



Association Française  
des Établissements Publics Territoriaux de Bassin  
3 Avenue Claude Guillemin BP 6125  
45061 – ORLEANS CEDEX 2  
Tél : 02.38.64.46.78 – Fax : 02.38.64.35.35  
[www.eptb.asso.fr](http://www.eptb.asso.fr)

---

## Débat National sur la politique de l'eau

### Contribution de l'Association Française des EPTB

---

*L'Association Française des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, regroupe 24 établissements publics de coopération des collectivités territoriales, agissant pour la mise en valeur et l'aménagement des fleuves et des grandes rivières. Ils couvrent les 3/4 du territoire métropolitain. Ainsi, 73 Départements et 12 Régions sont membres d'au moins un EPTB.*

*La présente note, rédigée à l'issue d'un travail de concertation entre les 24 EPTB membres de l'Association, présente les quatre recommandations prioritaires de l'Association Française des EPTB dans le cadre du débat national lancé par le Gouvernement.*

- 1. Placer le bassin versant, réalité géographique, au cœur de la nouvelle politique de l'eau.**
- 2. Clarifier les responsabilités des intervenants en identifiant à cette échelle :**
  - **des chefs de file décentralisés** (représentant des collectivités territoriales) et déconcentrés (représentant de l'Etat),
  - **des maîtres d'ouvrages,**
  - **et clarifier les compétences des différents acteurs de la politique de l'eau dans le respect du principe de subsidiarité.**
- 3. Mettre en cohérence la politique de l'eau avec les autres politiques menées sur les bassins versants.**
- 4. Prévoir les modes de financements pérennes nécessaires pour mettre en œuvre sur les bassins versants les politiques ambitieuses souhaitées (notamment dans le cas de transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités ou pour la mise en œuvre de la Directive cadre européenne sur l'eau,...).**

*Les recommandations formulées dans cette contribution ont été présentées sous forme de fiches. La première fiche présente brièvement les EPTB, les 4 suivantes reprennent les 4 points énoncés ci-dessus.*

## Présentation des EPTB et de l'AFEPTB

L'Association Française des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, regroupe 24 établissements publics de coopération des collectivités territoriales, agissant pour la mise en valeur et l'aménagement des fleuves et des grandes rivières.

Ces établissements couvrent les  $\frac{3}{4}$  du territoire métropolitain. **73 Départements** et **13 Régions** sont membres d'au moins un EPTB.

**Les EPTB viennent d'être reconnus officiellement comme acteurs de la politique de l'eau à l'échelle des bassins et sous-bassins.**

Cette reconnaissance intervient suivant la logique de la **loi sur l'eau du 16 décembre 1964** qui avait imaginé un dispositif cohérent reposant sur **trois grands types d'acteurs de l'eau**. Les **comités de bassin**, les **agences financières de bassin** (renommées " Agences de l'eau ") et des **établissements publics** pouvant se porter **maître d'ouvrage** d'opérations à l'échelle du bassin versant ou d'un sous-bassin.

La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels a modifié l'article L213-10 du **Code de l'Environnement**, et prévoit en effet désormais que :

« pour faciliter, à **l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau**, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin ».

Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux présenté au Conseil des Ministres le 3 septembre 2003 prévoit quant à lui (art.52) d'y ajouter « la préservation et la gestion des zones humides ».

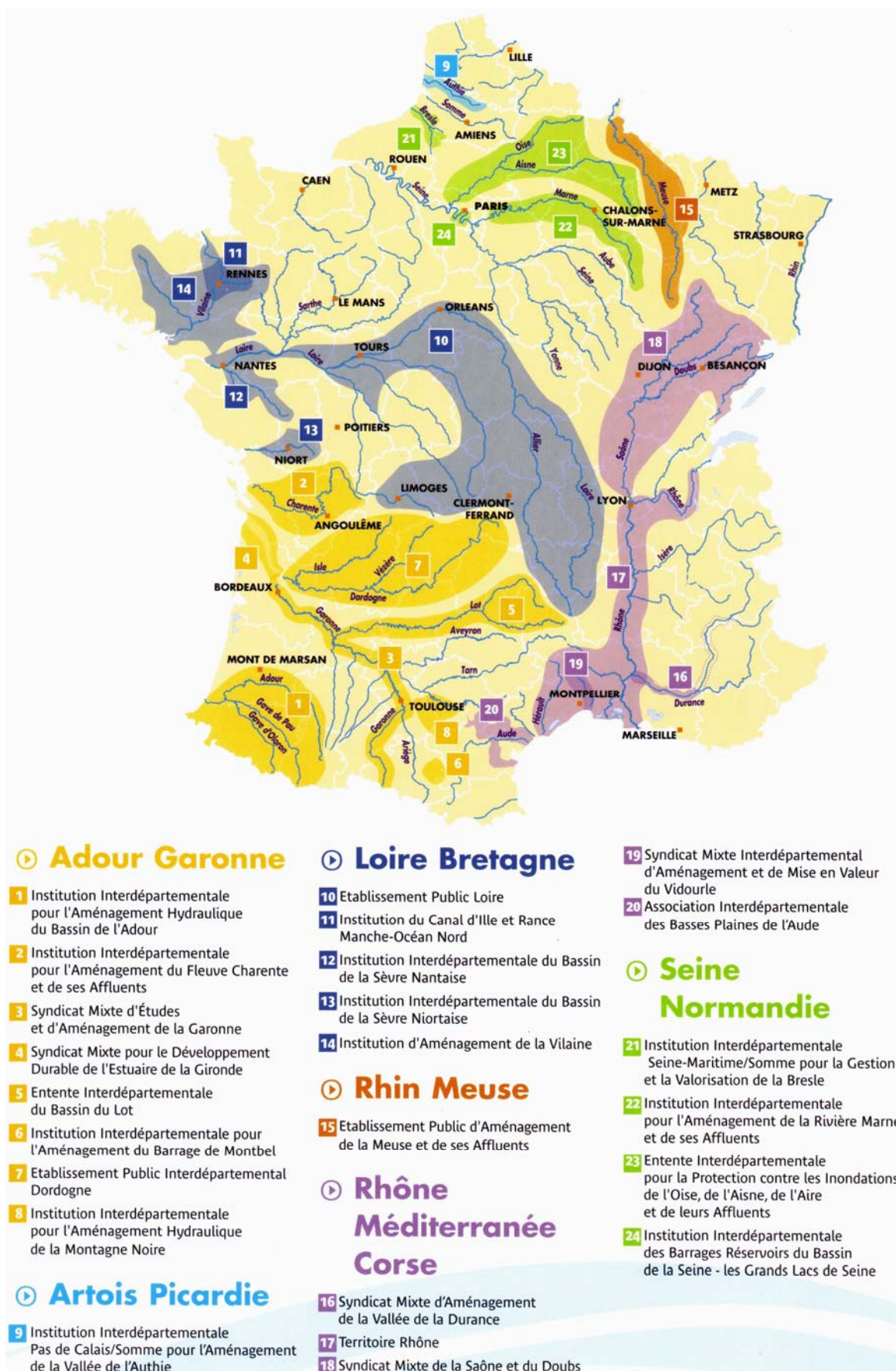
Les EPTB sont soit des **syndicats mixtes**, soit des **institutions interdépartementales**, régis par le code général des collectivités territoriales.

### Groupes de Travail

Au sein de l'Association, les EPTB ont organisé leur action en créant des groupes de travail sur différents thèmes : juridique, inondations, aménagement du territoire, environnement et, plus récemment : moyens financiers des EPTB, renouvellement des concessions hydroélectriques, zones humides, fonction publique territoriale et étiages.

Ces groupes de travail ont apporté depuis 1999 des contributions aux débats sur la **prévention des inondations**, sur la **réforme de la loi sur l'eau**, sur la **décentralisation**, sur la **mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne sur l'eau**, et sur l'**Aménagement du Territoire**.

## Aires d'intervention des EPTB :



## Fiche 1 : Placer le bassin versant au cœur de la politique de l'eau

☞ L'une des demandes majeures des EPTB est de **placer le bassin versant au cœur de la nouvelle politique de l'eau**, comme l'y invite par ailleurs la **directive cadre européenne sur l'eau**.

### 1. Qu'est-ce qu'un bassin versant ?

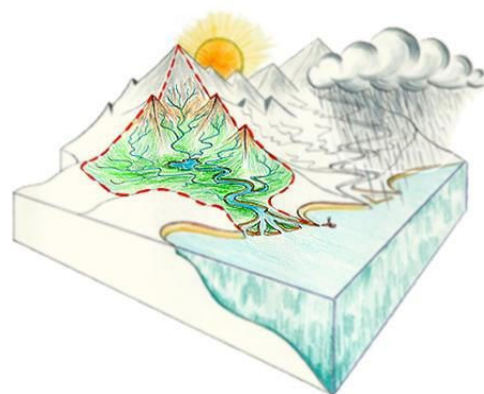
**Le bassin versant** est l'ensemble des terres où ruissellent et s'infiltrent toutes les eaux qui alimentent un cours d'eau.

Le bassin versant est donc le territoire drainé par un cours d'eau principal et ses affluents.

Il est délimité par la ligne de partage des eaux.

En aval, sa limite est définie par son exutoire.

A plus petite échelle, un **sous-bassin** versant est un territoire qui est drainé par un seul affluent du cours d'eau principal.



----- Ligne de partage des eaux (ligne de crête)  
Source MEDD

### 2. Pourquoi l'échelle du bassin versant est-elle la plus pertinente pour la gestion des fleuves et des rivières ?

**Le bassin versant constitue la meilleure entité pour une gestion globale et intégrée de l'eau**, car c'est à l'intérieur des limites du bassin versant que les activités humaines (urbanisation, agriculture, tourisme, industrie, etc.) et les aménagements (digues, barrages), influencent la qualité des milieux et la sécurité des populations, de l'amont vers l'aval.

La **réalité géographique** de l'eau impose donc de définir des **politiques publiques** (inondations, gestion des étiages, qualité des eaux, poissons migrateurs), **basées sur la solidarité, à l'échelle du bassin versant**.

Le bassin versant doit en conséquences constituer le **niveau de référence des interventions** de l'Etat, des agences de l'eau, et des collectivités territoriales et de leurs groupements. **C'est sur ce territoire et à cette échelle que doit et peut être sensibilisé et mobilisé le public**.

La pertinence du découpage par **bassin versant** est la même aussi bien à l'échelle des grands bassins fluviaux, qu'à l'échelle de **sous-bassins**, sur lesquels peuvent être traités des problèmes plus locaux.

### 3. **Recommandation : s'en tenir strictement aux définitions des notions de district et de bassin**

Pour faire prendre conscience au public que le bassin versant est le cadre de gestion des fleuves et des rivières, et que la directive cadre européenne renforce la gestion par bassin, il convient à l'avenir de sortir de la confusion actuelle et de **distinguer clairement les notions de bassin et de district**.

---

☞ Il paraît donc indispensable de bien **marquer la distinction** et de préciser à l'avenir la complémentarité et la subsidiarité entre le **cadre de gestion du district** et **l'échelle de gestion géographique du bassin**, en appelant à l'avenir les actuels comités de bassin, comités de districts, et leur périmètre, **district et non plus bassin**.

---

Il paraît également souhaitable de remplacer le mot de bassin par celui de district dès lors qu'il est utilisé d'une manière pouvant prêter à confusion (Préfet de bassin, DIREN de bassin,...).

Cette disposition permettra de renforcer l'échelle des bassins hydrographiques, mais aussi celle des districts sur lesquels interviennent les comités « de bassin » et les agences de l'eau, instances dont le rôle essentiel dans la politique de l'eau doit être réaffirmé.

Elle permet de bien montrer la cohérence d'une organisation de la gestion de l'eau basée sur trois types d'organismes principaux :

- Les comités de bassin, organisme de concertation réunissant tous les acteurs pour définir la politique de l'eau au niveau des districts,
- Les agences de l'eau, organisme de financement, outil d'incitation financière au service de cette politique,
- Les EPTB, organismes d'animation et de maîtrise d'ouvrage opérationnelle à l'échelle des bassins hydrographiques.

## Fiche 2 : Identifier les acteurs et clarifier leurs compétences pour la gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants.

☞ La réforme de la politique de l'eau devra permettre :

- **d'identifier des chefs de file décentralisés** (représentant des collectivités territoriales) et **déconcentrés** (représentant de l'Etat) **par bassin versant**,
- **d'identifier des maîtres d'ouvrages à cette échelle**,
- et **de clarifier les compétences** des différents acteurs de la politique de l'eau, dans le respect des principes de **subsidiarité** et de **solidarité**.

### 1. Recommandations générales

La gestion de l'eau doit être mise en œuvre au plus près des citoyens et des problèmes considérés. Cependant, pour sortir de la situation actuelle où l'on constate **un enchevêtrement complexe de compétences** et un **manque de maîtres d'ouvrages à l'échelle des bassins versants**, l'Association Française des EPTB formule les propositions suivantes :

- Il conviendrait de **repréciser et de clarifier les compétences des trois niveaux de collectivités territoriales** (Régions, Départements, Communes) **et de leurs groupements** (notamment des EPTB), et de **favoriser l'émergence de chefs de file** : « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. » (Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République).
- Cette organisation administrative doit être reliée à la réalité géographique de l'écoulement de l'eau qui impose sa propre logique en deux niveaux principaux :
  - L'échelle du **district hydrographique**, selon la terminologie de la directive cadre sur l'eau. Elle correspond au regroupement de plusieurs bassins. C'est l'échelle d'intervention du comité de bassin, et d'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)
  - L'échelle du **bassin ou du sous-bassin hydrographique**, dont les limites sont imposées par la géographie de l'écoulement des eaux. C'est l'échelle à laquelle sont élaborés et mis en œuvre les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). C'est également **l'échelle d'intervention des EPTB**.
- L'articulation doit être précisée entre les responsabilités des collectivités et de leurs groupements d'une part, et les responsabilités des services de l'Etat et de ses Etablissements Publics d'autre part.  
**Au chef de file des collectivités territoriales, doit correspondre un représentant des services de l'Etat.** A l'échelle des districts, il s'agit du préfet coordonnateur, mais à l'échelle des bassins ou des sous-bassins, il conviendrait de mieux décliner cette coordination.
- Une fois les compétences de chacun précisées, et pour éviter tout cloisonnement, il conviendrait également de favoriser le travail en **partenariat et en réseau**, de tous les acteurs de la gestion de l'eau, à l'échelle des districts, et à l'échelle des bassins.

## 2. Préciser les rôles et renforcer les règles communes à l'échelle des districts et des bassins

### 2.1. Renforcer le rôle des comités de bassin et des commissions locales de l'eau (CLE)

Afin d'améliorer le système de **concertation** et de **participation** des acteurs de l'eau à tous les niveaux,

---

☞ L'Association Française des EPTB demande que les **Présidents d'EPTB et les Présidents de CLE soient représentés en tant que tels au Comité National de l'Eau, et aux Comités de bassin.**

---

Une **personnalité juridique** pourrait également être donnée **aux comités de bassin et aux CLE**, correspondant à leurs missions actuelles. Au-delà de leur rôle dans la concertation, leur rôle dans la **régulation de la politique de l'eau** (rôle d'arbitre) à l'échelle du bassin pourrait être mis en avant et reconnu, voire renforcé.

### 2.2. Confier le portage des SAGE à des structures de bassins

L'absence de porteur identifié constitue l'une des difficultés majeures pour l'émergence et l'élaboration des SAGE.

---

☞ Lorsqu'ils existent et qu'ils interviennent à l'échelle pertinente, **les EPTB, devraient se voir confier la maîtrise d'ouvrage des études d'élaboration puis le suivi de la mise en œuvre des SAGE.**

---

### 2.3. Renforcer la valeur juridique des SDAGE et des SAGE

Le projet de loi de transposition de la directive cadre européenne sur l'eau, actuellement en débat au Parlement, prévoit un renforcement de la valeur juridique des SAGE.

---

⇒ Il pourrait être envisagé d'aller plus loin, par **l'inscription des SAGE et des SDAGE dans le code de l'urbanisme qui obligerait la compatibilité des règles d'urbanisme avec ceux-ci.**

---

## Fiche 3 : Mettre en cohérence la politique de l'eau avec les autres politiques menées sur les bassins versants.

---

☞ Le débat national sur la réforme de la politique de l'eau, lancé par la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, est l'occasion de **mettre la politique de l'eau en perspective avec les autres politiques publiques**, et de **veiller à leur nécessaire mise en cohérence**.

---

### 1. Au niveau national

Alors que la **politique de l'eau donne lieu à débat**, les acteurs de la gestion de l'eau, doivent composer avec d'autres politiques législatives déjà bien définies aux plans national ou européen.

Qu'il s'agisse de **l'agriculture**, de la **production énergétique**, de **l'aménagement du territoire**, de **l'urbanisme**, ou du **tourisme** ... mais aussi des différentes politiques relatives à la **préservation des milieux naturels** (Espaces naturels sensibles, Natura 2000, Parcs Naturels, zones humides) nombreuses sont en effet les coordinations et compatibilités à mettre en place.

### 2. Sur les territoires des bassins versants

Les grandes politiques publiques ont favorisé comme « macro territoire », la montagne et le littoral qui disposent d'un cadre législatif spécifique, mais n'ont pas porté sur les cours d'eau et les vallées.

Plusieurs grands projets sont actuellement mis en œuvre par les Etablissements Publics *Territoriaux* de Bassin, qui vont au-delà de la simple gestion hydraulique des cours d'eau, en insistant sur les dimensions environnementale, sociale et économique (**Convention interrégionale pour le développement durable de la Dordogne, Contrat de Vallée Inondable du Doubs, Agenda Garonne, Plan Loire, Programme interrégional d'aménagement de la Vallée du Lot, SAGE...**).

---

☞ **Il conviendrait de s'appuyer sur ces grands projets de territoires, pour les renforcer là où ils existent, et pour s'en inspirer là où ils n'existent pas.**

---

### 3. Proposition : un projet national pour les fleuves et rivières

---

☞ Pour accorder la gestion de l'eau et des cours d'eau avec les différentes politiques publiques, dans une perspective de développement durable et à l'échelle des bassins versants, un **cadre législatif adapté pourrait être proposé**.

---

Ainsi, une loi cadre, pourrait, à l'instar des lois montagne et littoral, être **une loi d'aménagement avec de fortes implications en matière d'urbanisme**.

Cette loi aurait pour principal mérite de prendre en compte les **potentiels à la fois économique, social et environnemental liés à l'aménagement et à la gestion des cours d'eau**, dans une démarche de **développement durable**, et en considérant les espaces et structures naturels des fleuves comme **des infrastructures naturelles**.

## Fiche 4 : Mettre en place des modes de financements pérennes

- 
- ☞ La refonte de la politique de l'eau, la clarification et le transfert des compétences envisagés, doivent intégrer une réflexion de fond le plus en amont possible sur **les besoins et les modalités de financements** devant les accompagner.
  - ☞ **Un mode de financement pérenne doit être mis en place pour l'aménagement et la gestion des fleuves et des rivières de notre pays.**
- 

Le financement actuel de l'aménagement et de la gestion des fleuves et des rivières et des bassins versants repose principalement sur les collectivités territoriales, l'Etat, et les agences de l'eau.

Les modes de financement varient suivant les projets et les territoires, et pour certains ne sont pas inscrits dans la durée.

Cependant, les récentes évolutions législatives concernant les EPTB (loi sur les risques technologiques et naturels et projet de loi sur le développement des territoires ruraux) reconnaissent des compétences pour les EPTB ou envisagent des transferts de compétences en direction des collectivités (transfert du Domaine Public Fluvial).

**Les collectivités et leurs groupements ne pourront faire face à ces compétences ou ne se lanceront dans des expérimentations que si elles peuvent obtenir et dégager les moyens financiers nécessaires.**

Pour garantir des **financements pérennes pour les fleuves et rivières**, plusieurs pistes sont à explorer. Sans en privilégier une à ce stade, on peut citer, sur le modèle du mécanisme mis en place pour les Pays, de favoriser la contractualisation avec l'Etat et l'Agence de l'Eau. Le financement sur un territoire fluvial pourrait être ainsi conditionné à l'existence d'un **SAGE**. Le programme de mesures issu de ce schéma serait éligible au contrat de plan Etat-Région.

Les modalités de **participation des bénéficiaires** des politiques et actions de gestion et d'aménagement des fleuves et des rivières doivent également être repensées.

- 
- ☞ Il est proposé qu'une **mission d'information parlementaire** soit chargée d'examiner ces questions et de faire les propositions correspondantes.
  - ☞ **La Cour des Comptes** pourrait également être saisie de cette question.
-