

Philippe MARC
Avocat à la Cour

**La loi n°2006-1772
du 30 décembre 2006
sur
l'eau et les milieux aquatiques**

**Une loi de protection de l'environnement
et de rénovation institutionnelle**

**La nécessaire réflexion sur
l'affirmation du bassin versant
comme territoire de gestion**

juin 2007

EPTB
FBIB

Une nouvelle dynamique pour les fleuves et les rivières

Association Française
des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin

Préambule

Le vote et la mise en place d'une nouvelle loi est toujours un événement important.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques amène son lot d'évolutions dans le dispositif de la gestion de l'eau. Nombre d'entre elles concernent directement ou indirectement la vie des établissements publics territoriaux de bassin et de leurs membres : régions, départements et collectivités locales. Pour apprécier ces changements, l'Association Française des EPTB a réalisé une analyse de cette loi tant attendue.

Les EPTB sont des acteurs relativement récents dans le panorama de la gestion de l'eau. Ils sont les seuls à intervenir à l'échelle des bassins hydrographiques et leur action a été, il y a peu, reconnue dans le code de l'environnement. La LEMA vient préciser le rôle et le mandat de nos établissements et ouvrir de nouvelles perspectives. Mais, le débat autour des moyens qui doivent accompagner leur action reste entier...

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques nous permet néanmoins de faire un pas important vers la reconnaissance des fleuves et des rivières de France comme fait stratégique de l'aménagement du territoire. C'est l'objectif des EPTB.

Bernard CAZEAU
Sénateur de la Dordogne
Président du Conseil général
Président de l'Association Française
des EPTB

Sommaire

Introduction.....	4
1. La reconnaissance environnementale des cours d'eau.....	6
1.1. Les cours d'eau rendus plus facilement accessibles au public	7
1.2. L'entretien et la restauration des cours d'eau	7
1.3. Les cours d'eau reconnus comme axes de migration des poissons	9
1.4. La gestion quantitative des cours d'eau.....	10
1.4.1. <i>La réduction des impacts de l'hydroélectricité sur le fonctionnement naturel des cours d'eau.....</i>	10
1.4.2. <i>La gestion quantitative des prélèvements agricoles.....</i>	12
1.4.3. <i>La protection sanitaire des cours d'eau</i>	13
2. La rénovation de l'organisation institutionnelle de la politique de l'eau.....	14
2.1. Le renforcement de l'échelon national de la politique de l'eau	14
2.1.1. <i>La création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques</i>	14
2.1.2. <i>La revalorisation du rôle du Parlement</i>	16
2.1.3. <i>La place du Comité national de l'eau.....</i>	16
2.2. La confirmation du district comme échelon de droit commun de la politique de l'eau	14
2.2.1. <i>Le rôle renforcé du préfet coordonnateur dans le bassin</i>	16
2.2.2. <i>La planification : le SDAGE.....</i>	18
2.2.3. <i>L'agence de l'eau.....</i>	19
2.2.4. <i>Le Comité de bassin</i>	21
2.3. L'affirmation du bassin versant comme territoire de gestion opérationnelle de la politique de l'eau	22
2.3.1. <i>La planification du bassin versant : le SAGE.....</i>	22
2.3.2. <i>La confirmation législative des EPTB</i>	24
Conclusions.....	32
Perspectives.....	34

Introduction

Le 30 décembre 2006, la loi n°2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) conclut presque dix ans de débats et d'avant-projets de loi. Avec ce texte, la France se conforme à ses obligations communautaires, nées principalement de la directive 2000/60/CE dite directive cadre sur l'eau (déjà partiellement transposée par la loi du 21 avril 2004), et de la directive 2006/7/CE concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade. Cette loi est présentée par la Direction de l'Eau du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable comme un texte central de la politique française de l'eau qui en conforte les grands principes et optimise l'action publique (MEDD, Dossier de presse, 20/12/06). La mise en œuvre de cette loi va cependant nécessiter l'édiction de près de 75 décrets d'application.

La doctrine juridique est, quant à elle, plus réservée sur l'intérêt et la portée de ce nouveau texte de loi. Le Professeur JEGOUZO n'hésite pas à comparer cette loi à une «*loi balai*» ne prenant en compte que la partie des réformes qu'avaient laissées de côté les deux lois précédentes [la loi du 30 juillet 2003 et la loi du 21 avril 2004] (AJDA 18 juin 2007, p. 1163). La plupart des auteurs sont partagés entre des «*impatiens espoirs ou doutes résignés* » (C. RIBOT, revue du juriste environnement Avril 2007, p. 9), ou encore entre «*volontarisme et renoncements* » (S. CAUDAL et P. JANIN, Droit Administratif, Avril 2007, p. 11)

Divisée en cinq titres consacrés respectivement à la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques (Titre 1^{er}), à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement (Titre 2), aux dispositions relatives à la préservation du domaine public fluvial (Titre 3), à la planification et à la gouvernance (Titre 4) et à des dispositions finales et transitoires (Titre 5), la présente réforme s'établit autour de :

- la rénovation de l'organisation institutionnelle (notamment les agences de l'eau et le conseil supérieur de la pêche qui devient l'office national de l'eau et des milieux aquatiques),
- la lutte contre la pollution diffuse,
- la reconquête de la qualité écologique des cours d'eau,
- le renforcement de la gestion locale et concertée des ressources en eau,
- et la simplification et le renforcement de la police de l'eau.

De cette pluralité d'objectifs, il semble possible de dégager deux apports essentiels pour les EPTB. En effet, cette loi de 2006 :

- s'engage nettement dans une reconnaissance environnementale des cours d'eau en développant un régime juridique protecteur de l'eau et des milieux aquatiques. Cette loi consacre, d'une certaine manière, le travail engagé depuis des années par le réseau de l'Association Française des EPTB en faveur des fleuves et rivières. Cependant, cette loi ne confère pas aux cours d'eau, comme d'autres lois l'ont fait pour des entités géographiques structurantes comme la montagne et le littoral, de définition légale établie à partir de critères notamment environnementaux ainsi qu'un statut juridique approprié aux enjeux environnementaux (1).
- améliore la gouvernance dans le domaine de l'eau en réorganisant les logiques institutionnelles, ce qui s'est traduit par un renforcement de l'échelon national de la politique de l'eau, la confirmation de l'échelle du district comme le territoire de droit commun de la politique de l'eau et l'affirmation du bassin versant comme unité opérationnelle de la gestion de l'eau. De ce point de vue, la LEMA confirme « l'éclosion » des EPTB sur la scène de la politique de l'eau en tant qu'animateur et relais de celle-ci à l'échelle des bassins versants. Encore faudrait-il que le pouvoir réglementaire explicite les missions génériques reconnues par l'article L. 213-12 du Code de l'environnement (2).

1. La reconnaissance environnementale des cours d'eau

La LEMA, en raison des objectifs poursuivis, à savoir atteindre l'objectif ambitieux de bon état écologique des eaux d'ici 2015, doit être considérée, à bien des égards, comme une loi environnementale. Le titre 1^{er}, contenant 44 articles sur les 102 que compte cette loi, est dédié à la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques. Près de la moitié, des dispositions législatives concerne donc la protection environnementale des cours d'eau. Cette loi s'inscrit dans une continuité de textes qui ont eu pour effet ou pour objet de protéger les cours d'eau pour eux-mêmes. La loi « pêche » du 29 juin 1984 et la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 ont été, sans doute, les premières lois « non utilitaristes » des cours d'eau.

Avant d'envisager les différentes mesures instituées en faveur de la protection des cours d'eau, il convient d'émettre un regret relatif à l'occasion manquée de définir légalement la notion de cours d'eau en France en y intégrant des critères environnementaux.

Il n'existe pas, en effet, à ce jour, de définition légale des cours d'eau. Le silence de la loi a renvoyé cette définition à l'appréciation souveraine des juges du fond. Deux critères prétoriens servent actuellement à qualifier un cours d'eau. D'abord sont requises la présence et la permanence d'un lit naturel ; ensuite est exigée la permanence d'un débit suffisant pendant la majeure partie de l'année. Autrement dit, cette définition réduit les cours d'eau à de simples drains qui favoriseraient l'écoulement d'une matière première : l'eau.

Cette définition réifiée des cours d'eau est l'héritage de la conception civiliste des cours d'eau. Ils sont cumulativement des biens appropriés (articles 538 et 644 du Code civil : ainsi, distingue-t-on les cours d'eau domaniaux – propriété publique de l'Etat, pour l'instant - des cours d'eau non domaniaux – propriété privée des riverains) et des choses communes (article 714 du même Code au titre des eaux courantes).

Ce statut civil est le reflet de préoccupations éminemment et purement économiques et sociales attachées aux cours d'eau. Les cours d'eau assurent, en effet, le transport des marchandises, l'irrigation des cultures, la production hydroélectrique, l'alimentation en eau potable et servent d'exutoire pour les eaux usées... Cette définition jurisprudentielle oublie trop souvent qu'ils constituent également un habitat naturel pour une faune et une flore diversifiées.

Pourtant, avec l'émergence d'un droit de l'environnement consacré désormais au plus haut niveau de la hiérarchie des textes juridiques (la charte de l'environnement est désormais adossée à la Constitution), l'intégration dans la définition juridique des cours d'eau de critères environnementaux nous paraît devoir être une condition *sine qua non* de la mise en place d'une véritable politique de protection environnementale des cours d'eau.

En attendant cette évolution, il convient de relever l'apparition par agrégation d'un régime juridique environnemental propre à la qualification de cours d'eau. Ainsi, les cours d'eau domaniaux sont rendus accessibles au public (1.1). Ils doivent être entretenus pour contribuer au bon état écologique requis par la directive cadre sur l'eau et lutter contre les inondations (1.2). Ils sont désormais appréhendés comme des axes de migration des poissons (1.3). La gestion quantitative est perçue comme un enjeu à part entière de la qualité d'un cours d'eau (1.4). D'une façon générale, il convient d'insister sur l'affirmation d'une unité de protection des cours d'eau appuyée sur des considérations environnementales atténuant, dans une large mesure, les distinctions classiques issues du statut foncier - domanial et non domanial. Le statut juridique du lit du cours d'eau est en quelque sorte « secondarisé »

1.1. Les cours d'eau rendus plus facilement accessibles au public

Les cours d'eau domaniaux :

L'article L. 2131-2 du Code général de la propriété des personnes publiques est modifié de manière à **permettre aux piétons l'accès de la servitude de marchepied**. Jusqu'alors cette servitude était ouverte aux services gestionnaires du cours d'eau ou du lac domanial et aux pêcheurs. Le long des canaux de navigation, les pêcheurs et les piétons bénéficient également de cette mesure d'accès dans la mesure où l'exploitation de la navigation le permet.

Les cours d'eau non domaniaux :

Le régime de propriété privée des cours d'eau non domaniaux constituait un obstacle à l'accès de ces cours d'eau. L'article L. 212-2-2 du Code de l'environnement prévoit cependant **un droit de passage aux agents qualifiés sur les terrains des propriétaires de cours d'eau pour pouvoir procéder à toutes les mesures nécessaires à la mise en oeuvre et au suivi du programme de surveillance de l'état des eaux**. Cette disposition est principalement dictée par la nécessité de garantir un bon état des eaux sanctionné par une obligation de résultat, depuis la directive européenne sur l'eau et sa transposition dans notre droit interne par la loi du 21 avril 2004.

1.2. L'entretien et la restauration des cours d'eau

L'entretien régulier des cours d'eau constitue un enjeu pour le respect des objectifs de la directive cadre sur l'eau et pour la prévention des inondations. Le législateur a aligné, par un renvoi de l'article L. 2124-11 du CG3P aux articles L. 215-14 et L. 215-15 du Code de l'environnement, les obligations d'entretien des cours d'eau domaniaux sur celles des cours d'eau non domaniaux.

Il est à noter, en effet, que jusqu'à la loi du 30 décembre 2006, les obligations d'entretien du domaine public fluvial étaient plus limitées que celles des riverains des cours d'eau non domaniaux sur lesquels pèsent des contraintes plus lourdes, notamment en ce qui concerne le patrimoine piscicole. Pour les cours d'eau domaniaux, l'entretien du lit était une obligation *a minima* : un curage limité à ce qui est nécessaire pour maintenir la capacité naturelle d'écoulement des eaux. L'obligation de curage, connue sous le nom de "vieux fonds, vieux bords", dont la finalité première est le maintien des conditions d'écoulement en période de crue, répond à la problématique générale de la sécurité et de la sauvegarde des droits tiers. Ces opérations de curage, qui pouvaient si nécessaire être complétées par des opérations de nettoyage de tout ce qui pouvait obstruer le lit (végétation aquatique, troncs d'arbres, branches et autres déchets), devaient naturellement être menées sur l'ensemble du cours d'eau puisque l'écoulement des crues nécessite la mobilisation de la totalité de la capacité hydraulique du cours d'eau concerné. Sur les cours d'eau navigables, les ouvrages devaient être maintenus en état de fonctionnement. Sur les cours d'eau radiés ou déclassés, l'Etat ne devait engager aucune autres dépenses que celles nécessaires au maintien de la situation actuelle. Autrement dit, avec cette nouvelle définition environnementale de l'entretien, le propriétaire du domaine public fluvial a des contraintes d'entretien plus lourdes en terme d'intervention et d'investissement.

Pendant longtemps donc, la première des difficultés à laquelle ont été confrontés les gestionnaires de cours d'eau a résidé dans **la définition de la notion d'entretien** trop souvent assimilé à une opération de curage. Cette approche hydraulicienne n'était pas satisfaisante au regard des enjeux écologiques. La notion d'entretien est identique sur l'ensemble des cours d'eau. Il s'agit avec cette harmonisation de favoriser un entretien régulier et coordonné des cours d'eau. L'entretien a pour objectif, selon l'article L. 215-14 du Code de l'environnement, le maintien du profil d'équilibre du cours d'eau, de l'écoulement naturel de l'eau et le respect de l'équilibre des écosystèmes aquatiques. Cet entretien consiste à enlever les embâcles et les débris, flottants ou non, et à élaguer ou recéper la végétation des rives. Un plan de gestion pourra utilement être adopté pour notamment nuancer cette définition. En effet, les embâcles, parfois improprement qualifiés de « déchets flottants » par certains SDAGE, sont utiles au bon fonctionnement de l'écosystème aquatique.

Pour sa part, le propriétaire abstentionniste peut être astreint à réaliser cet entretien. L'article L. 215-16 précise, en effet, que si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier, la commune ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé. En toute hypothèse, lorsque l'entretien d'un cours d'eau non domanial est financé majoritairement par des fonds publics, le droit de pêche est exercé, pour une durée de cinq ans, par l'association de pêche et de protection du milieu aquatique agréée pour cette section de cours d'eau ou à défaut, par la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique. **Les opérations groupées d'entretien sont désormais menées dans le cadre d'un plan de gestion établi à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente et compatible avec le SAGE**, lorsqu'il existe (art. L. 215-15 du Code de l'environnement). L'autorisation de ce plan de gestion aura une validité pluriannuelle.

Il est précisé que **les collectivités territoriales, leurs groupements ou les syndicats mixtes ouverts peuvent prendre en charge cet entretien groupé en lieu et place des riverains**. Les EPTB ont la possibilité de mettre en place cette procédure. En pratique, certains EPTB mènent déjà depuis plusieurs années des opérations d'entretien et de restauration de cette nature. De ce point de vue, cette disposition constitue une validation de leur engagement. Cette disposition peut également être interprétée comme une incitation à la création de structures maîtres d'ouvrages de type EPTB. La référence à l'unité hydrographique cohérente vise, en effet, à adapter l'aire géographique de compétence du maître d'ouvrage pressenti aux enjeux de gestion notamment liés aux inondations.

Si les travaux d'entretien participent de la prévention des inondations, il pourra être envisagé de mobiliser le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Barnier ». Mises en place par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, les ressources de ce fonds sont constituées par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre les risques de catastrophes naturelles prévues par l'article L. 125-2 du Code des assurances. Les missions du fonds ont été élargies depuis sa création. Désormais, dans la limite de 55 millions d'euros par an, ce fonds peut contribuer au financement d'études et de 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. Le taux maximum d'intervention est fixé à 50% pour les études, à 40% pour les travaux de prévention et à 25% pour les travaux de protection.

1.3. Les cours d'eau reconnus comme axes de migration des poissons

La LEMA réforme les procédures de classement des rivières réservées au titre des poissons migrateurs. Les cours d'eau réservés sont les cours d'eau sur lesquels aucune autorisation ou concession n'est donnée pour des entreprises hydrauliques nouvelles. **La LEMA qui modifie l'article L. 214-17 du Code de l'environnement retient le critère de la continuité écologique pour procéder au classement des cours d'eau dans cette catégorie.** Il s'agit de préserver des cours d'eau quasi-naturels pour constituer une référence de très bon état écologique et des grands axes migrateurs tels que la Loire, la Dordogne, la Garonne, le Gave de Pau...

Les cours d'eau concernés par cette mesure sont les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux :

- en très bon état écologique,
- ou définis par les SDAGE comme jouant un rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique,
- ou dans lesquelles une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire.

Une deuxième liste de cours d'eau, partie de cours d'eau ou canaux sera établie dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs. Il s'agit de cours d'eau concernés par des passes à poissons.

Pour les autres cours d'eau, le renouvellement des titres des ouvrages existants (autorisation ou concession) est subordonné à des prescriptions permettant :

- de maintenir le très bon état écologique des eaux,
- de maintenir ou d'atteindre le bon état écologique des cours d'eau,
- ou d'assurer la protection des poissons migrateurs amphihalins.

A partir du 1^{er} janvier 2014, l'autorisation des ouvrages hydrauliques implantés sur des cours d'eau classés au titre de l'article L. 214-17 pourra être modifiée, sans indemnité de la part de l'Etat, dès lors que le fonctionnement de ces ouvrages ne permet pas la préservation des espèces migratrices vivant alternativement en eau douce et en eau salée.

L'ensemble des activités susceptibles d'avoir des impacts sur la morphologie et le régime hydraulique des cours d'eau devra être pris en compte dans le cadre de cette procédure.

1.4. La gestion quantitative des cours d'eau

1.4.1. La réduction des impacts de l'hydroélectricité sur le fonctionnement naturel des cours d'eau

Les débits réservés : la loi utilise le levier de la valeur des débits réservés pour imposer des contraintes de gestion plus draconiennes applicables aux ouvrages hydroélectriques. La LEMA apporte ainsi des assouplissements à l'application du principe du débit réservé institué par la loi « pêche » du 29 juin 1984. Désormais, l'article L. 214-18 du Code de l'environnement concerne les obligations relatives au débit réservé, c'est-à-dire le débit minimal que l'ouvrage doit laisser s'écouler dans le cours d'eau à son aval afin de garantir la vie, la circulation et la reproduction des espèces.

Ce débit réservé ne pourra être inférieur au dixième du module du cours d'eau. Pour les cours d'eau dont le débit naturel est supérieur à 80 mètres cubes par seconde, le débit minimal sera fixé au vingtième du module. L'ancienne rédaction induisait, en fait, une grande hétérogénéité de situations sur un même cours d'eau. La valeur du 1/10^{ème} du module n'était pas adaptée à toutes les situations, compte tenu des différents régimes hydrologiques des cours d'eau.

Trois dérogations à ces principes sont prévues :

- pour les cours d'eau présentant un fonctionnement atypique, une valeur inférieure de débit réservé pourra être fixée ;
- les autorisations ou concessions pourront définir des valeurs de débit minimal saisonnier à condition que la moyenne annuelle de ces valeurs ne soit pas inférieure au dixième ou au vingtième du module ;
- enfin, l'autorité administrative peut fixer temporairement des débits minimaux inférieurs pour les cours d'eau soumis à des étiages naturels exceptionnels.

La LEMA introduit un certain nombre de dispositions qui traduisent la volonté d'inscrire désormais les ouvrages hydroélectriques dans leur territoire et dans la communauté des usagers de la rivière. La LEMA semble vouloir revenir sur un certain nombre d'acquis assimilables par beaucoup d'usagers à des « rentes de situation ». Faut-il rappeler qu'EDF exploite à lui seul 80 % des installations hydroélectriques concessibles ?

Les ouvrages hydroélectriques ont, longtemps, été considérés comme bénéficiant d'un statut « à part » en raison non seulement du titre juridique sur lequel repose cette activité, la concession, et l'équilibre économique qui en découle, mais également du poids et du rôle de l'hydroélectricité dans le bilan énergétique national. La loi d'orientation de la politique énergétique du 13 juillet 2005 a retenu l'objectif indicatif d'atteindre une production intérieure d'électricité d'origine renouvelable de 21% de la consommation intérieure d'électricité totale à l'horizon 2010. La réalisation de cet objectif est très largement dépendante de la production des centrales hydroélectriques concessibles.

A ce sujet, il est important de relever que la LEMA a qualifié l'adaptation aux changements climatiques « d'objectif de la gestion équilibrée de la ressource en eau », élargissant ainsi la portée de l'article L. 211-1 du Code de l'environnement.

Pour autant, le statut de l'hydroélectricité, malgré son importance tant pour la production énergétique nationale que pour la lutte contre l'effet de serre, connaît des aménagements pour tenir compte des impératifs environnementaux et territoriaux.

Ainsi, l'article L. 214-9 du Code de l'environnement ouvre la possibilité d'affecter des débits à certains usages à partir des ouvrages hydroélectriques. La loi ne le permettait jusqu'alors que pour les ouvrages non régis par la loi du 16 octobre 1919 sur l'hydroélectricité. Le bénéficiaire de cette « tranche d'eau » peut être l'Etat, une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public. Les EPTB peuvent se porter candidats à l'affectation d'une tranche d'eau. Cette mesure avait été préconisée par l'Association Française des EPTB et les EPTB d'Adour-Garonne dans un rapport de décembre 2003 intitulé « les enjeux de l'hydroélectricité dans la gestion intégrée des bassins versants ». **Cette affectation confirme la vocation multi-usages des ouvrages hydroélectriques.**

Ce statut dérogatoire était conforté par un droit de préférence au renouvellement du titre de concession reconnu au concessionnaire prévu par l'article 13 de la loi du 16 octobre 1919. La LEMA supprime ce droit de préférence suite aux demandes de la Commission européenne. L'effet conjugué de la perte, pour EDF, de son statut d'établissement public, opérée par la loi n°2004-803 du 9 août 2004, et de la suppression du droit de préférence dont jouissait le concessionnaire sortant, conduit à l'organisation systématique de la mise en concurrence dans la procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques.

Par ailleurs, la LEMA renforce les sanctions contre les ouvrages hydroélectriques exploités sans titre de concession ou en méconnaissance des prescriptions du cahier des charges de la concession. La suppression du droit de préférence oblige à considérer avec circonspection l'information divulguée dans la presse au sujet des ouvrages hydroélectriques (Le Monde, 24 février 2007 et Capital mars 2007). Une centaine de barrages français présenteraient des risques immédiats. Selon un rapport confidentiel, le parc hydroélectrique, souvent vétuste, mérite de sérieux travaux. L'opérateur prévoit d'investir 500 millions d'euros sur la période 2007-2011. Histoire de décourager les éventuels candidats repreneurs...

Malgré ces différentes avancées, on peut regretter l'absence de mesures garantissant la gestion coordonnée des ouvrages hydroélectriques destinées notamment à permettre la réduction des éclusées par démodulation. Un amendement en ce sens a pourtant été porté par l'Association Française des EPTB. Le Ministre de l'Ecologie a considéré injustement que les règlements d'eau de chaque ouvrage devaient suffire à assurer cette coordination. La gestion des barrages dans une logique de chaîne demeure une priorité nécessaire à une gestion équilibrée des bassins versants. Aussi, en l'absence de plan d'ensemble, les EPTB devront être vigilants au moment des renouvellements des titres de concession pour faire valoir cet impératif.

1.4.2. La gestion quantitative des prélèvements agricoles

La LEMA prévoit de confier à un organisme mandataire qualifié la répartition des volumes d'eau d'irrigation. De telles actions collectives de gestion de la ressource existent déjà sur des bases contractuelles (SAR, ASA...) et leur efficacité est démontrée. L'organisme mandataire est alors le titulaire de l'autorisation. Les EPTB pourraient prétendre à devenir cet organisme mandataire, sous réserve de ne pas disposer d'organismes agricoles aptes à assurer cette mission.

Cette mesure exige de délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation seront délivrées à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants. Cette mesure vise à favoriser la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation afin de restaurer l'équilibre quantitatif sur certains bassins.

Cette mesure participe d'une rationalisation de la gestion de l'eau. Elle ne peut se concevoir que dans la mesure où les collectivités publiques sont en capacité de garantir la ressource en eau aux agriculteurs. Or, dans certains bassins, on observe des déficits chroniques qui influencent directement la courbe de tarissement de la rivière. Sans création de ressources nouvelles et une gestion drastique de la demande en eau, la volonté de restaurer un équilibre risque de rester un vœu pieux et une lettre morte.

1.4.3. La protection sanitaire des cours d'eau

La LEMA envisage la modification de certaines pratiques agricoles dans des zones de sauvegarde quantitative, en amont de captages d'eau potable.

Même si le législateur ne parle pas de sanctuarisation de certaines parties du territoire comme le faisait le rapport MIQUEL sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France (session 2002-2003), c'est pourtant bien cette idée qui est retenue par la LEMA qui prévoit de :

« délimiter, le cas échéant, après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, ainsi que des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou de bon potentiel ».

2. La rénovation de l'organisation institutionnelle de la politique de l'eau

Le titre 4 de la LEMA relatif à la planification et à la gouvernance dans le domaine de l'eau introduit un certain nombre de dispositions visant :

- à renforcer l'échelon national de la politique de l'eau avec la création de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (1),
- à confirmer le district comme échelon de droit commun de la politique de l'eau (2),
- à affirmer le bassin versant comme territoire de gestion opérationnelle de la politique de l'eau (3).

2.1. Le renforcement de l'échelon national de la politique de l'eau

2.1.1. La création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques

La LEMA supprime le Conseil Supérieur de la Pêche pour le remplacer par l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) doté du statut d'établissement public national à caractère administratif.

L'article L. 213-2 du code de l'environnement prévoit que l'ONEMA a pour mission de mener et de soutenir, au niveau national, des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole. La dimension nationale signifie que l'office représentera, aux côtés de la direction de l'eau recentrée sur des missions proprement régaliennes, le second bras armé concourant à l'exercice des missions nationales dans le domaine de la politique de l'eau.

La mission de l'office déborde largement celle assurée, jusqu'alors, par le Conseil Supérieur de la Pêche (CSP), à savoir la « *mise en valeur et la surveillance du domaine piscicole national* », selon l'article L. 434-1. L'article R. 234-2 précisait, en outre, que le conseil « *contribue au maintien, à l'amélioration et à la mise en valeur du domaine piscicole national par une gestion équilibrée dont la pêche constitue le principal élément* » et qu'il est également « *chargé de la promotion et du développement de la pêche* ». Les missions du CSP se sont étendues au fil du temps, notamment depuis la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles, à la surveillance de l'ensemble des milieux aquatiques superficiels d'eau douce. Cette activité de surveillance a progressivement pris le pas sur ses autres missions. Les gardes-pêche sont commissionnés pour la police de la pêche et pour la police de l'eau et assurent aujourd'hui 95 % des constats relatifs à la police de l'eau.

Le statut d'établissement public reconnu à l'ONEMA permet plus de souplesse de fonctionnement et une meilleure association des acteurs de l'eau à la définition et la mise en oeuvre de la politique nationale de l'eau.

Le deuxième alinéa de l'article L. 213-2 précise ainsi les missions de l'ONEMA : « À ces fins, notamment, il participe à la connaissance, la protection et à la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques, ainsi que de leur faune et de leur flore, et contribue à la prévention des inondations. Il apporte son appui aux services de l'État, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en oeuvre de leurs politiques. Il assure la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Les collectivités territoriales ou leurs groupements sont associés, à leur demande, à la constitution de ce système d'information. L'office [...] conduit ou soutient des programmes de recherche et d'études qui sont communs à tous les bassins ou revêtent un intérêt général, en particulier sous la forme de concours financiers à des personnes publiques ou privées. Il mène et soutient des actions nationales de communication et de formation. »

Les missions ainsi confiées à l'ONEMA, outre l'appui qu'il lui revient d'apporter à l'action de l'Etat, notamment déconcentrée, s'agissant de police de l'eau et de la pêche, **peuvent se lire comme répondant à plusieurs fonctions, à la jonction des objectifs communs poursuivis par l'État et les institutions de bassin :**

- **l'animation d'une politique de l'eau partenariale.** L'objectif est d'institutionnaliser, au niveau national, le modèle partenarial des institutions de bassin. Il s'agit de mettre en place, à ce niveau, un pôle d'animation d'une politique de l'eau concertée, associant les partenaires représentés dans les comités de bassin (État, collectivités locales, usagers, société civile). La tutelle des agences de l'eau restant de la compétence de l'administration, l'ONEMA privilégiera, dans ses modalités de fonctionnement, le mode « inter-bassins », en excluant tout système hiérarchique ou pyramidal entre lui et les agences et en garantissant une solidarité financière entre les bassins ;
- **les études, les recherches et la connaissance pour permettre l'évaluation.** Ces missions non régaliennes (banques de données, systèmes d'information, études et recherches à caractère général ...), aujourd'hui exercées notamment par la direction de l'eau, seront transférées à l'ONEMA. L'office permettra ainsi, notamment, de regrouper des moyens aujourd'hui épars, pour améliorer l'efficacité du système et générer des gains de productivité, dans un domaine rendu indispensable pour la bonne application de la directive cadre européenne sur l'eau ;
- **la communication et l'information générale.** C'est-à-dire ne présentant pas un caractère local. Notamment, la progression inéluctable des charges qui pèseront sur les consommateurs d'eau, dans un avenir prévisible, exigera une démarche continue de développement de l'information et de sensibilisation du public sur ces questions.

Le décret n°2007-443 du 25 mars 2007 relatif à l'office national de l'eau et des milieux aquatiques précise que l'action de l'ONEMA à ces différents échelons territoriaux complète celle des services de l'Etat et des agences de l'eau. L'ONEMA assiste notamment les comités de bassin pour la réalisation de l'analyse des incidences des activités sur l'état des eaux ainsi que des analyses économiques des utilisations de l'eau prévues par l'article L. 212-2-1.

2.1.2. La revalorisation du rôle du Parlement

L'intervention du Parlement dans la politique de l'eau est renforcée. Il lui appartient désormais de définir tous les six ans les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau et de fixer le plafond global de leurs dépenses correspondantes ainsi que celui de leurs contributions à l'ONEMA (art. L. 213-9-1 al. 2). L'exécution du programme pluriannuel des agences faisant état des recettes et des dépenses devra être l'objet d'un rapport annuel annexé au projet de loi de finances. Le Parlement définit désormais les règles de l'assiette des redevances et en encadre le taux conformément à la Constitution.

2.1.3. La place du Comité national de l'eau

L'article L. 213-1 du Code de l'environnement définit les missions de ce comité. Il a un rôle exclusivement consultatif. Il donne, en effet, son avis sur les circonscriptions géographiques des bassins et sur tout problème commun à deux ou plusieurs bassins ou groupements de bassins, sur tous projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national ainsi que sur les grands aménagements régionaux, sur les projets de décret concernant la protection des peuplements piscicoles, sur le prix de l'eau facturé aux usagers et la qualité des services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

La place de ce Comité est étonnamment réduite. Sa composition et sa fonction le désignent pourtant comme un 7^{ème} Comité de bassin à l'échelle nationale. Il est, dès lors, souhaitable, dans un souci de transparence et de renforcement de la politique de l'eau à cet échelon, de lui donner un véritable statut de « Parlement national de l'eau » avec des missions de contrôle et d'instruction. Avec l'apparition de l'ONEMA, il nous semble opportun de disposer, à côté de la Direction de l'eau, d'une instance de vérification et de proposition. En outre, l'autre intérêt est de favoriser une « verticalisation » de la politique de l'eau qui permette des « allers retours » réguliers entre le national et le local.

Le comité national de l'eau pourrait bénéficier du statut d'autorité administrative indépendante qui aurait pour mission de réguler la politique de l'eau. Il s'agit, en outre, avec ce statut, d'insister sur la dimension économique de l'eau qui est, encore trop souvent, malgré les nombreuses déclarations, au stade des balbutiements.

2.2. La confirmation du district comme échelon de droit commun de la politique de l'eau

La confirmation du district comme échelon de droit commun par la LEMA s'inscrit pleinement dans le droit fil du décret n°2005-636 du 30 mai 2005 relatif aux compétences des différentes administrations dans le domaine de l'eau et au renforcement des pouvoirs du préfet coordonnateur de bassin et de sa circulaire en date du 22 mars 2006. De ce point de vue, la LEMA a suivi le mouvement amorcé par le pouvoir réglementaire.

2.2.1. Le rôle renforcé du préfet coordonnateur dans le bassin

Ce renforcement n'est pas le fait de la LEMA, mais de la loi du 21 avril 2004 portant transposition de la DCE. Toutefois, nous ne pouvons laisser sous silence cet acteur majeur en abordant cette échelle du district. La mise en oeuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau place le préfet coordonnateur de bassin au coeur du dispositif institutionnel. Ce dernier est l'autorité compétente au sens de la directive.

Le décret de 2005 renforce par conséquent son rôle, notamment pour la révision des SDAGE et l'élaboration des programmes de mesure. Pour ce faire, il s'appuie sur les services déconcentrés de l'Etat mais aussi sur l'agence de l'eau qui contribue de manière importante à la réalisation de ces opérations.

Le préfet coordonnateur de bassin doit veiller à une mise en cohérence de l'action du bassin et des échelons administratifs régionaux et départementaux. Celle-ci s'appuie sur un partage de la connaissance des territoires dans le domaine de l'eau tant de l'agence de l'eau que des services déconcentrés de l'Etat.

Le Préfet coordonnateur de bassin dispose des pouvoirs suivants :

- rendre un avis sur les dossiers de police de l'eau concernant des projets nécessitant une coordination interrégionale, pour lesquels il est obligatoirement saisi par le préfet de département concerné ;
- délimiter les zones vulnérables et les zones sensibles avec le concours des préfets de département et en concertation avec les principaux acteurs concernés. Ces procédures sont désormais harmonisées et sécurisées ;
- renforcer, si nécessaire, les prescriptions techniques générales au titre de la police de l'eau pour tout ou partie du bassin ;
- les articles L. 122-7 et R. 122-19 du code de l'environnement précisent que le préfet coordonnateur de bassin est l'autorité administrative compétente en matière d'environnement pour l'évaluation environnementale des SDAGE. A ce titre, il est chargé d'émettre un avis sur le projet de schéma qui fera partie du dossier soumis à la consultation du public.

Dans l'exercice de cette mission essentielle, le préfet coordonnateur de bassin s'appuie, d'une part, sur la commission administrative de bassin et, d'autre part, sur le DIREN, délégué de bassin.

La commission administrative de bassin aide le préfet coordonnateur de bassin à la mise en oeuvre de la directive-cadre sur l'eau. Elle permettra de s'assurer de la cohérence du SDAGE et du programme de mesures avec les plans d'action des services de l'Etat dans les départements et dans les régions, en matière de police de l'eau, de police des installations classées et de police de la pêche. Elle sera également consultée sur le projet de schéma directeur de prévision des crues. Elle se substitue à la mission déléguée de bassin qui est supprimée.

Dans chaque bassin, le directeur régional de l'environnement placé auprès du préfet coordonnateur de bassin assure, sous son autorité, la fonction de délégué de bassin. A ce titre, il assiste le préfet coordonnateur de bassin dans l'exercice de ses missions, assure le secrétariat de la commission administrative de bassin, anime et coordonne l'action des services déconcentrés de l'Etat intervenant dans le domaine de l'eau. Il apporte également conseil et assistance technique aux organismes de bassin qui sont les conseils d'administration et les comités de bassin des agences de l'eau.

2.2.2. La planification : le SDAGE

Les SDAGE ont été révisés pour valoir plan de gestion au sens de la DCE. Le programme de mesures doit notamment intégrer un véritable plan d'action de la police de l'eau et des milieux aquatiques, de la police de la pêche et de la police des installations classées. Celui-ci sera décliné au niveau régional au travers de la politique régionale de l'eau des DIREN, de la politique régionale de l'inspection des installations classées des DRIRE, et au niveau départemental au travers des plans d'action des services déconcentrés de police de l'eau. Une cohérence et une synergie entre ce volet réglementaire du programme de mesures et le volet financier, principalement constitué par le programme d'intervention de l'agence de l'eau, sont indispensables.

La planification dans le domaine de l'eau est, depuis la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, hiérarchisée en fonction de la cohérence des territoires hydrographiques. Le SDAGE définit les orientations fondamentales permettant d'obtenir une gestion équilibrée de la ressource en eau, compte tenu des objectifs formulés par l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, des enjeux identifiés à l'échelle du bassin (district). Le SAGE concerne une échelle territorialement plus pertinente que le SDAGE (un bassin, un sous-bassin, un cours d'eau).

La directive cadre sur l'eau prévoit que des "districts hydrographiques" doivent être mis en place à l'échelle des grands bassins. Sur chacun de ces districts doivent être élaborés, d'ici 2009, des "plans de gestion" définissant les objectifs à atteindre et des "programmes de mesures", définissant les actions nécessaires, dont la mise en oeuvre sera coordonnée par des "autorités compétentes".

Les SDAGE couvrent les thèmes de la DCE et donc ceux des "plans de gestion". Ils concernent tous deux les mêmes entités géographiques et impliquent chacun un processus de concertation et de consultation spécifique. C'est donc tout logiquement que le SDAGE est devenu **l'instrument français de la mise en oeuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'eau**. Il passe ainsi d'un statut de document d'orientation à celui d'un document de programmation.

2.2.3. L'agence de l'eau

Sa composition est redéfinie à l'article L. 213-8-1 du Code l'environnement. L'agence de l'eau est administrée par un conseil d'administration composé :

- 1^o d'un président nommé par décret ;
- 2^o de représentants désignés par les représentants des conseils généraux et régionaux et, majoritairement, de représentants des communes ou de leurs groupements compétents dans le domaine de l'eau ;
- 3^o de représentants désignés par les représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées ;
- 4^o de représentants de l'Etat ou de ses établissements publics ;
- 5^o d'un représentant du personnel de l'agence.

Les catégories mentionnées aux 2^o, 3^o et 4^o disposent d'un nombre égal de sièges.

Le législateur a également précisé les missions des agences de l'eau. En vertu du nouvel article L. 213-8-1 du Code de l'environnement, l'agence de l'eau met en oeuvre les SDAGE et les SAGE, en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.

Le nouvel article L. 213-6 du Code de l'environnement toilette les missions des agences de l'eau.

« L'agence contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement.

L'agence attribue des subventions et des avances remboursables aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins directement effectués par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence.

L'agence attribue des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales.

Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'agence peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents.

Le programme pluriannuel de l'agence de l'eau prend en compte les aménagements réalisés par les exploitants agricoles dans les zones de montagne en matière de prévention de la pollution de l'eau dans les bassins situés à l'amont des zones de captages actuels ou futurs destinés à l'alimentation en eau potable, ainsi que ceux définis en zone de montagne dans le cadre de programmes d'actions concertés et nécessaires pour atteindre les objectifs de qualité définis par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux ou par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ».

Le programme 2007-2012 est le premier programme de mise en œuvre de la DCE. Il a pour orientation :

- la restauration des milieux aquatiques,
- la réduction de la vulnérabilité à la sécheresse,
- la lutte contre les pollutions diffuses,
- la protection du littoral,
- la solidarité envers les communes rurales.

L'article L. 213-9 du Code de l'environnement précise que les ressources financières de l'agence de l'eau sont constituées, notamment, des redevances perçues en application des articles L. 213-10 et suivants et qui concernent :

- la pollution de l'eau,
- la modernisation des réseaux de collecte,
- la pollution diffuse,
- le prélèvement sur la ressource en eau,
- le stockage d'eau en période d'étiage,
- l'obstacle sur les cours d'eau,
- la protection du milieu aquatique.

Le programme pluriannuel d'intervention de chaque agence de l'eau détermine les domaines et les conditions de son action et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre.

Il convient de noter que les agences de l'eau pourront désormais être maîtres d'ouvrage dans le cadre de la mise en œuvre des orientations du programme pluriannuel d'intervention défini pour les années 2007-2012. Elles peuvent, par exemple :

- 7° : mener et favoriser des actions de préservation, de restauration, d'entretien et d'amélioration de la gestion des milieux aquatiques et des zones humides,
- 10° : mener et soutenir des actions d'information et de sensibilisation dans le domaine de l'eau et de la protection des milieux aquatiques auprès du public et en particulier dans les établissements scolaires en favorisant l'engagement de ces derniers dans ce domaine,
- 12° : mener et soutenir des actions de coopération internationale permettant d'atteindre les objectifs du sommet mondial du développement durable d'août-septembre 2002 et de favoriser la coopération entre organismes de gestion de bassin hydrographiques.

2.2.4. Le Comité de bassin

Sa composition est révisée dans le sens d'un renforcement de la présence des intérêts locaux.

Dans chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques visé à l'article L. 212-1, il est créé un comité de bassin constitué :

- pour 40 %, d'un premier collège composé de représentants des conseils généraux et régionaux et, majoritairement, de représentants des communes ou de leurs groupements compétents dans le domaine de l'eau ;
- pour 40 %, d'un deuxième collège composé de représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées ;
- pour 20 %, d'un troisième collège composé de représentants de l'Etat ou de ses établissements publics concernés.

Les règles de désignation du Président du Comité de bassin sont désormais inscrites dans la loi. Ainsi, le président est élu par les représentants des deux premiers collèges, confirmant la pratique de l'abstention du collège de l'Etat.

La fonction consultative du Comité de bassin est considérablement élargie. Il peut être consulté sur l'opportunité d'actions significatives d'intérêt commun au bassin.

La LEMA définit également les relations entre le Comité de bassin et l'Agence de l'eau. Le Comité de bassin définit les orientations de l'action de l'agence de l'eau et participe, dans les conditions fixées à l'article L. 213-9-1, à l'élaboration des décisions financières de cette agence. Ainsi, les délibérations du conseil d'administration de l'agence de l'eau relatives au programme pluriannuel d'intervention et aux taux des redevances sont prises sur avis conforme du comité de bassin, dans le respect des dispositions encadrant le montant pluriannuel global de ses dépenses et leur répartition par grand domaine d'intervention. Elles font l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des finances, pris après avis du Comité national de l'eau.

Il est tout à fait étonnant de constater que le comité de bassin, au pouvoir étendu et renforcé, ne dispose d'aucun statut juridique. Il n'est ni une collectivité territoriale, ni un établissement public ; c'est une assemblée *ad hoc*. Compte tenu de son rôle dans la politique de l'eau, le législateur ne pourra pas longtemps faire l'économie de cette réflexion. Nous proposons de considérer le Comité de bassin, tout comme les commissions locales de l'eau (CLE) et le comité national de l'eau (CNE), comme des autorités administratives indépendantes (AAI). Cette évolution s'accompagnerait d'une « verticalisation » de la politique de l'eau où nous trouverions au sommet le CNE et à la base les CLE, le Comité de bassin serait notamment l'instance relais entre l'échelon national et l'échelon local.

L'article L. 213-8 du Code de l'environnement (article 82 de la LEMA) prévoit, en effet, que « *les membres des 3 collèges des représentants des collectivités territoriales, majoritairement les élus des communes, des représentants des usagers de l'eau et de l'administration d'Etat, représentant un sous bassin peuvent se constituer en commission territoriale. Elle a pour mission de proposer au Comité de Bassin les priorités d'action nécessaires à ce sous bassin et de veiller à l'application de ces propositions* ».

Ces commissions territoriales sont les héritières des commissions géographiques constituées de façon empirique dans les différents comités de bassin. Cette mesure participe de la reconnaissance des sous-bassins comme unité de gestion et de suivi des politiques publiques.

2.3. L'affirmation du bassin versant comme territoire de gestion opérationnelle de la politique de l'eau

Le bassin versant s'affirme comme le territoire de gestion opérationnelle du territoire hydrographique. Cette affirmation passe par le renforcement de la valeur juridique du SAGE et la confirmation du rôle des EPTB.

2.3.1. La planification du bassin versant : le SAGE

Le **SAGE**, en vertu de l'article L. 212-3 du Code de l'environnement, dresse un constat de l'état de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Il fixe les objectifs d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eaux superficielles et souterraines et de l'écosystème aquatique, ainsi que la préservation des zones humides. Le SAGE énonce des priorités d'intervention en fonction des enjeux identifiés au sein de la commission locale de l'eau (CLE). Cette planification vise donc la gestion équilibrée de la ressource en eau respectueuse des objectifs de qualité et de quantité définis par les SDAGE.

Avec la loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000-60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, **le législateur intègre les impératifs de protection de l'eau au droit de la planification urbaine**. Ces schémas de planification de l'eau constituent désormais des documents juridiques de référence pour les politiques d'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

En effet, la place de la gestion de l'eau dans la planification territoriale a évolué dans le temps. Au sujet de l'opposabilité des SAGE et des SDAGE, la loi du 3 janvier 1992 avait opéré une distinction entre les programmes et les décisions qui relèvent du domaine de l'eau et pour lesquels s'appliquait une exigence de compatibilité, et ceux qui n'en relèvent pas et qui sont soumis à une simple exigence de prise en compte. La situation variait selon que la décision administrative intervenait dans le domaine de l'eau ou non. La circulaire du 15 octobre 1992 avait précisé la notion de « décisions administratives dans le domaine de l'eau » en établissant une liste non exhaustive des décisions concernées. Cette notion vise les installations, ouvrages, travaux soumis à autorisation ou déclaration définis dans la nomenclature « eau », les prescriptions nationales ou particulières fixées par le décret d'application de l'article 9 de la loi sur l'eau, les installations classées pour la protection de l'environnement, les périmètres de protection des captages...

C'est au moment où la jurisprudence lève enfin les incertitudes planant sur la portée de ces distinctions (CE, 9 juin 2004, Assoc. « Alsace Nature » du Haut-Rhin ; CE, 28 juillet 2004, Assoc. De défense de l'environnement et autres) que la loi change. **Désormais, les documents d'urbanisme, le SCOT, le POS et le PLU, les cartes communales en particulier, sont soumis à une obligation de compatibilité « avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité » définis par le SDAGE en application de l'article L. 212-1 du Code de l'environnement, ainsi que les « objectifs de protection » définis par le SAGE en application de l'article L. 212-3 du même Code.**

Il s'agit, en réalité, d'une obligation de compatibilité différée, en ce sens que le PLU ou le SCOT existant n'a pas à être rendu compatible avec un nouveau SDAGE ou SAGE dès son entrée en vigueur, mais seulement au terme d'un délai de trois ans, ménageant ainsi un temps d'adaptation. La même règle devrait s'appliquer aux Chartes de Pays et des Parcs. La notion de compatibilité tolère une adaptation de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure. La Doctrine juridique considère que « le rapport de compatibilité ne suppose pas d'exiger que les décisions en respectent scrupuleusement toutes les prescriptions, mais plutôt que ces décisions ne fassent pas obstacle à ses orientations générales ».

Le SAGE est confirmé dans sa valeur juridique par rapport aux autres planifications du territoire. Ainsi, l'article L. 515-3 du Code de l'environnement prévoit que « le schéma départemental des carrières doit être compatible ou rendu compatible dans un délai de trois ans avec les dispositions du SDAGE et du SAGE ».

En tout état de cause, les mesures d'exécution prises dans le cadre d'une réglementation inférieure doivent contribuer à la mise en œuvre de la norme supérieure et non la remettre en cause. Pour qu'il y ait incompatibilité, il faut que l'écart observé entre les deux normes soit considéré comme substantiel. La jurisprudence en matière d'urbanisme nous apporte un éclairage intéressant en analysant la compatibilité comme « la non contradiction avec les options fondamentales du schéma ».

Ce renforcement de la portée juridique des SDAGE et des SAGE s'explique principalement par la nature des obligations de qualité. La DCE impose, en effet, une obligation de résultat de bon état écologique des eaux. La France aura à rendre compte de la qualité de ses fleuves et rivières et, pour ce faire, il lui appartient de s'assurer de la compatibilité du développement urbain avec la sensibilité du milieu aquatique.

La LEMA renforce la valeur juridique des SAGE en les rendant opposables aux tiers. L'article L. 212-5-2 du Code de l'environnement dispose « *lorsque le schéma a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L. 214-2. Les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma, prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives, doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les conditions et les délais qu'il précise* ».

L'article L. 212-6 du même code prévoit que « *la commission locale de l'eau soumet le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux à l'avis des conseils généraux, des conseils régionaux, des chambres consulaires, des communes, de leurs groupements compétents et, s'il existe, de l'établissement public territorial de bassin ainsi que du comité de bassin intéressés. Hormis celui du comité de bassin, ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois. Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est soumis à enquête publique. A l'issue de l'enquête, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des observations, est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département et son arrêté d'approbation est publié. Le schéma est tenu à la disposition du public*».

2.3.2. La confirmation législative des EPTB

Depuis leur apparition dans le champ législatif, **les EPTB sont régulièrement investis de nouvelles responsabilités.**

- La loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dite loi sur « les risques », leur confère **une compétence en matière de gestion équilibrée de la ressource en eau et de prévention des inondations.**
- La loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau) prévoit que **les EPTB soient consultés, pour avis, sur les SDAGE et les SAGE.**
- La loi n°2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux assigne une nouvelle compétence aux EPTB : **la préservation et la gestion des zones humides.**

Enfin, la LEMA du 30 décembre 2006 vise expressément les EPTB dans plusieurs articles (6, 75, 76, 78 et 82) :

- 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 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 212-6 du même Code qui prévoit leur consultation pour **avis sur le projet de SAGE** ;

- article 82 modifiant l'article L. 213-9-22 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.

Cette affirmation législative des EPTB les a érigés au rang de partenaires réguliers et privilégiés de l'Etat et de l'Agence de l'eau dans l'ensemble des domaines dans lesquels ils interviennent. **En l'espace de quatre ans, les EPTB sont passés du statut d'« invisibles » de la politique de l'eau, intervenant sur la base de compétences facultatives, à celui d'acteurs institutionnels agréés par l'Etat bénéficiant de compétences obligatoires conférées par le législateur.** Le terme EPTB est devenu désormais une « appellation d'origine contrôlée ».

Cette labellisation s'est accompagnée d'une tentative de définition de la notion d'EPTB qu'a rappelée Monsieur André FLAJOLET, le député rapporteur de la LEMA. Il indiquait que les EPTB ne « *sauraient en aucun cas devenir des centres de définition de cette politique de l'eau. [...] Tout laisse aujourd'hui penser que le législateur a entendu créer les EPTB uniquement comme un outil technique et non comme un centre politique* ». Les EPTB seraient, en quelque sorte, les maîtres d'œuvre de la politique de l'eau à l'échelle des bassins versants.

La réalité des EPTB est, toutefois, plus complexe. Si la nature de leur intervention est par essence technique, leur composition est éminemment politique. Leur conseil d'administration est composé de conseillers généraux, parfois régionaux. Des sénateurs et députés occupent des fonctions à responsabilité au sein de ces établissements. Cette double dimension est affirmée par le décret n°2005-115 du 7 février 2005 et l'arrêté du 7 février 2005 qui ont pour objet, notamment, de définir les modalités de reconnaissance officielle des EPTB. La circulaire MEDD/SDMAGE/BPIGR/CCG n°1 du 9 janvier 2006 en précise les modalités de mise en œuvre tout en précisant les spécificités de ces établissements par rapport aux autres groupements de collectivités existants.

Cette circulaire retient deux familles de critères qui permettent de définir un EPTB :

- **les statuts** qui renvoient à leur structuration juridique et à leur périmètre d'intervention,
- **les compétences** qui déterminent leur vocation de gestionnaire du bassin versant.

2.3.2.1. Le statut des EPTB

Sur le plan statutaire, les EPTB sont des établissements publics. Le procédé de l'établissement public implique la création d'une nouvelle personne morale de droit public, distincte de celle des collectivités territoriales. A 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, voire parfois communes).

Sur le plan statutaire, le regroupement de ces collectivités territoriales peut, désormais, 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 est caduque.

Sur le plan administratif, la question du classement démographique des EPTB est importante et non résolue. Le classement démographique des EPTB déterminerait les possibilités de création de postes et les modalités de recrutement et de déroulement de carrière des emplois administratifs et techniques, en particulier des emplois de direction. Le classement démographique des EPTB est établi à partir de trois critères cumulatifs : le budget annuel de la collectivité, les compétences et la strate de population concernée (nombre d'agents encadrés : art. 47 et 53 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et décret n°2000-487 du 2 juin 2000). Ces critères ont été principalement définis pour les communes ou les regroupements intercommunaux. Or, ils se révèlent inadaptes aux EPTB.

Aussi, l'Assemblée Générale de l'Association Française des EPTB du 30 mars 2005 avait souhaité que le critère relatif à la population soit pondéré par la superficie du bassin versant.

Aussi, dans cette phase de reconnaissance officielle des EPTB, cet aspect du sujet devra être impérativement traité, au cas par cas, faute de texte traitant de cette question, par le préfet coordonnateur de bassin, au moment de la délimitation du périmètre d'intervention des EPTB.

Le périmètre d'intervention participe également de la définition organique de ces établissements. La circulaire de 2006 précise, à ce sujet, 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 du 9 janvier 2006 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-deça 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 certains 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 des collectivités non adhérentes 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.

La politique de l'eau se caractérise par une multiplicité de territoires de gestion, à tel point qu'il est possible de parler de « *territoires gigognes* ». **Le bassin versant est une échelle territoriale intermédiaire entre le district et la région qui s'inscrit dans une logique de pyramide renversée.** Ainsi, se superposent dans la gestion de l'eau sept niveaux d'intervention différents :

échelles	
district	Agence de l'Eau, Comité de Bassin, Préfet coordonnateur de bassin
bassin versant	EPTB
régionale	Conseil régional
départementale	Conseil général
supra-communale	Pays, Parcs
intercommunale	Communauté de communes et d'agglomérations, Syndicat de rivières
communale	Commune

A chaque échelle d'intervention son ou ses acteurs. Les EPTB sont, à ce jour, les seules structures positionnées sur cette échelle territoriale qu'est le bassin versant.

Cet empilement d'échelles territoriales peut donner, toutefois, une impression de confusion et de complexité à la politique de l'eau. Il convient de préciser que cette organisation territoriale obéit au principe de subsidiarité qui commande qu'une compétence ne soit exercée au niveau supérieur que lorsque le niveau inférieur n'est pas à même de l'assurer.

2.3.2.2. Les compétences des EPTB

Il convient de bien mesurer les conséquences juridiques de cette reconnaissance législative des EPTB. Le législateur a souhaité leur conférer un statut et un régime juridiques spécifiques. Ils ne peuvent plus dès lors être considérés, par une lecture extensive, comme de simples regroupements de collectivités territoriales au même titre que, par exemple, les syndicats de rivières dont l'existence repose sur le seul Code général des collectivités territoriales¹. Les EPTB ont une dimension environnementale du fait de leur inscription dans le Code de l'environnement. Les EPTB n'ont de compétences que celles qui leur ont été expressément attribuées par le Code de l'environnement. A ce titre, ils constituent de véritables établissements publics environnementaux.

Ainsi, la circulaire de 2006 définit la spécificité des EPTB par les compétences exercées par ces établissements. Les compétences des EPTB sont définies par l'article L. 213-12 du Code de l'environnement, article unique de la section relative aux organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage. **L'EPTB a donc pour objet de faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau, la prévention des inondations, la préservation et la gestion des zones humides.**

Par ailleurs, les EPTB peuvent mettre en œuvre les dispositions de l'article L.211-7 du Code de l'environnement pour assurer la **maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux.**

La loi reconnaît également aux EPTB une compétence **consultative**. A 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 effectués dans le périmètre de l'EPTB dès lors que ces travaux dépassent le seuil de 1,9 M€.

Enfin, les EPTB peuvent être les bénéficiaires du transfert du domaine public fluvial comme l'envisage la circulaire du 24 avril 2006 relative à la mise en œuvre du transfert du domaine public fluvial de l'Etat vers les collectivités territoriales ou leurs groupements. Ils peuvent être **propriétaires**.

Les EPTB ont vocation à intervenir au titre de la mise en place des SAGE (art. 76 LEMA).

¹ Aussi, nous considérons que les articles relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements n'ont pas vocation à s'appliquer aux EPTB comme l'article 5 au sujet des débits affectés, l'article 8 relatif à l'entretien et à la restauration des milieux aquatiques, l'article 32 visant l'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs et l'article 88 dédié à la composition de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques.

Ces différents textes ont été considérés, à tort ou à raison, comme un transfert de compétence de l'Etat aux EPTB sans ressources associées. Cette « critique » qui renvoie à la question du mode de financement des EPTB oblige à s'interroger sur le contenu des missions des EPTB dans le cadre de la reconnaissance institutionnelle de ces établissements.

Aussi, pour identifier des recettes susceptibles d'être revendiquées par les EPTB, au titre des missions d'intérêt général qu'ils assument, il est proposé de préciser leurs compétences en qualifiant leurs **domaines d'intervention** ainsi que leurs **modalités d'intervention**.

Toutefois, les missions reconnues par le législateur peuvent laisser à penser que ces établissements ne seraient que des outils de coopération des politiques convergentes des différentes collectivités publiques qui les composent.

Cette lecture législative est largement réductrice. Elle méconnaît d'évidence le rôle réellement assuré par ces structures à l'échelle de leurs territoires respectifs. Il existe, dès lors, un risque de distorsion entre le statut législatif de ces établissements et leurs missions prises en charge statutairement.

Aussi, il importe, dans un souci d'harmonisation des politiques menées sur l'ensemble des bassins versants, de considérer les compétences des EPTB de façon systématique en précisant leur domaine d'intervention en fonction des grands chapitres de la politique de l'eau.

L'intérêt de cette démarche, outre la rationalisation des interventions, est de parvenir à rattacher l'exercice de ces compétences à des financements spécifiques et adaptés. Il s'agit en effet de sortir du mode de financement actuel des EPTB qui repose principalement sur la « générosité » des collectivités territoriales membres.

En tant qu'établissement public de l'environnement, les EPTB sont des acteurs de plein exercice de la politique de l'eau. Pour assumer ce nouveau statut, le pouvoir réglementaire se doit de réfléchir aux modes de financement de ces entités.

Dans l'attente d'un décret spécifique aux EPTB relatif à leurs missions effectives, nous proposons de définir les compétences susceptibles d'être prises en charge par ces établissements à l'échelle des bassins versants.

La déclinaison opérationnelle des compétences issues de l'article L. 213-12 du Code de l'environnement peut être matérialisée par le croisement de trois critères :

- le critère **territorial** : le bassin versant,
- le critère **matériel** : les missions assumées ou susceptibles de l'être par les EPTB, inspirées des SDAGE,
- le critère **fonctionnel** : il s'agit de définir la manière dont les missions sont pratiquement prises en charge par les EPTB.

Nous nous sommes essayés de les croiser *a priori*. Il appartient, bien entendu, à l'Association Française des EPTB avec ses propres membres, et la Direction de l'Eau du Ministère de l'Ecologie du Développement et de l'Aménagement Durables, de réaliser cet exercice à partir du tableau ci-après proposé et de convenir, à partir de ces croisements, des modalités d'intervention des EPTB et des lignes budgétaires associées pour assumer les nouvelles missions reconnues par le législateur au profit de ces établissements.

Le résultat issu de ce tableau peut également constituer une trame intéressante pour la rédaction d'un décret « EPTB » que nous appelons de nos vœux et destiné à clarifier, notamment, les rapports entre les différents acteurs intervenant dans le domaine de l'eau. Il s'agit bien là d'affirmer une nouvelle gouvernance.

A titre d'exemple, il s'agira d'envisager l'articulation possible entre les nouvelles compétences des Départements et celles exercées par les EPTB sur les questions de protection de la ressource en eau, de restauration et d'entretien des milieux aquatiques. En effet, le titre relatif à la planification et à la gouvernance s'ouvre avec un chapitre relatif aux attributions des Départements (art.73) qui élargit les compétences des services départementaux d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration (SATESE) à ces sujets.

Interventions potentielles des EPTB (issues du SDAGE)	Missions	Territoire	LES FONCTIONS DE GESTION						
	Nature des missions (type SDAGE)	à l'échelle du bassin versant - interdépartemental	Police	Financière	Régulation	Maîtrise d'ouvrage	Animation, coordination, assistance à maîtrise d'ouvrage	Sensibilisation, communication	Recherche
EAU POTABLE	Planification (zonage, schéma)	<i>pertinent</i>			oui		oui		
	Politique d'économie d'eau	<i>pertinent</i>					oui	oui	
	Développement de nouvelles ressources dédiées à l'AEP	<i>pertinent</i>				oui			
	Gestion des prélèvements, urbanisme	<i>pertinent</i>			oui		oui	oui	
	Connaissance/tableau de bord	<i>pertinent</i>					oui	oui	
	Système d'alerte pollution	<i>pertinent</i>				oui			
	Protection des aquifères	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui		
ASSAINISSEMENT (collectif ou non collectif)	Planification (zonage, schéma)	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Réduction des pollutions à la source (industrie, décharges)								
	Collectivités temps sec								
	Pluvial(préconisation, action)	<i>pertinent</i>					oui	oui	
	Epannage des boues (planification et action)	<i>pertinent</i>					oui	oui	
	Reglementation des rejets SPANC	<i>pertinent</i>			oui		oui	oui	
	Inventaire des pollutions accidentelles	<i>pertinent</i>					oui		
ENTRETIEN ET AMENAGEMENT DES COURS D'EAU (eau, lit et berges)	Planification(zonage, schéma)	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Tableau de bord	<i>pertinent</i>			oui		oui		
	Restauration du libre écoulement	<i>pertinent</i>			oui	oui			
	Convention de gestion, préemption								
	Dynamique fluviale	<i>pertinent</i>			oui	oui			
QUALITE DES EAUX	Planification (zonage, Schéma)	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Tableau de bord	<i>pertinent</i>			oui		oui		
	Eutrophisation (norme de rejet)	<i>pertinent</i>			oui				
	Suivi qualité eau souterraine	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Définition de zone sensible à diverses pollutions	<i>pertinent</i>			oui				
	Politique de restauration des captages								
QUANTITE	Planification (zonage, Schéma)	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Tableau de bord	<i>pertinent</i>			oui		oui		
	Réseau de Suivi Eaux souterraine	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Schéma de gestion des eaux souterraines	<i>pertinent</i>			oui	oui			
	Optimisation du soutien d'étiage	<i>pertinent</i>			oui	oui		oui	
	Stratégie Débit réservé	<i>pertinent</i>			oui				
	Création de ressource	<i>pertinent</i>			oui	oui			
	police des prélèvements et plan de crise	<i>pertinent</i>			oui			oui	
LUTTE CONTRE LES INONDATIONS	Politique globale (PAP)	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Maitrise foncière	<i>pertinent</i>			oui	oui			
	Plan Communaux de secours								
LOISIRS	Maitrise des usages de loisirs	<i>pertinent</i>			oui			oui	
	Objectif de qualité baignade(suivi)	<i>pertinent</i>			oui		oui	oui	
PRESERVATION DE L'ENVIRONNEMENT	Connaissance /Tableau de bord	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Stratégie de Restauration des axes migratoires	<i>pertinent</i>			oui		oui		
	Inventaire Zone humide	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
	Gestion des zones humides et milieux remarquables	<i>pertinent</i>			oui	oui	oui	oui	
VALORISATION DU TERRITOIRE	Développement touristique								
AUTRES MESURES									

Conclusions

Le bassin versant constitue désormais le territoire de gestion opérationnelle de la politique de l'eau. Il est toutefois surprenant de constater que cette échelle n'est pas organisée pour répondre, notamment, aux objectifs de la directive cadre. Ce nouveau territoire de gestion est en attente d'une organisation spécifique qui viendrait parachever l'embryon de structuration existante avec les EPTB et le(s) SAGE.

Ainsi, nous considérons que la fonction de gestion renvoie, en réalité, à sept grandes familles de sous fonctions.

La fonction de police : cette fonction est organisée à l'échelle des départements.

Les missions des services de police de l'eau sont définies par la circulaire en date du 26/11/2004 relative à la déclinaison de la politique de l'Etat en département dans le domaine de l'eau et organisation de la police de l'eau et des milieux aquatiques. La police administrative consiste dans l'instruction et le suivi des dossiers soumis à la nomenclature du décret n°93-743 du 29 mars 1993 modifié par le décret n°2006-881 du 17 juillet 2006, autorisations au titre de la loi 1919 (hydroélectricité), eaux thermales et minérales, contrôles administratifs dont contrôles des digues et barrages, autorisations délivrées en application des articles L.432-3 et L432-9 du code de l'environnement... La fonction de police est, à ce jour, départementalisée avec les MISE. Il n'existe pas, en dehors de quelques pratiques qui ont consisté à désigner sur certains territoires des préfets coordonnateurs de sous bassins, de police de l'eau à l'échelle des bassins versants. Il existe, bien sûr, des arrêtés-cadre interdépartementaux. Mais ils sont prévus uniquement pour gérer des périodes de crise en période d'étiage.

La fonction financière : La fonction financière est principalement assumée par les agences de l'eau dont les délégations ne correspondent pas, ou rarement, aux contours des bassins versants. Si bien que la gestion des dossiers qui concerneraient plusieurs délégations doit être centralisée au siège des agences de l'eau. Les EPTB sont les seuls à garantir la solidarité financière à l'échelle du bassin versant. Ce rôle des EPTB devrait être renforcé par la mise en place systématique de redevances pour services rendus notamment.

La fonction de régulation : La fonction de régulation est réalisée au moyen de la concertation des différents usagers et acteurs. Elle vise à anticiper et à désamorcer, « en amont », les conflits éventuels. Elle se traduit par l'élaboration de règles définies en commun, facilitant ainsi l'adhésion de tous ou du plus grand nombre aux prescriptions de gestion (SDAGE et SAGE). La régulation recouvre le contrôle et l'arbitrage. Cette fonction de régulation est assurée par le Comité de bassin et la CLE. En attendant la couverture du territoire par des SAGE, la fonction de régulation est, la plupart du temps, assumée par les services de l'Etat, notamment en période de crise (étiages...).

La fonction d'animation et de coordination : L'animation est l'aspect opérationnel de la régulation. Elle est en pratique assumée par les EPTB. Cette fonction consiste à faciliter l'exercice d'une compétence qui nécessite parfois le concours de plusieurs collectivités. Ainsi, il s'agit de permettre l'émergence d'un projet en assurant, soit le conseil technique, soit l'organisation des modalités d'action commune. Cette fonction est généralement assurée par "un chef de file" qui contribue à pallier, à la fois, le morcellement des territoires, la diversification des institutions et la fragmentation des compétences. Cette fonction est le plus généralement assumée par les EPTB à l'échelle du bassin versant. Le positionnement marqué des EPTB sur ce point a trop tendance à faire oublier les autres missions beaucoup plus opérationnelles.

La fonction de maîtrise d'ouvrage : Cette fonction est assurée, dans une large mesure, à l'échelle du bassin versant, par les EPTB. La fonction de maîtrise d'ouvrage consiste, notamment, à assumer les études d'opportunité et de faisabilité de l'ouvrage, de localisation de l'opération, de l'élaboration du programme d'intervention, de détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle, de financement du projet et du choix du processus selon lequel l'opération sera réalisée.

La fonction de sensibilisation et communication : Cette fonction peut être prise en charge par les EPTB. Il n'est pas rare que cette fonction soit partagée avec des associations de protection de la nature. Cette fonction consiste à sensibiliser les différentes parties prenantes et le grand public aux problématiques de la préservation de l'environnement et du partage de la ressource en eau. Elle utilise différents moyens comme, par exemple, des outils pédagogiques ou de campagne de communication. Cette fonction incombe notamment aux associations de protection de la nature et à l'Agence de l'Eau.

Enfin, la fonction recherche : La fonction de recherche contribue à la connaissance du fonctionnement des territoires de l'eau : bassins versants, eaux souterraines ou marines, notamment dans leurs relations avec les usages anthropiques. La recherche est un aspect essentiel de la gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants. Il convient de souligner, à titre d'exemple, l'important travail réalisé par le GIS-ECOBAG.

Perspectives

L'Association Française des EPTB rassemble, aujourd'hui, des établissements publics officiellement reconnus comme EPTB et d'autres qui historiquement en sont membres sans avoir pour autant, actuellement, obtenu cette certification.

Ces établissements partagent des logiques d'action commune sur un territoire cohérent, le bassin versant. Leur différence, hormis l'engagement de la démarche procédurale, réside principalement dans les missions exercées sur leur territoire respectif.

L'apparition des établissements de bassin a constitué, en effet, une réponse empirique aux enjeux de gestion locale de l'eau. Ainsi, d'un bassin à l'autre, ces établissements sont en charge d'inondation, d'étiage, d'entretien des cours d'eau, de tourisme fluvial...

En les reconnaissant comme des acteurs de l'eau, la loi a souhaité, à la fois, rationaliser et harmoniser les compétences mises en œuvre sur les bassins versants, sur l'ensemble du territoire national.

Ainsi, ces établissements sont compétents pour mettre en œuvre des missions définies de façon générique : la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau, la préservation des zones humides. Cette définition ne nous paraît pas permettre une intervention opérationnelle sur le terrain à même de garantir l'unité de la ressource et la solidarité amont-aval sur l'ensemble du territoire. D'autres acteurs interviennent déjà avec des missions comparables. Dans un souci d'efficacité et d'apaisement entre structures, il nous paraît indispensable de poser des principes d'action à l'échelle nationale. Ainsi, il pourrait être envisagé de couvrir l'intégralité des bassins versants d'EPTB et, pour ce faire, prévoir l'élaboration d'un schéma directeur spécifique. Ce dernier donnerait une impulsion positive et aiderait utilement les structures existantes en phase de reconnaissance dans leur démarche réglementaire. De la même façon, il est utile de donner un contenu précis aux compétences génériques reconnues aux EPTB en s'appuyant fortement sur les SDAGE.

Les EPTB sont, en effet, les instruments de la territorialisation de la politique de l'eau, fondée sur l'exercice de compétences nouvelles. Cette reconnaissance législative constitue pour ces établissements existants une extension indéniable de leurs compétences. Avec la reconnaissance des EPTB, ce sont bien de nouvelles pratiques administratives que la loi cherche à favoriser. A bien des égards, on peut considérer que la fonction a créé l'organe.

Toutefois, cette reconnaissance législative ne va pas sans soulever des interrogations en terme d'attribution de moyens d'action.

L'officialisation des EPTB aura vraisemblablement pour conséquence directe d'augmenter les dépenses de ces établissements publics et donc des collectivités membres. La question de l'estimation et la compensation des charges financières associées de ces nouvelles missions reste posée. Cette officialisation appelle donc des réponses précises qui, seules, seront de nature à garantir une gestion effective des bassins versant telle que souhaitée par le législateur en précisant l'origine des financements : transfert provenant de l'Etat, financements provenant des collectivités territoriales et/ou mise en place d'une fiscalité spécifique aux EPTB.

L'Association Française des EPTB est aujourd'hui le relais au niveau national d'un discours à la fois politique et technique en faveur des fleuves et rivières. La mesure la plus emblématique, proposée par l'Association Française, reste l'adoption d'une loi sur les cours d'eau, à l'instar de l'expérience de la loi « Montagne » et de la loi « Littoral ».

Cette loi devrait être l'occasion de répondre notamment aux interrogations relatives aux financements des nouvelles compétences reconnues à ses membres. Il s'agira également d'aborder les points suivants :

- la consécration législative des bassins versants entendus comme réalité hydrogéographique de gestion ;
- l'adoption d'une définition légale des cours d'eau intégrant des paramètres environnementaux ;
- l'affirmation des EPTB comme des acteurs à part entière de la gestion de l'eau (le texte actuel du Code de l'environnement tendrait à les réduire à un rôle d'animateur et de coopération) ;
- la définition d'un statut juridique pour le comité national de l'eau, les comités de bassin et les commissions locales de l'eau ;
- l'adoption du principe d'un schéma directeur de création des EPTB garant de l'uniformité de prise en charge de tous les bassins versants français.



Association Française des
Etablissements Publics Territoriaux de Bassin

BP 12 - 24250 Castelnaud-la-Chapelle
Tél : 05.53.59.72.87 - Fax : 05.53.28.29.60
Mél : info@eptb-asso.fr



www.eptb.asso.fr