



Association Française  
des Établissements Publics Territoriaux de Bassin

---

## Décentraliser la gestion des fleuves et des rivières

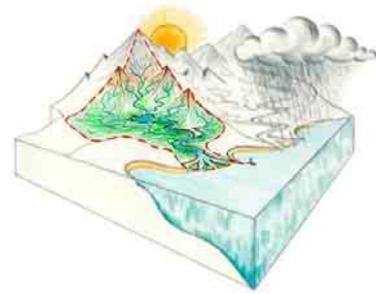
---

*Le projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation, qui va profondément modifier le cadre de l'action des Régions et des Départements, est une opportunité pour améliorer la gestion des fleuves et des rivières, et en particulier pour clarifier les compétences et les responsabilités des différents intervenants.*

*Ce document propose des préconisations en ce sens ainsi que la manière dont les EPTB existants ou à créer pourront s'inscrire dans une gestion décentralisée des fleuves et des rivières, à une échelle interdépartementale et/ou interrégionale, en appui aux Départements et aux Régions dont ils sont l'émanation, et ce en étroite complémentarité avec les institutions de bassins créées par la loi de 1964 (comités de bassin, agences de l'eau).*

Association Française des EPTB  
3 Avenue Claude Guillemin  
BP 6125  
45061 – ORLEANS CEDEX 2  
Tél : 02.38.64.46.78 – Fax : 02.38.64.35.35 - e-mail : [info@eptb.asso.fr](mailto:info@eptb.asso.fr)

# 1- Agir à l'échelle pertinente du bassin versant



**Le bassin versant** est un territoire sur lequel toutes les gouttes de pluie qui tombent s'écoulent, puis se rejoignent en un même endroit pour former une rivière qui débouche sur un fleuve ou dans la mer.

C'est donc l'aire géographique d'alimentation d'un fleuve ou d'une grande rivière

Source MEDD/OIEau

Le bassin versant s'affirme *de fait* comme **espace de projet et de gestion**. Les données géographiques imposent, en effet, de définir et de mettre en œuvre des politiques publiques à cette échelle.

Le bassin versant doit constituer le **niveau de référence** des interventions :

- **de l'Etat,**
- **des collectivités territoriales,**
- **et de leurs Etablissements Publics respectifs.**

La **directive cadre européenne sur l'eau** du 22 octobre 2000, qui sera transcrite en droit français d'ici décembre 2003, s'inscrit dans cette logique et conforte la loi sur l'eau de 1964 qui avait mis en place six « grands bassins » (requalifiés en « districts »), et **définit la politique communautaire de l'eau à partir de cette réalité physique que sont les bassins versants.**

---

⇒ **La décentralisation de la gestion des fleuves et des rivières devra donc nécessairement s'effectuer à cette échelle du bassin versant.**

---

## 2- La situation actuelle : un enchevêtrement complexe de compétences

### 2.1- Rappel sur les instances de bassin

#### L'organisation tripartite de la gestion de l'eau en France

Les instances de bassin ont été créées par la **loi du 16 décembre 1964** qui établit le principe d'une **gestion de l'eau par « grand bassin »** et identifie **trois types d'acteurs** répondant à une logique bien définie :

- un **Comité de Bassin** pour définir la politique de l'eau au niveau du « grand bassin » ;

- une **agence financière** pour la financer (appelée aujourd'hui **Agence de l'Eau**),
- un **Etablissement Public Administratif** de l'Etat, doté de la capacité de se constituer en maître d'ouvrage, pour la mettre en œuvre à l'échelle des bassins hydrographiques.

Dans les faits, ce dernier type d'Etablissement n'a jamais été créé. C'est pour pallier ce manque, et pour répondre à un besoin de proximité qu'ont été créés, à l'initiative de l'Etat, des Agences de l'Eau et des collectivités territoriales, des **Etablissements Publics Territoriaux de Bassin** (EPTB), adaptés à l'échelle du problème considéré, lorsque celui-ci se posait de la manière la plus aigue.

<b>Le comité de bassin</b>	<b>L'agence de l'eau</b>
<p>Cette assemblée est composée, à parts égales, de représentants des collectivités territoriales, des usagers et de l'Etat.</p> <p>Qualifié de « parlement de l'eau », le comité de bassin joue un rôle essentiel dans le domaine de l'eau au niveau du « grand bassin ». Il est consulté sur l'opportunité des travaux communs au bassin, sur les différends qui opposent les collectivités ou les groupements, ainsi que sur le taux et l'assiette des redevances perçues par l'agence de l'eau.</p>	<p>Etablissement public de l'Etat, l'Agence de l'Eau est chargée de <b>susciter et de faciliter financièrement et techniquement</b> des actions de lutte contre la pollution de l'eau, d'assurer entre les utilisateurs l'équilibre des ressources et des besoins en eau, et de promouvoir les études et la recherche en partenariat avec les organismes concernés.</p> <p>Ses ressources proviennent de la perception de redevances sur les prélèvements et la pollution des eaux.</p>

## 2.2- Le rôle moteur des élus et des collectivités territoriales

Les élus participent déjà activement à la gestion des fleuves et rivières :

- **Ils siègent au sein des instances de bassin** et représentent un tiers des membres des Comités de Bassin et des Conseils d'Administration des Agences de l'eau.
- Plus localement, ils sont fortement impliqués dans les **concertations** menées à l'occasion de **l'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)**. La Commission Locale de l'Eau (CLE), qui a pour rôle d'élaborer et de suivre le SAGE est, en effet, composée pour moitié d'élus, l'un d'entre eux en assurant la présidence.
- Ils jouent un **rôle moteur dans la maîtrise d'ouvrage** d'opérations à l'échelle de leur collectivité, ou à l'échelle interdépartementale et interrégionale lorsqu'ils sont membres des comités syndicaux ou des conseils d'administration des EPTB.
- Ils animent et président une multitude de syndicats intercommunaux de rivières répartis sur l'ensemble du territoire national.

<b>Les EPTB</b>	
<p>Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) sont des regroupements de collectivités locales :</p> <p><b>6 Syndicats Mixtes</b>  <b>16 Institutions Interdépartementales</b></p> <p><b>71 Départements sont membres d'un ou plusieurs EPTB</b>            26 sont membres d'au moins 2 EPTB            5 sont membres de 3 EPTB</p>	<p>Ils interviennent dans <b>une double logique de solidarité et de subsidiarité</b> pour la mise en valeur et l'aménagement des fleuves et des rivières.</p> <p>Privilégiant la <b>proximité</b> et la <b>subsidiarité</b>, chaque EPTB agit sur un territoire directement en rapport avec une réalité géographique : le <b>bassin versant</b>, le sous-bassin, le cours d'eau..., qui se traduit par une dimension interdépartementale, interrégionale voire internationale.</p>

<b>12 Régions sont membres d'un EPTB</b>	A cette échelle, la gestion des cours d'eau est un élément structurant de l' <b>aménagement du territoire</b> .
<p>Créés à l'origine pour des missions particulières (prévention des inondations, gestion des étiages), ils voient progressivement leurs domaines d'intervention s'étendre, compte tenu de leurs <b>deux principaux atouts</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Une capacité à définir, animer, coordonner et mettre en œuvre des stratégies et politiques de l'eau sur leurs bassins versants respectifs.</b></li> <li>- <b>Une capacité à exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement nécessaires à cette échelle, en surmontant les cloisonnements administratifs.</b></li> </ul>	
<p>Les EPTB sont regroupés depuis janvier 1999 au sein de l'Association Française des EPTB présidée, depuis l'origine, par Monsieur E. Doligé, Président de l'Etablissement Public Loire. Monsieur Cazeau, président d'EPIDOR en est le premier vice-président. Contact : <a href="http://www.eptb.asso.fr">www.eptb.asso.fr</a></p>	

## 2.3- Un cadre législatif à rénover

**Qui fait quoi** à l'échelle du bassin versant et des grands cours d'eau ?

**La situation actuelle est particulièrement complexe et confuse**, que ce soit pour les cours d'eau domaniaux ou non domaniaux. Tantôt trop d'acteurs interviennent, avec des chevauchements de compétences et de moyens, tantôt au contraire, aucun ne semble être compétent et le citoyen éprouve des **difficultés à identifier un responsable** pour résoudre ses problèmes.

Cette situation résulte du fait que le législateur a jusqu'à présent opté pour une **spécialisation** et une **complémentarité dans l'intervention des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat**, et ce cadre théorique n'a pas permis d'éviter les chevauchements et les superpositions d'actions.

L'exigence de **démocratie de proximité, ainsi que la directive cadre européenne sur l'eau**, invitent à **impliquer davantage le public** dans les questions liées à la gestion des fleuves et rivières. Les SDAGE et les SAGE apparaissent, à cet égard, essentiels car ces documents sont un moyen de « démocratiser » une connaissance qui est par nature technique et scientifique.

---

⇒ **Il faut donc, pour les fleuves et les rivières, simplifier les modalités d'intervention des collectivités et de l'Etat, les rendre compréhensibles, et rapprocher le décideur du citoyen en utilisant le principe de subsidiarité.**

---

## 3- Comment décentraliser la gestion des fleuves et grandes rivières ?

### 3.1- Désigner une collectivité « chef de file » par bassin versant

Le recours à un « chef de file » se justifie lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités. Le chef de file permet alors de « fixer les modalités de leur action commune ».

Cette action commune des collectivités est requise face des enjeux spécifiques liés aux **inondations**, à la **gestion de la ressource en eau**, ou à la **valorisation écologique, touristique et économique** des cours d'eau.

### 3.2- Donner des compétences précises à ces chefs de file :

Pour **privilégier la proximité et la subsidiarité**, la détermination du chef de file est fonction du territoire concerné. Il pourra s'agir d'un syndicat de communes, d'un Département, ou d'une Région.

Lorsque le bassin versant ou le cours d'eau recoupe plusieurs Départements (et Régions), les EPTB ont des avantages comparatifs pour en être les **chefs de file naturels**.

---

⇒ **Les chefs de file désignés pour la gestion des fleuves et des rivières doivent avoir des domaines précis d'intervention qui s'appuient sur des critères techniques.**

---

On peut signaler, à titre d'illustration, **le rôle de maître d'ouvrage** des EPTB « pour les opérations complexes », repris dans la récente circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 2002 de la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable aux préfets coordonnateurs de bassin, leur indiquant les modalités d'un **appel à projets pour la prévention des inondations**.

On peut encore citer le projet de loi sur l'eau adopté par l'Assemblée Nationale en janvier 2002, qui prévoyait que « la commission locale de l'eau peut confier **l'élaboration ou la mise en oeuvre du schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux** à un établissement public territorial de bassin », ou à titre d'exemple, les nombreuses initiatives prises par les EPTB en faveur des poissons migrateurs (saumon, esturgeon, ...) ou des observatoires de bassin (Adour, Garonne, ...).

### 3.3- Renforcer la coordination avec les instances de bassin

Le rôle des Départements, des Régions et de leurs Etablissement Publics, doit s'exercer dans une relation de **complémentarité**, de **solidarité** et de **subsidiarité** avec l'action des instances de bassin.

Les collectivités y sont déjà représentées, et **le renforcement nécessaire du rôle des agences de l'eau** peut s'opérer par le jeu de la décentralisation, en élargissant cette représentation.

### 3.4- Garantir des ressources pour la gestion des fleuves et des rivières

---

⇒ **A la définition plus précise des compétences doit répondre celle des moyens financiers.**

---

Il est nécessaire de donner aux chefs de file identifiés **les moyens financiers d'assurer cette mission**.

Des **mécanismes de financements** sont donc à trouver. Plusieurs pistes peuvent être explorées. Sans en privilégier une en particulier, on peut citer le recours à la contractualisation avec l'Etat et l'Agence de l'Eau, dans l'esprit du dispositif mis en place pour les Pays. On pourrait voir les interventions des EPTB rendues éligibles au titre du Fond National de Solidarité pour l'Eau (FNSE). Une partie des recettes pourrait également provenir de fonds

prélevés sur les aménagements hydroélectriques en s'inspirant du mécanisme mis en place pour VNF.... Ce chantier est vaste. Dans tous les cas de figure, cette question du financement demeure un préalable à une plus grande mobilisation des acteurs locaux dans la mesure où les Départements et les Régions ont souvent atteint la limite de leurs capacités contributives.

**Une loi cadre sur les fleuves et les rivières ?**

Si la décentralisation représente bien une ouverture pour l'amélioration de la gestion des fleuves et des rivières, elle ne doit pas faire oublier que la « Loi » applicable est, aujourd'hui, le résultat d'une véritable « sédimentation législative », de part la superposition de nombreux textes nationaux et européens répondant à des préoccupations spécifiques.

L'amélioration résultant de la décentralisation montrera davantage la nécessité d'un projet politique et d'un cadre législatif adaptés à la gestion des fleuves et des rivières, qui pourrait prendre la forme d'une **loi cadre sur les fleuves et rivières, dans l'esprit et la continuité des lois montagne et littoral.**

