

VERSION POUR DEBAT LE 9 AVRIL – INTERNE ANEB

L'Eau est un bien commun : une organisation de l'action publique par bassin renforcée pour être à la hauteur des enjeux

Synopsis – 8 avril 2021

*Livre bleu formé de propositions concrètes, et illustré des expériences positives, mais aussi des difficultés de nos membres. Le but étant de faire des **propositions concrètes pour s'engager dans une organisation par bassin plus lisible, plus mutualisée, plus efficace...***

*Cette ébauche de texte est un **document martyr, pour servir au débat des instances de l'ANEB.***

Introduction générale

Décrire et introduire notre projet visant une gestion globale et durable, basée sur la référence à un territoire naturel - le bassin versant - et sur le renforcement des synergies locales (la coopération entre les Collectivités locales) indispensables pour créer une gouvernance efficace et lisible.

Les propositions pourraient s'articuler autour de plusieurs axes et propositions.

(Point préalable A) La gestion par Bassin : de quoi parle-t-on ?

Il s'agira dans ce premier point introductif de mettre en avant la notion de bassin hydrographique comme unité de gestion locale, et de faire le distinguo avec les 6 bassins (districts hydrographiques) des Comités de Bassin.

Le concept de bassin versant est entré dans le vocabulaire courant, l'idée de la nécessité de prendre en compte l'ensemble du territoire alimentant un cours d'eau, est devenue évidente.

Mais en France, parler de gestion «par bassins» revient souvent à rappeler notre découpage datant de 1964 en 6 grands Comités de Bassin, supportés chacun par une Agence de l'Eau. Ces districts hydrographiques au sens de la DCE ne sont pas les bassins hydrographiques.

Hors notre pays a connu après 1982 un bouleversement majeur en décentralisant l'exécution des politiques publiques par les Collectivités locales. Les bassins versants «naturels», plus proche de leur définition hydrographique, sont ainsi devenus le cadre de cette gestion locale par les collectivités locales et leur groupements. L'organisation de cette gestion locale entre ruisseaux et rivières s'est complexifiée. Les Lois MAPTAM et NOTRe ont quelque peu rationalisé ce foisonnement, par la création de la compétence (GEMAPI) dévolue à l'intercommunalité, qui est au cœur d'un nouveau

schéma d'organisation autour des EPTB, EPAGE et syndicats de rivières non labellisés EPAGE.

(Point préalable B) Que sont aujourd'hui les organisations publiques locales ? Où sont leurs limites ?

Il s'agira dans ce second point introductif de montrer aux lecteurs non familiarisés ce que sont les EPTB/EPAGE, leur origine et les évolutions récentes, leur diversité ...mais aussi d'introduire les difficultés et limites de la situation actuelle.

En France, des syndicats (interdépartementaux, mixtes ...) de type EPTB ou EPAGE existaient depuis plusieurs décennies, avec une répartition hétérogène sur notre territoire. La mise en œuvre des réformes institutionnelles récentes : compétence GEMAPI, fin de la clause de compétence générale des Départements et Régions et bouleversement de la carte de ces dernières et à la remise à plat de l'organisation des Collectivités locales en vue de la gestion des bassins hydrographiques.

Mais aujourd'hui, au regard des enjeux Les limites tiennent dans :

- la faiblesse des choix stratégiques partagés, intégrant les perspectives : SAGE pas partout, SAGE de nature différentes, articulation règles/projets territoriaux pas clairs ;
- des actions limitées par des freins administratifs, techniques (ingénierie), financiers, culturels ou sociétaux, ...);
- l'intégration dans les autres politiques publiques qui n'est ni immédiate ni facilitée.

«Ce que l'ANEB propose ...»

CONTENU A VALIDER PAR LES INSTANCES DE L'ANEB

(axe 1) Reconnaître l'eau comme bien commun

Ce premier point n'est pas que symbolique, il sert de base à d'autres propositions

Nos rivières et milieux aquatiques constituent des biens communs engageant des communautés de citoyens dans une gestion visant à préserver ou rétablir leur bon fonctionnement, leur biodiversité, l'équilibre des ressources prélevables et la protection des populations contre les événements climatiques extrêmes.

Dans la théorie économique les biens communs sont gérés selon règles adoptées par les personnes concernées, par une organisation collective adaptée, et avec des financements pérennes liés à ce bien commun, et donc ici à la fourniture de services

environnementaux par les gestionnaires de ce bien.

Proposition 1

Donner à l'eau des rivières, fleuves, lacs, aquifères mais aussi aux milieux aquatiques et terres humides le statut légal de bien commun.

Nb : L'aep et l'assainissement sont exclus (ce ne sont pas des biens communs mais des biens publics «de club» ouverts à la tarification des services).

(Axe 2) Faire vivre une organisation territoriale par bassin portée par les collectivités

Idée générale : Pérenniser et élargir le modèle EPTB/ EPAGE et syndicats de rivières actuels

Le débat sur la création de nouvelles compétences pour la gestion de l'eau est stérile. Nous avons tout à gagner, dans ce domaine impliquant de nombreuses politiques publiques, dans la coopération et la mutualisation entre les différents niveaux de collectivité (bloc communal, départements, régions).

Pour accélérer la mise en place d'une organisation opérationnelle des collectivités, et conforter les structures qui réussissent déjà, l'ANEB propose une démarche qui devra palier au déficit de la démarche «SOCLE» qui a mal accompagné la Loi Notre.

Proposition 2

Assurer une démarche pro-active pour la mise en place d'une organisation de bassin sur tout le territoire national, impliquant toutes les collectivités.

1 - Publier une carte des bassins « opérationnels »

2 - Revoir les principes de la reconnaissance des EPTB et des EPAGE, en le basant sur les propositions d'organisation et de coopération faites par les Collectivité Locales de chaque bassin hydrographique délimité dans la carte de la proposition précédente.

Le Comité de Bassin sera chargé de la publication d'une carte des bassins hydrographiques (et si besoin des aquifères stratégiques) «opérationnels» pour lesquels l'organisation mutualisée des 3 strates de collectivités locales (Bloc communal, Départements, régions) est confortée ou doit être mise en place.

Bassin par bassin, les Collectivités débattront et proposeront une organisation au Comité de bassin. Ce schéma d'organisation doit donner des objectifs datés, évolutifs, et pouvoir être lié avec l'évolution des schémas départementaux de la coopération

intercommunale.

L'organisation proposée doit :

- Fédérer et rassembler toutes les Collectivités locales de chaque bassin
- Assurer une pérennité des financements des groupements ;
- Disposer d'une ingénierie adaptée au projet porté.

L'ANEB insiste sur la nécessité d'une organisation voulue et portée par les acteurs du bassin, et au contraire de refuser l'idée d'une trame nationale unique imposée. Par exemple, la question de la taille de l'organisation, exprimée par le simple aspect de sa surface en km² n'est pas suffisante pour exprimer l'efficacité de l'organisation.

Encarts avec exemples des diversités de membres, de statuts ... qui fonctionnent grâce à la solidarité des collectivités

Encart avec exemple d'EPTB «extrêmes» en taille

Proposition 4

Réviser la définition des EPTB et des EPAGE dans le L213-12 pour clarifier les missions portées et leur articulation quand elles sont menées à différentes échelles de bassin.

Il est important de revoir l'article L213-12 du CE qui définissent les EPTB et EPAGE dans l'esprit des points précédent. Cette révision doit être entreprise sous la conduite du Ministère de l'Environnement et du Ministère de l'intérieur, par un groupe de travail réunissant les Associations de Collectivités, l'ANEB, (les présidents des Comités de Bassin ?).

L'ANEB souhaite que cette définition fasse preuve de souplesse pour exprimer le continuum des organisations possibles sur le territoire, et la diversité des articulations constatées entre EPTB et EPAGE. A terme, toutes les structures de coopération locales de bassin (dont généralement des syndicats mixtes) doivent pouvoir être qualifiés d'EPTB ou d'EPAGE.

Encarts exemples de 2 ou 3 exemples d'organisation EPTB/EPAGE EPTB uniquement constitué d'EPCI fp (Vilaine ou ?) EPTB faisant cohabiter des EPCI fp et un ou plusieurs EPAGE (Charente), ou des syndicats non labellisés EPAGE ou des ASA (Somme).

Si les compétences transférées ou déléguées aux EPTB et EPAGE sont aujourd'hui centrées autour de la GEMAPI elles doivent pouvoir s'exercer selon le souhait des collectivités membres dans d'autres domaines : la lutte contre les pollutions diffuses, l'animation territoriale, l'amélioration des connaissances et leur diffusion, le développement touristique lié à l'eau, la gestion du domaine public fluvial, et peuvent

faire le lien avec le petit cycle de l'eau (eau potable ou assainissement).

Encarts exemples : EP Loire et l'héritage du plan Loire et les grands ouvrages. 4 lignes max résumant l'exemple développé en seconde partie.

Ex EPTB maralpin la reprise des politiques départementales satese. 4 lignes max résumant l'exemple développé en seconde partie.

EPTB Meuse une vision de coopération internationale ...

(Axe 3) Construire avec l'ensemble des acteurs un projet concerté pour le bassin

L'idée est de renforcer le binôme CLE/comité syndical

La capacité à initier, à animer une réflexion collective sur le bassin, en associant l'ensemble des parties prenantes qu'elles soient institutionnelles ou émanant de la société civile, et les traduire dans un programme d'actions, est un marqueur fort pour de nombreux établissements de bassin, et constitue pour certains leur ADN originel. Point phare de la loi sur l'eau de 1992, les SAGE (le document) et la CLE (la commission qui produit ce document) constituent des originalités dans notre paysage administratif.

L'originalité et la force de cette architecture tient dans le binôme complémentaire entre la vision de projet - une planification d'objectifs - ouverte au débat citoyen, et la capacité de mettre en action des actions reposant en grande part sur la maîtrise d'ouvrage publique locale - la programmation -.

Encart exemple de nombreux EPTB ou EPAGE portent des SAGE en assurant l'animation de la CLE et les études nécessaires à l'élaboration, puis les révisions du SAGE. Renvoi Carte Sage/EPTB.

C'est le cas de l'EPTB Sèvre Nantaise (ou Vilaine, choisir) qui a porté dès son origine le projet de SAGE correspondant à l'intégralité de son bassin4 lignes max résumant l'exemple développé en seconde partie.

L'EPTB Vienne porte 4 SAGE sur son bassin .4 lignes max résumant l'exemple développé en seconde partie.

Coordination inter SAGE. Charente 1 Sage + coordination avec sage 2 porté par un syndicat membre EPTB 4 lignes max résumant l'exemple développé en seconde partie.

PROPOSITION 5

Conforter le rôle des CLE, permettre aux SAGE d'innover, renforcer la présence de la société civile

Le rôle majeur des CLE, et la force des SAGE produits doit être réaffirmé et soutenu

sans réserve. Toutefois, nous notons au cours des années une certaine dérive administrative et uniformisatrice des SAGE. L'ANEB regrette que les SAGE ne soient considérés par certains que comme une déclinaison locale du SDAGE ou par une assistance à la police administrative et ne fasse plus la part de la volonté des territoires, de l'intelligence collective des acteurs de terrain et de leur capacité d'innovation. Une ouverture plus forte de la CLE à la société civile est souhaitable.

La répartition des rôles entre CLE (ou autres commissions ad-hoc) et Comité Syndical de l'EPTB suit un schéma républicain classique entre le lieu de débat («le parlement local de l'eau») et le lieu d'exécution des politiques. On observe que les CLE gagnent en qualité de débat lorsqu'elles sont alimentées par une ingénierie bien adaptée aux réalités du terrain.

(Axe 4) Mettre en œuvre et planifier le projet de bassin grâce à une ingénierie reconnue, disponible, implantée sur le territoire

Idee générale mettre en avant ingénierie locale développée dans nos organisations pour la pérenniser.

La gestion de l'eau et des milieux aquatiques est un bien commun dont la gestion collective repose principalement sur la maîtrise d'ouvrage publique. Les Collectivités locales, associées au sein d'un établissement public de bassin, sont donc en première ligne pour porter les programmes d'actions répondant aux objectifs du SDAGE.

Une des principales caractéristiques des organisations de bassin - EPTB et EPAGE - tient dans la mise en place d'une ingénierie puissante, reconnue et ancrée sur le bassin, conduite par les acteurs locaux. Les équipes constituent ainsi de solides «bureaux d'études» intégrés, pilotés par les collectivités du territoire pour le territoire. Cette ingénierie est l'outil de la maîtrise d'ouvrage transférée, déléguée ou ponctuellement contractualisée avec les acteurs du bassin. Elle s'exprime aussi par l'assistance aux maîtres d'ouvrages (AMO).

Encarts de nombreux exemples dans les domaines de la prévention des inondations; la gestion des milieux aquatiques, de la biodiversité, du Domaine Public Fluvial, du partage des connaissances, du «petit cycle de l'eau», du développement touristique.

PROPOSITION 6

Renforcer la planification opérationnelle avec les PAIC

L'ANEB souhaite que soit renforcée la planification des actions à l'échelle du bassin en

renforçant le lien entre les planifications et orientations données par le SDAGE et le ou les SAGE dans un programme contractuel porté par les EPTB.

Le cadre actuel des PAIC (ref) doit être renforcé afin de donner aux EPTB la possibilité de faire entrer dans un programme unique les actions menées d'intérêt commun.

Ce «PAIC» rénové proposé par l'EPTB, approuvé par la ou les CLE et le Comité de bassin constituerait une base contractuelle stabilisée avec les financeurs, en particulier l'Agence de l'Eau. Il pourra également être le support de la mise en place d'une redevance pour services rendu (cf plus loin).

PROPOSITION 7

Soutenir l'ingénierie technique du bassin.

L'ANEB souhaite que l'ensemble de l'ingénierie développée par les organisations de bassin soit considérée dans son intégralité qui reflète les objectifs planifiés et soit éligible aux aides des Agences de l'Eau.

PROPOSITION 8

Renforcer la place des établissements de bassin dans les instances d'aménagement des territoires, biodiversité, ...

Les EPTB et EPAGE, du fait de leur connaissance du territoire et de leur ingénierie doivent être membres *ex-officio* dans les commissions compétentes en matière d'aménagement, d'urbanisme, de biodiversité ... tant pilotées par l'Etat ou les Collectivités locales.

(Axe 5) Refonder le financement de la gestion par bassin

Idee générale dans le titre ! Utiliser le concept de «bien commun» pour justifier les redevances pour services rendus dans une forme adaptée

PROPOSITION 9

Assurer un financement suffisant pour la gestion globale de l'eau

- Suppression plafond recettes AE
- Revoir l'assiette de la taxe GEMAPI / Mettre en place un budget annexe « eau – gestion globale »

PROPOSITION 10

Augmenter la résilience financière des syndicats de bassin par un auto-financement plus important

- Mise en place d'une redevance pour services environnementaux
- partie de la taxe GEMAPI ?, du fonds Barnier ?, affectée aux programmes de bassin
- Règles financières spécifiques adossées aux missions EPTB-EPAGE,
 - Contribution pour les investissements en investissement
 - Contributions hors plafond « Cahors »
 - Contractualisations spécifiques avec l'Etat (et établissements publics)
 - Actions de restauration des milieux (autres ?) éligibles au FCTVA

PARTIE 2 LES EPTB et EPAGES sur le territoire métropolitain

Carte générale type ANEB

Une carte par type de mission :

Carte des sage : EPTB EPAGE

Carte des SLGRI: EPTB EPAGE

Carte des PGRE : EPTB EPAGE

Carte de MO inondations (PI) si possible

Carte MO GEMA si possible

Et surtout :

Fiches des EPTB avec + détails sur l'exemple renvoyé depuis la partie 1

VERSION POUR DEBAT DU 9 AVRIL - INTERNE ANEB