

6

Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau

PRÉSENTATION

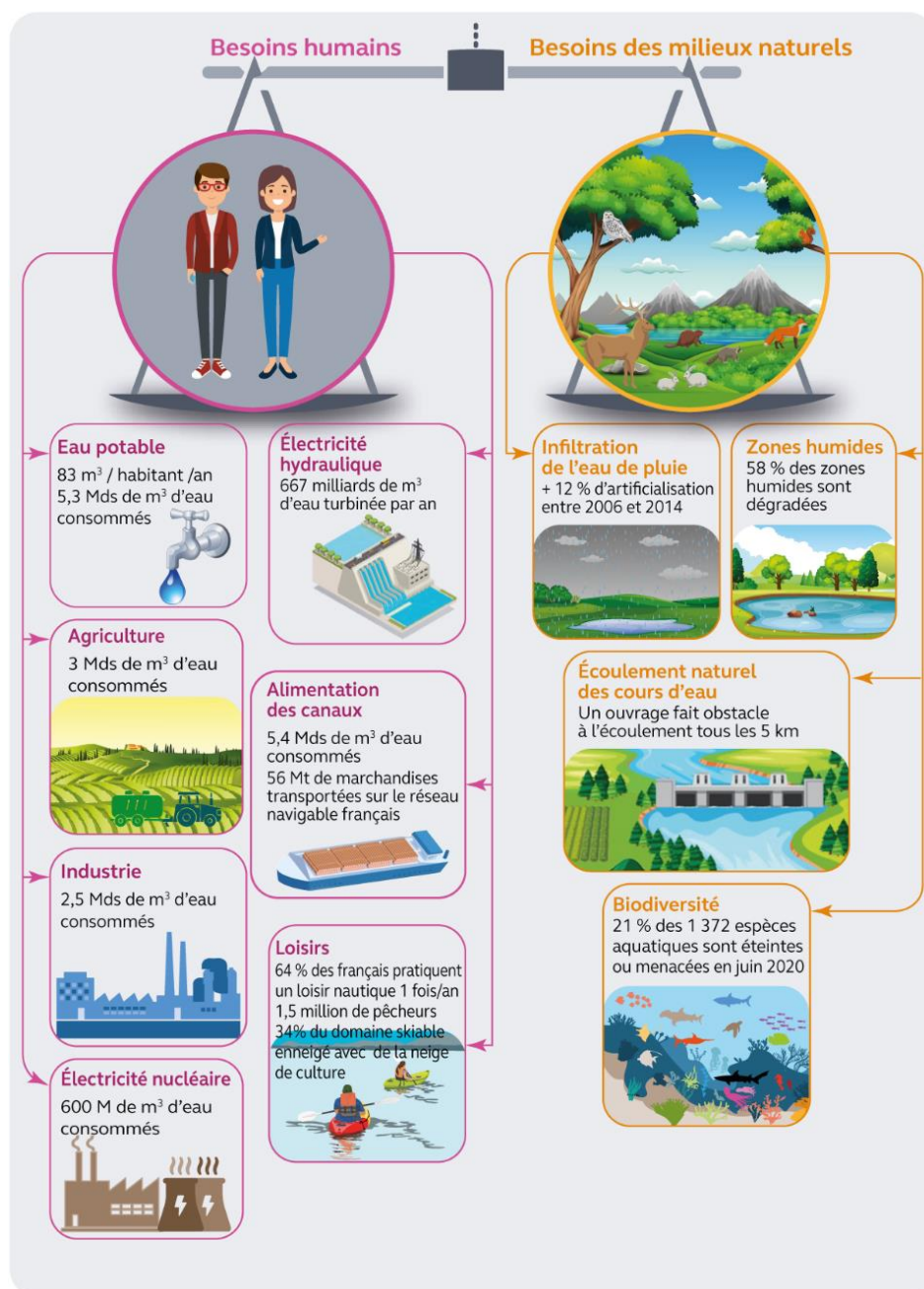
Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, « L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ».

L'eau est indispensable à notre alimentation, à l'hygiène de la population, à l'agriculture, à l'industrie, notamment à la production d'énergie, à tous les services y compris les activités de loisirs et le transport. Elle est également un élément essentiel de l'équilibre des milieux naturels et de la régulation du climat. L'article L. 211-1 du code de l'environnement fixe l'objectif d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau visant à concilier ces différents enjeux.

La directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) 2000/60/CE du 23 octobre 2000²⁸⁹ impose aux États d'atteindre le « bon état » des masses d'eau à l'horizon 2027. Pour autant, la multiplicité des usages provoque des tensions dans la mise en œuvre de la politique de l'eau.

²⁸⁹ Transposée en droit français par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite LEMA.

Schéma n° 1 : les principaux usages de l'eau



Source : juridictions financières

L'action publique s'est pendant longtemps concentrée sur le petit cycle de l'eau, constitué de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. Puis il est apparu qu'elle ne serait efficace que si elle prenait en compte le cycle naturel de l'eau (le grand cycle de l'eau) depuis son évaporation jusqu'à son retour dans les sols, les cours d'eau et les nappes souterraines.

D'ores et déjà, sur une partie croissante du territoire, la consommation liée aux différents usages excède, sur des périodes de l'année de plus en plus longues, la capacité des milieux à fournir de l'eau, et les mesures de restriction prises par l'autorité administrative se multiplient. L'insuffisance de la ressource et l'intensification des usages de l'eau, dont la consommation augmente dans de nombreux territoires depuis 2017, exacerbent les conflits d'usage. La capacité de dilution des polluants résultant de l'activité humaine dans les cours d'eau et les nappes est plus réduite qu'auparavant et les objectifs de qualité de l'eau sont plus difficiles à atteindre. La gestion quantitative de l'eau, prise sous l'angle de la rareté de la ressource, est devenue une préoccupation majeure.

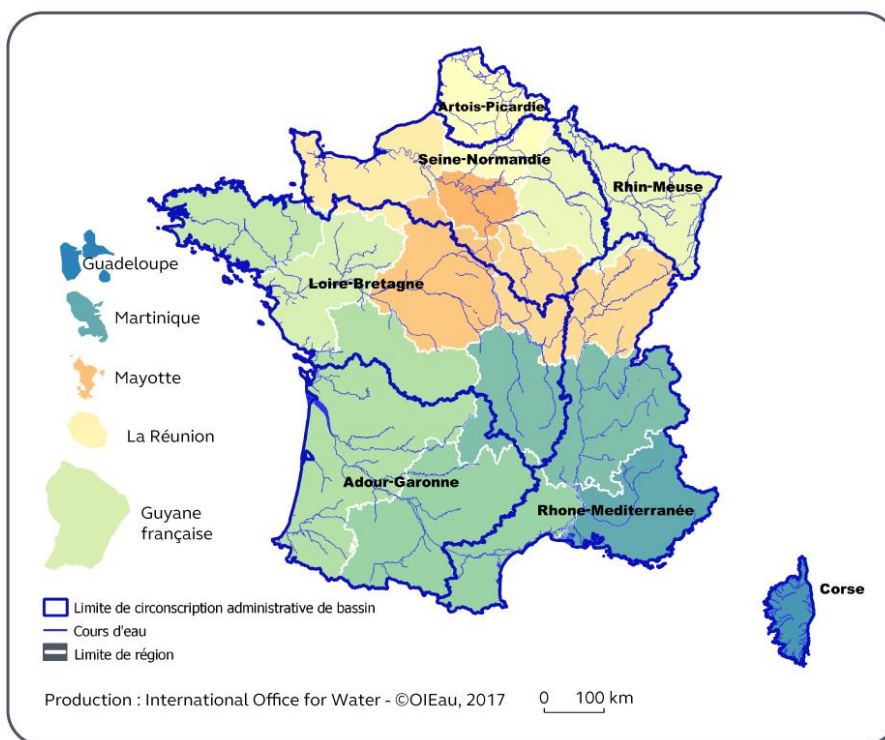
Le présent chapitre est issu d'une vaste enquête réalisée par la Cour et treize chambres régionales des comptes²⁹⁰ auprès des services centraux et d'un large échantillon de services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, groupements de communes et établissements publics nationaux et locaux contribuant à la gestion de l'eau. Il montre que l'efficacité de la politique de l'eau souffre de la complexité et du manque de lisibilité de son organisation (I), laquelle doit être structurée et clarifiée autour du périmètre des sous-bassins versants (II).

²⁹⁰ Toutes les chambres régionales des comptes de métropole, à l'exception de la CRC Centre-Val de Loire, et les chambres régionales des comptes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique.

I - Une organisation peu lisible entre l'État et les collectivités locales

Avant même la décentralisation et l'adoption du cadre juridique européen, la France avait choisi, dès 1964²⁹¹, d'organiser la gestion de l'eau par bassin hydrographique et sous-bassin versant. Un bassin correspond à la zone géographique recevant les eaux de pluie circulant naturellement vers un cours d'eau et ses affluents, ainsi que vers les nappes du sous-sol de cette zone. Il existe sept bassins hydrographiques métropolitains et cinq bassins ultra-marins²⁹².

Carte n° 1 : bassins hydrographiques / régions



Source : site OIEau 2017

²⁹¹ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

²⁹² Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée, Corse, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte.

Cette organisation en bassins hydrographiques est cohérente avec la réalité physique et géographique de la ressource en eau. Cependant, hors des territoires insulaires, elle ne correspond à aucun des découpages administratifs du pays. Cette situation complique la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, l'identification de leurs responsabilités respectives et la coordination de leur action.

Une planification par bassin hydrographique

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) fixe à l'échelle du bassin hydrographique les orientations à mettre en œuvre, pour une période de six ans. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques²⁹³, il doit prendre en compte les adaptations nécessaires au changement climatique²⁹⁴ pour assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) décline à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique les orientations du Sdage.

Ces documents d'orientation sont élaborés dans la perspective d'atteindre le bon état des masses d'eau tel qu'il est défini par la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est élaboré dans chaque bassin hydrographique, par un comité de bassin dont le secrétariat est confié à l'agence de l'eau du bassin. Il est arrêté par le préfet coordonnateur de bassin pour une période de six ans. L'agence de l'eau, établissement public administratif national, collecte les redevances prélevées sur les usagers de l'eau et finance les actions en faveur d'une meilleure gestion de la ressource en eau du bassin. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal)²⁹⁵, l'Office français de la biodiversité (OFB) et l'agence de l'eau assurent l'appui technique du comité de bassin.

Le Sdage peut prescrire, pour un ou plusieurs sous-bassins, l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux par une commission locale de l'eau (CLE). Les Sage sont arrêtés par le préfet de département concerné. Le portage des CLE et des Sage est assuré par des

²⁹³ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

²⁹⁴ Articles L. 212-1 et L. 211-1 du code de l'environnement pour les Sdage, articles L. 212-3 et L. 211-1 du même code pour les Sage.

²⁹⁵ Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (Drieat) en Île-de-France, qui est soumise à une organisation spécifique.

acteurs différents d'un territoire à l'autre : syndicats mixtes, collectivités territoriales, établissements publics territoriaux de bassin ou établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) selon les cas.

Les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

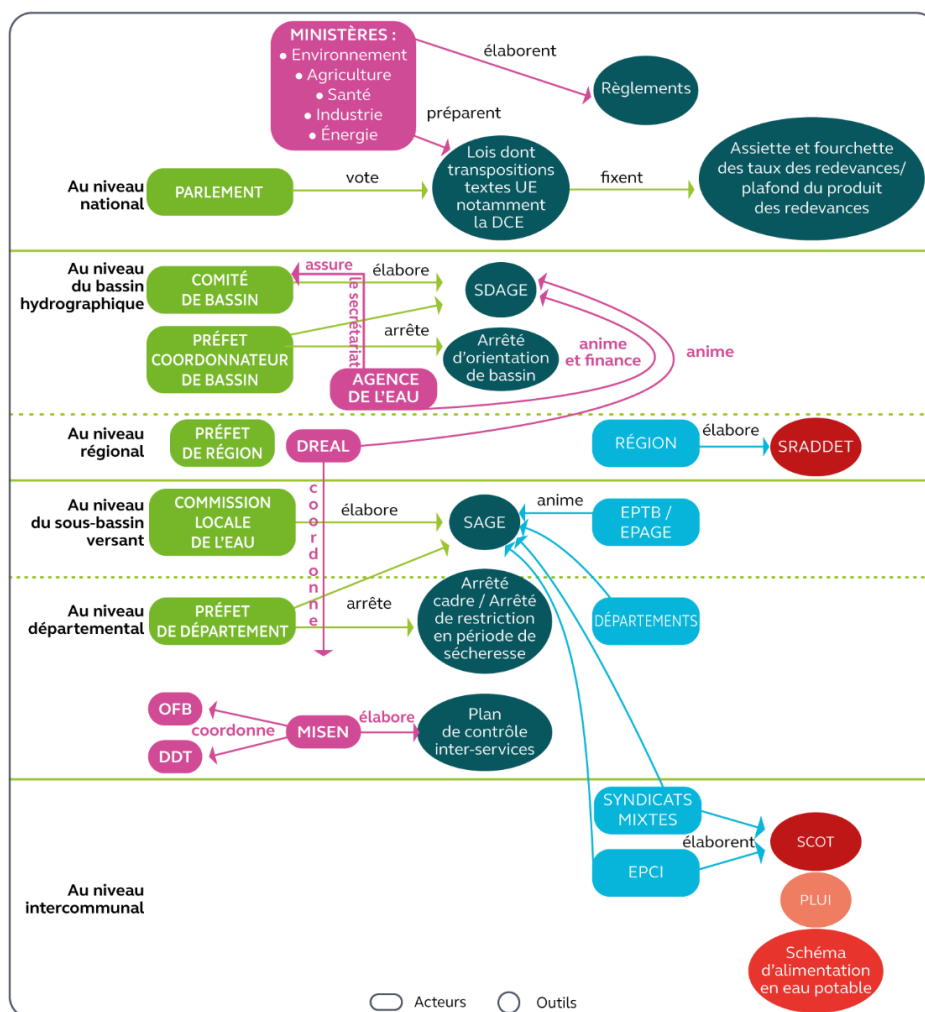
Les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage), prévus à l'article L. 213-12 du code de l'environnement, sont des syndicats mixtes, constitués à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve, en vue d'assurer la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Ils regroupent notamment les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi).

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), prévus au même article, sont des syndicats mixtes, constitués à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, en vue de faciliter la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du Sage. Ils peuvent également définir, après avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernés, un projet d'aménagement d'intérêt commun. Ils assurent la cohérence des actions des collectivités et de leurs groupements par un rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil ainsi que la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des Epage.

Plusieurs ministères, de nombreuses directions d'administration centrale, leurs services déconcentrés, des établissements publics nationaux, des instituts de recherche, tous les niveaux de collectivités territoriales et différentes formes de groupements de collectivités participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques de l'eau.

En effet, la gestion quantitative de l'eau est à la fois déconcentrée et décentralisée, gérée à l'échelle des bassins hydrographiques puis au niveau local. L'État, à travers les Dreal, les agences de l'eau et les directions départementales des territoires (DDT), joue un rôle très important dans sa définition, son financement et sa mise en œuvre, alors qu'au niveau local, aucune collectivité territoriale n'est identifiée comme cheffe de file.

Schéma n° 2 : présentation simplifiée²⁹⁶ de la gouvernance de l'eau



Source : juridictions financières

Misen : mission interservices de l'eau et de la nature ; EPCI : établissement public de coopération intercommunale ; Sradet : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; Scot : schéma de cohérence territoriale ; PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal.

²⁹⁶ Pour en faciliter la lecture, le schéma ne recense pas l'ensemble des acteurs de la politique de l'eau (par exemple, les communes dont certaines continuent d'exercer, à titre provisoire, des compétences en matière d'eau et d'assainissement) et des outils utilisés (par exemple, les plans territoriaux de gestion de l'eau, les plans d'actions opérationnels territorialisés, etc.). Il ne rend pas compte non plus des particularités liées à l'organisation spécifique en Île-de-France, en Corse et outre-mer.

A - L'État fixe les règles mais manque de cohérence dans l'action

1 - Un rôle incontesté : fixer le cadre législatif et réglementaire, assurer la police de l'eau

L'amélioration de la qualité de l'eau et de sa disponibilité en quantité suffisante nécessite une action continue dans la durée. Le Gouvernement et le Parlement fixent le cadre législatif et réglementaire de la politique de l'eau, l'assiette et les fourchettes des taux des redevances perçues par les agences de l'eau et le plafond annuel du produit des redevances au-delà duquel il est affecté au budget général de l'État.

Les préfets coordonnateurs de bassin arrêtent les Sdage, signent les arrêtés fixant les grands principes à mettre en œuvre dans le bassin dont ils ont la responsabilité et prennent des arrêtés désignant les masses d'eau comprises dans les zones de répartition des eaux. Les préfets de département arrêtent les Sage ; ils prennent les arrêtés limitant les prélèvements en période de sécheresse ; ils déterminent la liste des communes comprises dans les zones de répartition des eaux de leur département et délivrent les autorisations de prélèvement aux organismes uniques de gestion collective dans ces zones ; ils notifient les volumes prélevables en basses eaux dans les zones en tension.

Les zones de répartition des eaux (ZRE) et les organismes uniques de gestion collective (OUGC)

Les zones de répartition des eaux sont caractérisées par une insuffisance chronique d'eau par rapport aux besoins des différents usagers, c'est-à-dire la situation dans laquelle la consommation constatée excède la capacité des milieux à renouveler la ressource. Pour rétablir l'équilibre, des mesures particulières de gestion sont prises dans ces zones afin de limiter les prélèvements d'eau.

L'une de ces mesures est la constitution d'office par l'autorité administrative d'un organisme unique de gestion collective de l'eau destinée à l'irrigation des terres agricoles. Ces organismes sollicitent une autorisation de prélèvements pour le compte de l'ensemble des irrigants d'un territoire déterminé. Ils doivent ensuite en gérer la répartition entre les agriculteurs, assurer le respect de l'autorisation de prélèvement et rendre compte de la consommation d'eau. La responsabilité de l'OUGC est souvent assurée par une chambre d'agriculture.

L'État assure la police administrative de l'eau, mais ses services déconcentrés manquent de moyens pour l'exercer, qu'il s'agisse de l'Office français de la biodiversité, des Dreal ou des directions départementales des territoires. Il est aussi responsable de la police sanitaire et judiciaire, avec les mêmes difficultés²⁹⁷.

En Vendée, par exemple, les contrôles concernant la gestion quantitative de l'eau portent essentiellement sur le respect des arrêtés préfectoraux dits « sécheresse ». Ils portent très peu sur le respect, par les gestionnaires des barrages, des débits réservés, ou encore le respect de leurs autorisations de prélèvement par les agriculteurs irrigants (période, volumes, etc.).

Les agences de l'eau disposent de l'essentiel des moyens financiers et humains consacrés par l'État à la politique de l'eau²⁹⁸. Elles élaborent les programmes d'intervention définissant les actions qui peuvent être subventionnées et à quel taux. Leur influence sur la politique de l'eau est déterminante.

Les agences de l'eau

Créées par la loi n° 64-1465 du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution, les agences de l'eau sont des établissements publics de l'État placés sous la tutelle de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Elles assurent une mission d'intérêt général visant à gérer et à préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques.

Leur conseil d'administration est composé de représentants de l'État et de ses établissements publics, de représentants des collectivités territoriales, de représentants des usagers économiques et non économiques, de personnalités qualifiées et de représentants des personnels.

Il existe six agences de l'eau²⁹⁹ qui correspondent aux bassins hydrographiques métropolitains. L'une d'entre elles est chargée des bassins Rhône-Méditerranée et Corse.

²⁹⁷ Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, observations définitives, mai 2022.

²⁹⁸ D'autres sources de financement contribuent de façon substantielle à la politique de l'eau : l'Union européenne, les collectivités locales et les personnes privées.

²⁹⁹ Artois-Picardie, Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie. Outre-mer, les offices de l'eau, établissements publics locaux prévus par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, sont les pendants des agences de l'eau. Il existe quatre offices de l'eau en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion.

2 - Une action affaiblie par son manque de cohérence

Les administrations de l'État ne partagent pas la même vision stratégique de la gestion des ressources hydrologiques du pays. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires privilégie l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau à l'échéance 2027. Le ministère chargé de l'agriculture entend pour sa part préserver les possibilités de prélèvement d'une agriculture confrontée à des épisodes de sécheresse plus fréquents et prolongés. Le ministère de la santé veille d'abord à la qualité sanitaire de l'eau potable.

C'est ainsi que le Gouvernement a convoqué des Assises de l'eau, de novembre 2018 à juin 2019, dont les conclusions ont privilégié la préservation qualitative et quantitative de l'eau en limitant les prélèvements et en protégeant les zones de captage. Puis, au milieu de l'année 2021, le Gouvernement a organisé un « Varenne de l'eau et du changement climatique », boycotté par une partie des participants aux Assises de l'eau, pour répondre aux revendications de certains syndicats agricoles qui souhaitent constituer des réserves d'eau à certains moments de l'année pour irriguer. Un délégué interministériel a été nommé pour suivre la mise en œuvre des décisions prises à cette occasion, ce qui ne simplifie pas l'organisation administrative.

De la même façon, les ministères chargés de l'industrie et de l'énergie cherchent à préserver les intérêts de ces secteurs d'activité, qui connaissent des difficultés croissantes d'approvisionnement en eau conduisant à des pertes de production.

Les décisions prises par les représentants de l'État sur le territoire sont le fruit de compromis entre ces intérêts et priorités contradictoires.

Au niveau local, un bassin hydrographique s'étend généralement sur plusieurs régions administratives et le territoire d'une région peut recouper plusieurs bassins hydrographiques. Un sous-bassin versant peut s'étendre sur plusieurs départements et le territoire d'un département être partagé entre plusieurs sous-bassins versants. Ainsi, les préfets de région et de département sont en lien avec plusieurs préfets coordonnateurs de bassin et doivent composer avec des réalités politiques locales diverses, voire contradictoires, qui sont autant de motifs d'apporter des solutions différentes dans un territoire administratif donné à des problèmes de même nature.

Cette situation rend la coordination des services déconcentrés de l'État complexe. Les préfets coordonnateurs de bassin parviennent difficilement à maîtriser la diversité des situations de vastes bassins hydrographiques. Les préfets de départements limitrophes prennent parfois

des mesures contradictoires pour un même cours d'eau. C'est pourquoi une nouvelle procédure de gestion de crise a été instituée en 2019, qui permet au préfet coordonnateur de bassin de désigner des préfets coordonnateurs de sous-bassins versants interdépartementaux. C'est ainsi que le préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne a désigné les préfets de département coordonnateurs interdépartementaux des principaux cours d'eau du bassin hydrographique.

**Une gestion différenciée des mesures de restriction
sur un même sous-bassin versant**

Dans le bassin Artois-Picardie, plusieurs sous-bassins versants sont situés sur le territoire des départements du Nord et du Pas-de-Calais, notamment le delta de l'Aa, l'Audomarois, le Lys, la Marque, la Deûle, la Scarpe amont, la Sensée et l'Escaut. Un arrêté-cadre sécheresse du 13 mars 2012 fixe le cadre d'action en identifiant ces sous-bassins versants comme des « unités hydrographiques cohérentes » dans lesquelles la gestion doit être coordonnée. Cependant, les situations de sécheresse ne font pas l'objet d'arrêtés inter-préfectoraux.

Les préfets des deux départements prennent chacun un arrêté sécheresse. Les deux documents sont très similaires, mais présentent des différences. Ainsi, à la fin de l'été 2022, le préfet du Pas-de-Calais a maintenu l'état d'alerte jusqu'au 31 décembre 2022, alors que celui du Nord l'a maintenu jusqu'au 15 septembre avant de le prolonger jusqu'à fin novembre. Depuis la fin du mois d'août 2022, les sous-bassins versants de la Scarpe amont, la Sensée et l'Escaut sont maintenus en « alerte » dans le Nord et sont en « vigilance » dans le Pas-de-Calais, ce qui implique des restrictions sur une partie des sous-bassins et pas sur l'autre.

Le préfet du Pas-de-Calais considère que les différences entre les mesures prises par les deux départements sont justifiées par leur situation respective en amont et en aval du cours d'eau et fait valoir que le décalage des réunions des comités départementaux de gestion de la ressource justifie les discordances calendaires des mesures prises.

Sur un même bassin versant, certains préfets promeuvent les organismes uniques de gestion collective, alors que d'autres ont plus de difficulté à surmonter l'opposition de certains acteurs locaux.

La DDT du Maine-et-Loire, par exemple, recommande la création de telles structures et estime que « *l'irrigation du futur est collective et coordonnée* ». En conséquence, la gestion collective des prélèvements constitue le deuxième objectif du plan d'actions opérationnel territorialisé

(PAOT) 2016-2018 du Maine-et-Loire, alors que cet objectif n'apparaît pas dans le PAOT de la Loire-Atlantique voisine.

Pour surmonter l'inadéquation entre la carte administrative de l'État et celle des organismes de gestion de l'eau, des dispositifs de coordination ont été mis en place. Les missions interservices de l'eau et de la nature coordonnent ainsi au niveau départemental les services de l'État ayant des missions de gestion et de police de l'eau et élaborent un plan de contrôle interservices. Mais cela ne suffit pas toujours pour surmonter les divergences de position.

Le rôle de l'Office français de la biodiversité (OFB), issu de la fusion récente de plusieurs organismes publics³⁰⁰, reste mal connu des parties prenantes. De ce fait, il est parfois mis en cause.

Enfin, l'État se présente comme le garant d'un système d'information et de connaissance sur l'eau. Il est certes chargé du réseau de surveillance national mais la connaissance est partagée entre diverses administrations (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, agences de l'eau, BRGM³⁰¹, OFB, entités locales, etc.) et il reste difficile d'obtenir une vision globale de la situation d'un cours d'eau ou d'une nappe et d'en déduire des mesures de gestion qui puissent être considérées par tous comme légitimes.

Les contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes montrent à quel point l'information dont disposent les directions départementales des territoires est fragmentaire et peu fiable. Les systèmes d'information utilisés pour remonter les contrôles ne sont pas utilisés par tous les partenaires et contiennent des données partielles et discordantes avec les bilans des missions interservices de l'eau et de la nature.

L'État éprouve des difficultés réelles à faire respecter les règles du jeu qu'il détermine. Il doit concilier une logique administrative (régions, départements) et une logique hydrographique (sous-bassins versants). Les moyens dont il dispose pour assurer ses missions de police et de contrôle sont insuffisants. Présent partout, l'État est souvent trop faible pour assumer les responsabilités auxquelles il prétend. L'intrication entre ses responsabilités et celles des collectivités locales rend leur répartition incompréhensible et contribue à la dilution des responsabilités de chacun.

³⁰⁰ Il résulte de la fusion, au 1^{er} janvier 2020, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

³⁰¹ Bureau de recherches géologiques et minières, service géologique national.

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement a donné mission à quatre inspections³⁰² de tirer les leçons de la crise de l'été 2022, marquée par une chaleur et une sécheresse exceptionnelle, afin de faire des propositions d'amélioration de la gouvernance territoriale de l'eau et de la coordination des services de l'État.

B - L'introuvable collectivité territoriale cheffe de file

1 - L'organisation administrative complexe de la gestion du grand cycle de l'eau

Aussi longtemps que la gestion du petit cycle de l'eau constituait l'essentiel de la politique de l'eau, les communes et leurs syndicats³⁰³ répondaient aux besoins. L'éparpillement et la petite taille des services publics de distribution d'eau et d'assainissement limitaient leur efficacité mais ne posaient pas de problème majeur de gestion de la ressource, celle-ci étant abondante.

Les collectivités territoriales, notamment les départements, pouvaient intervenir dans tous les éléments de la gestion du grand cycle de l'eau jusqu'à l'adoption des lois dites « MAPTAM » du 27 janvier 2014³⁰⁴ et « NOTRé » du 7 août 2015³⁰⁵.

La loi MAPTAM a attribué aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la nouvelle compétence de « *gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » (Gemapi)³⁰⁶ et la responsabilité de la mise en œuvre d'une partie des actions de préservation

³⁰² Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale des affaires sociales (Igas), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

³⁰³ Les communes étaient historiquement compétentes pour la gestion du petit cycle de l'eau mais cette mission est en cours de transfert aux EPCI. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation de la République (NOTRé) prévoit ainsi un transfert au 1^{er} janvier 2020. Toutefois, en 2018, le législateur a ouvert aux communautés de communes la possibilité de reporter cette échéance au 1^{er} janvier 2026.

³⁰⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

³⁰⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé).

³⁰⁶ L'exercice de cette compétence, prévue à compter du 1^{er} janvier 2015 par la loi MAPTAM, a été reportée au 1^{er} janvier 2018 par la loi NOTRé. L'objectif de cette réforme est de rapprocher la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations des politiques d'urbanisme en les confiant au même échelon territorial.

du grand cycle de l'eau³⁰⁷. La loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions. Cependant, pas plus que ces derniers, le territoire des EPCI ne correspond à celui des sous-bassins versants, qui constituent l'échelle pertinente d'une gestion de l'eau à la mesure des enjeux climatiques.

Gemapi et gestion quantitative de l'eau

La Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) concourt à la gestion quantitative de l'eau, dans la mesure où la gestion des milieux aquatiques, l'aménagement des cours d'eau et la préservation des zones humides favorisent la rétention de l'eau par les sols et son infiltration dans les nappes, réduisant ainsi l'évapotranspiration qui accentue les conséquences des épisodes de sécheresse.

La recherche d'une solution à ces difficultés conduit à une grande instabilité législative, qui les aggrave plus qu'elle ne les corrige. La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la Gemapi, a apporté des assouplissements aux deux lois précédentes, ce qui a rendu le cadre juridique encore plus complexe. Les EPCI peuvent transférer ou déléguer aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et aux Epage tout ou partie de leur compétence en matière de Gemapi et les départements ou les régions, qui exerçaient des missions dans ce domaine avant le 1^{er} janvier 2018, peuvent continuer à intervenir sous réserve de la conclusion de conventions d'une durée maximale de cinq ans avec le ou les EPCI concernés.

Des évolutions législatives déstabilisantes pour l'EPTB Saône et Doubs

À la suite de l'adoption de la loi MAPTAM et conformément à la volonté de l'État et de l'agence de l'eau de recentrer l'activité de l'EPTB sur les axes Saône et Doubs, des désaccords sont apparus au sein de l'établissement sur l'organisation à mettre en place pour l'exercice de la compétence Gemapi et la révision de ses statuts qui devait s'ensuivre. Ces désaccords ont pu empêcher la réunion de tous les membres du comité syndical, puis entraîner l'annulation de certaines de ses délibérations et l'absence de définition d'un projet partagé, ce qui a fait perdre deux années dans la mise en œuvre des orientations de la politique de l'eau.

³⁰⁷ Cf. les 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

De nouveaux statuts ont finalement été adoptés en 2022. Six départements se sont retirés et 19 communautés de communes ont rejoint l'EPTB. Ces évolutions ont abouti à une baisse des contributions des adhérents.

Un recul de la coopération dans le Morbihan

Le syndicat « Eau du Morbihan » a pour mission de développer les réseaux, notamment en zone rurale, de sécuriser l'approvisionnement et de garantir un prix unique de l'eau grâce à la solidarité entre les communes.

L'article 67 de la loi NOTRe prévoyait un mécanisme de préservation des grands syndicats d'eau potable. Pourtant, à l'occasion des transferts de compétences aux intercommunalités, l'agglomération vannetaise a choisi de ne plus confier les compétences production et transport d'eau au syndicat Eau du Morbihan.

De ce point de vue, la nouvelle organisation mise en place ne correspond pas à l'intention du législateur puisqu'elle a entraîné une régression de la coopération et de la solidarité entre les différents acteurs de la production d'eau potable.

Ainsi, la création d'un bloc de compétences Gemapi, qui ne recouvre qu'une partie de la gestion de la ressource en eau, n'a pas renforcé l'intégration de l'action publique. Beaucoup d'établissements publics de coopération intercommunale ont délégué les compétences qui leur ont été confiées par la loi à des établissements publics locaux existants ou constitués pour l'occasion. Ce type de décision s'explique par le fait que, les groupements de communes auxquels la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations a été confiée n'ayant pas été constitués en fonction des sous-bassins versants, leur périmètre géographique n'est pas pertinent pour conduire ces actions.

Schéma n° 3 : répartition des missions du grand cycle de l'eau prévue par l'article L. 211-7 du code de l'environnement



Source : juridictions financières

2 - L'intervention de tous les niveaux de collectivités locales

Comme indiqué *supra*, la politique de l'eau ne fait plus partie des compétences générales des départements et des régions. Cependant, tous les niveaux de collectivités locales interviennent dans la gestion de l'eau.

De nombreux départements sont des acteurs historiques de la politique de l'eau. Ainsi le syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde (SMEGREG), créé en 1998 par le département de la Gironde et la communauté urbaine de Bordeaux (devenue Bordeaux Métropole en 2015), porte le Sage des nappes profondes de la Gironde. De la même façon, l'Institution Adour, créée en 1978 par les départements du Gers, des Hautes-Pyrénées, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques³⁰⁸, est la structure support des trois Sage du bassin de l'Adour.

Les départements ne peuvent normalement plus intervenir que dans des cas limitativement prévus par le code général des collectivités territoriales ou le code de l'urbanisme. Ils peuvent toutefois apporter une aide technique et financière aux communes et à leurs groupements. Ils jouent également un rôle dans l'émergence de syndicats d'alimentation en eau potable au périmètre départemental.

La plupart des agences de l'eau déplorent le retrait des départements, en particulier financier, alors que les besoins sont croissants. Cela ne va pas sans soulever des difficultés juridiques. Dans le cadre de l'enquête, deux présidents de conseil départemental (Côte-d'Or et Drôme) ont exprimé le vœu d'une évolution du cadre législatif permettant de sécuriser l'intervention des départements dans la politique de l'eau.

L'intervention du département de la Côte-d'Or dans la gestion quantitative de l'eau remise en cause par le juge administratif

Le département de la Côte-d'Or intervient dans la gestion quantitative de l'eau sur son territoire. Situé en amont de trois bassins hydrographiques, ses caractéristiques géologiques le rendent particulièrement vulnérable à la sécheresse.

³⁰⁸ L'institution Adour est devenue un syndicat mixte ouvert fin 2016.

Il agit comme chef de file de la solidarité territoriale. Il cofinance avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale des investissements concourant à l'alimentation en eau potable, à la gestion quantitative de l'eau ou à la récupération et au traitement de l'eau de pluie par les agriculteurs. Il a également développé une activité de conseil aux communes et EPCI et réalise une évaluation de la vulnérabilité de la ressource. Enfin, il propose la création d'un syndicat départemental des eaux auquel il adhérerait.

Les agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie ne s'opposent pas à l'intervention du département de la Côte-d'Or. Deux accords ont été signés afin de coordonner leur action.

Cependant, un jugement du tribunal administratif de Dijon du 14 décembre 2021 a annulé l'autorisation de programme de 5,25 M€ adoptée par le département et destinée au financement d'études de maîtrise d'œuvre pour ses projets d'investissement³⁰⁹.

En dépit de la suppression par la loi NOTRé de la clause générale de compétence, bien d'autres départements continuent à intervenir dans la gestion de l'eau. Ils le font sous couvert de conseil aux autres collectivités et de leur compétence en matière d'aménagement du territoire.

Tel est, par exemple, le cas du département de la Gironde, qui s'est positionné comme maître d'ouvrage du schéma stratégique départemental de l'eau potable et apporte son concours financier à la mise en œuvre du Sage des nappes profondes, porté par l'EPTB SMEGREG, en particulier pour le recensement des prélèvements d'eau effectués chaque année dans les nappes aquifères.

Quatre régions exercent tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion de l'eau et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (Bretagne, Pays de la Loire, Grand Est et Provence-Alpes-Côte d'Azur)³¹⁰.

³⁰⁹ Le tribunal administratif a retenu qu'aucune des dispositions du code général des collectivités territoriales, du code de l'environnement ni du code général de la propriété des personnes publiques n'était de nature à fonder la compétence du département pour adopter la délibération attaquée.

³¹⁰ En application des dispositions du I *ter* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement introduites par la loi NOTRé, et de décrets pris pour chaque région. En effet, l'État peut par décret confier aux régions qui le demandent le soin d'exercer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la politique de l'eau.

**L'exercice par la région Bretagne de missions d'animation
et de concertation**

L'État a confié à la région Bretagne les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion de l'eau et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Dans ce cadre, un « plan breton pour l'eau » a été adopté par le conseil régional de Bretagne le 22 juin 2018. Son objectif est d'atteindre les cibles fixées par le Sdage Loire-Bretagne et par le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). La région a par ailleurs créé, en janvier 2022, une « assemblée bretonne de l'eau », instance de débat et de recherche de solutions à l'échelle régionale, à la suite d'une précédente conférence de l'eau qui avait montré ses limites.

.*

.*

La politique de l'eau repose sur une forte présence de l'État conjuguée à une décentralisation très importante de sa définition et de sa mise en œuvre. À cette première source de complexité s'ajoute un partage de compétences encore mal défini entre les collectivités locales. Le transfert de compétences des communes aux établissements publics de coopération intercommunale est en cours mais son achèvement a été repoussé à 2026 ; les départements sont encore très présents alors que la loi visait à les priver de compétences dans ce domaine ; certaines régions interviennent, d'autres non.

Les résultats de cette gouvernance complexe ne sont pas à la hauteur des problèmes posés par la gestion de l'eau dans le contexte du changement climatique.

En dépit des moyens humains et financiers consacrés à la politique de l'eau depuis une soixantaine d'années, 56 % des masses d'eau de surface et 33 % des masses d'eau souterraines ne sont pas en bon état au sens de la « directive communautaire sur l'eau ». Les données disponibles montrent également que 43,3 % des masses d'eau de surface sont affectées par des pollutions diffuses (nitrates, pesticides notamment), 25,4 % par des pollutions ponctuelles et 19,4 % par des prélèvements d'eau excessifs, et que 10,7 % des masses d'eau souterraines sont affectées par des prélèvements excessifs. En 2027, 67 % des masses d'eau de surface (7 646 sur 11 407) et 40 % des masses d'eau souterraines risquent de ne pas atteindre le bon état au sens de la directive cadre européenne.

L'organisation administrative du pays n'est pas seule responsable de cet écart entre les objectifs et les résultats. Il s'explique aussi par la lenteur de la prise de conscience de l'importance des problèmes, la difficulté à faire évoluer les comportements, la rémanence de pollutions qui implique de longs délais entre l'action et les résultats, les effets du changement climatique. Pour autant, l'organisation a sa part de responsabilité dans ces résultats insuffisants. Des améliorations peuvent et doivent être apportées pour garantir aux citoyens la disponibilité d'une eau de qualité permettant de satisfaire durablement tous les usages.

II - Structurer et clarifier l'organisation autour des sous-bassins versants

Les bassins hydrographiques sont de vastes entités très hétérogènes par leur taille et par la nature des difficultés qu'ils connaissent. Le bassin Artois-Picardie s'étend sur 20 000 km², celui de Loire-Bretagne sur 158 427 km². Il y a également une grande diversité de situations à l'intérieur de chaque bassin hydrographique et la gestion quantitative de l'eau pose des problèmes très différents d'un sous-bassin versant à l'autre. Par exemple, la situation des territoires parcourus par la Loire est très différente de celle des départements bretons ou de la Vendée, qui ne sont traversés que par de petits cours d'eau côtiers.

L'organisation territoriale de la gestion de la politique de l'eau au niveau du sous-bassin versant est cruciale. Elle suppose l'identification d'une structure porteuse dotée de moyens propres, d'un pouvoir de décision effectif et d'un périmètre d'action correspondant au sous-bassin versant.

A - Définir un périmètre cohérent au niveau des sous-bassins versants

1 - La nécessité d'une gestion intégrée de l'eau

Les masses d'eau sont interconnectées et une gestion cohérente entre l'amont et l'aval d'un cours d'eau est indispensable, de même que la prise en compte des relations entre les eaux souterraines et les eaux superficielles. Cette approche intégrée sous-tend l'objectif de la directive cadre sur l'eau et la législation française. Elle a également justifié la création, dès 1964, d'agences de bassin, devenues depuis lors agences de l'eau.

Le plan Loire Grandeur Nature, développé à partir de 1994, concernait tout à la fois la gestion des inondations, la sécurisation de l'alimentation en eau potable et la préservation de la nature. La réalisation du lac de barrage de Naussac s'inscrit dans ces objectifs et permet un soutien d'étiage pour l'aval de l'Allier et de la Loire.

Pour les cours d'eau de plus petite taille, les Sage doivent refléter cette volonté de gestion intégrée de la ressource en eau. Le périmètre de la plupart des schémas d'aménagement et de gestion des eaux correspond à un cours d'eau, mais certains Sage correspondent à des nappes souterraines.

Ainsi, le Syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde met en œuvre le Sage des nappes souterraines du département de la Gironde et poursuit plusieurs études pour améliorer la compréhension des liens entre aquifères profonds et eaux de surface. C'est une préoccupation que partage le département de la Drôme, porteur d'un Sage de préservation d'eaux souterraines, qui réalise une modélisation de la nappe pour mieux comprendre les liens avec les cours d'eau et adapter les prélèvements.

Les difficultés de coordination de la gestion des eaux de surface avec celle des eaux souterraines dans le bassin Artois-Picardie

Les prélèvements pour l'alimentation en eau potable du bassin Artois-Picardie sont réalisés à 94 % dans les eaux souterraines. Ce bassin est intégralement couvert par des Sage portant sur les eaux superficielles. Le contrôle du syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord – syndicat intercommunal d'assainissement du Nord, principal acteur de l'eau potable dans ce département, a mis en évidence les difficultés de coordination de la préservation des eaux souterraines et de celle des cours d'eau en l'absence de coordination entre les Sage. Le Sdage 2022-2027 met en avant la nécessité d'une gestion de la ressource à la bonne échelle pour garantir la disponibilité en eau potable. Les études sur les volumes prélevables qu'il préconise doivent être coordonnées avec l'étude sur la vulnérabilité de la ressource réalisée à l'échelle du bassin hydrographique.

La définition de l'aire géographique des Sage est donc déterminante et doit permettre de couvrir non seulement les eaux de surface mais aussi les nappes souterraines lorsque cela apparaît pertinent.

La mise en place de la compétence Gemapi a été accompagnée d'une demande d'élaboration de stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle) annexées aux Sdage 2015-2021 puis 2022-2027. Mais les Socle sont des documents non prescriptifs.

En Isère, le schéma départemental de coopération intercommunale propose une réflexion sur la Gemapi, avec une répartition du territoire départemental entre plusieurs syndicats qui correspondent à la carte hydrographique. Cependant cette réflexion s'arrête aux limites départementales, alors que la plupart des sous-bassins versants sont interdépartementaux.

Il reste donc encore beaucoup à faire pour parvenir à une organisation correspondant aux sous-bassins versants.

L'ambition du Syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du sous-bassin versant de l'Yerres-Seine (Syage) d'assurer une gestion intégrée de l'eau

Initialement créé pour porter l'assainissement, le Syage a progressivement étendu ses missions. Il est aujourd'hui également compétent pour la gestion des eaux pluviales, la Gemapi et la mise en œuvre du Sage de l'Yerres. Le périmètre du syndicat recouvre la quasi-totalité du sous-bassin versant de l'Yerres. Cette cohérence des périmètres lui a permis de devenir un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) en 2021.

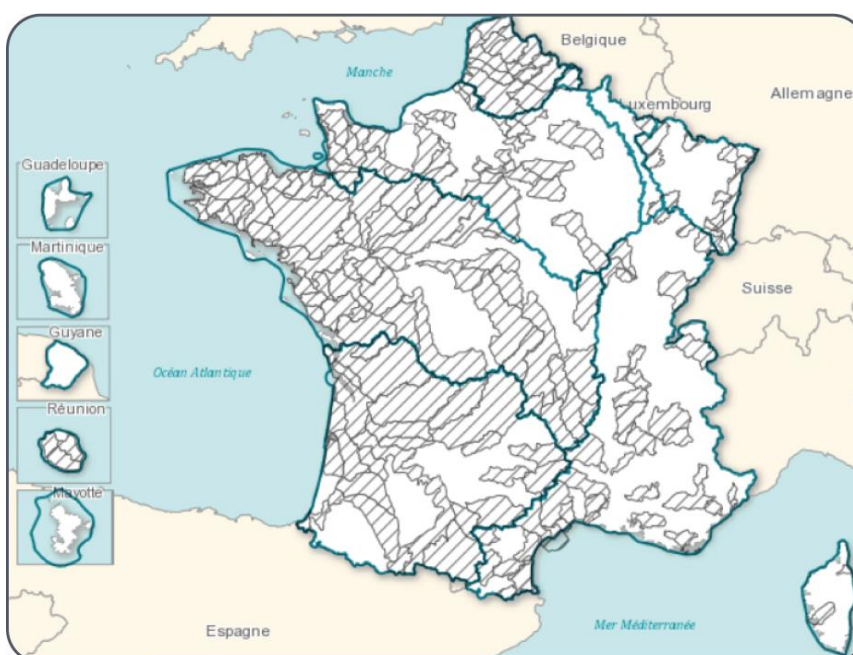
2 - La nécessaire planification de la politique de l'eau dans les sous-bassins hydrographiques

Si les Sdage pour la période 2022-2027 ont été adoptés dans tous les bassins hydrographiques, la carte de France des Sage reste très incomplète. En 2022, seulement 54,3 % du territoire était couvert par un Sage. Cette couverture est en augmentation de 25 % depuis 2010, mais reste faible au regard des enjeux liés à la ressource. Le nord et l'ouest de la France métropolitaine sont particulièrement bien couverts, avec un taux de 100 % pour le bassin Artois-Picardie, 87 % pour le bassin Loire-Bretagne et 78 % pour le bassin Adour-Garonne. À l'inverse, le centre, l'est et le sud comptent peu de Sage : le taux de couverture par un Sage atteint 41 % pour le bassin Seine-Normandie, 44 % en Rhône-Méditerranée, 31 % pour le bassin Rhin-Meuse.

Le comité de bassin Rhône-Méditerranée a mis en place une stratégie fondée sur la signature de contrats plutôt que sur l'élaboration de Sage pour mettre en œuvre les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Le comité de bassin Rhin-Meuse a retenu la même solution. Dans les outre-mer, l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux n'apparaît pas toujours pertinente

lorsque le Sdage lui-même couvre un territoire restreint. Cependant, le Sdage du bassin de Guadeloupe n'est pas décliné en Sage à Saint-Martin, alors que la Guadeloupe est éloignée de 260 km par la mer et qu'il existe des problèmes de gestion quantitative de l'eau propres à Saint-Martin.

**Carte n° 2 : périmètres des Sage (zones hachurées)
en cours de mise en œuvre ou d'élaboration**



Source : <https://cartograph.eaufrance.fr/donnees/359971/2018>

En outre, la carte de France des Sage ne coïncide pas avec celle des sous-bassins confrontés à des problèmes qualitatifs et quantitatifs de ressource en eau, même si elle la recoupe en partie. Les préfets de département ont la possibilité de déterminer des périmètres de Sage³¹¹ lorsque les acteurs locaux ne l'ont pas fait, si la situation locale le justifie. Ils n'ont encore jamais fait usage de cette compétence.

Faute de schémas d'aménagement et de gestion des eaux élaborés par les parties prenantes à l'échelle d'un sous-bassin hydrographique, les orientations données par les Sdage risquent de n'être qu'une pétition de principe.

³¹¹ Articles L. 212-3 et R. 212-27 du code de l'environnement.

Condition nécessaire, l'existence d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux n'est parfois pas suffisante pour assurer la mise en œuvre du Sdage. L'interaction des masses d'eau nécessite en effet une collaboration entre les structures porteuses de Sage de plusieurs sous-bassins. L'association locale des présidents de CLE de Bretagne a ainsi proposé de constituer un cadre d'échange et de mutualisation inter-Sage.

Les préfets et les agences de l'eau prônent la signature de contrats territoriaux, qui ont connu des dénominations diverses au fil du temps, dont récemment celle de projet territorial pour la gestion de l'eau. Ils présentent cette solution comme alternative à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, au motif qu'il serait plus facile de parvenir à un accord sur un contrat que sur un Sage.

La complémentarité du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et du projet territorial pour la gestion de l'eau (PTGE)

L'article L. 212-3 du code de l'environnement prévoit l'élaboration de Sage dans les termes suivants : « *Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux institué pour un sous-bassin, pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente (...) fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire aux principes énoncés aux articles L. 211-1 et L. 430-1* » [N.B. : il s'agit des principes de gestion durable et intégrée de l'eau].

La démarche contractuelle du projet territorial pour la gestion de l'eau résulte de deux circulaires, l'une du 4 juin 2015, abrogée par une seconde du 7 mai 2019. Elle trouve son origine dans la demande d'une partie des représentants des agriculteurs de construire des retenues d'eau pour l'irrigation des terres agricoles, qui est à l'origine de nombreux conflits d'usage locaux parfois violents. Les PTGE n'ont donc pas d'existence légale ou réglementaire.

La circulaire du 7 mai 2019 précise que « *Le Sage met en œuvre une gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques en définissant des objectifs plus larges* [N.B. : que ceux des PTGE], *notamment de qualité des eaux et du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides* » et qu'« *en l'absence de Sage, il serait pertinent que le PTGE soit une première étape dans l'élaboration d'un Sage, permettant de mettre en place une gestion de l'eau équilibrée et concertée sans attendre* ».

Les PTGE ne sauraient donc remplacer les Sage. Ils n'ont pas la même force juridique, les premiers résultant d'une circulaire sans valeur réglementaire, les seconds de la loi et du pouvoir réglementaire. La circulaire du 7 mai 2019 indique que les projets territoriaux pour la gestion

de l'eau sont une étape dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, c'est-à-dire dans une gestion intégrée de l'eau.

La décision d'élaborer un Sage ne résulte pas de la seule volonté locale. Elle est prescrite par les Sdage ou, si nécessaire, par les préfets en l'absence de prescription des Sdage.

La promotion des PTGE ne doit donc pas être un motif d'abandon de la démarche d'élaboration de Sage. L'adoption d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux est d'autant plus nécessaire que le changement climatique généralise les problèmes de gestion quantitative de l'eau.

Sans méconnaître les difficultés d'élaboration des Sage mises en avant par les préfetures et les agences de l'eau, la Cour recommande d'en poursuivre l'élaboration dans tous les sous-bassins hydrographiques. Le renforcement de l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle du sous-bassin versant doit être recherché au travers des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau, annexées aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, pour inciter les établissements publics de coopération intercommunale à constituer des structures correspondant au périmètre d'un sous-bassin ou de plusieurs sous-bassins cohérents.

B - Identifier des acteurs opérationnels

Une fois qu'un périmètre cohérent a été défini, un acteur opérationnel doit être constitué ou identifié au niveau du sous-bassin versant pour élaborer et mettre en œuvre la politique de l'eau.

1 - Constituer les établissements publics territoriaux pour conduire l'action locale

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) doivent, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, devenir la forme générale de gestion de la ressource en eau au niveau local. Ces formes d'organisation doivent couvrir des sous-bassins cohérents et permettre l'implication des acteurs locaux.

De nombreuses collectivités territoriales se sont organisées en syndicats mixtes dont les périmètres correspondent aux sous-bassins versants. C'est le cas par exemple du Syndicat mixte du bassin du Lay (Vendée) ou encore du Syndicat mixte de la rivière Drôme.

Mais dans certains territoires, aucun acteur opérationnel n'est associé aux sous-bassins délimités. Cela ne facilite pas l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux lorsqu'ils n'existent pas. Et lorsque des Sage ont été élaborés, leur mise en œuvre est souvent entravée faute de structure capable d'en assurer l'exécution. Le sous-bassin de l'Allan (Vosges du sud), par exemple, est doté d'un Sage mais son animation est confiée à l'EPTB Saône et Doubs, qui intervient à une échelle beaucoup plus vaste et dans lequel les collectivités du sous-bassin de l'Allan sont peu représentées. La création d'un Epage de l'Allan garantirait un portage politique du schéma d'aménagement et de gestion des eaux qui n'existe pas aujourd'hui.

Les acteurs opérationnels à qui la commission locale de l'eau confie l'animation du Sage doivent pouvoir consacrer des moyens humains et financiers suffisants aux études nécessaires à l'élaboration de ce document de planification et au suivi de sa mise en œuvre³¹². Il s'agit d'un travail considérable incluant la réalisation de procédures administratives complexes et de plans de financement des actions.

Les syndicats mixtes constitués à l'échelle d'un ou plusieurs sous-bassins versants devraient donc prioritairement prendre la forme, respectivement, d'Epage et d'EPTB réunissant les collectivités locales intéressées. Ces deux catégories d'établissements publics spécialisés dans la gestion de l'eau présentent l'avantage de pouvoir associer d'autres personnes publiques que les établissements publics de coopération intercommunale intéressés à la politique de l'eau, notamment les départements.

³¹² Article R. 212-33 du code de l'environnement.

**L'exemple du sous-bassin de l'Adour : une diversité d'acteurs
locaux dont une partie seulement est réunie au sein de l'EPTB**

Le sous-bassin de l'Adour fait partie du bassin hydrographique Adour-Garonne. Son territoire de 17 000 km² s'étend entre le Sud de la région Nouvelle-Aquitaine et une partie de la région Occitanie. Il couvre 22 % du département du Gers, 55 % du département des Landes, 66 % du département des Hautes-Pyrénées et 96 % du département des Pyrénées-Atlantiques. Il recoupe en tout ou partie le territoire de 40 groupements de communes et de 11 syndicats de rivière exerçant la compétence Gemapi.

L'Institution Adour est l'EPTB du sous-bassin. Il porte les trois Sage existants.

Cependant seule une partie des collectivités et établissements publics locaux en sont adhérents. Ainsi, l'EPTB regroupe en son sein une région, les quatre départements concernés, 24 EPCI, soit 52 % de la superficie du bassin, et huit syndicats de rivières.

La création des Epage et EPTB reste facultative. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux peuvent la demander mais tous ne le font pas. La loi MAPTAM visait pourtant la généralisation de ces établissements publics à l'initiative des préfets coordonnateurs de bassin et des collectivités territoriales concernées. En pratique, peu de syndicats mixtes existants ont été transformés en Epage ou EPTB. Ce retard est dommageable et doit être comblé.

L'exemple du bassin Rhin-Meuse

Le bassin hydrographique est en grande partie couvert par des EPTB : deux EPTB (Meurthe et Madon, et Meuse) ont déjà été créés et un est en cours de constitution (Alsace-Moselle). L'agence de l'eau a mis en avant le fait que l'initiative locale de ces structures étaient déterminante pour leur implication dans la gestion concertée de l'eau.

La Cour des comptes recommande de constituer dans l'ensemble des territoires des Epage et EPTB favorisant une gestion intégrée de la ressource en l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants. Les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau devraient définir l'organisation à atteindre et le calendrier de sa mise en œuvre, de manière plus précise qu'elles ne le font aujourd'hui. Le cas échéant, les préfets coordonnateurs de bassin peuvent imposer la création d'Epage et d'EPTB³¹³.

³¹³ Article L. 213-12 du code de l'environnement.

2 - Renforcer l'influence des commissions locales de l'eau

L'identification ou la création d'organismes locaux chargés de la politique de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin conforte le rôle de la CLE, chargée d'élaborer le schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Il s'agit donc d'un préalable indispensable au renforcement de son influence.

L'indépendance de la commission locale de l'eau vis-à-vis de l'établissement public doit être garantie par des présidences distinctes et des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts³¹⁴.

Mais pour que la CLE soit elle-même identifiée comme un acteur incontournable de la politique de l'eau, d'autres évolutions peuvent être recommandées.

Le rôle des commissions locales de l'eau

Les commissions locales de l'eau se composent de trois collèges : celui des collectivités locales, celui des usagers (chambres consulaires, associations syndicales de propriétaires, associations de protection de l'environnement, associations professionnelles, etc.) et celui des administrations de l'État.

Cette composition vise à assurer une représentation de l'ensemble des parties prenantes à la politique de l'eau, bien que l'objectif de représentation équilibrée ne soit pas nécessairement atteint.

L'un des rôles essentiels des CLE est d'élaborer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux qui sont ensuite arrêtés par les préfets. Le temps d'élaboration des Sage par ces commissions est très long. Il est fréquemment de neuf à dix ans, si bien que leur contenu est parfois en décalage avec la réalité lorsqu'ils sont adoptés, en raison des évolutions rapides de la situation dans le contexte du changement climatique.

Tout d'abord, les commissions locales de l'eau devraient systématiquement être associées aux décisions de mise en œuvre des Sage, ou à la rédaction des contrats territoriaux qui les mettent en œuvre, comme les projets territoriaux de la gestion de l'eau. Le recours à ces contrats s'accompagne souvent de la constitution de comités de pilotage dont la composition ne recoupe pas forcément celle de la CLE. Dans ce contexte, apparaît par exemple comme une bonne pratique à généraliser celle qui a

³¹⁴ CRC Pays de la Loire, *Syndicat mixte bassin du Lay*, EPTB de la Sèvre nantaise, rapport d'observations définitives, novembre 2022.

consisté à faire de la commission locale de l'eau de l'Ouche (Côte-d'Or) le comité de rivière chargé du contrat de bassin déclinant le Sage.

Par ailleurs, les CLE sont perçues comme des acteurs dont le travail se limite à la gestion structurelle de la ressource en eau (détermination, dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des volumes prélevables, des débits objectifs d'étiage, etc.). En pratique, la gestion de crise prend souvent le pas sur la gestion structurelle qui n'a pas permis d'éviter le recours à des mesures de restriction des prélèvements. C'est alors le préfet qui intervient, en s'entourant le plus souvent d'un comité *ad hoc* distinct de la commission locale de l'eau. C'est pourtant l'avis de celle-ci qui devrait être recueilli avant la décision administrative.

Enfin, l'avis des CLE sur les documents d'aménagement du territoire intéressant leur sous-bassin devrait être obligatoirement sollicité et rendu public, dans la mesure où ils ont un impact direct sur la qualité et la disponibilité de l'eau. Le législateur a prévu que nombre de ces documents devaient être compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable du Sage et que le règlement de ce schéma leur était opposable³¹⁵. Pour autant, aucune procédure n'est formalisée pour s'assurer de cette conformité ni de cette compatibilité, qui restent dans les faits très incertaines.

La compatibilité de la stratégie d'aménagement des territoires avec celle de la gestion de l'eau

Les objectifs d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau prenant en compte les adaptations nécessaires au changement climatique, tels qu'ils sont énoncés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, s'imposent aux documents stratégiques relatifs à l'aménagement des territoires.

Aussi bien le code de l'urbanisme, pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme, le cas échéant intercommunaux (PLU et PLUi), que le code général des collectivités territoriales, s'agissant des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)³¹⁶, prévoient que ces documents soient compatibles ou prennent en compte les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau.

³¹⁵ Article L. 212-5-2 du code de l'environnement.

³¹⁶ Ou Schéma directeur de la région Île-de-France.

Instaurer une consultation obligatoire des commissions locales de l'eau, permettant de s'assurer du respect par les SCoT, PLU et PLUi de l'obligation de compatibilité vis-à-vis des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, favoriserait une approche intégrée de la gestion de l'eau et la cohérence de l'action publique. Cela donnerait également plus de portée aux Sage et augmenterait la probabilité d'atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau. Même s'ils présentent le risque de ne pas être suivis, des avis simples pourraient dans un premier temps être demandés. Sans attendre une modification législative, les CLE sont parfois déjà associées à des processus d'élaboration de documents stratégiques au-delà des Sage. Par exemple, la commission locale de l'eau de l'Ouche et celle du bassin de la Tille, ainsi que l'inter-CLE Vouge-Ouche, ont pu s'exprimer tout au long de la procédure de révision du schéma de cohérence territoriale du Dijonnais.

L'ensemble de ces considérations amènent la Cour des comptes à recommander d'adosser les commissions locales de l'eau aux Epage et EPTB et de renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'administration de la politique de l'eau mise en place depuis 1964 a permis d'assurer l'alimentation en eau potable de la population et de réduire une partie de la pollution des milieux aquatiques. Cependant les résultats obtenus ne permettent pas de garantir aux citoyens un accès durable à tous les usages pour lesquels l'eau est indispensable, tout en préservant la qualité de la ressource et en limitant les prélèvements à un niveau compatible avec son renouvellement. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux adoptés en 2022 pour la période 2022-2027 en témoignent, puisqu'ils prévoient tous des objectifs moins stricts que le bon état des masses d'eaux en 2027, en recourant à la dérogation correspondante autorisée et encadrée par la directive cadre sur l'eau.

La politique de l'eau est à la fois déconcentrée et décentralisée. Elle offre un exemple de décentralisation inachevée, confiant des responsabilités importantes aux collectivités locales, conjuguées à une intervention permanente de l'État qui manque de cohérence. L'intervention des collectivités locales souffre de son morcellement et elle est trop souvent conduite à une échelle géographique inadaptée.

Une décentralisation plus effective des responsabilités contribuerait à clarifier, pour les citoyens, la responsabilité des différents intervenants dans la gestion de cette politique publique essentielle. Il convient de dépasser les inconvénients résultant de la discordance entre la carte des bassins et sous-bassins hydrographiques et celle des services de l'État et des organismes locaux participant à la gestion de l'eau. C'est pourquoi, sans préjudice des recommandations qu'elle formulera dans un prochain rapport plus général relatif à la gestion quantitative de l'eau, la Cour adresse au ministère de l'intérieur et des outre-mer et au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires les recommandations suivantes :

- 1. promouvoir l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux dans chaque sous-bassin versant (2024) ;*
- 2. promouvoir, dans l'ensemble des territoires, la constitution d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et d'établissements publics territoriaux de bassin favorisant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants ;*
- 3. adosser les commissions locales de l'eau aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou établissements publics territoriaux de bassin et renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance.*

Réponses

Réponse de la Première ministre	505
Réponse du président du conseil départemental de la Côte d'Or	506
Réponse du président du Golfe du Morbihan-Vannes Agglomération ...	508
Réponse du président de l'établissement public territorial de l'eau du Bassin Saône et Doubs	509
Réponse du président de l'établissement public territorial de l'eau du Bassin Institution Adour	510
Réponse du directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	512
Réponse du président du syndicat Eau du Morbihan	513
Réponse du président du syndicat interdépartemental des eaux du Nord de la France	514

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la directrice générale de l'agence de l'eau Seine Normandie
--

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président du conseil départemental de la Gironde
--

Madame la présidente du syndicat mixte d'étude et de la gestion de la ressource en eau du département de la Gironde (SMEGREG)
--

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Vous trouverez ci-dessous les remarques qu'appelle le chapitre de votre rapport annuel 2023 intitulé « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau ».

Tout d'abord, je me félicite que la Cour des comptes se soit saisie du sujet de la gestion quantitative de l'eau, qui est majeur pour nos concitoyens, dont la prise de conscience des enjeux du changement climatique s'est largement accrue. Avec l'intensification des sécheresses et la diminution de la ressource en eau disponible, le changement climatique va accentuer les tensions autour du partage de l'eau. La question de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités revêt ainsi un caractère politique majeur pour les années à venir.

La sécheresse intense et longue de l'été 2022 a mis à l'épreuve notre gestion de la ressource en eau, dont vous qualifiez l'organisation d'« inadaptée ». Je tiens à souligner que le système a pourtant tenu bon et qu'il a montré de vraies qualités. La situation a été bien anticipée et suivie au niveau national, grâce au Comité d'anticipation et de suivi hydrologique (CASH) piloté par le président du Comité national de l'eau. Les mesures de restriction adaptées ont été mises en œuvre et contrôlées au niveau local, ce qui a évité des ruptures généralisées d'alimentation en eau potable et permis le maintien des usages, dont le refroidissement des centrales nucléaires.

Bien évidemment, le système est perfectible et nous devons en tirer les enseignements pour les prochains étés. C'est le sens de la mission que j'ai confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), à l'Inspection générale des services (IGS) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) afin de dresser le retour d'expérience de la crise.

En matière d'adaptation de l'agriculture, le Gouvernement a conduit les travaux du Varenne agricole et du changement climatique et a nommé un délégué interministériel chargé du suivi des actions et travaux engagés. Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, cette délégation ne complexifie pas le paysage administratif. En effet, cette délégation n'exerce pas de compétences vis-à-vis des usagers : les différents ministères, en particulier ceux de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ont chacun conservé leurs compétences. La délégation s'assure de la bonne mise en œuvre des différentes actions du Varenne agricole de l'eau. Le délégué interministériel garantit ainsi, par le bon

avancement de chacun des axes du Varenne, la cohérence de l'action de l'État. La délégation me rend compte, ainsi qu'aux deux ministres, de l'avancement des actions.

Ensuite, je partage votre constat sur la nécessité de consolider la gouvernance territoriale de l'eau, à l'échelle des bassins versants, qui sont les périmètres pertinents de gestion de cette ressource. La constitution d'établissements de bassin que la Cour des comptes recommande rejoint l'action de l'État en la matière, notamment par le biais des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) adossées aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

En matière de planification, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont encore insuffisamment déployés, alors qu'ils doivent fournir un cadre permettant la préservation à long terme de la ressource, des milieux aquatiques et des différents usages, moyennant des mesures fortes d'adaptation au changement climatique des secteurs concernés. Ces démarches doivent se généraliser, en commençant par les territoires identifiés dans les SDAGE 2022-2027 comme nécessitant des SAGE prioritairement.

Pour répondre aux besoins des territoires, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a lancé un chantier de modernisation de cet outil, afin de le rendre plus stratégique et prospectif et d'en améliorer la portée.

En conclusion, je note que les trois recommandations du projet de chapitre que vous avez bien voulu me soumettre rejoignent les constats et propositions faites par le Comité national de l'eau à l'occasion de ses travaux de planification écologique et sur lesquels mon Gouvernement va travailler dans les prochaines semaines.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA CÔTE D'OR

Vous m'avez adressé le 22 décembre 2022 un chapitre intitulé « une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau » destiné à figurer dans le rapport public 2023 de la Cour des comptes.

Les investigations que vous avez menées, en liaison avec les chambres régionales, vous ont permis d'appréhender l'incohérence de l'organisation actuelle en matière de gestion quantitative de l'eau.

La lecture du projet de chapitre montre que d'autres collectivités font également ce constat, ce qui conforte mon analyse.

J'en tire une double satisfaction. D'abord parce que les collectivités que vous avez interrogées partagent ce point de vue et ensuite parce que d'autres départements s'expriment en faveur d'une évolution du cadre législatif. En effet, la nouvelle répartition des compétences issue de la loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRe » supprime la clause générale de compétences des départements les empêchant ainsi d'intervenir dans le domaine de l'eau, dès lors que le projet concerne l'eau potable. Les départements peuvent seulement être appelés au cofinancement sans contribuer autrement au projet.

La réalité montre que le législateur a commis une erreur d'appréciation à laquelle il convient de remédier.

L'eau constitue un bien universel qui doit être accessible à tous en quantité comme en qualité quel que soit le lieu de résidence choisi.

L'organisation actuelle n'est pas satisfaisante, ni efficace, alors qu'il appartient à la puissance publique d'assurer une répartition ajustée aux besoins des territoires, au développement des activités et de l'habitat.

La commune présente un périmètre d'action trop restreint. L'intercommunalité est surchargée et exsangue financièrement. Les syndicats compétents en matière d'approvisionnement en eau potable, très hétérogènes, font trop souvent face à des enjeux qui les dépassent. La région est trop éloignée des préoccupations de terrain.

Le département, en revanche, chef de file des solidarités humaines et territoriales apparaît comme l'échelon d'intervention le plus adapté. En effet, sa composition, son organisation et sa présence territoriale déconcentrée, son ingénierie et son assistance technique au profit des communes et des intercommunalités notamment, lui permettent d'engager une réflexion élargie transpartisane.

La restauration des compétences des départements en ce domaine permettrait de répondre à la question que vous posez, à savoir « l'introuvable collectivité territoriale cheffe de file ».

Je réitère à nouveau mon souhait que le Gouvernement et le Parlement se saisissent de cette impérieuse réforme rendue d'autant plus indispensable par les effets du changement climatique.

Conformément aux dispositions du code des juridictions financières, je souhaite que le présent courrier soit publié avec le texte définitif du rapport public annuel 2023.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GOLFE DU MORBIHAN-VANNES AGGLOMÉRATION

En premier lieu, nous faisons part de notre étonnement sur l'intégration de l'encart relatif au Syndicat Eau du Morbihan (EDM), dont est membre Golfe du Morbihan-Vannes agglomération (GMVa), dans ce chapitre relatif à l'organisation administrative complexe de la gestion du grand cycle de l'eau.

En effet, si le syndicat agit dans la gestion du petit cycle de l'eau (eau potable notamment) et reste un acteur territorial essentiel dans la gestion de la ressource eau, il n'a pas vocation à intervenir directement dans la gestion du grand cycle de l'eau (Gemapi). Cette compétence est gérée par GMVa qui compte 9 bassins versants et assure une coopération effective avec l'ensemble des acteurs territoriaux impliqués.

En second lieu, sur le prétendu recul de la coopération, il est précisé que les communes de Vannes et Séné font partie des 11 communes du département non-adhérentes au Syndicat EDM, et ce avant même le transfert de compétences. Ces deux communes représentent à elles-seules, en terme quantitatif, plus de la moitié des besoins en eau à l'échelle du territoire de GMVa. Dans le cadre du transfert de la compétence eau et assainissement à GMVa, il était nécessaire d'assurer une gestion cohérente à l'échelle du territoire.

Il est également souligné que dès 2018, GMVa a proposé au Syndicat Eau du Morbihan le maintien d'une collaboration sous la forme d'une convention de partenariat.

Depuis 2020, GMVa participe, aux côtés du Syndicat EDM, de Lorient Agglomération et de l'établissement public territorial du bassin Vilaine (EPTB), aux comités des producteurs d'eau. Cette cellule technique vise à coordonner et à sécuriser l'approvisionnement en eau de l'ensemble du département. GMVa a également participé à la rédaction de la convention tripartite de Vente en Gros entre le Syndicat EDM, l'EPTB et GMVa, actée par la délibération n° 35 du conseil communautaire du 16 décembre 2021.

L'appréciation d'une collaboration doit être envisagée sous l'ensemble des formes qu'elle peut revêtir. Ces dernières années, GMVa a œuvré au maintien d'une coopération effective par la signature de conventions multipartites, incluant le Syndicat EDM, afin de répondre aux exigences liées au transfert de compétence et à l'intention du législateur de préserver l'action des grands syndicats d'eau potable.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL DE L'EAU DU BASSIN SAÔNE ET DOUBS**

Par courrier en date du 22 décembre, vous avez bien voulu me faire parvenir les extraits du chapitre du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes concernant la gestion quantitative de l'eau, qui citent l'établissement public territorial du bassin Saône et Doubs.

Cette rédaction fait suite à une consultation le 13/10/2022 à laquelle nous avons répondu le 3/11/2022. Les modifications intervenues par rapport à la version proposée ne me semblent pas traduire exactement les intentions des acteurs et les risques encourus par notre structure lors de l'ébranlement provoqué par les différentes évolutions législatives citées.

Aussi, je renouvelle mes observations en vous proposant de conserver les formulations suivantes :

« Consécutivement à l'adoption de la Loi MAPTAM, et aux souhaits de l'État et de l'agence de l'eau de voir un recentrage de l'activité de l'EPTB sur les axes Saône et Doubs pour favoriser l'émergence de structures locales sur les affluents, des désaccords sont apparus... ».

En effet, votre formulation (« À la suite de l'adoption MAPTAM et conformément à la volonté de l'État et de l'agence de l'eau de recentrer l'activité de l'EPTB sur les axes Saône et Doubs, des désaccords sont apparus... ») constitue à mes yeux un lapsus qui révèle bien que l'État et l'Agence considèrent pouvoir « piloter » directement les activités d'un Établissement Public issu de collectivités. Par ailleurs elle ne précise pas les raisons de cette intervention.

Également, je vous avais proposé de préciser:

« Ces modifications ont abouti à une baisse des contributions globale des adhérents [...1, renforçant la dépendance de l'établissement aux financements de l'État et de l'agence de l'eau et à leurs variations de taux et de modalités ».

Vous avez retenu : « Ces évolutions ont abouti à une baisse des contributions des adhérents ». Or, il me semble que cela passe sous silence la dépendance financière des collectivités du monde de l'eau aux différentes subventions et à leurs évolutions, qui explique en partie leur fragilité et leur susceptibilité face aux différentes évolutions réglementaires subies.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL DE L'EAU DU BASSIN INSTITUTION ADOUR**

Par courrier référencé ci-avant, vous m'avez notifié des extraits du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes. En réponse à cette notification et sur la base des extraits que vous m'avez notifiés, je souhaite formuler plusieurs remarques.

La première concerne le titre du chapitre une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau ») ainsi que la dernière phrase de l'introduction de ce chapitre (« il montre que l'efficacité de la politique de l'eau souffre de la complexité et du manque de lisibilité de son organisation, laquelle doit être structurée et clarifiée autour du périmètre des sous-bassins versants ») En effet, en tant que président d'un établissement public territorial de bassin dont le périmètre, le bassin versant de l'Adour, est partagé d'un point de vue administratif, entre deux régions et quatre départements, je ne peux que confirmer cette difficulté de prise en compte de l'échelle bassin versant en termes d'organisation, notamment concernant celle de l'administration déconcentrée de l'État. Comme indiqué aux deux inspecteurs de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, il me semblerait pertinent que soit envisagée la possibilité de mise en place au sein des services de l'état d'un « préfet de l'eau » et des services associés, et ce, afin d'éviter les disparités entre les différents services déconcentrés régionaux ou départementaux, et les difficultés d'exercice de la fonction de Préfet coordonnateur de sous-bassin.

La seconde porte sur la partie II - B - 1 Constituer les établissements publics territoriaux pour conduire l'action locale. Il y est mentionné que « les syndicats mixtes constitués à l'échelle d'un ou plusieurs sous-bassins versants devraient donc prioritairement prendre la forme, respectivement d'Epage et d'EPTB réunissant les collectivités locales intéressées ».

Si je partage cette analyse, force est de constater que la qualification d'EPTB ou d'Epage n'apporte pas, en l'état actuel du droit, de plus-value suffisamment prégnante et, par ailleurs, n'est pas clairement portée par les services déconcentrés de l'État en Adour-Garonne. J'en veux pour preuve que les deux stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau n'ont apporté aucune préconisation concrète, seulement des recommandations, contrairement à d'autres bassins (Rhin-Meuse, par exemple) et que le préfet coordonnateur de bassin n'a, jusqu'alors, pas pris l'initiative de proposer des périmètres d'EPTB ou d'Epage selon la procédure prévue au 20 du IV de l'article L.213-12 du code de l'environnement.

En complément, et ce sera ma dernière remarque, dans la partie précitée du rapport, vous développez l'exemple de l'ETPB Adour,

établissement que je préside depuis 2015, en mettant en exergue que, alors que le bassin de l'Adour concerne 4 départements, 2 régions, 40 EPCI-FP et 11 syndicats mixtes de rivière, seulement une partie des régions, EPCI-FP et syndicats de rivière sont membres de l'EPTB. Il serait effectivement pertinent voire indispensable que l'ensemble des différents niveaux de collectivité soit membre de l'EPTB et c'est dans ce sens que j'ai porté la transformation de l'EPTB fondé en 1978 sous la forme d'une institution interdépartementale, en syndicat mixte ouvert à la carte.

En effet, dans l'objectif de rassembler le maximum de collectivités intéressées à la gestion de l'eau dans sa dimension grand cycle à l'échelle du bassin de l'Adour, les modalités d'adhésion fixées en accord avec le comité syndical étaient les suivantes :

- *chaque collectivité dispose d'un siège et d'un nombre de voix variable (de 1 à 6 voix) ;*
- *la contribution statutaire appelée est symbolique (inférieure à 1000 € par an pour les syndicats mixtes et les EPCI-FP et de 14 000 € pour la région.*

Traduite dans ces modalités, la volonté qui anime le comité syndical de l'EPTB est, en premier lieu, de rassembler toutes les collectivités concernées du bassin de l'Adour, et ce afin d'assurer la représentativité territoriale la plus pertinente, de consolider la gouvernance de l'EPTB et ainsi de dimensionner une intervention la plus juste possible à l'échelle du bassin. Cependant, aujourd'hui, aucune obligation d'adhésion à l'EPTB ne prévalant, chaque collectivité est libre d'en devenir membre ou pas. En effet, en l'état actuel du cadre législatif et réglementaire, il y a lieu de distinguer la reconnaissance d'établissement public territorial de bassin dont dispose l'Institution Adour telle qu'elle lui a été conférée par l'État, laquelle lui confère sur la totalité du périmètre du bassin de l'Adour les missions indiquées au I. du L. 213-12 du code de l'environnement, de son statut de syndicat mixte ouvert dans le cadre duquel elle exerce des missions définies dans ses statuts, pour le compte de ses membres, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacun de ses membres à l'échelle du périmètre d'intervention.

Dès lors, comme le confirme le I bis du R.213-49, rien n'impose que l'adhésion de la totalité des collectivités (le type de collectivité visé pour adhérer à un EPTB n'est d'ailleurs pas précisé dans les textes) soit requise pour l'exercice des missions de coordination, d'animation, d'information et de conseil à l'échelle du bassin dévolues aux EPTB. Aussi, les qualifications d'EPTB et d'EPAGE, telles que définies dans le code de l'environnement, si elles sont déterminées par la cohérence d'un périmètre

hydrographique, ne sont pas inhérentes à l'exhaustivité de la représentativité des collectivités concernées. Seule la forme de syndicat mixte est requise. Dès lors, il me semblerait nécessaire d'envisager une évolution réglementaire du label EPTB afin que l'ensemble des collectivités concernées d'un bassin soit automatiquement (obligatoirement à l'image des communes rattachées à un EPCI-FP) englobé et donc membre de l'EPTB et non plus sous forme d'une adhésion volontaire qui aura toujours ses limites de contexte local et politique.

Au regard des changements climatiques à l'œuvre, la mission confiée par la loi aux EPTB en termes de coordination et de mise en cohérence de la gestion de l'eau (quantitative et qualitative, de surface et nappes profondes) des milieux aquatiques, des zones humides, de la biodiversité et de la prévention des inondations, passe inexorablement par la fédération des multiples acteurs impliqués dans la politique de l'eau si l'on veut privilégier efficacité et efficience des interventions et politiques publiques locales dans ces domaines à l'échelle cohérente d'un bassin.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MÉDITERRANÉE-CORSE

Par courrier du 22 décembre 2022, vous m'avez transmis des extraits du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, intitulé Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau, et je vous en remercie.

La lecture de ces extraits appelle de ma part les remarques suivantes :

Le retrait d'un certain nombre de départements du financement des projets des collectivités du bloc communal est effectivement regrettable, car les aides de l'agence sont parfois insuffisantes pour pouvoir accompagner certaines collectivités dans des investissements pourtant indispensables en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Rien dans la législation actuelle n'impose un tel retrait et nous avons de nombreux exemples dans le bassin Rhône-Méditerranée de conseils départementaux qui soutiennent les projets des communes et des intercommunalités dans le domaine de l'eau et dont l'action est très complémentaire à celle de l'agence : départements de l'Ain, du Doubs, de l'Hérault, de la Haute-Saône, de la Haute-Savoie, par exemple (liste non exhaustive).

L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse a à ce titre effectivement signé un accord-cadre avec le conseil départemental de la Côte d'Or, qui renforce la synergie entre les actions conduites par les deux signataires, dans le respect des compétences de chacun. Le contentieux

évoqué dans le chapitre est très spécifique et ne porte pas sur l'intervention du département en soutien à ces projets du bloc communal, mais sur la volonté de ce conseil départemental de fournir de l'eau potable aux collectivités, ce qui n'entre pas dans ses compétences.

Le constat dressé à l'échelle nationale en matière d'atteinte du bon état des eaux masque une grande diversité de situations selon les bassins, fruit de la diversité des pressions qui s'exercent sur les milieux aquatiques. Ainsi, sur le bassin de Corse, 88 % des milieux aquatiques sont en bon état écologique et 98 % en bon état chimique. Ce résultat remarquable résulte pour l'essentiel de la faiblesse des pressions anthropiques (population faible et concentrée sur le littoral, activités industrielles et agricoles peu développées). A contrario, parmi les autres bassins de métropole, le bassin Artois-Picardie, très densément peuplé, industrialisé et avec une agriculture intensive est celui qui a le plus faible taux de masses d'eau en bon état. En outre, ces pressions tendent globalement à augmenter (augmentation de la population, de la fréquentation touristique, de l'usage agricole de l'eau), et leurs effets sont aggravés par le changement climatique (débits d'étiage plus creusés et généralisation des assèchs, augmentation de la température de l'eau, etc.). Tout ceci rend beaucoup plus difficile l'atteinte du bon état et menace à l'inverse de faire diminuer le nombre de masses d'eau en bon état. Dans ce contexte, la question des modes d'action mérite sans doute d'être posée, mais pas seulement à l'aune de la seule politique de l'eau : la politique en matière d'aménagement des territoires, ou la politique agricole, par exemple, peuvent en effet impacter de manière très significative l'état des masses d'eau, selon la façon dont elles sont définies et conduites.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT EAU DU MORBIHAN

Suite à votre courrier cité en référence, vous trouverez ci-après mes observations sur le projet de chapitre « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau ».

En préambule, je note que mes observations formulées par courrier du 8 novembre 2022 ont été prises en compte et je vous en remercie.

Je m'interroge cependant sur la pertinence de l'encart relatif à Eau du Morbihan, illustrant l'évolution de l'organisation des services d'eau potable (petit cycle), dans un chapitre portant sur « L'organisation administrative complexe de la gestion du grand cycle de l'eau » dans lequel, au vu de l'extrait communiqué, cette question d'organisation semble porter sur la compétence Gemapi.

À ce titre, il convient de noter que le périmètre technique de la production et de la distribution d'eau potable est par définition différent du bassin versant. Pour autant, en termes de prélèvement et de gestion de la ressource, Eau du Morbihan prend bien évidemment en compte sa disponibilité à l'échelle du bassin, en lien et cohérence avec la collectivité compétente en Gemapi.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT
INTERDÉPARTEMENTAL DES EAUX DU NORD DE LA FRANCE**

Par lettre en date du 22 décembre 2022, vous m'avez transmis des extraits du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes et, dans votre correspondance, vous me demandez de vous communiquer pour le 24 janvier au plus tard la réponse dont je souhaite la publication conformément aux dispositions du code des juridictions financières.

Par la présente, je tiens d'ores et déjà à remercier la Cour pour l'intérêt porté à notre syndicat qui a été heureux de pouvoir apporter sa contribution à l'enquête menée par la formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes sur la gestion quantitative de l'eau.

Dans le cadre de celle-ci, nous avons répondu aux demandes formulées par monsieur le premier conseiller de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France en évoquant notamment les interconnexions que nous avons développées sur le territoire de compétence de notre syndicat, incluant près de 650 communes réparties essentiellement sur les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de l'Aisne.

Ces interconnexions, qui ont fait l'objet d'investissements réalisés ces trente dernières années par notre syndicat, permettent au SIDEN-SIAN et à sa régie SIDEN-SIAN – Noréade Eau de mutualiser les ressources d'origines souterraines provenant de masses d'eau distinctes situées sous les territoires de différents schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Or, la délimitation des territoires des SAGE correspond aux bassins versants hydrographiques des principaux cours d'eau et de leurs affluents qui sont généralement indépendants des contours des masses d'eau souterraines.

Il en résulte que, pour ce qui concerne l'alimentation en eau potable des abonnés de notre régie SIDEN-SIAN – Noréade Eau, et uniquement à cet égard, la pertinence de l'échelon « SAGE » s'avère limitée.

Ceci a d'ailleurs été pris en considération par la préfecture du Nord qui a étendu l'alerte sécheresse durant l'été dernier à l'ensemble du territoire départemental.
