

Clarifier la gouvernance du « grand » cycle de l'eau : un enjeu législatif !



En collaboration avec



La **gouvernance du « grand » cycle de l'eau**, pris au sens large du terme **incluant sa prise en charge et son financement**, constitue depuis quelques années un sujet d'actualité, en particulier du fait des conséquences ressenties du **changement climatique** sur l'eau qui se traduit d'ores et déjà par des **épisodes répétés de sécheresses et d'inondations**.

Ainsi, se sont succédés divers **plans, rapports, conférences, missions gouvernementales et parlementaires**, qui avaient pour préoccupation centrale **d'améliorer l'efficacité de la politique de l'eau**. Si de nombreuses propositions et mesures issues de ces travaux permettent d'y contribuer, elles ne sont cependant toujours pas suffisantes pour répondre à l'ensemble de nos **obligations et aux enjeux de l'eau pour notre pays**. C'est dans ce contexte que doit débiter prochainement un nouveau cycle de débats qui prendra la forme d'une **Conférence Nationale de l'Eau** annoncée par le Premier Ministre.



Pour l'**ANEB**, l'**Association Nationale des Elus des Bassins**, ce moment est important puisqu'il lui permet de porter **ses propositions** qui ont été développées en 2022 dans le « **Livre BLEU L'eau en COMMUN** » visant une **évolution structurelle** marquante de la gouvernance de l'eau.



ANEB

Le Livre BLEU L'eau en COMMUN
Octobre 2022

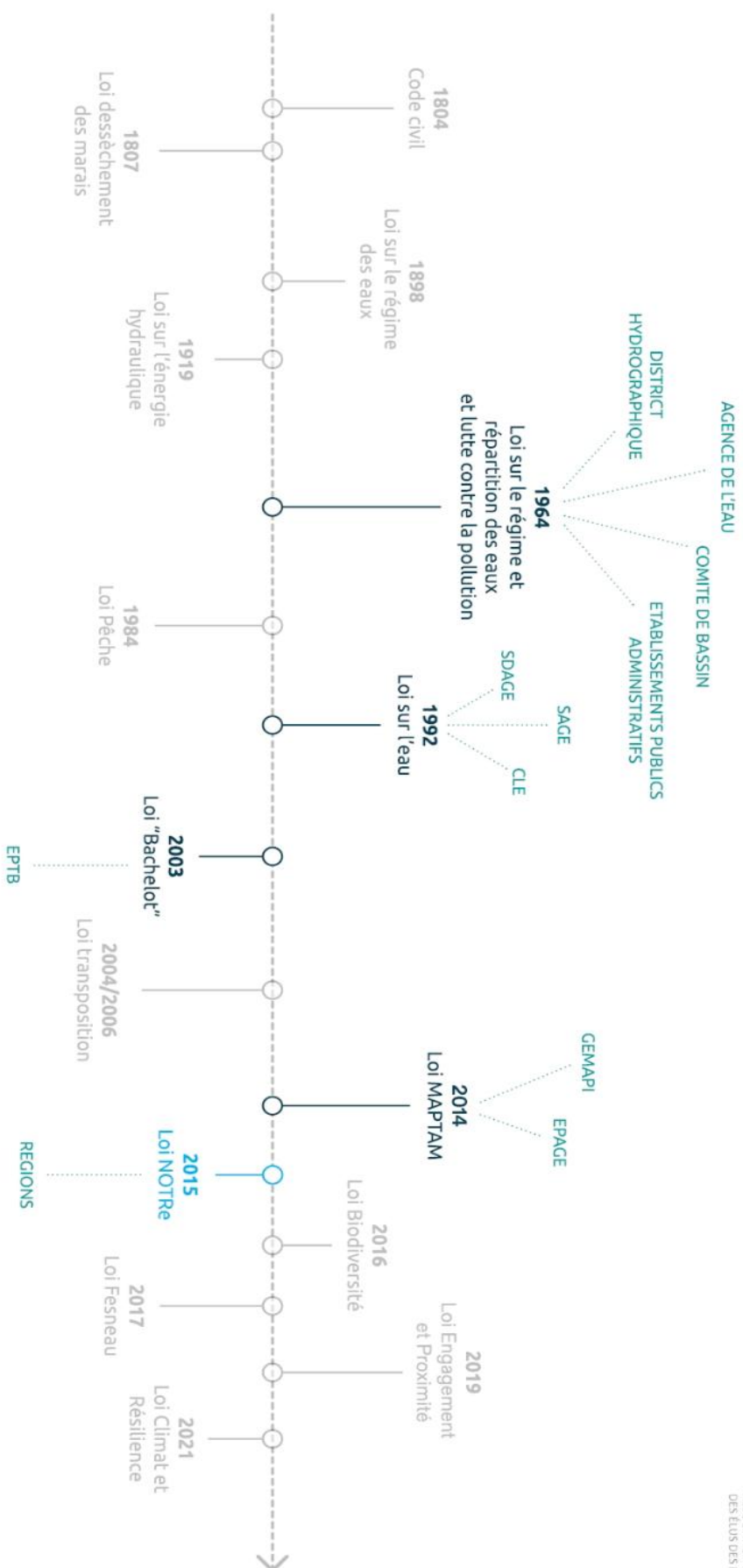
La présente vidéo revient sur un certain nombre d'entre-elles.

L'organisation des acteurs de l'eau et des bassins versants, un héritage législatif à simplifier et clarifier

La gouvernance du « grand » cycle de l'eau est littéralement le fruit de l'histoire. Depuis les premières dispositions inscrites dans le Code civil de 1804, de nombreux textes sont venus enrichir les dispositions légales en lien avec la préservation des eaux et des milieux aquatiques. Cette construction législative s'est opérée par **addition successives** de lois, **sans qu'à aucun moment la question de cohérence d'ensemble soit véritablement posée.**

Cinq grandes lois structurent actuellement l'organisation du « grand » cycle de l'eau :

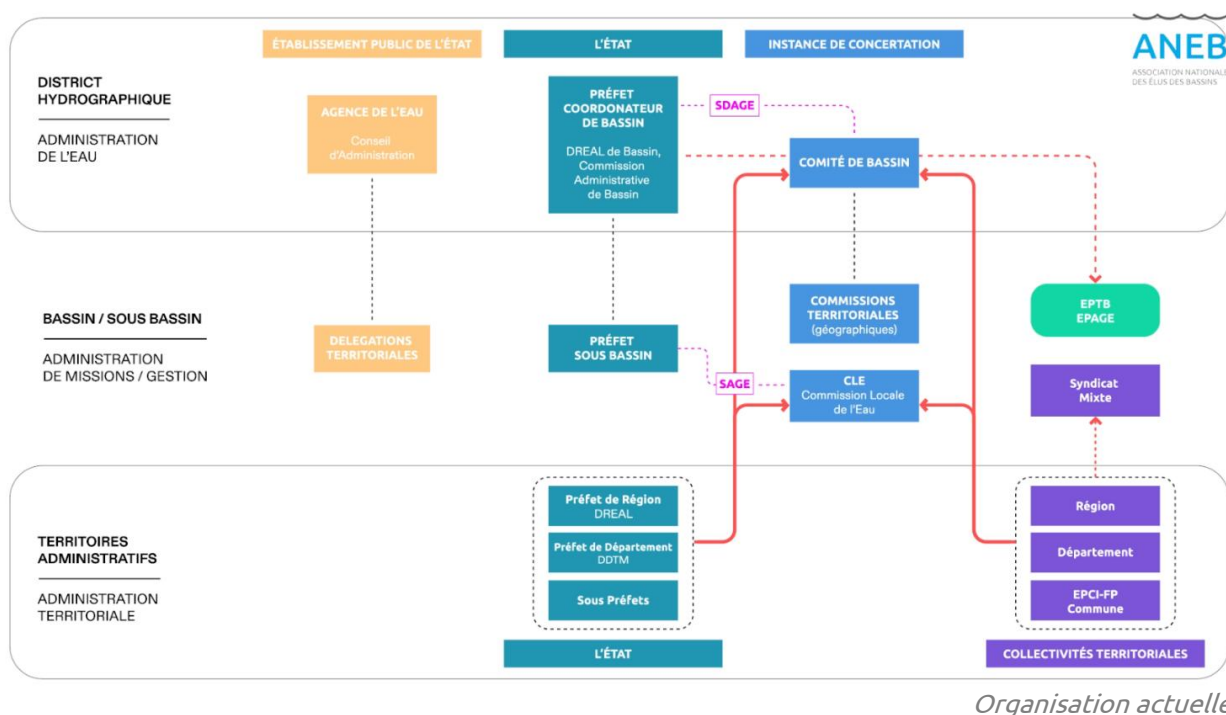
1. La **Loi du 16 décembre 1964** qui **confère au district hydrographique le statut de circonscription administrative spécialisée**. Elle constitue le socle juridique d'une organisation innovante pour l'époque, composée d'une agence financière de bassin, qui deviendra nominativement l'agence de l'eau, et d'un Comité de Bassin. Cette Administration de l'eau avait et a pour **ambition de répondre aux enjeux qualitatifs et quantitatifs de l'eau** en tenant compte de sa spécificité géographique à savoir le **bassin versant**. La loi de 1964 **prévoyait également la mise en place d'établissements publics administratifs** sous tutelle de l'Etat pour assurer la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de travaux et d'études **à l'échelle des bassins**, mais ces derniers n'ont jamais vu le jour faute de volonté politique.
2. La **loi du 3 janvier 1992**, qui crée les **Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)** renforçant ainsi l'échelon du district hydrographique en en faisant un territoire de planification. Elle introduit également leur pendant à l'échelle des **bassins et sous-bassins**, les **Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)**, dont la rédaction et l'animation sont confiées aux **Commissions Locales de l'Eau (CLE)**.
3. La **loi du 30 juillet 2003** dite « loi Bachelot », qui **officialise la labellisation d'« Etablissement Public Territorial de bassin » (EPTB)** au bénéfice des organisations territoriales volontairement structurées en syndicats mixtes ou en institutions interdépartementales **à l'échelle des bassins versants**.
4. La **loi du 27 janvier 2014** dite « loi MAPTAM », qui apporte une réponse pratique au constat posé dans le rapport de 2012 du Commissariat Général de l'Environnement et du Développement Durable **d'absence de compétences décentralisées dans le domaine du « grand » cycle de l'eau**. Le défaut d'acteurs compétents pour porter les dispositions des SDAGE et des SAGE a donc conduit le législateur à instaurer une compétence nouvelle relative à la **Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI)** confiée aux intercommunalités EPCI à fiscalité propre. Une nouvelle fiscalité lui est dédiée : la taxe GEMAPI. **La loi reconnaît également un nouveau label, celui d'Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE).**
5. Et enfin la **loi du 7 août 2015** dite « loi NOTRe » qui a introduit **la possibilité pour les Régions de se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.**



Une gestion du « grand » cycle de l'eau inadaptée

En 2023, la **Cour des Comptes**, dans son rapport public annuel, puis dans son rapport sur la **gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique**, concluait à une **organisation inadaptée et peu efficace**. Sans doute cette conclusion tient-elle à la représentation géographique retenue par la Cour des Comptes de l'organisation des acteurs investis dans le « grand » cycle de l'eau.

Une autre lecture reposant sur le **statut administratif des territoires** permet de **mieux comprendre les principes et les dynamiques à l'œuvre** dans ce domaine. Cette clarification du jeu d'acteurs par le statut des territoires permet de **poser un diagnostic et de formuler des propositions d'amélioration**.



Ainsi, **deux niveaux d'organisation** se dégagent, **fondés sur le statut de circonscriptions administratives** :

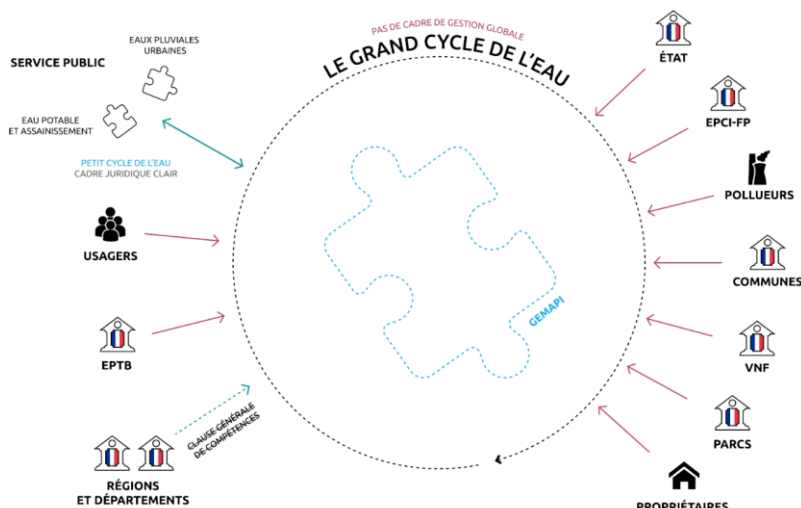
- D'une part les **territoires d'actions et d'administration de l'Etat et des collectivités territoriales** à savoir les Régions, les Départements et le bloc communal,
- D'autre part, les **territoires d'administration de l'eau de l'Etat et des Agences de l'eau**, que sont les districts hydrographiques, issus de la loi de 1964.

En revanche, la structuration des **bassins versants et des sous-bassins** est plus fluctuante ; elle est à géométrie variable. Trois facteurs expliquent cette situation :

1. Premièrement, **une cohabitation de principes d'organisation différents** à savoir une organisation décentralisée au niveau des collectivités territoriales et une organisation étatique reposant à la fois sur une déconcentration et sur une décentralisation technique avec l'organisation interne des agences de l'eau ;
2. Deuxièmement, **une définition législative lacunaire** des compétences et du modèle économique associés au « grand » cycle de l'eau ;

- Troisièmement, une **organisation empirique qui repose sur le volontariat** des acteurs locaux et qui est largement **dépendante des capacités contributives des collectivités**.

Faisons un focus sur les compétences et le modèle économique actuel du « Grand » cycle de l'eau.



La création de la compétence GEMAPI doit se comprendre comme une réponse à la **nécessité de normaliser le « grand » cycle de l'eau** pour répondre aux objectifs fixés en matière de prévention des inondations et de gestion des milieux aquatiques.

Mais sa **mise en œuvre opérationnelle reste toujours complexe** en raison notamment d'une **caractérisation normative insuffisante** ajoutée à une **carence de normalisation de l'ensemble des champs d'actions liés à la gestion du « grand » cycle de l'eau**, la GEMAPI n'en comprenant que quatre. Les **difficultés liées aux contours de la GEMAPI ne sont aujourd'hui pas encore complètement surmontées**.

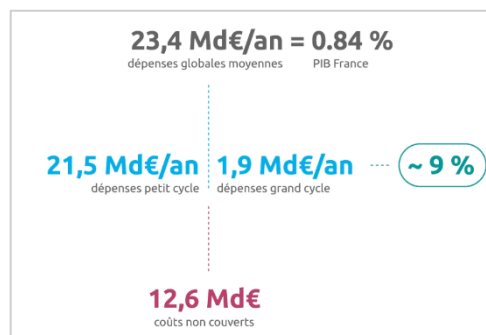
D'autre part les **relations entre le « petit » et le « grand » cycle de l'eau ne sont pas établies**, et doivent être réinterrogées.

A noter que la **suppression de la clause générale de compétences** par la loi NOTRe de 2015 pour les Départements et les Régions rend leurs interventions dans le domaine du « grand » cycle de l'eau beaucoup plus restrictives, sinon limitées.

Ainsi, **le jeu d'acteurs n'est pas rationalisé** et entraîne des **risques de concurrence d'interventions**.

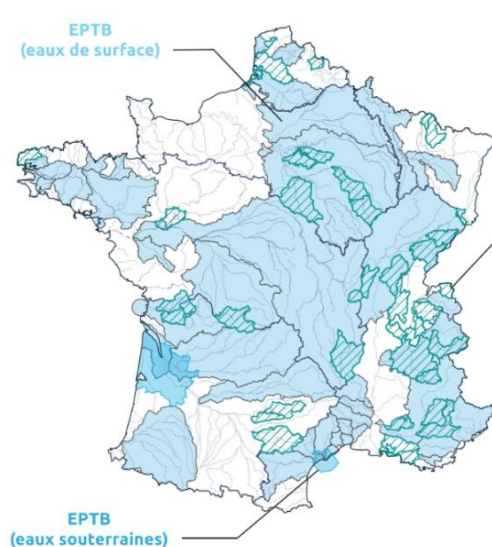
En ce qui concerne le **modèle économique du « grand » cycle de l'eau**, il est **insuffisant** pour ne pas dire **presque inexistant**, tant en termes d'outils que de moyens affectés. La récente étude du Cercle Français de l'Eau l'illustre très clairement.

*Cercle Français de l'Eau
Panorama du financement global de la politique de l'eau en
France métropolitaine
Novembre 2024*

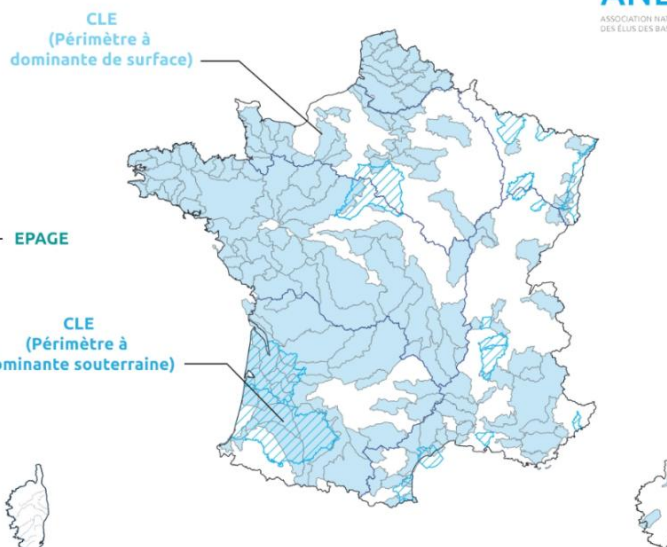


Vers une reconnaissance administrative du bassin versant

Si une organisation volontaire de la gestion du « grand » cycle de l'Eau, à l'échelle des **bassins et sous-bassins** qui sont les **périmètres naturels et spécifiques à l'eau** dont on ne peut pas s'affranchir, est restée très longtemps suffisante, elle ne l'est plus au regard des **obligations de résultat découlant de l'application des directives** communautaires et de leur transposition en droit interne, mais aussi parce que **l'eau est en tension alors qu'elle constitue un enjeu majeur pour l'indépendance et la souveraineté de la France**.



Carte des EPTB et EPAGE en France, ANEB, décembre 2024)



Carte des CLE en France, ANEB, décembre 2024)

Cartes issues de l'EAUbservatoire National de la Gestion par Bassin Versant, développé par l'ANEB

EAUBSERVATOIRE NATIONAL
de la Gestion par Bassin Versant



La création de la compétence GEMAPI est une **première étape dans la caractérisation formelle du « grand » cycle de l'eau**, mais elle n'a pas été suivie d'une modernisation de la gouvernance globale pourtant indispensable.

C'est pourquoi l'**ANEB** milite en faveur d'une nouvelle étape législative structurante, pour **clarifier et renforcer le modèle de gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants** et rendre ainsi **l'ensemble des mesures opérationnelles plus efficaces**.

Le **PLAN EAU du Gouvernement de 2023** propose une mesure de rationalisation de l'organisation des **bassins versants** avec la **généralisation des Commissions Locales de l'Eau**. C'est une avancée très importante dans la structuration de la gouvernance, mais **cette mesure reste néanmoins isolée, incomplète, et sans méthode globale associée**.

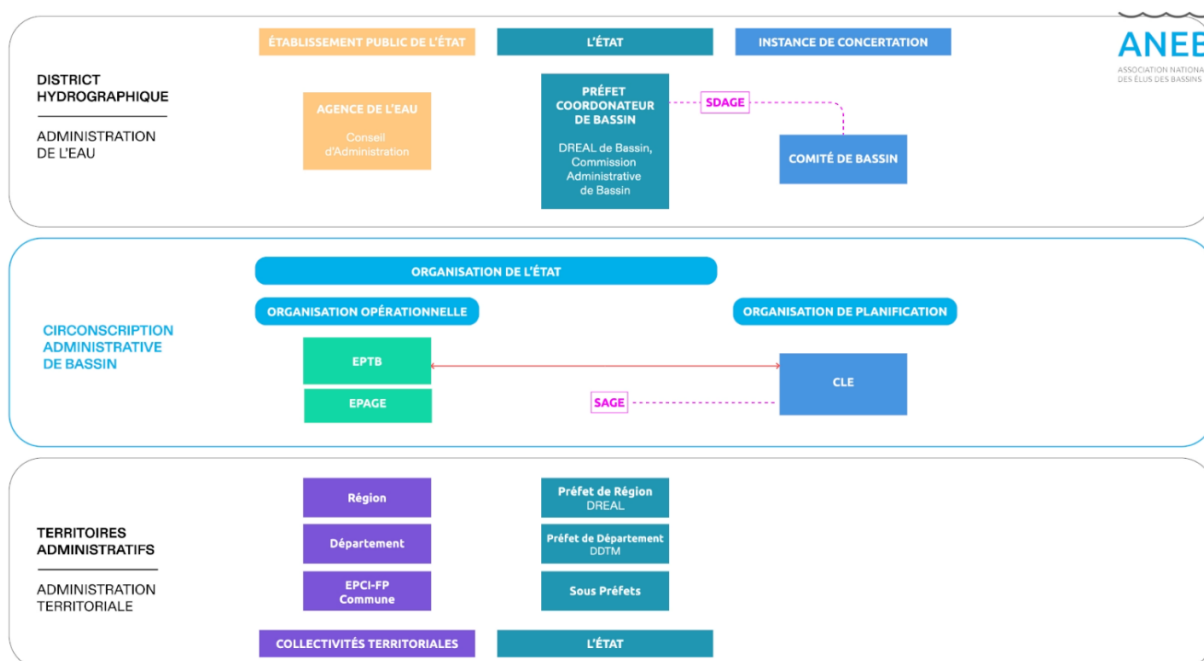
Pour y remédier, l'**ANEB** propose :

- **Tout d'abord de renforcer le statut administratif des bassins versants.** Il s'agit de les reconnaître légalement comme des territoires d'administration de même rang juridique que le district hydrographique, c'est-à-dire bénéficiant du statut de circonscription administrative spécialisée. Les bassins versants seraient à la fois territoire d'administration et territoire de gestion, ce qu'ils sont actuellement au travers des SAGE, des EPTB et des EPAGE ;
- **A cette nouvelle circonscription de bassin sera associée une organisation** spécifique pour l'administrer. Il est essentiel de passer d'une organisation volontaire et fragile à une organisation systématique, définie par la loi, tout en tenant compte des spécificités territoriales.

Cette administration se structurerait sur tout le territoire national, y compris dans les territoires d'outre-Mer autour :

1. **Premièrement d'une représentation de l'Etat**, au moyen des services déconcentrés et des Agences spécialisées, comme les Agences de l'Eau et l'Office Français de la Biodiversité ;
2. **Deuxièmement d'une planification et d'une concertation permanente** assurées par les Commissions Locales de l'Eau, qui seront notamment en responsabilité de l'élaboration et de l'animation des SAGE ;
3. **Troisièmement d'une administration opérationnelle** pour accompagner les CLE et mettre en œuvre des plans d'intérêt commun qui sera représentée par des Etablissements Publics de Bassin, clarifiant et renforçant l'organisation actuelle en EPTB et en EPAGE.

Seront associés à ces organisations des compétences précises et les moyens nécessaires et suffisants pour les exercer.



Organisation proposée

Cette organisation ne peut être bien définie sans que soit **normés en parallèle** :

1. D'une part, **les compétences du « grand » cycle de l'eau** et ses liens avec le service public « eau potable et assainissement » et avec la gestion des eaux pluviales urbaines, et également ses liens avec les politiques publiques impactées ou impactantes, dont notamment celles d'Aménagement des territoires.
2. D'autre part un **nouveau modèle économique global de la gestion du « grand » cycle de l'eau incluant le financement de la planification et des projets d'intérêt commun portés par les CLE et les Etablissements Publics de Bassin**, dont le cadre juridique doit être revu pour clarifier leurs compétences et les moyens affectés.



Conclusion

L'ANEB appelle de ses vœux une réforme de la gouvernance territoriale du « grand » cycle de l'eau.

Il y a urgence, **les outils** que nous avons su intelligemment mettre en place **sont plus que jamais menacés par une inorganisation structurelle**, tant en termes de **compétences que de financement**.

A l'heure où nous devons prendre des décisions politiques fortes et agir au plus près des territoires, innovons et **soyons aussi audacieux que nos prédécesseurs l'ont été en 1964**.



ANEB

ASSOCIATION NATIONALE
DES ÉLUS DES BASSINS

Contacter l'ANEB :

aneb@bassinversant.org

