



Association Française
des Établissements Publics Territoriaux de Bassin

La gestion des fleuves et rivières à l'échelle des bassins versants : pour une nouvelle gouvernance

Ce document de travail présente de manière générale le positionnement et les propositions des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) dans le cadre des différentes démarches législatives en cours et à venir sur les risques naturels, la décentralisation, et la réforme de la politique de l'eau. Il envisage la manière dont les EPTB peuvent s'inscrire comme "acteurs de plein rang" dans l'organigramme institutionnel des acteurs de l'eau.

Il a fait l'objet de déclinaisons spécifiques sur ces différents thèmes. A ce jour deux documents de travail sont en cours de validation par l'Association :

- *Décentraliser la gestion des fleuves et des rivières (édition du 15 novembre 2002),*
- *Agir efficacement pour la prévention des inondations en France (édition du 18 décembre 2002).*

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

L'une des ambitions majeures des propositions des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) est de placer le **bassin versant, réalité géographique, au cœur de la nouvelle politique de l'eau**, comme l'y invite par ailleurs la directive cadre européenne sur l'eau. En effet, cette directive européenne du 22 octobre 2000, tout en confortant les grands bassins qu'elle requalifie en districts, définit la politique communautaire à partir de cette réalité physique que sont les cours d'eau. En outre, un des objectifs poursuivis par ces propositions est de parvenir à une harmonisation des textes existants. La « Loi » applicable aux cours d'eau est, aujourd'hui, le résultat d'une véritable « sédimentation législative » où deux logiques s'affrontent : **la domestication** des cours d'eau (1804-1964) et leur **préservation** (à partir de 1964).

Du code civil de **1804** au projet de loi sur l'eau de **2002**, plusieurs textes ont été adoptés en vue de répondre à des préoccupations spécifiques :

loi du 16 septembre 1807 sur l'assèchement des marais, loi du 15 avril 1829 sur la pêche, loi du 28 mars 1858 sur les inondations, loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, loi du 16 octobre 1919 sur l'hydroélectricité, loi du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution, loi du 29 juin 1984 sur la pêche, loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement...

A cette superposition nationale s'ajoute celle de l'Union Européenne avec ses multiples directives.

Cette profusion de textes législatifs a également été constatée par les commissions d'enquêtes parlementaires de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Il ressort en outre de leurs réflexions que le **bassin versant** est le **territoire le plus pertinent pour mettre en œuvre des stratégies globales d'aménagement du territoire et de prévention des risques (inondations, étiages)**.

Par ailleurs, **il est convenu qu'aujourd'hui les fleuves et rivières sont plus administrés que gouvernés**. Aussi, les EPTB préconisent, au côté de l'Etat et des Agences de l'eau, de nouveaux principes de gestion et de gouvernance territoriale des bassins versants.

Dans cette perspective, l'Association Française des EPTB souhaite inscrire leurs réflexions dans **une triple approche** permettant de consacrer :

- Dans le cadre d'une loi sur les risques, un dispositif législatif renforcé sur la prévention des inondations ;
- Dans le cadre de la future loi sur la décentralisation, de clarifier « qui fait quoi » à l'échelle des bassins versants et de compléter la logique de distribution des « blocs de compétences » par l'identification d'un « chef de file » permettant de garantir la cohérence des politiques territoriales mises en œuvre sur un bassin ;
- Dans le cadre d'une future loi sur l'eau, le bassin versant comme territoire à la fois de projet et de gestion, et la gestion des fleuves comme élément fort de l'aménagement du territoire.

1- Le bassin versant : territoire d'élaboration de stratégies, de projet et de gestion

Le bassin versant s'affirme *de fait* comme cadre de projet et de gestion. La réalité physique de l'eau impose, en effet, de définir des politiques publiques (inondations, débits d'étiages, qualité des eaux, gestion hydraulique, poissons migrateurs) basées sur la solidarité à l'échelle du bassin fluvial. Le bassin versant constitue un niveau de réflexion stratégique, ainsi qu'une échelle d'intervention :

- **des collectivités territoriales** au travers notamment de leurs Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB),
- **des agences de l'eau** (qui territorialisent leurs politiques de l'eau),
- **de l'Etat** par l'intermédiaire des préfets coordonnateurs de sous bassins (Bassin Adour Garonne).

Cependant, le bassin versant, défini à partir de la ligne de partage des eaux, n'a, la plupart du temps, de réalité administrative qu'avec la mise en œuvre de politiques interdépartementales et/ou interrégionales. De ce point de vue, certains n'hésitent pas à parler de fracture territoriale. Le nom des Départements ne doit pas faire illusion. (Sur les 95 Départements que compte notre pays, 66 ont des noms de cours d'eau). Le contenu de ces circonscriptions est beaucoup plus historique et humain que géographique. Le découpage administratif des bassins a eu pour effet, jusqu'à une période récente, de rendre difficile toute gestion globale et cohérente. Quelques initiatives marquantes ont montré le caractère incontournable de l'approche par grands cours d'eau. La plus significative est sans doute la création de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) prévue par une loi de 1921. L'organisation administrative française a donc conduit les collectivités territoriales, depuis quelques décennies, à développer une culture de coopération. Les EPTB en sont une illustration.

L'émergence, *en droit*, du bassin versant comme cadre de stratégies globales, de projet et de gestion a d'ores et déjà fait l'objet de deux tentatives législatives :

- D'une part, avec **une logique d'acteurs**, dans la loi du 16 décembre 1964 qui avait imaginé un dispositif cohérent reposant sur trois grands types d'acteurs de l'eau. Les comités de bassin, les agences financières de bassin (rebaptisées par arrêté « Agences de l'eau ») et des établissements publics administratifs sous tutelle de l'Etat dont le rôle était de se porter maître d'ouvrage d'opérations à l'échelle du bassin versant, du sous-bassin ou du cours d'eau. Ces derniers n'ont jamais été formalisés. Avec l'appui de l'Etat et des institutions de bassin (Agences et Comités de Bassin), les collectivités territoriales ont, de fait, substitué à ces établissements d'Etat des établissements publics territoriaux, connus aujourd'hui sous le terme générique d'Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB). Ces établissements ont le statut soit de syndicat mixte, soit d'institution interdépartementale.
- Et, d'autre part, avec **une logique de projet**, dans la loi du 3 janvier 1992 qui prévoit la mise en place de Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) à l'échelle d'une entité géographique cohérente comme le bassin, le sous-bassin, le cours d'eau. Ces schémas n'ont pas reçu leur pleine application. Seuls quelques-uns ont été, à ce jour, approuvés. Ils constituent une référence commune sur un territoire partagé et obligent à définir un projet commun à l'échelle du bassin. Autant dire qu'à terme, le SAGE, en raison du rapport de compatibilité qu'il impose, est appelé à encadrer et à orienter toutes les actions des

administrations d'Etat et des collectivités locales dans le domaine de l'eau. Encore faut-il favoriser leur émergence.

Pourtant, le bassin versant éprouve les pires difficultés à s'affirmer. Cette situation de non-reconnaissance est accentuée par la prolifération de « **zonages** ».

De longue date, la mise en œuvre des politiques publiques s'est appuyée, dans notre pays, sur la délimitation d'espaces géographiques particuliers –ou « zones »-, en fonction de critères propres à chacun des objectifs poursuivis. Les cours d'eau et leurs bassins ont ainsi été découpés en de multiples zonages qui ont, bien entendu, des incidences et des significations diverses, mais qui contribuent, globalement, à complexifier l'action publique, en aboutissant à un « brouillage » des interventions en matière d'aménagement du territoire sur les bassins versants¹. A côté des zonages *institutionnels* (régions, départements, communes), on trouve les zonages dits « *prescriptifs* » (zonage résultant d'une réglementation tendant à organiser ou protéger l'espace). Il en est ainsi des zonages urbanistiques (SCOT, PLU, les Plans de Prévention des Risques naturels) ou environnementaux (ZNIEFF, ZICO, Réserves naturelles, Zones spéciales de conservation des espèces ou des habitats en vertu de la directive européenne du 21 mai 1992 dite directive « Natura 2000 »). Les zonages dits de « projets » se superposent aux précédents. Il s'agit des pays, des agglomérations, des parcs naturels régionaux.

En outre, les zonages issus des SDAGE (par exemple les « zones vertes » et les zones prioritaires dans le SDAGE Adour-Garonne) se surajoutent aux zonages réglementaires spécifiques à l'eau : les zones vulnérables, les zones sensibles à l'eutrophisation, les zones de répartition des eaux, et aux zonages issus de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (masses d'eau).

D'une façon générale, on peut considérer que les fleuves et les rivières sont les grands oubliés de l'Aménagement du Territoire. Les grandes politiques publiques ont favorisé comme « macro territoire », la montagne et le littoral qui disposent d'un cadre législatif adapté. Les fleuves et les rivières ont progressivement été « **évincés** » de leurs territoires, alors même qu'ils en constituent l'**armature**. A titre d'illustration, à quelques exceptions près, les cours d'eau sont aujourd'hui les grands absents des documents d'aménagement du territoire (contrat de plan Etat-Région, Docup). Actuellement, l'émergence et le développement des projets d'aménagement et de gestion d'un bassin sont uniquement dépendants des volontés politiques locales. Cette situation induit des disparités au plan national.

Fort de ce constat la DATAR dans son document « *Aménager la France de 2020* » (p. 90-91) invite à revenir sur cet état de fait en favorisant une politique de territoires articulée autour des fleuves et rivières. Il s'agit notamment de favoriser le retour des villes vers les cours d'eau et d'insister sur leur dimension environnementale. En effet, si les cours d'eau constituent des espaces économiques avérés (hydroélectricité, électronucléaire, navigation, pêche, irrigation, tourisme..), ils sont aussi et surtout des espaces sensibles qu'il convient de préserver. La gestion équilibrée des cours d'eau (*ressource-milieu*) impose, à terme, la définition d'**un projet de société**.

¹ Réforme des zonages et aménagement du territoire, rapport à M. le Premier ministre, par M. Jean Auroux. Ce rapport établit un bilan des zonages et propose une réforme d'ensemble tendant à leur harmonisation et à leur simplification.

2- Les EPTB, un rôle de « chef de file » à l'échelle du bassin

2-1 Les limites à la répartition par blocs de compétences

A la lumière du schéma général des compétences dans le domaine de l'eau, il ressort que le législateur n'a pas entendu organiser cette répartition selon une logique de bloc de compétences, mais a opté davantage pour une spécialisation et une complémentarité dans l'intervention des collectivités locales. En effet, il a voulu, à la fois, reconnaître des compétences à l'ensemble des collectivités territoriales (art. L 211-7 du Code de l'Environnement), qu'elles soient régionales, départementales ou locales, et envisager une spécialisation des missions qui en découlent. Aux Communes, les compétences « domestiques » (alimentation en eau potable et assainissement), aux Départements, les compétences tourisme et espaces naturels, aux Régions, les compétences d'aménagement du territoire et environnement.

Ce cadre théorique n'a cependant pas permis d'éviter les chevauchements et les superpositions d'actions menées sur un même bassin. L'analyse des pratiques de terrain permet de montrer sans difficultés que ces chevauchements sont constants, et souvent revendiqués.

Cette réflexion sur la compétence dans le domaine de l'eau doit, par ailleurs, prendre en compte le public. Des modes de consultations existent à ce jour avec les comités de bassin et les différentes commissions qui en sont issues. L'exigence de **démocratie de proximité** invite à impliquer davantage le public aux questions liées à la gestion de l'eau et des fleuves et rivières. L'élaboration des SDAGE et des SAGE apparaît, à cet égard, essentielle. Ces documents sont un moyen de « démocratiser » une connaissance qui est par nature technique et scientifique. La mobilisation du public autour de ces enjeux passe nécessairement par la mise à disposition de documents de vulgarisation qui décrivent les priorités d'intervention à l'échelle du bassin versant. Ils ont donc pour vocation de favoriser la traduction en termes « audibles » des enjeux techniques. La mise en place d'une démocratie de l'eau est à ce prix.

Une réflexion sur la décentralisation à mener dans le domaine de l'eau doit donc à la fois amener à simplifier l'intervention des acteurs (pour faciliter leurs actions, et surtout rendre celles-ci compréhensibles par les citoyens), rapprocher le lieu de décision du terrain en privilégiant toujours la recherche de la subsidiarité, et permettre aux Collectivités locales d'innover et d'expérimenter. Le **droit à l'expérimentation** pourrait se formaliser, dans le domaine de la gestion des fleuves et rivières, par la désignation d'un « **chef de file** » **des collectivités territoriales par bassin fluvial**.

Par ailleurs, la notion de « chef de file » n'exclut pas une redéfinition des compétences selon une logique de bloc de compétences.

2-2 Un « chef de file » par bassin fluvial : une expérimentation à mener

Le débat sur la décentralisation a permis de faire émerger une nouvelle notion : celle de « **chef de file** » qui pourrait être une voie à **expérimenter** en vue d'une meilleure coordination des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences « eau ».

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

Pour les EPTB, il s'agirait de leur reconnaître des compétences générales en matière d'observation, d'animation, et de coordination et de mise en œuvre des stratégies et politiques de l'eau à l'échelle des bassins versants. Cette reconnaissance serait conforme au principe de subsidiarité.

La fonction principale de ce « chef de file » doit résider dans sa capacité à porter la concertation, et à animer, au côté de l'Etat et des Agences de l'Eau la préparation des documents de planification sur l'eau et ses usages dans le cadre du bassin fluvial.

Le SAGE et le rôle moteur des EPTB dans cette procédure doivent être favorisés. Ils constituent des documents de planification indispensables à la définition d'une réelle stratégie à l'échelle du bassin versant. Aussi, il convient d'inscrire la politique de l'eau dans les documents d'aménagement du territoire, avec la prise en compte des SDAGE et des SAGE dans la rédaction des contrats de plan Etat-Région, des chartes de Pays, des Contrats d'agglomérations. Aussi, les EPTB affirment **leur attachement aux dispositions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux adoptées en première lecture à l'Assemblée Nationale le 10 janvier 2002.**

La transposition de la directive-cadre dans le droit interne doit être l'occasion de **redéfinir et renforcer le partenariat entre les Agences de l'Eau et les EPTB**. Les EPTB souhaitent être associés plus étroitement d'une part, à l'état des lieux prescrit à l'échelle des bassins hydrogéographiques, et d'autre part, à la définition des masses d'eau. Les EPTB réaffirment la nécessité de conforter le bassin versant comme cadre de gestion de l'eau. Ainsi, les masses d'eau doivent être appréhendées à cette échelle. Ce travail pourrait utilement s'appuyer sur les observatoires de bassin dont les EPTB demandent la généralisation (l'observation répond à un besoin global de connaissance pour comprendre le fonctionnement du système fluvial, et elle est essentielle notamment dans le cadre de la prévention des inondations).

De la même façon, les élus des EPTB rappellent leur attachement à l'idée d'une future proposition (ou projet) de loi cadre sur les fleuves et rivières établie dans l'esprit et la continuité des lois sur la montagne et le littoral.

3- Des domaines de compétences à préciser

3-1 Le bassin versant, territoire pertinent pour la prévention des inondations

La **Cour des comptes**, les **Chambres régionales des comptes** et les **commissions d'enquêtes parlementaires** sur le thème de la prévention et de la lutte contre les inondations sont unanimes : les collectivités publiques interviennent de manière générale dans un cadre juridique obsolète et avec un enchevêtrement et une confusion des compétences. La plupart du temps les collectivités territoriales et leurs établissements publics interviennent en lieu et place de l'Etat en matière de prévention ou d'entretien de cours d'eau.

Cette situation a été mise en évidence dans le rapport public de la Cour des Comptes de 1999². La Cour note que la loi de 1807 « *laisse, sans rapport avec la réalité d'aujourd'hui et la nature des problèmes, la charge financière des travaux aux propriétaires qui bénéficieront de la protection qu'ils procurent. Elle se révèle dépassée car sa conception correspond à une appréhension très locale des phénomènes d'inondation* ». Ce diagnostic était déjà celui du **Conseil économique et social**, dans trois rapports publiés entre 1955 et 1957. Le CES estimait « *qu'il y a lieu de procéder à une refonte complète de la loi de 1807* ». Dans cet esprit, il ébauchait une doctrine générale : « *toutes les fois que la lutte contre les inondations, les travaux de prévention à effectuer à cet effet, intéressent directement ou indirectement des zones, qui, par leur peuplement ou leur nature, posent des problèmes d'ordre régional ou national, l'ensemble des interventions à effectuer doit être à la charge de la Nation. La participation des collectivités locales ou des particuliers ne sauraient être exigée que dans la mesure où il y aurait possibilité contributive et source réelle d'enrichissement* »³.

Fort de ce constat, l'Etat mène, depuis quelques décennies, une politique d'incitation à la constitution dans plusieurs bassins versants, d'une **maîtrise d'ouvrage adaptée à la mise en œuvre d'une réelle stratégie de prévention**. Les exemples des bassins de la Loire ou de l'Oise sont intéressants. En somme, il s'agit de privilégier une approche par bassin versant afin de disposer d'un animateur et d'un maître d'ouvrage clairement défini et fédérateur. Cette démarche, dans laquelle s'inscrit la circulaire d'appel à projets de la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, du 1^{er} octobre 2002, est conforme à la **logique tripartite** de la **loi du 16 décembre 1964** qui avait organisé le dispositif institutionnel cohérent basé sur trois entités : un comité de bassin, une Agence financière de bassin et des établissements publics à vocation de maîtrise d'ouvrage. Ces derniers n'ayant jamais été formalisés, l'Etat et les Agences de l'eau ont donc poussé les collectivités territoriales à se constituer en établissements publics pour se substituer de fait aux établissements publics de l'Etat. En reconnaissant le rôle des EPTB en matière d'inondation, le législateur rétablirait l'équilibre institutionnel de la loi de 1964, et lui redonnerait ainsi toute sa dimension.

Le rôle privilégié des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) dans la prévention du risque inondation

Dès aujourd'hui, de nombreux EPTB agissent en faveur de la prévention des inondations : Seine, Loire, Rhône, Garonne, Meuse, Oise-Aisne, Saône-Doubs, Durance, Vilaine...

- ils assurent la fonction de **maître d'ouvrage** d'études et de travaux, ou le montage des financements nécessaires auprès de leurs membres,
- ils interviennent en **partenariat avec l'Etat et les Agences de l'eau** et servent, par le biais de leurs élus, de relais d'information auprès de leurs collectivités territoriales membres, voire directement auprès des riverains en favorisant l'appropriation locale des démarches,
- ils coordonnent **et animent** les actions à l'échelle des bassins, dépassant ainsi les frontières administratives traditionnelles et peuvent ainsi souvent servir d'interlocuteur unique.

Sur le plan des inondations, il est maintenant accepté par tous que **l'échelle pertinente de réflexion est le bassin de risque**. Toutes les actions dans le domaine de la prévention des inondations doivent se penser à ce niveau. Il en est ainsi des plans de prévention des risques

² p. 123 et s.

³ Rapport Doligé-Galley sur les inondations : une mobilisation nécessaire, T. 1, rapport, p. 44 et 45

d'inondations ou encore des fiches réflexes de prévention, ces documents qui doivent répondre aux exigences de solidarité amont-aval qu'impose le cours d'eau. Les EPTB peuvent jouer le rôle d'interface entre ces différents niveaux. Il leur appartient, dans la mission d'animation qui est la leur, d'impulser des dynamiques de territoires centrées sur cette question de la prévention et de la lutte contre les inondations. **La territorialisation à l'échelle du bassin versant de la politique de prévention du risque inondation est indispensable.**

3-2 Les aménagements hydrauliques et le soutien d'étiage

Les EPTB souhaitent être reconnus comme bénéficiaires, pour ceux qui en expriment le souhait, des débits affectés. Cette technique permettra, sans doute, de contourner la lourdeur des procédures de renouvellements des titres de concessions hydroélectriques arrivés à échéances et prorogés par tacite reconduction.

3-3 Les grands équilibres de la ressource en eau potable

Le rehaussement des normes de potabilité de l'eau et les exigences de qualité exprimées, à juste titre, par les consommateurs, imposent un renforcement des dispositifs de production d'eau potable. La raréfaction saisonnière des ressources implique, elle, un maillages du territoire. Les petites structures de production et de distribution ne sont plus à même d'assurer ces tâches à des coûts raisonnables.

Les regroupements de structures à l'échelle départementale deviendront la règle. Il n'en reste pas moins que l'organisation générale de la production et des grands réseaux d'alimentation et de transfert devra de plus en plus être réfléchi à l'échelle des bassins fluviaux.

3-4 Les poissons migrateurs

Dans le domaine de la restauration des poissons migrateurs, le bassin versant apparaît là encore comme l'unité de gestion de référence. Les comités de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI), institués par la loi « pêche » de 1984, établissent un cadre de gestion à cette échelle. Mais cette instance, dont le rôle est de définir un plan de gestion, n'est assortie d'aucun dispositif de mise en œuvre ni opérationnel ni financier. Sur plusieurs bassins, les EPTB jouent un rôle important pour initier et animer la réalisation de programmes d'actions coordonnées. Cette mission pourrait être affirmée et reconnue de façon plus forte qu'elle ne l'est actuellement.

4- Pérenniser le financement des EPTB

Au transfert de compétences doit répondre le transfert des moyens financiers. A la question des compétences est, en effet, attachée celle de leurs financements. La décentralisation fournit l'opportunité d'aborder la question du financement de la politique de l'eau en France. Actuellement, celle-ci repose principalement sur les usagers, autrement dit les Agences de l'eau. La débudgétisation de la politique de l'eau est une permanence depuis l'Après-Guerre. L'Etat a sorti de son budget cette préoccupation nationale. Le contribuable ne participerait donc pas à la mise en œuvre de cette politique qui concerne le « **Patrimoine Commun de la Nation** ». L'éviction de la politique de l'eau du budget de l'Etat est un frein

incontestable à la définition d'un grand projet pour les cours d'eau en France. La mise en place d'un Fond National de Solidarité pour l'Eau (FNSE), alimenté par un prélèvement opéré sur les Agences de l'eau, n'est pas suffisante pour affirmer la solidarité nationale autour de cette question de l'eau. En dehors des discussions suscitées au moment du vote d'une loi sur l'eau, le Parlement est donc absent des grandes orientations de la politique de l'eau. C'est sans doute la raison pour laquelle le dernier projet de loi sur l'eau entendait redonner au Parlement un rôle accru notamment en lui permettant un contrôle sur l'établissement des redevances, qui ont juridiquement la nature d'imposition.

Les propositions de l'Association Française des EPTB

En premier lieu, l'AFEPTB formule la demande préalable et générale de la reconnaissance des EPTB comme acteurs de plein rang des politiques d'aménagement des fleuves et des rivières. S'inscrivant ensuite dans une actualité où il est question d'un « *acte II* » de la décentralisation, d'une nouvelle version du projet de loi sur l'eau avec la transposition en droit interne de la directive cadre sur l'eau, et d'un projet de loi sur les risques avec un volet inondation, l'Association Française des EPTB formule également **trois types de propositions**.

1) La reconnaissance institutionnelle des EPTB

1.1) Création d'Etablissements Publics Territoriaux de Bassin

Pour les fleuves et grandes rivières portant sur le territoire de plusieurs départements ou Régions, les Collectivités Territoriales et leurs groupements peuvent décider de créer un Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB), en application des articles 5421, 5611 et 5721 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Les aires d'intervention concernées peuvent être un bassin versant ou un territoire présentant des enjeux spécifiques liés aux inondations, au fonctionnement des rivières, à l'utilisation et la préservation de la ressource en eau, ou la valorisation écologique, touristique et économique du cours d'eau.

1.2) Modalités d'intervention des EPTB

Les EPTB définissent le cadre et les modalités de leur intervention en référence au Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

Les interventions des EPTB relatives aux fleuves et rivières navigables devront recevoir l'accord préalable des services de l'Etat et des Etablissements publics concernés.

1.3) Compétences des EPTB

Les EPTB, réunissant à la fois expertise technique, savoir-faire et vision territoriale globale, ont un rôle à conforter (en liaison avec l'Etat et les autres acteurs de l'eau), dans la définition et la mise en œuvre de politiques de bassin versant. Ils ont compétence pour développer des initiatives, faciliter la concertation et engager des programmes d'étude nécessaires à l'élaboration et au suivi de l'application des politiques publiques liées à l'eau sur leur territoire d'intervention. Ils ont notamment compétence pour apporter leur concours à la réalisation des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux à la demande de la Commission Locale de l'Eau, de Plans de Gestion des Etiages, Contrats de Rivières, et autres procédures visant à faciliter la réalisation de programmes cohérents d'aménagement.

A la demande de leurs Collectivités membres, conformément aux dispositions de la loi du 12 Juillet 1999, ils peuvent engager la réalisation de travaux d'aménagement. Les EPTB ont compétence pour engager les travaux, notamment dans l'objectif de réduire la vulnérabilité aux inondations, de protéger les biens et les personnes contre les crues et de gérer au mieux

les étiages des rivières. Les communes ou les EPCI peuvent également confier la réalisation de travaux de protection contre les crues à l'EPTB concerné.

1.4) Participation de l'Etat, de l'Agence de l'Eau et autres partenaires

Un mode de concertation et de partenariat étroit peut être organisé entre l'Etablissement Public Territorial de Bassin et ses différents partenaires, comportant leur invitation régulière à ses instances délibérantes. Il s'agit notamment du représentant du Préfet, de l'Agence de l'Eau et des autres établissements publics directement concernés par le domaine de l'intervention de l'EPTB, des compagnies consulaires, et enfin des représentants des usagers et des associations directement concernés par la politique de l'eau sur le bassin.

2- La définition, à l'échelle du bassin versant, de stratégies de lutte contre les inondations

Les élus membres des EPTB entendent s'impliquer dans la **définition et la mise en œuvre d'une stratégie globale de prévention des inondations** pour chaque fleuve et grande rivière. Aussi, ils recommandent que les pouvoirs publics définissent dans les meilleurs délais une stratégie globale de prévention des inondations pour chaque fleuve et grandes rivières de France. Cette stratégie, qui ne peut pas tendre à une protection totale (le risque zéro n'existe pas), doit en priorité rechercher la protection des personnes et reposer sur les principes suivants à inscrire dans la durée :

Information et anticipation des crises

- l'amélioration de la **prévision de l'événement**, impliquant une action forte de l'Etat, (mise en place de radars météorologiques et de capteurs hydrométriques, développement de modèles de prévisions des inondations, réorganisation et modernisation d'annonces de crues,...),
- l'amélioration de **l'information des riverains et des services d'intervention** qui doit permettre une alerte puis une évacuation éventuelle des populations les plus exposées, et de réduire les dommages aux biens,
- l'instauration d'une véritable **conscience du risque inondation** par la sensibilisation des riverains (organisation du retour d'expérience, porté à connaissance du risque, exercices d'alerte en priorité dans les bassins susceptibles d'être affectés par des crues éclairs, campagnes de prévention, actions éducatives...),
- la **préparation à la gestion de la crise** (élaboration de fiches réflexes selon la gravité de la crue, pour chaque commune, mais avec une logique de bassin) **et à la post-crise** (notamment l'aide au redémarrage des activités et la définition de principes de reconstruction évitant des sinistres à répétition.

Utilisation du sol et aménagement

- la mise en œuvre de mesures de prévention visant à maintenir ou obtenir une **occupation des sols** compatible avec un risque acceptable d'inondation,
- la mise en œuvre rapide et généralisée des **plans de prévention des risques inondations** (PPRI), en veillant à leur cohérence à l'échelle des bassins.

Travaux

- la **réduction de l'aléa** en accroissant la rétention des eaux dans l'ensemble du bassin versant (ralentissements dynamiques, infiltrations, utilisation des zones humides...) et

la réalisation si nécessaire de nouveaux ouvrages de protection, en amont ou au droit des sites à protéger, conçus pour ne pas accroître les risques en amont et en aval,

- le bon **entretien des cours d'eau et des ouvrages de protection** existants, en y affectant les moyens de financement nécessaires,
- **la réduction de la vulnérabilité** des biens publics et privés les plus exposés.

Les EPTB sont notamment prêts dès à présent à participer d'une part, à des politiques innovantes et à des expérimentations en partenariat avec l'Etat en matière de réduction de la vulnérabilité des zones inondables, et d'autre part, au développement d'une conscience du risque.

3- Les fleuves et rivières dans la loi de décentralisation

La **notion de chef de file** appelle la mise en place d'une logique de « bloc de compétences ». Dès lors que l'on se situe à l'échelle **interdépartementale et/ou interrégionale**, les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) seraient reconnus compétents pour agir en lieu et place des collectivités qui les constituent. La démarche de bassin implique des missions d'animation, de coordination et de mobilisation des acteurs publics et privés. Les EPTB assurent l'interface entre les usagers, les riverains et les acteurs institutionnels. Les démarches de type **Etats Généraux** engagées sur les fleuves et rivières (*Garonne, Dordogne, Adour, Neste et Rivières de Gascogne*) ont permis de mettre en évidence cette mission là. Cette nouvelle organisation en « bloc de compétences » repose sur le principe de **subsidiarité**. Dans ce cadre, il convient de définir des compétences communes *minimales* à tous les EPTB. Et pourquoi pas un statut commun type (dans l'esprit et la logique Parcs Naturels Régionaux). L'animation et la coordination dans le domaine des étiages, des inondations, de la restauration des berges, de la qualité de l'eau sont des voies à favoriser.

Décentralisation du domaine public : le département et les institutions interdépartementales sont identifiés comme les collectivités de droit commun en matière d'aménagement des voies d'eau. Dans ce domaine, le recours aux EPTB semble souhaitable compte tenu de la réalité géographique des cours d'eau qui dépasse souvent le seul cadre du département.

En conclusion, il convient d'insister sur la nécessité de donner aux EPTB une réalité institutionnelle et une réelle **autonomie financière**. La réussite d'une grande partie de la politique de l'eau à l'échelle des bassins versant est à ce prix. Le transfert de compétences doit s'accompagner de la définition de recettes. 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 ouvrages 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 EPTB. Souvent les collectivités membres des établissements publics ont atteint la limite de leurs capacités contributives.