE en leur reconnaissant la possibilité de « contribuer à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux » (C. env., art., L. 213-12).

Le second alinéa du I de l'article L. 212-4 du code de l'environnement est complété. Elle prévoit que la commission locale de l'eau « confie ces missions à un établissement public territorial de bassin lorsque le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux est délimité après le 1^{er} janvier 2010 et qu'il n'est pas inclus dans le périmètre d'intervention d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales mais est compris dans celui de cet établissement public. »

Enfin, le préfet coordonnateur de bassin qui délimite le périmètre de l'EPTB, doit, à la demande des représentants des collectivités territoriales de la commission locale de l'eau prévue par l'article L. 212-4, étudier la possibilité de constituer un établissement public territorial de bassin et leur en rend compte ».

L'article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, non codifié, relatif à la définition des orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention (IX^{ème} programme) des Agences de l'Eau est complété par les mots : « , notamment en favorisant la création de nouveaux établissements publics territoriaux de bassin ainsi que leurs actions ».

Cette affirmation législative des EPTB les a érigés au rang de partenaires réguliers et privilégiés de l'État et de l'agence de l'eau dans l'ensemble des domaines dans lesquels ils interviennent.

Procédure de reconnaissance d'un EPTB – La procédure est assez souple. Pour la création d'un EPTB *ex nihilo*, le préfet du département sur lequel l'établissement aura son siège autorise sa création en vérifiant la conformité des statuts et de l'objet aux exigences de l'article L. 213-12 du Code de l'environnement. Le préfet coordonnateur de bassin délimite le périmètre d'intervention selon la cohérence hydrographique. L'article R. 213-49 du Code de l'environnement prévoit que l'arrêté de délimitation du périmètre doit intervenir dans un délai de six mois à compter du jour de réception de la demande après avis des régions, départements, du comité de bassin et de la commission locale concernés. Les avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de deux mois à compter de la transmission du projet de délimitation. En cas de candidatures multiples sur un même bassin, le préfet coordonnateur de bassin est tenu d'organiser une concertation pour mettre d'accord les différents candidats. L'arrêté du 7 février 2005 fixe alors un délai de trois mois pour organiser une concertation. En pratique, on se doit de relever que le délai de six mois est rarement respecté et que malgré un décret, un arrêté et une circulaire, la reconnaissance des EPTB est largement soumise à la discrétion des autorités déconcentrées de l'État. On peut d'ailleurs s'étonner qu'il n'y ait pas plus de structures bénéficiant de ce statut.

Critères d'identification – Le décret n° 2005-115 du 7 février 2005 et l'arrêté du même jour ont pour objet de définir les modalités de reconnaissance officielle des EPTB. La circulaire MEDD du 9 janvier 2006 en précise les modalités de mise en œuvre et retient trois familles de critères pour caractériser un EPTB : le critère organique (les statuts), le critère matériel (les compétences) et le critère territorial (territoire).

Le critère organique. – Sur le plan statutaire, l'État est un établissement public, personne morale de droit public, distincte des collectivités territoriales qui le composent. À ce titre, la création d'un établissement public s'analyse comme une décentralisation par service. La doctrine administrative rappelle que l'établissement public n'est "*qu'un instrument de technique juridique sans autre support que l'activité à laquelle on veut simplement conférer, par l'octroi de la personnalité morale, une plus grande autonomie de gestion*" (Laubadère). Comme tout établissement public, les EPTB sont régis par le principe de spécialité qui signifie qu'ils sont limités aux services qu'ils ont pour mission de gérer et qu'ils ne peuvent employer leur patrimoine et leurs moyens à d'autres fins. La référence au caractère territorial de ces établissements publics renseigne sur l'identité des personnes publiques auxquelles ils sont rattachés, à savoir des collectivités territoriales (départements, régions, parfois communes).

Les EPTB peuvent 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 LEMA. Dès lors, la spécificité liée à l'exclusion des syndicats mixtes fermés au titre d'EPTB est abolie par la LEMA. Sur ce point, la circulaire du 9 janvier 2006 devient sans objet.

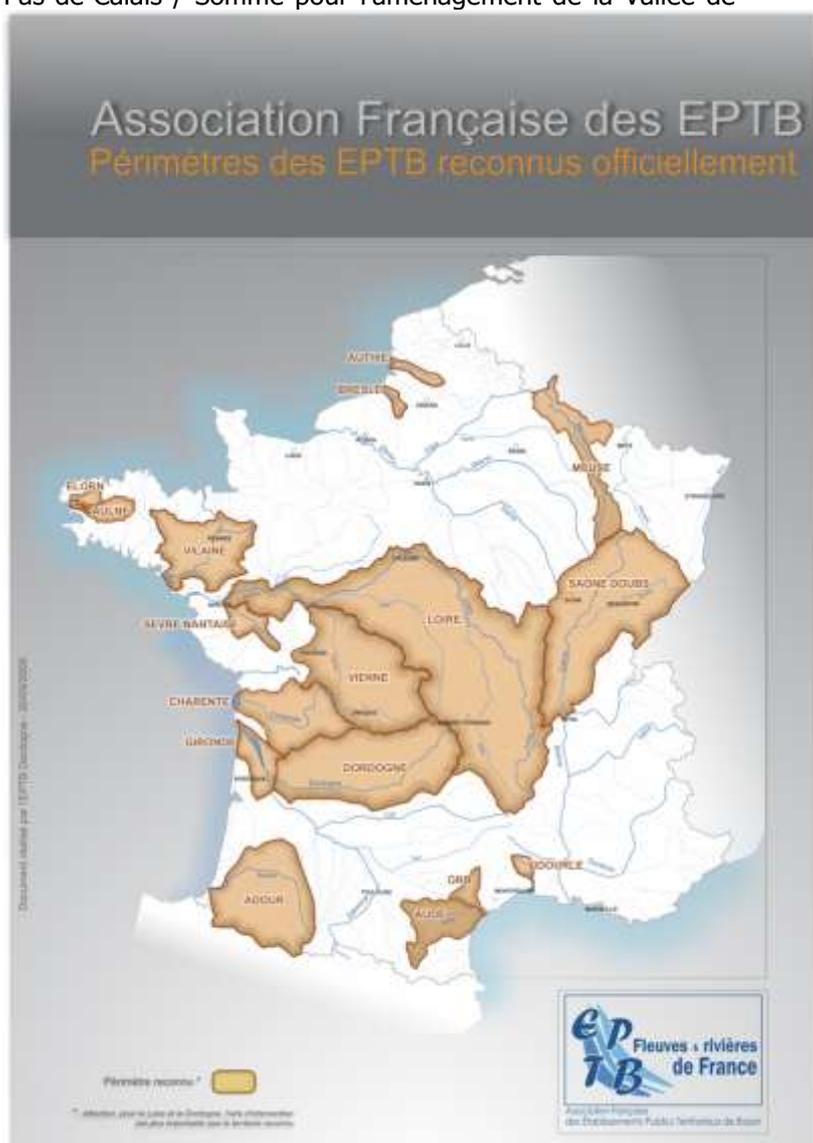
Le critère matériel. – Les EPTB sont des institutions environnementales dont les missions sont définies par le Code de l'environnement. L'[article L. 213-12 du Code de l'environnement](#), article unique de la section relative aux organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage dispose que ces établissements ont "*pour objet de faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau, la prévention des inondations, la préservation et la gestion des zones humides*". À ces fins, les EPTB peuvent mettre en œuvre les dispositions de l'[article L. 211-7 du Code de l'environnement](#) dans le cadre des maîtrises d'ouvrage d'études et de travaux qu'ils assument. Ils peuvent intervenir au titre de la mise en place des SAGE. L'[article L. 212-4 du Code de l'environnement](#) prévoit que la commission locale de l'eau peut confier l'exécution de certaines de ses missions à un établissement public territorial de bassin, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales. L'[article R. 212-33 du Code de l'environnement](#) précise, en outre, que la commission locale de l'eau "*peut confier son secrétariat ainsi que des études et analyses nécessaires à l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et au suivi de sa mise en œuvre à une collectivité territoriale, à un établissement public territorial de bassin ou à un groupement de collectivités territoriales ou, à défaut, à une association de communes regroupant au moins deux tiers des communes situées dans le périmètre du schéma*". La loi leur reconnaît également une compétence consultative. À titre d'exemple, l'avis du président de l'EPTB est requis pour les travaux d'aménagement de bassin, l'entretien de cours d'eau ou de défense contre les inondations effectuées dans le périmètre de l'EPTB dès lors que ces travaux dépassent le seuil de 1,9 M €. Enfin, les EPTB peuvent postuler au transfert du domaine public fluvial de l'État comme l'envisage expressément la circulaire du 24 avril 2006 relative à la mise en œuvre du transfert du domaine public fluvial de l'État vers les collectivités territoriales ou leurs groupements. Ces établissements sont, en somme, bien plus que des outils de coopération des politiques convergentes des différentes collectivités publiques qui les composent.

Le critère territorial. – La circulaire du 9 janvier 2006 précise que "*le périmètre d'intervention de l'EPTB doit correspondre à l'ensemble d'un bassin ou sous-bassin hydrographique. Il peut être différent du périmètre déterminé par les limites territoriales des collectivités constituant le groupement, ce qui justifie une délimitation spécifique par le préfet coordonnateur de bassin*". Les EPTB sont donc des structures qui épousent des réalités physiques qui présentent la particularité, du fait du découpage administratif français, d'être vierges, dans la majorité des cas, de toute organisation. Ainsi, les EPTB interviennent sur un périmètre qui, généralement, n'est pas organisé administrativement à la différence des autres échelles d'intervention et de gestion de l'eau. La circulaire prévoit que le périmètre d'un EPTB peut dépasser les limites territoriales des adhérents du groupement ou bien ne pas inclure en totalité le périmètre d'une collectivité adhérente. C'est une particularité de l'EPTB : son intervention peut s'étendre au-delà ou en deçà des limites administratives de ses membres. Les collectivités, à l'intérieur du périmètre d'intervention de l'EPTB, peuvent s'associer, mais il n'y a aucune obligation de le faire. Il existe plusieurs conséquences attachées à cette extra-territorialité. La première concerne

certaines des projets que les collectivités non adhérentes pourraient envisager d'entreprendre en application de l'[article L. 211-7 du Code de l'environnement](#) à l'intérieur du périmètre et qui seraient donc soumis pour avis à l'EPTB. La deuxième concerne l'hypothèse où l'EPTB interviendrait en dehors des limites administratives de ses collectivités membres. Il est certain que l'acte de gestion accompli par l'EPTB sur le territoire d'une collectivité non adhérente devra prendre la forme d'une convention *ad hoc* qui organisera expressément l'objet et les modalités de l'intervention de l'EPTB, ainsi qu'une clé de répartition spécifique à la mission assurée par cet établissement public.

Inventaire des EPTB – À ce jour (Novembre 2009), 17 structures ont bénéficié de cette reconnaissance officielle, à titre principal, sur le fondement de l'article 3 de l'arrêté du 7 février 2005 qui précise que lorsque la demande de reconnaissance émane d'un groupement existant qui répond aux caractéristiques d'un EPTB par son statut et son objet, la consultation du préfet coordonnateur de bassin est limitée, pour les régions et les départements à ceux qui n'adhèrent pas à ce groupement.

- l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Nantaise en mars 2006 ;
- l'Établissement public Loire en juillet 2006 ;
- l'Institution interdépartementale Pas-de-Calais / Somme pour l'aménagement de la Vallée de l'Authie en septembre 2006 ;
- l'Établissement public interdépartemental de la Dordogne en novembre 2006 ;
- le Syndicat mixte Saône-Doubs en janvier 2007 ;
- le Syndicat pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde en janvier 2007 ;
- l'Institution Adour en avril 2007 ;
- l'Institution interdépartementale pour l'aménagement du fleuve Charente et de ses affluents en avril 2007 ;
- l'Institution interdépartementale Oise / Seine-Maritime/ Somme pour la gestion et la valorisation de la Bresle en avril 2007 ;
- l'Institution d'aménagement de la Vilaine en juillet 2007 ;
- le Syndicat interdépartemental d'aménagement du Vidourle en janvier 2008.
- l'Établissement public du bassin de la Vienne en octobre 2008
- l'Établissement public d'aménagement et de gestion du bassin versant de l'Aulne en octobre 2008
- le Syndicat de bassin de l'Elorn en octobre 2008
- le Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières de l'Aude en décembre 2008
- le Syndicat mixte de la vallée de l'Orb en décembre 2008
- Etablissement Public d'Aménagement de la Meuse de ses Affluents le 29 juillet 2009



EPTB	Année création	Nb de salariés	Surface du territoire	Thèmes fondateurs	Thèmes abordés	Actions prioritaires	Actions les plus remarquables
ADOUR	1978	12	16 900km ²	*gestion et augmentation de la ressource en eau *protection contre les crues *lutte contre la pollution *gestion des inondations	étiages, poissons migrateursx; inondations, déchets flottants	gestion des étiages	*mise en place d'un barrage flottant en milieu sous l'influence de la marée pour arrêter, récupérer et traiter/valoriser les déchets *reconstitution des stocks de saumons *gestion contractuelle des prélèvements sur les rivières réalimentées
AUTHIE	1993	3	1 305 km ²	*contribuer à la gestion équilibrée de la ressource en eau *promouvoir une politique cohérente de développement du tourisme et des loisirs *assumer un rôle général de coordination et de conseil dans ces domaines pour faciliter l'action des collectivités en assurant la cohérence et d'efficacité	qualité des eaux, milieu, poissons migrateurs et aménagements piscicoles des barrages, protection de la ressource en eau, dynamique fluviale, maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du SAGE, maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration des DOCOB des sites d'Intérêt Communautaire de la vallée de l'Authie (Natura 2000), développement économiques, tourisme.		
BRESLE	1995	6	748 km ²	*préservier la qualité des eaux de la Bresle et favoriser le développement de ses richesses piscicoles *améliorer la gestion hydraulique du bassin versant dans le respect des équilibres naturels *mettre en valeur le patrimoine naturel et paysager de la vallée	*développement du tourisme pêche, étude et travaux pour restaurer la libre circulation des poissons migrateurs, lutte contre les inondations (SAGE), sensibilisation des scolaires à l'environnement, sauvegarde du patrimoine naturel à forte valeur écologique	*gestion intégrée de la ressource sur le bassin versant *développement du tourisme pêche *travaux de lutte contre les inondations et les ruissellements *restauration libre circulation des poissons migrateurs	
CHARENTE	1977	6,5	10 500km ²	gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle du bassin fluvial	étiages, poissons migrateurs; inondations, écologie, barrages, valorisation touristique du fleuve	gestion du cycle de l'eau	*plan de gestion interdépartemental des étiages *tableau de bord de la ressource en eau (constat, anticipation, ...) *soutien d'étiages
DORDOGNE	1991	19	24 500km ²	résolution des conflits entre usages	étiages, poissons migrateurs; inondations, barrages, qualité baignade, pollution diffuse agricole	gestion des débits	*réduction de l'effet des éclusées *concertation (Sommet et Charte Vallée Dordogne)
DURANCE	1976	11	14 250km ²	protection contre les inondations	gestion des crues, transports solides, patrimoine naturel, gestion des usages	gestion des ouvrages hydroélectriques (seuils, digues)	*mise en place observatoire Durance *Natura 2000 Durance
GARDONS	1976	17	2 000km ²	protection contre les inondations	gestion des inondations, gestion de la ressource en eau (quantité, qualité), protection et gestion des milieux aquatiques, entretien des cours d'eau, coordination des actions	gestion du risque inondation	*plan Gardon *équipes vertes *plan anticipation des crues *repères de crues *assistance à gestion des ouvrages ISP *concertation (SAGE, contrat de rivière, gestion quantitative)
GARONNE	1983	12	56 000km ²	création d'une société nationale pour l'aménagement du bassin garonnais	étiages, poissons migrateurs, dynamique fluviale, paysages, entretien du lit et des berges, zones humides, déchets flottants, patrimoine	gestion des étiages	*schéma directeur d'entretien du lit et des berges *plan Garonne
GIRONDE	2001	5	3 900km ²	tourisme	environnement, zones humides, ressources halieutiques, prévention des inondations, tourisme	tourisme	programme LEADER
ILLE ET RANCE	1990	21	832km ²	gestion du canal d'Ille et Rance développement touristique	entretien, gestion, aménagement et développement touristique de la voie navigable	restauration, dragage et sauvegarde du patrimoine	curage de la Rance fluviale par aspirodragage
ISERE	2004	6	4 600km ²	protection contre les inondations	inondations, milieux naturels, usages des berges	prévention des inondations	projet de rétention dynamique de protection de l'agglomération grenobloise
LOIRE	1983	38	65 160km ²	aménagement hydraulique de la Loire	hydraulique (prévention des inondations et gestion de la ressource en eau), recherche/données/informations, environnement, valorisation du patrimoine	*réduction de la vulnérabilité aux inondations *exploitation des ouvrages hydrauliques appui aux SAGE	*étude 3P *réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques *stimulation de la recherche et de l'innovation ligérienne *appui à l'élaboration PCS en DICRIM
LOT	1980	3	11 400km ²	aménagement hydraulique de la Vallée du Lot	tourisme, navigation, étiages, qualité, baignade.	-aménagement et développement touristique de la vallée du Lot - gestion intégrée des ressources (étiage)	
MARNE	1984	3	12 255 km ²	protection contre les inondations	inondations, milieux naturels, entretien du lit	prévention des inondations	modélisation des crues
MEUSE	1996	9	7 785 km ²	protection contre les inondations	inondation, environnement, projet de développement durable sur le bassin international	études, coordination et maîtrise d'ouvrage d'aménagement pour la lutte contre les inondations	* projet pilote de Longueil Sainte Marie dans l'Oise * projet de ralentissement des fortes crues de l'Oise à Proisy

Suite page suivante

EPTB	Année création	Nb de salariés	Surface du territoire	Thèmes fondateurs	Thèmes abordés	Actions prioritaires	Actions les plus remarquables
RHONE	1987	6	90 000 km ²		tourisme, crue, milieux naturels	tourisme, inondations	* plan de gestions Saône et contrat de vallée inondable, * réduction de la vulnérabilité aux inondations * 9 contrats de rivière en cours
SEINE	1969	129	3 3000 km ²	- soutien des étiages - lutte contre les inondations	étiages, inondations, environnement	étiages, inondations	enjeux socio-économiques des crues
SEVRE NANTAISE	1985	14	2 359 km ²	valorisation des rivières	milieux aquatiques, inondations, valorisation touristique, SAGE	milieux aquatiques	* les 100 secrets de la Sèvre Nantaise * SAGE, PAPI * contrat restauration entretien
SEVRE NIORTAISE	1987	10+12 saisonniers	4 162 km ²	études et travaux à l'échelle du bassin versant	SAGE(s), modélisation des nappes souterraines, contrat zones humides et rivières / lutte contre l'envasement (maintien des capacités d'écoulement) / poissons migrateurs	restauration et entretien de la zone humide du Marais poitevin (marais mouillés)	
VIDOURLE	1989	20	850 km ²	protection contre les crues	entretien des berges, lutte contre la pollution, crues et inondations	- prévention des inondations - contrats de rivière Natura 2000	* projet pilote national (lutte contre les inondations) * sensibilisationsolaire * repères de crues, PCS * équipes vertes
VILAINE	1961	43	10 500 km ²	lutte contre les inondations, aménagements hydrauliques	barrage, navigation, eau potable, gestions de marais et zones humides, estuaire, SAGE, soutien syndicats de rivière, gestion végétaux envahissants, poissons migrateurs, gestion des inondations	gestion de barrage / production eau potable, lutte contre les inondations	* coordination de bassin versant * régulation et sécurité de l'alimentation en eau potable à l'échelle régionale * Natura 2000 sur les grands marais de Redon