



Association Française
des Établissements Publics Territoriaux de Bassin

Pistes de réflexion pour la prise en compte des territoires de l'eau et la simplification des compétences des Collectivités territoriales dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques

Résumé

Pour une bonne politique publique de l'eau, conforme aux Directives Européennes, il faut prendre en compte le territoire des bassins versants qui sont toujours sécants aux limites administratives.

*Les maîtrises d'ouvrages (qui ne sont pas assurées par les Agences de l'Eau) doivent être organisées à deux échelles. En premier lieu, celle de la coopération intercommunale doit assurer les travaux de proximité (petits aménagements, assainissement, eau potable...). **En second lieu, les EPTB qui associent les Régions et les Départements doivent être généralisés pour agir sur les bassins fluviaux et y programmer de façon cohérente l'action concrète. Dans les deux cas les transferts de compétences doivent être complets et exclusifs.***

La réflexion engagée par le Gouvernement sur la réforme des Collectivités territoriales et de leurs groupements nous amène à formuler quelques remarques sur la spécificité des politiques publiques de l'eau et à formuler des propositions d'organisation à même de simplifier et de rendre lisible les organisations territoriales en ce domaine.

1. L'organisation actuelle est inadaptée

La Directive cadre européenne sur l'eau, traduite à travers les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, et la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'Environnement imposent de retrouver au plus vite la qualité de nos fleuves, rivières, eaux souterraines et eaux littorales. La transposition de la Directive Inondation est en cours. L'atteinte de ces objectifs ambitieux doit entraîner la mise en place de politiques visant la dépollution, la restauration des milieux aquatiques, la promotion de pratiques respectueuses par tous les acteurs, un aménagement du territoire favorable à la prévention des inondations... toutes inscrites dans une logique systémique, intégrant toute la complexité du système. Au-delà des politiques déjà mesurées, l'adaptation de nos territoires au changement climatique et à ses manifestations hydrologiques prévisibles, reste à imaginer. Mais aucun acteur n'a encore la charge de réduire la vulnérabilité.

Face à ces enjeux majeurs que constate-t-on sur le terrain ? L'éparpillement des actions entre maîtres d'ouvrages est la règle. Les financements croisés, impliquant souvent, pour chaque projet, plus de quatre financeurs, -chacun édictant ses critères techniques d'éligibilité- induisent une ingénierie financière disproportionnée au regard des coûts souvent modestes des projets.

L'analyse juridique des compétences issues des Lois de Décentralisation montre aisément que celles-ci sont plutôt mal définies, et souvent mal respectées en pratique. Pire, les transferts de compétences des communes vers les structures de coopération intercommunale (l'analyse est identique pour la coopération interdépartementale ou régionale) ne sont jamais complets, et laissent persister dans les faits l'exercice de maîtrises d'ouvrages théoriquement transférées.

Pour nos concitoyens, les politiques publiques de l'eau sont peu lisibles, et peu d'entre eux peuvent répondre avec certitude à la question du "qui fait quoi". Seule la distribution de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées échappe un peu à ce flou, même si de nombreux usagers cernent mal les rapports entre la puissance publique et les compagnies privées délégataires.

2. Respecter les territoires de l'eau car la nature nous gouverne

Préserver la ressource en arbitrant entre les usages, garantir la pérennité des milieux aquatiques en respectant leurs équilibres, protéger la biodiversité en garantissant la circulation dans les corridors fluviaux, sont des enjeux de développement durable pour l'aménagement du territoire.

La saine gestion d'une rivière ne se conçoit qu'à l'échelle de son bassin versant (ou de l'aquifère pour les eaux souterraines). Les usages, les prélèvements, les déversements, l'entretien des rives, la prévention des inondations... doivent être organisés dans ce cadre territorial du bassin versant. La directive cadre européenne sur l'eau, visant le bon état écologique, ne nous laisse pas d'autre choix que cette approche éco-systémique.

Comme des poupées russes, les bassins versants s'emboîtent et peuvent être décrits à plusieurs échelles depuis le modeste ruisseau jusqu'au grand fleuve. Cependant deux échelles sont opérationnelles : celle des fleuves et grandes rivières mesurés en milliers de kilomètres carrés, recoupant Départements et Régions, - et celle des bassins de leurs affluents se mesurant en centaines de kilomètres carrés. Mais, ces territoires de l'eau, que ce soient les grands bassins fluviaux ou les bassins élémentaires d'affluents, ne coïncident jamais avec les territoires administratifs : Communes, Départements et Régions.

Il semble donc indispensable d'inciter à la coopération à l'échelle des bassins, et d'organiser l'attribution claire des compétences à cet échelon. Il faut réussir à promouvoir la logique : **un bassin, un projet, un exécutif d'élus**. La gouvernance y deviendrait lisible, les responsabilités compréhensibles.

3. Simplifier les compétences territoriales pour permettre une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques

Deux niveaux d'action opérationnelle sont à distinguer.

En premier lieu, le niveau de base, celui des travaux d'entretien de la rivière, d'assainissement des eaux usées, de la fourniture de l'eau potable, de l'encouragement des usagers à des pratiques vertueuses... est celui de la coopération intercommunale. Cette échelle de proximité, connue de nos concitoyens, est à même de susciter leur adhésion.

A de rares exceptions près, les Communes isolées ne peuvent porter la part d'autofinancement. L'idéal serait de faire porter ces actions par les Communautés de Communes, structures qui ne cessent de se renforcer et qui disposent d'une fiscalité propre. Mais, en dehors des cas où les bassins élémentaires sont inscrits dans le périmètre d'une communauté de communes, la coopération intercommunale sous forme de syndicats intercommunaux -ou mieux de syndicats mixtes associant les communautés de communes- peut être une solution. Quel que soit le schéma retenu, il est indispensable que les transferts de compétence soient clairs et amènent le plein exercice des maîtrises d'ouvrages sur le terrain. Cette compétence fondatrice doit amener un autofinancement stable et suffisant pour assurer une capacité d'investissement. La publication de textes réglementaires nationaux, précisant le cadre et les fourchettes des clés de financement (surface du bassin, population...), faciliterait grandement les négociations locales lors de la création ou la refondation de ces établissements de coopération intercommunale.

En deuxième lieu, s'il faut agir sur le terrain, il faut aussi imaginer les stratégies, coordonner ces actions locales, et mutualiser les compétences. Une vision d'ensemble cohérente des grands bassins fluviaux est ainsi indispensable. La prévention des inondations est le meilleur exemple de ce besoin, tant il est crucial pour la sécurité publique. Mais beaucoup d'autres aménagements (la protection des cours d'eau et des milieux aquatiques, la gestion des étiages, la circulation des poissons migrateurs, la répartition harmonieuse de l'hydroélectricité, la gestion du Domaine Public Fluvial, la mise en œuvre de la trame bleue...) ne peuvent être entrepris qu'à ce niveau. Les Agences de l'Eau n'ont pas vocation à porter les maîtrises d'ouvrages. Les Conseils Généraux le peuvent, mais leur échelle d'intervention est inadéquate. Il est nécessaire qu'ils s'investissent dans les EPTB pour adapter leur influence institutionnelle aux réalités hydrographiques du terrain.

C'est pourquoi, nous proposons de renforcer et de généraliser le niveau intermédiaire des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin. Il est aujourd'hui difficile d'anticiper sur la réforme à venir des Collectivités, et en particulier des niveaux départementaux et régionaux. **Quelles que soient la solution et l'ampleur de cette réforme, le renforcement des EPTB permet d'afficher lisiblement, pour les questions liées à l'eau, le lieu du rapprochement et de la coopération entre les Départements et les Régions.** Un cadre statutaire unique, celui des syndicats mixtes de plus de 40 000 habitants, pourrait être édicté. Là encore les transferts de compétences doivent être complets, clairs et exclusifs.

Les EPTB seraient le lieu des grands projets d'aménagement du territoire axés sur nos fleuves et rivières. Leur projet serait exprimé à travers un document de planification : le SAGE (ou tout autre document qui doit intégrer toutes les démarches de planification actuelles comme les plans de gestion des étiages, les plans de gestion inondations...). Certains bassins fluviaux très étendus peuvent être partagés en plusieurs SAGE, mais tous doivent être portés par l'EPTB. Le projet adopté doit s'imposer à tous ; l'élimination de la complexité des financements croisés et le bloc de compétences exclusives sont les conditions nécessaires à la mise en œuvre efficace du projet de bassin. L'élaboration du SAGE par la CLE, commission représentant l'ensemble des acteurs, permet de satisfaire à l'exigence de participation du public contenue dans la Directive cadre sur l'eau.

Le périmètre de chaque EPTB doit être validé par le Comité de Bassin, sur des bases communes définies par la Loi. La question du découpage ou non des grands fleuves en affluents ou du regroupement des petits bassins côtiers doit certes se faire selon les réalités politiques du terrain, mais doit respecter des principes intangibles et constants de cohérence hydrographique.

Les EPTB doivent disposer de financements pérennes. Ce financement doit être assuré d'une part par les contributions des Collectivités membres et, d'autre part, par une redevance spécifique *ad hoc*, adossée à une redevance perçue par l'Etat.

Pour terminer, après la description de ces deux niveaux pour l'action, rappelons que vis-à-vis de l'Europe une échelle existe et ne saurait être remise en cause : celle des districts hydrographiques. C'est en France le territoire des Agences de l'Eau pilotés par les Comités de Bassin. Mais ces districts sont chacun composés de plusieurs bassins fluviaux. Ils sont la bonne échelle de la mutualisation financière et de la planification générale, mais ne peuvent porter la maîtrise d'ouvrage des travaux. Le rôle de ces agences est également de fournir un corpus partagé de savoirs techniques avec les établissements publics de l'Etat (ONEMA, IFREMER, BRGM ...) et de produire les expertises globales sur l'état du milieu, notamment afin de rendre compte à l'Europe de l'avancement de la mise en œuvre de la DCE.

La clarification des compétences des Collectivités, la décentralisation efficace de la gestion des fleuves et rivières françaises, entraîneront quelques modifications mineures mais indispensables à l'échelle des districts : entrée des Présidents d'EPTB et des Présidents de CLE au sein du Comité de bassin, disparition des Commissions géographiques au profit des Commissions locales de l'Eau. En outre, il est indispensable d'affirmer que les contractualisations territoriales soient établies à la seule échelle des EPTB qui deviendraient le guichet unique de ces financements. Il conviendrait d'identifier clairement le bloc de la politique de l'eau dans les contrats de projets Etat-Région ou dans des contrats de projets interrégionaux spécifiques par bassin et de décliner les documents de programmation de la politique européenne régionale à la même échelle.

En conclusion, face à une situation actuelle éclatée, nous proposons à l'avenir de ne retenir que deux groupements de Collectivités territoriales pour les territoires de l'eau : intercommunalité et EPTB.

La mise en place de maîtres d'ouvrage locaux à l'échelle des bassins versants permettra d'impliquer de façon rationnelle les collectivités dans les actions liées à la gestion de l'eau.

Ceci génèrera un gain d'efficacité de la puissance publique en matière de protection et de valorisation de l'eau et des milieux aquatiques, tout en conduisant à réaliser des économies de gestion.

Association Française des EPTB

Périmètres des EPTB reconnus officiellement

Document réalisé par l'EPTB Dordogne - 01/12/2008



Membres de l'AFEPTB
Périmètre reconnu 

