



MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Comité National de l'Eau

Lettre de mission du 27 septembre 2014

La GOUVERNANCE des CYCLES de L'EAU

« PAROLES » d'ACTEURS PUBLICS et PRIVÉS,
Contribution au Débat du COMITE NATIONAL de l'EAU

° 1^{er} questionnement :

La répartition des compétences dans le domaine de l'eau entre les échelons de collectivités et la structuration d'une maîtrise d'ouvrage à des échelles cohérentes pour la gestion de l'eau.

° 2^{ième} questionnement :

La rénovation de la gouvernance de l'eau. Le comité de bassin. Le collège des élus des collectivités territoriales.

Claude Miqueu ¹

Membre expert du Comité de Bassin et de la Mission d'Appui Technique
du bassin Adour-Garonne
Membre du Conseil National de la Formation des Elus Locaux
Docteur en Droit Public

30 avril 2015

¹ Président de la commission planification (2001 – 2014) chargée du SDAGE Adour Garonne 2010 - 2015,
Administrateur de l'Agence de l'Eau Adour Garonne (1998 – 2006)
Président de l'Observatoire de l'Eau des Pays de l'Adour (1987-2002 /Université de Pau et des Pays de l'Adour)
Administrateur (1979 – 1998) - Président de l'EPTB Adour (1998-2008)
CES. 2000. Co-rapporteur pour avis, « La réforme de la politique de l'eau »



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

La Directrice de cabinet

Paris, le 27 SEP. 2014

Monsieur le Vice-président,

Dans sa communication du 23 juillet 2014 relative à la politique de l'eau, la Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie a affirmé la nécessité de s'appuyer sur la gouvernance de l'eau et sur les expériences des territoires pour atteindre les objectifs en matière de bon état des masses d'eau : réduire les pollutions diffuses, notamment agricoles, renforcer les services publics d'eau et d'assainissement, préserver les zones humides et la biodiversité et faire de la politique de l'eau un outil de développement économique.

Dans un contexte d'évolution de l'organisation territoriale et de création d'une nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, cette nécessité d'appuyer les politiques sur les territoires recoupe celles exposées dans la feuille de route pour la politique de l'eau issue de la conférence environnementale de septembre 2013.

Dans ce cadre, je souhaite vous confier une mission pour éclairer les travaux du Comité National de l'eau sur les axes suivants :

- **la répartition des compétences dans le domaine de l'eau entre les échelons de collectivités et la structuration d'une maîtrise d'ouvrage à des échelles cohérentes pour la gestion de l'eau.** Le législateur s'est en effet appliqué à favoriser la spécialisation et l'émergence d'intercommunalités, et plus particulièrement d'établissement publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, comme une réponse à l'enchevêtrement et à la dispersion des pouvoirs locaux en France. Le domaine de l'eau est particulièrement concerné : l'émiettement des responsabilités et des compétences entre de très nombreux services d'eau, d'assainissement et de rivières ne favorise pas la vision stratégique et la maîtrise d'ouvrage des projets nécessaires à l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau.

Monsieur Claude MIQUEU
Conseil général des Hautes-Pyrénées
6 rue Gaston Manent
65000 TARBES

Les réformes successives de décentralisation ont conforté le rôle des EPCI à fiscalité propre. La loi MAPTAM a en particulier attribué une compétence obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations aux communes avec transfert aux EPCI-FP. Des débats se poursuivent sur leur attribuer davantage de compétences obligatoires en matière d'assainissement voire d'eau potable. Cette tendance interroge pourtant sur la pérennisation des syndicats qui se sont historiquement structurés pour organiser l'exercice de ces compétences selon des logiques de « territoires » ou de « bassin versants ». Elle interroge également sur le maintien des interventions des départements et des régions. Vous formulerez à ce titre des propositions.

- **la rénovation de la gouvernance de l'eau** : en tirant les enseignements du point précédent, vous vous intéresserez particulièrement à la composition du collège des élus dans les comités de bassin.

Vous me remettrez votre rapport au plus tard en avril 2015, qui abordera ces sujets complexes sous un angle interdisciplinaire, en sollicitant notamment les compétences nationales en droit ainsi qu'en sciences humaines et sociales.

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques vous assistera et prendra en charge les dépenses afférentes à votre mission.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-président, l'expression de ma considération distinguée.



Elisabeth BORNE

Typologie des personnes auditionnées (cf Annexe n° 1 – calendrier détaillé de la mission)

Services centraux

- Cabinet MEDDE, Directions MEDDE (DEB, DGPR)
- CGAAER, CGEDD, IGA
- MAAF / DGER : Inspection de l'enseignement
- Cour des comptes

EPA

Agences de l'Eau (Administrateurs, DG, délégués territoriaux), ONEMA, (DG, DGA, délégués inter régionaux)

Etat déconcentré

- Préfet de bassin, Préfets de départements
- DREAL, DRAAF, DDT-M

Parlementaires, Français, (Sénateurs, Députés), Député Européen

Comités de bassins (Présidents)

Collectivités territoriales (Elus, services)

- Associations nationales : ARF, ADF, AMF, ADCF, AMRF
- Régions, Départements (conseils généraux, conseils départementaux, Elus, services)
- Syndicats mixtes
- AF EPTB, EPTB, ASA
- Gestionnaires publics et privés du petit et du grand cycle de l'eau

Associations Nationales

- CEPRI
- FNE, APNE

Fédérations professionnelles

- Industriels (FENARIVE, FP2E, ADEBAG)
- Agriculture (FRSEA, Confédération paysanne, JA)
- FNCCR

Chambres consulaires

- Nationales (APCA), Régionales

Réseaux Nationaux

Agir Agri, Cercle Français de l'Eau, ASTEE, France Dignes, Association Française d'Agroforesterie, Académie de l'eau, Pêche professionnelle.

Réseaux régionaux

RRGMA (sud est),

Universités, organismes de recherche, Juristes

- Pôle mondial Eau - Montpellier
- Société Française pour le Droit à l'Environnement (SFDE)
- Professeurs, Bernard Drobenko, Bernard Barraqué
- Maître Philippe Marc (Barreau de Toulouse)
- IRSTEA, ENGEES, Universités, Lycées agricoles

Colloques nationaux

- MEDDE, MAAF, CFE, ONEMA, OIEau, AEAG, Universités...

SOMMAIRE

Les préalables

Les propositions de ce rapport vont au-delà du double questionnement de la lettre de mission. Ce choix est assumé pour répondre aux fortes interpellations entendues lors des auditions. **Un devoir de fidélité aux acteurs publics et privés rencontrés.**

L'écoute de ces différents gestionnaires des deux cycles de l'eau, nourrie par les nombreux témoignages convergents, les propositions et les interpellations entendues, souvent toniques, nous conduisent très naturellement à un **élargissement de la contribution** en donnant suite à ces sollicitations, révélatrices des inquiétudes des acteurs concernés, et aux clarifications systémiques demandées.

Au cœur de cette complexité de la gouvernance des cycles de l'eau, l'obligation d'une approche globale est donc souhaitée, celle d'un cap politique et juridique inter-institutionnel **clair, territorialisé, pluriannuel**, engagé dès 2015.

Avant la réponse aux questionnements, quelques préalables et paroles d'acteurs :

- ° Les préalables méthodologiques.....7
- ° La tonalité générale des messages reçus.....9
- ° D'autres paroles d'acteurs10
- ° Répartition des compétences, maîtrise d'ouvrage, échelles cohérentes et réforme territoriale en cours...des conclusions difficiles.....12

Chapitre 1 : Le premier questionnement13

« ...La répartition des compétences dans le domaine de l'eau entre les échelons de collectivités et la structuration d'une maîtrise d'ouvrage à des échelles cohérentes pour la gestion de l'eau... »

- 11 - Un Etat confirmé...mais un autre Etat**.....14
 - ° 111 - Un Etat, leader du lien « Déconcentration / décentralisation ».
 - ° 112 - Un Etat, partenaire loyal et transparent
- 12 - Le financement**.....17
- 13 - La PI avant la GEMA ?**18
- 14 - La gestion du hors GEMAPI**.....21
- 15 - La sécurisation juridique**.....22
 - La responsabilité des riverains et des collectivités locales.
- 16 - Démocratie représentative et démocratie participative**25
- 17 - Une gestion « progressivement rapprochée » du petit et du grand cycle de l'eau**...26
- 18 - Certains élus orphelins. Demain quelle ingénierie publique ?**29
- 19 - La connaissance, la recherche appliquée au service des réformes**.....31

Chapitre 2 – Le deuxième questionnement.....32

« ...La rénovation de la gouvernance de l'eau : en tirant les enseignements du point précédent, vous vous intéresserez particulièrement à la composition du collège des élus dans les comités de bassin ...».

21 - L'absentéisme34

22- La déclinaison territoriale de la gouvernance du comité de bassin.34

221 - Des CLE vers les CLEMAB, (Commissions Locales de l'Eau des Milieux Aquatiques et de la Biodiversité),

222 – La nomination des membres des CLEMAB.

223 - Les présidents des CLEMAB membres des comités de bassins.

224 - Les relations « Comités de bassins / commissions territoriales / CLEMAB ».

23 – L'annulation de la répartition actuelle, prévue par l'art L. 213-8-1. CE.....36

(Règle des 40 /40/20)

231 - Diminuer le nombre de membres des comités de bassins,

232 – Modifier les collèges des collectivités territoriales et des usagers.

233 - Créer le collège des associations de défense des consommateurs

234 - Intégrer dans le collège des usagers professionnels, des représentants des missions, non ou, insuffisamment représentées aujourd'hui

235 - Les personnalités qualifiées issues des conseils scientifiques des Agences

236 - Simulation du changement : L'exemple du comité de bassin Adour Garonne

24 : Engager dans chaque bassin un plan de formation des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques.....41

- Le cas particulier de la formation des élus des collectivités territoriales

Le résumé des propositions44

En conclusion48

Annexe n° 1 :49

Calendrier de la mission, participation à des rencontres, colloques, réunions nationales et régionales. Personnes ressources rencontrées

Annexe n° 2.....54

Bibliographie non exhaustive, de 2010 à 2015

Annexe n° 3.....59

Analyse juridique de la GEMAPI, Philippe MARC, Avocat, Barreau de Toulouse, 28/4/2015

Annexe n°4.....66

Convention DRAF/ SRFD – Lycées agricoles publics - Agence de l'eau Adour Garonne

Les préalables méthodologiques

Les deux questionnements de la lettre de mission du 27 septembre 2014, (*pour éclairer les travaux du Comité National de l'Eau*), ont été soumis aux différents acteurs rencontrés :

« 1)- **La répartition des compétences** dans le domaine de l'eau entre les échelons de collectivités et la structuration **d'une maîtrise d'ouvrage à des échelles cohérentes** pour la gestion de l'eau ;

2)- **La rénovation de la gouvernance de l'eau** : en tirant les enseignements du point précédent, **vous vous intéresserez particulièrement à la composition du collège des élus dans les comités de bassin.** »

Les réponses à ces questionnements ont très rapidement révélé, au cours des auditions, la très forte exigence d'une restitution fidèle des messages reçus, dans leur tonalité « offensive » (litote !). **Ce choix rédactionnel dans le contexte souvent incompris d'instabilité politique et juridique, est celui de la neutralité républicaine du rédacteur, choisissant une posture universitaire retrouvée².**

Enfin, **l'approche systémique des problématiques posées, justifie l'insertion d'analyses élargies,** allant au-delà du **questionnement initial et précédées :**

1)- **d'une recherche bibliographique,** fortement souhaitée par le Président du CNE, Jean Launay, par sa recommandation : « **Il ne faut pas réécrire ce qui l'a déjà été, il faut donc valoriser l'existant** ». L'annexe n°2 regroupe les nombreux rapports, contributions et actes de colloques, rédigés et/ou publiés depuis 2010. **Le risque de la redondance est réel,** par la très grande richesse rédactionnelle et conceptuelle de ces contributions, de leurs constats convergents, et de leurs ambitions réformatrices.

2)- **de la participation à des rencontres, colloques, réunions régionales et nationales** (cf Annexe n° 1), facilitant la synthèse des messages entendus.

² *Thèse de doctorat, Université de Perpignan Via Domitia, école doctorale 544 – Inter-Med, unité de recherche, Développement et dynamiques spatiales, transfrontalières et inter culturelles. Spécialité : Droit Public; « La nécessaire évolution de la gouvernance des cycles de l'eau. Exemples, dans le bassin de l'Adour, de l'évolution juridique, territoriale et fonctionnelle des gestionnaires des milieux aquatiques du grand et du petit cycle de l'eau ». Soutenue le 4 juillet 2014.*

La proposition méthodologique en réponse aux questionnements de la lettre de mission :

Une stratégie nationale, un cap politique et juridique inter-institutionnel, clair, territorialisé, pluriannuel

Des stratégies locales, respectueuses de l'histoire des territoires

Des plans d'actions, territorialisés, pluriannuels, évalués

De quelle eau parle-t-on ?

- de l'eau potable consommée par les ménages pour leur vie quotidienne,
- de l'eau potable consommée par les activités économiques,
- de l'eau non potable consommée par les ménages et les activités économiques
- de l'eau des milieux, permettant le maintien de la biodiversité, de la vie aquatique et des loisirs.

La nécessaire clarification d'une gouvernance aujourd'hui segmentée :

- ° du petit cycle
- ° du grand cycle

Une référence souvent citée lors des auditions : le rapport 2010, « l'eau et son droit », du Conseil d'Etat. Le rapporteur écrit :

« A l'avenir, l'Etat devra mieux distinguer entre la gestion du grand cycle et du petit cycle de l'eau [...dont la responsabilité est confiée aux collectivités territoriales et souvent subdéléguée..]. L'Etat doit laisser la gestion du second, en la simplifiant à ces collectivités qui le maîtrisent bien et se saisir de la gestion, encore très déficiente, du premier, qui est de sa responsabilité et qu'il n'assume pas aujourd'hui ».

Il s'agit donc :

° **De faciliter**, pour les sociétés locales et leurs usages locaux, **la mise en œuvre d'un modèle du « vivre ensemble et de l'apprentissage de ses risques »**, notamment pour le grand cycle.

° **De comprendre, que ces sociétés et leurs citoyens expriment une défiance envers les institutions et attendent**, certes dans des postures hétérogènes, **de nouvelles réponses nationales et locales :**

- ° **en construisant un système d'intelligence territoriale évalué**, par étapes, souple, adapté aux réalités locales et à l'histoire des territoires,
- ° **en écrivant la continuité fonctionnelle, de la prospective, de l'action et de l'évaluation des politiques publiques**, notamment dans le nouveau contexte de la réforme territoriale, et de la charte de la déconcentration,
- ° **en utilisant dans l'approche méthodologique**, les étapes ci-après :
 - Expertise
 - Participation
(En inventant le nouveau lien démocratie représentative et participative)
 - Expérimentation / innovation
 - Diffusion des conclusions
 - Reproductibilité

**La tonalité générale des messages reçus,
lors des auditions des différents acteurs publics et privés.**

La synthèse de l'écoute collective de ces gestionnaires publics et privés, confirme l'hétérogénéité des arguments entendus et la diversité de leurs réponses juridiques et techniques.

Les intérêts divergents, les conflits d'usages, le poids de lobbys multiples font du respect des spécificités territoriales et des réponses institutionnelles existantes, (anticipatrices d'une évolution respectueuse de l'équilibre « décentralisation / déconcentration »), une ardente obligation.

L'exigence d'un **vrai courage politique** est le complément souhaité, voire exigé, de la définition, d'abord, puis de la mise en œuvre **d'un cap audible dans ses intentions, stabilisé et pérenne dans sa gouvernance**, désormais priorité au service d'une clarification et d'une simplification (*souvent jugée chimérique*) de l'action publique. Les messages entendus, malgré leur diversité évoquée supra, s'articulent autour d'une inquiétude réelle, propre à toute démarche d'évolution sociétale et des changements qui l'accompagne, équilibrée par une lucidité tout aussi réelle sur le besoin de réformes, devenu réalité par la mise en œuvre **d'une pédagogie du changement réaliste financièrement, pluriannuelle, et évaluée au rythme de ses étapes.**

D'abord, une inquiétude réelle, voire une « grogne » clairement exprimées.

« La gestion des deux cycles de l'eau est jugée trop complexe,

Insuffisamment expliquée,

Trop rapide dans sa mise en œuvre,

Précédée et accompagnée de télescopages politiques contradictoires, de la loi du 16 décembre 2010, au projet de loi NOTRe,

Alibi d'un désengagement de l'Etat jugé inacceptable,

Enfin, génératrice dans sa mise en œuvre locale de retards dans les programmes de chantiers, et de leurs effets pervers sur le chômage dans les métiers concernés.

Ensuite, une lucidité tout aussi réelle :

« La situation actuelle n'est pas satisfaisante, il faut apporter des réponses structurelles et fonctionnelles pour les deux cycles de l'eau, issues d'un dialogue inter institutionnel et citoyen, confirmées dans une stratégie nationale claire, déclinée territorialement autour de plans d'actions multi-partenariaux pluriannuels ».

Enfin, une exigence forte, celle du renforcement du rôle des Agences de l'eau et de la nouvelle Agence de la biodiversité, à budgets préservés, dans la cohérence d'une charte de la déconcentration intégrant ces établissements publics de l'Etat. Il s'agit de mettre en œuvre un « mode d'emploi simple » de la gouvernance des cycles de l'eau, donc une **ingénierie identifiée, qui permette la déclinaison territoriale rapide **d'un trépied redouté par les gestionnaires : « Gouvernance, efficacité et citoyenneté ».****

Autres paroles d'acteurs, révélatrices :

- des « pulsions locales » entendues,
- des divergences et de l'hétérogénéité des postures

Les réponses institutionnelles

« *Les réponses institutionnelles doivent connaître, et respecter l'histoire de nos territoires. Elles ne peuvent être enfermées dans des mallettes modélisées* »

« *De la souplesse, pas de modèle unique, mais des modèles respectueux des spécificités territoriales* ».

« *La loi est une, mais les territoires sont divers. Serons-nous entendus ?* ».

« *Une clarification institutionnelle³ stabilisée, rapide et surtout expliquée localement, s'impose dans le cadre de l'aboutissement législatif des réformes en cours.* »

« *On ne se précipite pas pour engager les travaux ou faire la fusion, même si nous y sommes favorables, car nous ne savons pas ce que nous allons devenir* »,

Les territoires et les périmètres pertinents

« *Le bassin versant n'est pas suffisamment installé dans notre droit et les réformes en cours ne doivent pas le fragiliser. C'est l'échelle territoriale pertinente qui doit dépasser les limites administratives et structurer les réponses institutionnelles* »

« *Le bassin de vie est le bassin du petit cycle de l'eau, le bassin versant est le bassin du grand cycle de l'eau. Comment coordonner dans leur gouvernance, ces deux évidences* »

« *La République repose sur des échelons institutionnels, mais les territoires pertinents ne s'attachent pas à des limites administratives. Il faut donc trouver des échelons pertinents multi territoriaux qui installent la continuité fonctionnelle et structurelle du petit et du grand cycle.* »

Action publique et citoyenneté

« *Pour le petit cycle de l'eau, les consommateurs sont sous représentés, mais ils sont surtout sous informés* »

³ Entre Communes, EPCI , syndicats mixtes, EPAGE, EPTB, départements, régions, pour les deux cycles

« On parle beaucoup de démocratie participative, mais **quelle est la réalité militante de certaines associations** »

« **Il faut réinventer la démocratie locale** et sortir du décalage entre l'évolution rapide de la société et celle plus lente des institutions »

« Le cadre légal suppose une légitimité déclinée territorialement. **Légalité et légitimitépas évident à conceptualiser, à expliquer et à mettre en œuvre !** »

« **Le conflit est positif**, il est le révélateur des acteurs intéressés, quelle que soient leurs motivations. ...il faut apprendre à installer l'acceptabilité du conflit. »

« **Les élus sont des aménageurs, des investisseurs et des percepteurs de redevances** dont la légitimité républicaine n'est pas contestée, mais **ils ne sont pas pour autant nos porte-paroles et les représentants des consommateurs** »

Etat et collectivités territoriales

« **La situation actuelle est malsaine** : l'Etat apprécie le risque et les collectivités doivent faire, Que l'Etat ne nous demande pas de faire aujourd'hui ' avec nos sous ', ce qu'il n'a pas fait hier avec les siens. »

« La clarification du 'qui fait quoi' est urgente **en attendant les emplois disparaissent** »

Autres

« **Plutôt Pi que GEMA** dans l'urgence, mais sans renoncer à la GEMA »

« **Il faut renforcer le lien 'Eau et Urbanisme'** »

« **Il faut distinguer l'administration de l'eau et la politique de l'eau** »

« La complémentarité entre petit et grand cycle est désormais évidente. Il faut l'engager et accélérer le rythme d'une gouvernance globale inter cycles par les échelons institutionnels. »



Source, SEPANSO Midi Pyrénées 2012

**Répartition des compétences, maîtrise d'ouvrage, échelles cohérentes
et réforme territoriale en cours...des conclusions difficiles.**

Le débat juridique est inachevé à la fin de la rédaction de ce texte. (30 avril 2015)

(cf Projets de lois, « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » et « Pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »).

Le rapport de mission intègre, notamment, les textes adoptés en 1^{ère} lecture par le Sénat puis l'Assemblée Nationale le 10 mars 2015 (NOTRe), loi « Biodiversité » le 24 mars 2015, et le projet de décret EPTB-EPAGE, tel que soumis à la consultation publique du 29 juillet au 11 septembre 2014.

Il ne peut préjuger des arbitrages définitifs à l'issue du dialogue entre le Gouvernement et le Parlement, néanmoins :

- **plusieurs dispositions ont été adoptées en première lecture :**

° **Projet de loi NOTRe** : l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions repoussée de deux ans au 1^{er} janvier 2018, la parution du décret EPTB-EPAGE (article 57 de la loi Maptam) envisagée à l'automne 2015, la transformation simplifiée des EPAGE/EPTB, la suppression de la délibération sur l'intérêt communautaire, le transfert de la compétence « Petit cycle de l'eau » aux EPCI à Fiscalité Propre.

° **Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages** : la représentation/substitution pour les EPCI-FP (GEMAPI).

- **le projet de décret relatif aux ouvrages de protection** : la consultation est achevée, la lecture en Conseil d'Etat faite, et la validation politique est en cours. Il prévoit de nouveaux délais de mise en œuvre des obligations règlementaires, selon les classes d'ouvrages et confirme la notion de système d'endiguement.

Les autres Décrets prévus par la loi Maptam du 27 janvier 2014 :

- **Mission d'appui technique** auprès du Préfet coordonnateur de bassin, afin d'accompagner la prise de compétence par les collectivités (article 59) : Décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014
- **Décret Taxe GEMAPI (Article 56)** : Il ne devrait pas être publié. Une note d'information de la DGCL / Bureau de la fiscalité locale, relative aux délibérations fiscales à prendre par les collectivités territoriales en cours d'année pour une application l'année suivante, du 11 septembre 2014 (NOR : INTB 1420067N) **précise dans ses pages 4 à 8, la mise en place de cette taxe.**

Un groupe d'échange, entre les associations nationales d'élus des collectivités territoriales et les cabinets ministériels concernés, a commencé un travail d'analyse des textes déjà adoptés et d'autres en cours d'instruction parlementaire. Des rédactions législatives alternatives sont évoquées. La clarification politique et sa traduction juridique est engagée au sein de ce groupe de dialogue, composé de : *l'Association des maires de France, l'Assemblée des communautés de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des petites villes de France, l'Association des communes urbaines de France, Villes de France, l'Association nationale des élus de la montagne, l'Association des maires des grandes villes de France.*

Chapitre 1 : Le premier questionnement

- La répartition des compétences
- La maîtrise d'ouvrage à des échelles cohérentes

Le préalable entendu : Il ne peut y avoir de réponses à ces questions sans évoquer le rôle des services déconcentrés de l'Etat, dans le futur contexte institutionnel.

La question fréquente : L'affaiblissement de l'Etat est-il irréversible ?

Une exigence quasi unanime : Le retour d'un « autre Etat ».

L'Etat est notamment attendu dans un rôle de gardien de la cohérence inter institutionnelle, des continuités territoriales par son échelon déconcentré départemental, sous coordination régionale, dans les périmètres de bassins et sous bassins.

La future complémentarité entre les **Agences de l'eau** (l'architecture des schémas, leurs financements...) et la **nouvelle Agence de la biodiversité** est aussi attendue parfois avec perplexité. Leurs missions doivent en effet, dans une coordination clarifiée, être renforcées **avec des moyens maintenus.**

Malgré les explications données sur la nécessaire solidarité budgétaire nationale, pour contribuer au rétablissement des finances publiques, **la décision de l'Etat** de prélever des crédits sur les budgets des Agences **est inaudible**, compte tenu des effets pervers constatés, sur la commande publique. **La diminution des aides, et les incertitudes de la réforme territoriale ralentissent l'investissement tout particulièrement dans le petit cycle de l'eau.** Des communes disposent de crédits pour la rénovation des réseaux et des installations qu'elles n'utilisent pas dans l'attente d'un éventuel transfert aux EPCI à FP. Ce constat est confirmé par les professionnels canalisateurs.

« Tout le monde attend. Il n'est pas certain que le temps perdu soit rattrapé »

« Chez nous, le temps de renouvellement au rythme actuel d'engagement des crédits est de 330 ans, c'est dramatique, compte tenu de l'état de nos réseaux »

Refusant cette fatalité, dans une posture offensive, des Départements, (ex : la Haute Saône : 5 millions d'euros prévus...22 millions engagés), **se sont pourtant engagés en partenariat avec succès,** (Agences, collectivités, Etat), **dans un plan de relance de l'investissement.**

Pour le grand cycle, l'argument déjà évoqué dans la tonalité générale (cf supra) est une revendication, exprimée notamment chez les élus des collectivités territoriales : *« Que l'Etat n'impose pas aujourd'hui à d'autres, ce qu'il n'a pas fait hier ».*

Les difficultés de trouver des maitres d'ouvrages s'expliquent aussi par cette crainte de voir l'Etat définir des normes, des contraintes et leurs surcoûts, puis circonstance aggravante, transférer la réalisation de chantiers, devenus ainsi vertueux, à d'autres acteurs publics.

Une autre question est discutée :

« Faut-il aller au-delà des missions traditionnelles de l'Etat : la norme juridique, le contrôle de l'application de la loi, la cohérence des politiques publiques environnementales ».

Comment par exemple faire respecter les cinq principes de l'Article L. 110 -1 du Code de l'environnement ou « l'impossible challenge »⁴ : les principes de précaution, d'action préventive et de correction, pollueur-payeur, d'accès aux informations, de participation.

Dans ce climat de défiance pour l'Etat « qui s'éloigne » des gestionnaires décentralisés des cycles de l'eau, des mesures immédiates de l'Etat, non budgétaires, peuvent aussi être mises en œuvre :

L'évolution du rôle l'Etat est donc nécessaire pour la mise en œuvre effective d'une politique de l'eau et de la biodiversité complexe intégrant d'autres politiques sectorielles. Il doit non seulement progresser dans l'exercice assumé des missions régaliennes y afférents, mais aussi intervenir en tant que « chef d'orchestre » pour coordonner, animer et convaincre les acteurs de cette politique et « co-produire » avec eux des stratégies d'action afin de favoriser la définition, la programmation et la mise en œuvre des actions « constructrices » sur le territoire.

Cette capacité à convaincre et à coordonner des services de l'Etat, doit permettre par exemple de faire émerger dans un climat de confiance rétabli, les maîtrises d'ouvrage nécessaires aux projets locaux.

11 - Un Etat confirmé...mais un autre Etat.

° 111 - Un Etat leader⁵ du lien « Déconcentration / décentralisation ».

Les propositions ci-après résument les interpellations entendues au cours des auditions.

° **Une vraie charte de la déconcentration.** Un projet est en cours de rédaction, nous en avons pris connaissance à la fin de la mission, dans sa version provisoire. Elle est déjà évoquée dans les bassins, parfois avec une réserve née dans le vécu : « *Ce n'est ni la première, ni la dernière !* ».

⁴ *Devant la complexité de la gestion du grand cycle, la mise en place d'un programme de formation est évoqué dans la deuxième partie. Notamment l'utilisation d'une loi peu connue : le droit à la formation des élus et le suivi des prolongements opérationnels sur leurs territoires et leurs collectivités.*

⁵ **Projet d'Article 7 de la charte de la déconcentration** (version au 15 avril 2015)

L'organisation des responsabilités entre les niveaux territoriaux.

Sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, la circonscription régionale est l'échelon territorial :

1° De l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat ;

2° De la mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne en matière d'emploi, d'innovation, de recherche, de culture, de statistiques publiques de développement économique et social, et d'aménagement durable du territoire ;

3° De la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région ;

4° De la conduite d'actions de modernisation des services déconcentrés tant du point de vue de leur animation et de la simplification de leur activité administrative que de l'amélioration de leurs relations avec les usagers ;

5° De la définition du cadre stratégique de la politique immobilière des services déconcentrés de l'Etat ;

6° Elle constitue un échelon de programmation et de répartition des crédits de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales.

Projet d'Article 14 de la charte de la déconcentration (version au 15 avril 2015)

Afin de garantir l'unité et l'efficacité de l'action de l'Etat dans les territoires, les établissements publics de l'Etat ayant une représentation territoriale ou qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial conduisent leur action, sous la coordination du préfet, en cohérence avec celle des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat.

Dans cet objectif, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires précisant le rôle du préfet à l'égard de certains établissements publics, le préfet, ou, par délégation, un sous-préfet ou un chef de service déconcentré de l'Etat peut être désigné délégué territorial d'un établissement public de l'Etat.

D'autres réactions plus positives espèrent une écriture opérationnelle rapide, réaliste et simplifiée. La déconcentration⁶ doit confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen (cf projet d'article 7).

Le Préfet, pivot des services de l'Etat et surtout de ses établissements publics est souvent cité comme un acteur majeur, lors des auditions, même si parfois est évoquée, la crainte de voir les enjeux de pouvoir inter institutionnels fragiliser cette démarche pourtant jugée nécessaire. **Les établissements publics de l'Etat** ayant une représentation territoriale ou qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial **devront conduire leur action, sous la coordination du Préfet de Région.**

Mesure espérée pour la cohérence de l'action publique.

Propositions

° **Un secrétariat technique de bassin renforcé, avec des moyens maintenus** (bis repetita !). (*DREAL, Deux Agences*), gardien de la cohérence par son échelon déconcentré régional et départemental, accompagné par les agences dans les bassins et sous bassins, (*schémas, financements, application de l'arrêté du 6 novembre 2014 : « charte ONEMA/Agences »*...).

° **Un débat « fortement suscité » à l'ordre du jour des Commissions Départementales de Coopération Intercommunales**, pour une vraie intégration de la nouvelle organisation des acteurs publics de la gestion du petit du grand cycle de l'eau, **dans les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale, dans un schéma prescriptif**, outil au service des Préfets et des élus locaux, pour valider la nouvelle gouvernance des deux cycles.

° **Une politique volontariste d'animation, d'information et de formation, coordonnée par un référent « Pédagogie de la GEMAPI », dans chaque bassin**, sous gouvernance du Préfet de bassin, de la Mission d'Appui Technique, et de l'Agence de l'Eau, **accompagnée** par :

° **une mutualisation inter-bassins** des expériences à l'échelon national

° **une synthèse au CNE**. (Programme de pédagogie appliquée, pour les gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques, les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales)

⁶ Communication en Conseil des ministres du 2 juillet 2014

La feuille de route. Trois chantiers concrets sont lancés

- Le premier engagé avec Mr le Ministre de l'Intérieur, porte sur les services déconcentrés de l'Etat en lien avec la réforme territoriale. Renforcement de la capacité d'action de l'administration départementale de l'Etat dans les territoires.
- Le deuxième concerne la numérisation de l'Etat. Les premiers appels à projet sont lancés dans le cadre du programme d'investissement d'avenir.
- Le troisième chantier porte sur la simplification. Lancé pour les entreprises, doit s'ouvrir aux particuliers.

° **La mobilisation des réseaux de l'Etat sous utilisés.**

Exemple : voir l'annexe n° 4

La charte signée en Midi Pyrénées entre les six DRAF / SRFD, représentant les 32 lycées agricoles du bassin Adour Garonne et l'Agence de l'Eau. Une charte complémentaire sera aussi signée avec les établissements de l'enseignement agricole privé. La gestion de l'eau par le secteur agricole est utile pour l'élevage, les productions spéciales et les cultures de plein champ. Les futurs agriculteurs et les techniciens agricoles formés dans ces établissements devront être demain les acteurs du « produire autrement » et de la mise en œuvre d'une gestion de l'eau conforme aux orientations de la loi d'avenir, de l'agro écologie, de l'agroforesterie.

° **La publication rapide des trois décrets (les plus souvent cités) GEMAPI et de la circulaire / guide, « Projet de territoire »** avant l'été 2015 après le désaccord apparu au CNE de décembre 2014. Ce sont les impatiences habituelles dans une période de réforme tout comme l'officialisation de l'inutilité du décret « taxe GEMAPI et enfin la diffusion de la circulaire DGCL / Bureau des finances locales du 11 septembre 2014, après la période de « flottement administratif » constatée localement, sur ce sujet sensible jusqu'au mois de janvier 2015.

112 - Un Etat partenaire loyal et transparent

Un Etat partenaire loyal et transparent, des acteurs publics et privés. Les regroupements et autres simplifications relèvent d'une volonté réformatrice collective locale des gestionnaires locaux, accompagnés par les services de l'Etat. L'enjeu est de parvenir par ce partenariat à l'établissement de **schémas d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE)** à l'échelle des bassins versants pour le grand cycle (Définition des périmètres d'EPAGE et d'EPTB) et d'une mutualisation et d'une simplification par fusions, utiles et acceptées pour le petit cycle.

L'Etat doit lui aussi apporter la preuve qu'il a entendu le message sociétal d'une autre méthode, d'une autre écoute dans l'élaboration des projets territoriaux des 2 cycles de l'eau.

Pour les atteindre, l'Etat et ses services déconcentrés sont ainsi tenus, en s'appuyant sur les établissements publics intéressés (agences de l'eau, ADEME et demain Agence Française de la Biodiversité), de **rechercher des alliances avec les collectivités locales** et de renforcer leurs relations bilatérales avec le secteur associatif pour construire un partenariat à profit mutuel.

La capacité de conviction de l'Etat auprès des acteurs du territoire et, en particulier, des élus, passe aussi par certains outils et, notamment, par l'appropriation de l'outil OSMOSE de rapportage sur la mise en œuvre du programme de mesures. Il permet l'agrégation des données au niveau du bassin versant, adaptée à la compréhension des enjeux locaux et au suivi des actions territoriales par les acteurs et l'élaboration de tableaux de bord simplifiés.

Un exemples de partenariat :

° **La formation des acteurs de la gestion des cycles de l'eau.**

(cf Chapitre 2)

Pour les collectivités : des financements, du CNFPT pour leurs agents et pour les élus, l'ouverture du droit à la formation⁷

Pour l'Etat, dégager des crédits pour la formation de ses personnels (cf, modules pédagogiques mixtes) et des crédits pour financer des expertises locales (sociétales, économiques et techniques) y compris avec les conseils scientifiques des Agences de l'eau.

° **Des partenariats innovants issus des projets de territoires :** lieu de connaissance, de cohérence, puis de contractualisation par conventions avec les professionnels concernés. **De réels potentiels qu'il faudra conceptualiser dès 2015, sur des territoires expérimentaux.**

Proposition

Non pas le retour de l'Etat, mais le maintien d'un autre Etat

Des services déconcentrés mutualisés et souples

Une police de l'eau, associant « Information, pédagogie et sanctions »

Le rôle majeur du Préfet au sein des CDCI, pour l'intégration dans les SDCI de la gouvernance des cycles de l'eau

Les deux agences : des établissements publics de l'Etat (Agence de l'eau et nouvelle Agence de la Biodiversité) mobilisées et coordonnées.

Des établissements publics acteurs du changement (L'exemple des lycées agricoles)

Déconcentration / décentralisation / gestion territoriale

Six facteurs clés de réussite

- la pertinence hydrographique du territoire ;
- la pertinence d'enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques ;
- l'appui par les services de l'Etat et par l'agence de l'eau dès l'émergence du projet ;
- la présence d'un porteur de projet fédérateur ;
- la mise en œuvre d'une animation active ;
- la prise de conscience puis l'adhésion des acteurs locaux et des partenaires institutionnels.

L'obsession collective entendue : « *rassurer, clarifier, financer, accompagner, pour trouver des maîtres d'ouvrages rapidement, notamment pour le grand cycle* ».

12 - Le financement de la GEMAPI

Beaucoup d'oppositions rencontrées au début de la mission (octobre – novembre 2014) et une posture politique fréquente de refus de mise en œuvre. (Forte hostilité en milieu rural dans l'échantillon décrit, quelques interrogations « positives » en milieu urbain). **Des positions moins tranchées à la fin de la mission.** L'hostilité initiale laissant la place à une envie de comprendre par des simulations.

⁷ Loi n° 92.108 du 3 février 1992 ; Loi n°2002-276 du 27 février 2002

Le rappel. L'instabilité des réponses sous des gouvernements différents : l'amendement Flajolet⁸ (loi 2006), « non utilisé »⁹, la taxe eaux pluviales « supprimée », la taxe pour service rendu « remplacée ». ...

... Trois taxes créés et non appliqués ! Demain même sort pour la taxe la GEMAPI ?

L'anomalie. En l'absence du décret annoncé, la circulaire DGCL / BFL du 11 septembre 2014, NOR : INTB1420067N, sera méconnue jusqu'au mois de janvier 2015, des élus, des services de l'Etat, des Agences (ce texte est pourtant un mode d'emploi bien écrit de la taxe GEMAPI)

Des témoignages convergents entendus dans plusieurs réunions

« Un mode d'emploi simple ou l'abandon de ce dispositif, et une quasi exigence de l'arrêt du prélèvement sur le budget des agences, accompagné d'un renforcement de leurs missions¹⁰ ».

« Quelle place pour le principe de l'égalité des usagers ? (17 millions de Français, exposés aux inondations, la double peine ?)

Les arguments habituels sur la fiscalité locale sont exprimés. *« Encore un nouvel impôt », « Nous voulons comprendre avant de décider »*

Proposition

Réaliser, dès 2015, avec les directions des finances publiques des simulations, pour expliquer sur des cas concrets les financements concernés (fonctionnement et investissement) en insistant sur la continuité entre les opérations éligibles déjà réalisées et surtout l'accompagnement des chantiers jugés prioritaires.

13 - La PI avant la GEMA ?

Pour de nombreux gestionnaires rencontrés sur des territoires sensibles, le dossier des inondations est naturellement prioritaire. La question souvent posée concerne la hiérarchisation entre PI et GEMA. La crise des finances publiques, avec ou sans « taxe GEMAPI »¹¹, conduit plusieurs décideurs à conclure symétriquement à la non urgence de la GEMA. Le risque est réel.

⁸ *Sur-redevance pour un financement de l'animation par les agences, des EPTB porteurs de SAGE – Un seul débat à l' EPTB Vienne / Loire Bretagne - L'Agence et le Comité de bassin Loire Bretagne, ont donné un avis négatif. Séance du 6 octobre 2011.*

⁹ *L'EPTB Somme envisage d'engager la procédure de cette sur redevance.*

¹⁰ *Les commissions territoriales du comité de bassin (Aidées par les délégations régionales des agences) doivent structurer le maillage infra bassin des deux cycles, validés par les CDCI et les CPAT.*

¹¹ **Maître Philippe Marc, avocat, barreau de Toulouse.** Plus « PI » que « GEMA ». La dimension inondation semble toutefois préempter les autres dimensions (cf mission 5° de l'article L. 211-7). Cette lecture ressort de :

- *La vocation légale de la taxe "GEMAPI" : « L'objet de cette taxe est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens » (C. env. art. L. 211-7-2). 40 € / an/ habitant (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à la commune ou aux communes membres de l'EPCI à FP);*

- *La loi « MAPAM » organise un transfert de propriété des digues de l'Etat au bloc communal.*

Ainsi, l'art. 59, prévoit que : « IV.- L'Etat ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continue d'assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'EPCI à FP compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans à compter de cette date. Une convention détermine l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés. ... Les charges qui sont transférées font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation. Pendant cette période, le financement des travaux de mise en conformité des ouvrages avec les exigences réglementaires et légales incombe à l'Etat.

La priorité donnée à l'information et à la formation évoquée dans ce rapport doit accompagner un diagnostic global suivi d'un programme d'action et de son calendrier.

La gouvernance actuelle doit évoluer. Elle doit :

- **apprendre à définir le bassin de risque, donc le périmètre d'intervention pertinent**, à partir, notamment, d'une étude de son histoire et de sa mémoire hydraulique. Plusieurs exemples rencontrés montrent combien l'oubli de cette définition mémorielle est génératrice de dysfonctionnements, notamment dans l'évolution de l'urbanisation.

- **engager une sensibilisation citoyenne à la culture du risque**, trop absente aujourd'hui. Plusieurs élus ont exprimé leurs inquiétudes face à la difficulté de l'exercice pédagogique, et à sa relation avec l'obligation de résultat. Les réunions d'information sont très fréquentées lors de l'instruction des documents d'urbanisme. Les approches prospectives sont moins mobilisatrices.

- **trouver la bonne réponse institutionnelle**¹²

Les gestionnaires locaux plaident pour une seule institution sur l'intégralité du bassin de risque. [... *La coordination doit être assurée à l'échelle des bassins hydrographiques. Deux pistes sont évoquées : une constitution en EPAGE ou en EPTB.*....]. Rapport CGEDD, cf bas de page). Beaucoup d'interrogations entourent le nouvel EPAGE. L'EPTB est plus spontanément identifié comme la réponse adaptée. **Ses liens avec les EPCI à FP apparaissent à la fin de la mission comme l'organisation probable de l'action publique.** La procédure de PETR reçoit des avis très hétérogènes aussi bien dans les services de l'Etat que chez les élus des collectivités territoriales.

- **définir (très attendu) le système d'endiguement.** Ce système est confusément perçu (dans l'attente du décret digue¹³ non publié au moment de la rédaction) comme une évolution cohérente parce que globale.

¹² **Rapport du CGEDD, 19 mars 2015, n° 008923-01**

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a rendu le 18 mars 2015, un nouveau rapport portant sur la « coordination de la labellisation des PAPI/PSR et de la délivrance des autorisations environnementales. Ce document vient approfondir les différentes analyses rendues à l'occasion des travaux précédents, et plus particulièrement, sur l'adoption des dernières dispositions légales avec l'adoption du volet GEMAPI qui définit à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, greffant au « bloc communal » une nouvelle compétence obligatoire de gestion des eaux, des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ainsi que sur l'arrêté du 7 octobre 2014 (Arr. 7 oct. 2014, NOR: DEVPI1418927A, JO 15 oct) relatif à la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation pris dans le cadre de la transposition française de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Comme principal constat, le rapport rappelle que le processus de labellisation des réponses à l'appel à projets « plan submersions rapides » doit être mené à son terme sans nouvelle modification.

Regrouper afin de simplifier la gouvernance

Le rapport indique que les regroupements créés à ce jour ne sont pas toujours pertinents pour porter la compétence « protection contre les inondations ». Il invite ces acteurs à se fédérer en syndicats mixtes.

Deux pistes sont évoquées : une constitution en EPAGE ou en EPTB.

¹³ **Le rapport du CGEDD rappelle que la prise en charge des dispositifs de protection existants par les futures autorités GEMAPI sera structuré par un nouveau « décret digues », en cours de rédaction. Il prévoit la régularisation administrative des dispositifs de protection existants lorsqu'ils ne sont pas – ou seulement partiellement – autorisés au sens de la législation en vigueur. La mission recommande de faire porter en priorité cette régularisation sur les enjeux de sécurité (études de danger, politique de surveillance et d'entretien) en ne demandant les justificatifs environnementaux exigibles en cas de travaux que lorsque l'autorisation d'en réaliser est sollicitée. Les certificats de projet (Ord. n° 2014-356, 20 mars 2014, JO 21 mars ; D. n° 2014-358, 20 mars 2014, JO 21 mars) pour les seules installations classées pour la protection de l'environnement, pourront, s'ils sont étendus aux IOTA, être sollicités par les programmes de protection contre les inondations pour faciliter le montage des demandes d'autorisations nécessaires aux travaux.**

Un exemple de démocratie citoyenne sur un territoire régulièrement sinistré.

L'association VIVA a réclamé et obtenu en 2011-2012, une Mission Commune d'information du Sénat sur les inondations dans le Var (Rapport n°775). Ses conclusions ont fortement inspiré, dans la loi MAPTAM, le dispositif GEMAPI (cf, audition du Sénateur Pierre-Yves COLLOMBAT). Depuis la catastrophe de 2010, VIVA réclame une Gouvernance globale du Bassin de l'Argens. Les 74 communes du bassin ont constitué un Syndicat Mixte de l'Argens auquel les 2 principales Communautés d'agglomération, La CAD (Dracénie) et la CAVEM (Estérel-Méditerranée) ont délégué leur compétence inondation issue de la GEMAPI. Les moyens financiers (budgets des communes, recours à une aquataxe,...) ne sont pas encore dégagés. VIVA représente les habitants et acteurs économiques de la Basse Vallée de l'Argens (CAVEM) régulièrement sinistrés et encore aujourd'hui, sous péril imminent. Audition du Président Dr Louis REYMONDON. www.viva2010.org

Proposition

La gouvernance actuelle doit évoluer. Elle doit selon les gestionnaires rencontrés, au-delà des procédures réglementaires qu'il est inutile de rappeler dans ce texte :

- ° **apprendre à définir le bassin de risque, donc le périmètre d'intervention pertinent**
- ° **engager une sensibilisation citoyenne à la culture du risque**, trop absente aujourd'hui.
- ° **trouver la bonne réponse institutionnelle**¹⁴. Les gestionnaires locaux plaident pour une seule institution sur l'intégralité du bassin de risque
- ° **définir (très attendu) le système d'endiguement**

Ils demandent fortement que les spécificités des travaux de protection contre les inondations permettent la simplification des procédures d'autorisation exigées par le Code de l'environnement. Ce thème de la simplification est une constante avec des commentaires d'une grande lucidité sur la difficulté de l'ambition et le bilan jugé peu convaincant !

¹⁴ **Rapport du CGED, 19 mars 2015, n° 008923-01**

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a rendu le 18 mars 2015, un nouveau rapport portant sur la « coordination de la labellisation des PAPI/PSR et de la délivrance des autorisations environnementales. Ce document vient approfondir les différentes analyses rendues à l'occasion des travaux précédents, et plus particulièrement, sur l'adoption des dernières dispositions légales avec l'adoption du volet GEMAPI qui définit à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, greffant au « bloc communal » une nouvelle compétence obligatoire de gestion des eaux, des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ainsi que sur l'arrêté du 7 octobre 2014 (Arr. 7 oct. 2014, NOR: DEVP1418927A, JO 15 oct) relatif à la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation pris dans le cadre de la transposition française de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Comme principal constat, le rapport rappelle que le processus de labellisation des réponses à l'appel à projets « plan submersions rapides » doit être mené à son terme sans nouvelle modification.

Regrouper afin de simplifier la gouvernance

Le rapport indique que les regroupements créés à ce jour ne sont pas toujours pertinents pour porter la compétence « protection contre les inondations ». Il invite ces acteurs à se fédérer en syndicats mixtes.

Deux pistes sont évoquées : une constitution en EPAGE ou en EPTB.

14 - La gestion du hors GEMAPI

La définition opérationnelle du « Hors GEMAPI¹⁵ » (3-4-6-7-9-10-11-12 du L. 211-7CE) et/ou des missions complémentaires suscite de très nombreuses questions, souvent une incompréhension, sans doute le **besoin de pédagogie le plus important**. Ce rapport n'a pas vocation à présenter une analyse juridique de cette complexité et des évolutions souhaitables. Mais le rappel ci-après d'un document de la DREAL de bassin RMC, confirme la complexité du contenu, et surtout un exemple de réponse pédagogique claire présentée à une assemblée d'élu, pour nourrir le débat et répondre aux questions très concrètes des gestionnaires locaux. S'il apporte un éclairage sur la réglementation existante, **il ne revêt pas de valeur juridique**. L'amendement du Député Michel Lesage (*alinéa 12 L. 211-7 CE¹⁶*) présenté au cours du débat parlementaire lors de l'instruction de la loi NOTRe, a donné de l'espoir aux élus : « ...ce qu'un parlementaire a fait pour faire évoluer le hors GEMAPI à l'alinéa 12, d'autres pourront le faire pour d'autres alinéas.. ». **A l'occasion de l'évocation de cet amendement plusieurs élus ont noté le retour du vieux débat entre régionalistes (Comité Breton de l'Eau et des Milieux Aquatiques) et départementalistes (plusieurs exemples ; ex : Comité Départemental de l'Eau et de la Biodiversité – Alpes Maritimes).**

Proposition :

Clarifier - Expliquer, Clarifier - Expliquer, Clarifier – Expliquer (Bis repetita...)

¹⁵ **Le hors GEMAPI** (voir Annexe n° 3 – contribution de Me Philippe Marc)

Politiques du Grand cycle de l'eau

Missions non affectées pouvant relever notamment :

- **de la compétence relative à la protection de l'environnement des communautés de communes** (L. 5214-16 CGCT) ou à la protection et la mise en valeur du cadre de vie des **communautés d'agglomérations** (L. 5216-5-II-4° CGCT) et des **métropoles** (L. 5217-2-I-6°CGCT)

- **de la compétence des Conseils Généraux dans le cadre de l'aide à l'équipement rural** : assistance technique départementale (L. 3232-I-1 CGCT) et solidarité des territoires (L. 1111-9 CGCT)

- **de la compétence des Conseils Régionaux en matière de développement et d'aménagement du territoire** (L. 4221-1 et L. 1111-9 CGCT)

Politique du petit cycle de l'eau

L'alimentation en eau potable et l'assainissement sont des **compétences obligatoires des communes** (L. 2224-7 et L. 2224-8 du CGCT). Elles constituent des **compétences optionnelles des communautés de communes** (L. 5214-16 du CGCT) et des **communautés d'agglomération** (L. 5216-5-ICGCT). Elles constituent des **compétences obligatoires des communautés urbaines** (L. 5215-20) et des **métropoles** (L. 5217-2)

Alimentation en eau potable (art L. 2224-7 et L. 2224-7-1 du CGCT). Assainissement des eaux usées. (art L. 2224-7 et L. 2224-8 du CGCT)

Politique de prévention contre les inondations

Coordination, animation, information et conseil pour réduire les conséquences négatives des inondations. Démarches de gestion concertées (PAPI, SLGRI, ...)

Police général du maire

(L. 2112-2, L. 2212CGCT). Planification et organisation de la gestion de crise en lien avec la compétence de police générale du maire. Surveillance, prévision et alerte des inondations. Dispositif de gestion de crise, et d'information des populations. Élaboration de plans communaux de sauvegarde (PCS) et documents d'informations communaux sur les risques majeurs (DICRIM). Action d'accompagnement de planification et d'organisation de la gestion de crise (PCA, PPMS, ...). Mesures d'urgence : évacuation, mise en sécurité...

Politique du logement et du cadre de vie, aménagement du territoire

Actions de réduction de la vulnérabilité au risque inondation. Adaptation du développement urbain au risque inondation. Prise en compte du risque inondation dans les projets urbains

(SCOT, PLUi). Mise en valeur du littoral et gestion du trait de côte. Animation en faveur de la

Source, DREAL de Bassin Rhône-Méditerranée – février 2015

¹⁶ L. 211-7 CE. 12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique

15 - La sécurisation juridique : la responsabilité du riverain.

Au cours des entretiens la question de la responsabilité des riverains et/ou des collectivités territoriales a été posée très souvent. Transmise à plusieurs juristes et à des parlementaires spécialisés dans le droit de l'eau, elle a reçu deux réponses rapportées dans le respect du vocabulaire employé :

Première réponse :

« *Dormez tranquille, rien de nouveau, le référentiel juridique est inchangé* »

Deuxième réponse :

« *Une jurisprudence est toujours possible, dans ce nouveau contexte d'une compétence obligatoire de collectivités identifiées. Une sécurisation juridique est souhaitable* »

Le rappel des textes ci-après a pour but de rappeler aux membres du CNE l'histoire et les enjeux de cette responsabilité.

La question : L'Article 33 de la loi du 16 septembre 1807 (non codifiée, cf loi du 28 mai 1858, cf, loi du 8 avril 1898...) est-il abrogé par la compétence obligatoire GEMAPI installée dans notre droit par la loi MAPTAM (art 56 à 59) ?

[...lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics ...].

Cette loi du 16 septembre 1807, dite loi sur le dessèchement des marais, souvent considérée comme la première grande loi d'aménagement du territoire confiée, encore aujourd'hui, la responsabilité de la protection contre les inondations, donc la gestion des digues, aux propriétaires riverains.

Loi relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations du 28 mai 1858¹⁷.

" NAPOLEON, par la grâce de Dieu et la volonté nationale, EMPEREUR DES FRANÇAIS, à tous présents et à venir, SALUT. " AVONS SANCTIONNÉ et SANCTIONNONS, PROMULGUÉ et PROMULGUONS ce qui suit (Extrait du procès-verbal du Corps législatif) :

[...Le Corps législatif a adopté le projet de loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er} – *Il sera procédé par l'État à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations....Les départements, les communes et les propriétaires concourront aux dépenses de ces travaux, dans la proportion de leur intérêt respectif. ...]*

Loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, le législateur dissocie, encore aujourd'hui, le lit appartenant désormais aux riverains comme prolongement de l'eau qui, elle, n'appartient à personne et sur laquelle peuvent s'exercer des droits d'usage. **Nous gérons encore au 21^{ème} siècle les conséquences de ce très long débat parlementaire (15 ans !).**

¹⁷ Source – Bulletin des lois, XI^e série, 1^{er} janvier-30 juin 1858, t. XI, n° 575-617, Paris, Imp. Impériale, 1858, n° 5628, p. 1137-1140.

Avant la loi MAPTAM de 2014¹⁸,

« ...les collectivités territoriales ne disposaient d'aucune compétence reconnue et attribuée par la loi. En effet, dans une décision du 13 juillet 1995, le Conseil d'Etat a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler le principe selon lequel aucun texte dans le domaine de l'eau ou de la prévention des inondations ne donne compétence aux communes pour mettre en valeur et exploiter un cours d'eau.

« Ni l'article L.315-4 du code des communes relatif aux travaux de protection contre les inondations, ni l'article L.315-9 du même code, relatif aux travaux d'aménagement des eaux, ni l'article L.315-11 du même code relatif au régime et à la répartition des eaux ne donnent compétence aux communes pour mettre en valeur et exploiter un cours d'eau.

Dès lors un district ne peut pas se voir attribuer par les communes qui le constituent une telle compétence dont elles sont elles-mêmes dépourvues ».

Les collectivités intervenaient dans le « grand cycle de l'eau » de façon facultative, selon une logique de concours, sur le fondement de la clause générale de compétence obligeant à la caractérisation de l'intérêt public local tels que la prévention des inondations, l'entretien des cours d'eau, ... généralement, en substitution des propriétaires et/ou des exploitants défaillants.

La loi MAPTAM a donc instauré au profit du « bloc communal » (communes et EPCI à fiscalité propre: Métropole, Communauté urbaine, Communauté d'agglomération et Communauté de communes) **une nouvelle compétence obligatoire**, à compter du 1er janvier 2016. Cette compétence GEMAPI peut être déléguée à un EPAGE (Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

*En instaurant une compétence obligatoire GEMAPI au profit des collectivités, la loi « Métropole » oblige, sur le plan méthodologique, à **repenser la gestion du grand cycle de l'eau à partir des périmètres administratifs des collectivités territoriales.***

Cette démarche est en pratique de nature à fragiliser les logiques de bassins versant (institution et contrat) qui jusqu'alors avaient structurées les politiques territoriales de l'eau, peut être déléguée à un EPAGE (Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

Le principe de libre administration des collectivités peut en effet conduire certaines collectivités dotées de cette nouvelle compétence GEMAPI à la conserver remettant ainsi en cause l'unité territoriale du bassin versant.

Les débats actuels sur les EPAGE et les EPTB traduisent en réalité cette préoccupation de conserver une organisation institutionnelle cohérente à l'échelle des bassins versants. Ces débats sur les échelles de gestion doivent être impérativement croisés avec les réflexions sur les compétences normalisées du grand cycle de l'eau.

*Cet exercice de normalisation est actuellement incomplet. **Il appartient au législateur de le parachever en finissant de définir les compétences hors-GEMAPI et en les attribuant aux acteurs territoriaux ou étatique les mieux placés... »***

Donc, le nouveau référentiel GEMAPI écrit juridiquement le passage d'une compétence facultative et partagée à une compétence obligatoire et ciblée pour la commune et l'EPCI-FP transférable à un syndicat mixte. Cette compétence remet-elle en cause l'obligation d'entretien du propriétaire du cours d'eau, domanial ou non domanial, en application de l'article L. 2124-11 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) ?

¹⁸ Note d'analyse sur la politique de l'eau en France : Principes et enjeux d'organisation institutionnelle – 24 novembre 2014 Philippe Marc, Docteur en Droit, Avocat au barreau de Toulouse

° **Pour les cours d'eau non domaniaux**

« *Il s'agit de réduire la propriété sans la remettre en cause* »

Les articles ci-après du code de l'environnement limitent la portée de ce principe de propriété riveraine :

L. 215-14 :

« *le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau.*

L. 215-7 :

« *l'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux. Elle prend toutes dispositions pour assurer le libre cours des eau* »

L. 215-16 :

« *...Si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par l'article L. 215-14, la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé dans laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5, peut y pourvoir d'office à charge de l'intéressé.*

Le maire ou le président du groupement ou du syndicat émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés... ».

° **Pour les cours d'eau domaniaux**

L. 2124-11 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). La loi Maptam n° 2014-58, ses articles 56 et suivants du 27 janvier 2014 créant la GEMAPI, ne remet pas en cause l'obligation d'entretien des propriétaires des cours d'eau domaniaux. La collectivité n'intervient qu'en cas de carence du propriétaire du domaine public fluvial, en cas d'urgence ou pour tout motif d'intérêt général.

° **Pour tous les cours d'eau**

L. 214-1, autorisations et déclarations des ICPE compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE

L. 211-7, Déclaration d'Intérêt Général (DIG). Elle habilite les collectivités territoriales, les groupements, les syndicats mixtes et les communautés locales de l'eau à réaliser et à exploiter des travaux, ouvrages ou installations reconnus d'intérêt général ou d'urgence dans les conditions prévues par les articles L.151-36 à L.151-40 du Code Rural.

Les premières auditions confirment la typologie développée ci-après :

- soit, l'ignorance sincère de ces dispositions légales ;
- soit, plus fréquemment, une ignorance de circonstance sur les modalités d'application de ce dispositif « *que personne n'applique !* » ;
- soit, le refus d'affronter l'impopularité induite par la mise en œuvre de cette obligation ;
- soit, enfin, la pratique de quelques gestionnaires (peu nombreux) qui assument et assurent le respect de ces dispositions législatives et réglementaires.

Alors, que devient le référentiel juridique ci-dessus, encore cité dans le débat parlementaire après la promulgation de la loi MAPTAM ?

Proposition

Réaliser une expertise juridique, suivie si nécessaire par une sécurisation proposée lors du débat parlementaire en deuxième lecture de la loi NOTRe.

16 - Démocratie représentative et démocratie participative

Comment mettre en œuvre, autour du trépied « Acteurs / Projets / Territoires », la rencontre sereine et efficace, entre démocratie¹⁹ représentative et démocratie participative, en poursuivant le double objectif d'aménagement et de développement durable du territoire ? Le malaise sociétal, l'émergence d'une nouvelle citoyenneté militante, sont vécus par les aménageurs et les développeurs comme des contraintes nouvelles pour lesquelles ils ne sont pas toujours préparés et n'ont pas de réponses opérationnelles. **Dans les éléments de complexité de la mise en œuvre de cette double démocratie, il faut ajouter²⁰ :**

° **L'accentuation de la tension rural/urbain** que certains disaient dépassée. Il faut y porter une attention plus grande.

° **Des conflits d'implantation récents** (Sivens, LGV...) qui ne sont pas nouveaux et ont donné lieu à de nombreux travaux... qui devraient être lus pour en tirer des leçons.

° **Le devenir du maïs²¹ et celui de l'eau dans le Sud-Ouest.**

¹⁹ Emeline Bentz. Chargée de projets « bénévolat nature et outre-mer ». Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme.

Trame Verte et Bleue, SRCE, PLU, ... Autant de mots qui occupent les collectivités, les urbanistes et autres professionnels des territoires depuis quelques années. Mais qu'en est-il pour les citoyens qui observent cela de loin, en surfant sur le site de leur Région ou en recevant des invitations pour des réunions publiques ?

Pourquoi et comment les impliquer dans les concertations autour de ces sujets ?

Pour répondre à ces questions, une journée d'échanges nationale sur « Le rôle de l'implication citoyenne dans la Trame Verte Bleue » a été organisée le 8 avril. La Fondation Nicolas Hulot s'est associée à cette journée car l'engagement citoyen pour la nature est un de ses projets phare. En effet, elle a créé, en 2010, la première plateforme nationale du bénévolat nature « J'agis pour la nature » et co-anime depuis 2012, avec l'UNCPIE, le Collectif National Sciences Participatives - Biodiversité. La Fondation observe donc régulièrement des exemples de projets où les citoyens sont impliqués dans la co-construction de projets d'aménagement de leur territoire (Les Blongios) ou dans l'évaluation des effets de sa fragmentation (Picardie Nature).

Les exemples présentés lors de cette journée convergent tous vers les mêmes enseignements pour le territoire :

- *L'implication citoyenne est nécessaire pour une meilleure compréhension et acceptation des projets d'aménagement ;*
- *Elle permet de valoriser les savoirs et savoir-faire des habitants ;*
- *Elle permet un rapprochement convivial entre tous les acteurs (même s'il y a parfois des désaccords, on arrive très souvent à un consensus) ;*

*De l'avis de tous, également, les outils mis en œuvre pour concerter et co-construire sont très importants : être concret, avoir des animations ludiques (faire appel aux souvenirs des habitants), aller sur le terrain et, surtout, ne pas oublier des temps conviviaux (repas, goûters, etc.). Cette journée a donné une nouvelle façon de voir la mise en œuvre de la TVB et énonce les futurs possibles de l'implication des citoyens dans l'aménagement et la préservation de leur territoire. Quand on sait que le nombre de Français bénévoles dans une association, en France, est passé de 11,5 à 12,5 millions, entre 2010 et 2013, et que 80% d'entre eux sont de plus en plus motivés par des actions concrètes (mais pour autant ponctuelles pour 92% des bénévoles), il y a là un vivier de gens à satisfaire ! **Et cet élan de mobilisation semble également être souhaité par la population pour faire face aux changements climatiques, en effet « près de deux Français sur trois (62 %) se disent prêts à agir à leur échelle en adoptant des gestes au quotidien susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre ».** De bon augure en cette année cruciale pour le climat avec l'accueil de la COP21 à Paris en décembre 2015.*

¹ La France bénévole en 2014, 11ème édition – Mai 2014, Recherche et Solidarité

² Étude de l'institut BVA pour le compte de Place to B, 19 mars 2015

²⁰ Contributions de Denis Salles (IRSTEA Bordeaux) et de Rémi Barbier (ENGEES Strasbourg)

²¹ Etude « Recherche des conditions et moyens d'une relation 'filière maïs – société – territoires' de qualité en France ». Eclairage régional à travers une sonde territoriale en Midi Pyrénées. Audit patrimonial, AGPM / Sol et civilisation, 2015

Quelle suite donnée à l'étude référencée ? La maîtrise d'ouvrage de solutions de gestion de la ressource en eau (barrages, solutions alternatives) sera fonction de notre capacité à faire évoluer ce lien 'projets économiques – lecture sociétale'.

Pour débattre et décider nous avons besoin d'instances "légitimes". Elles manquent parfois de représentativité aujourd'hui. Peut-on le dire ?

Peut-on faire des propositions ? C'est le but de ce rapport.

La refonte des Comités de Bassin (cf chapitre 2) par exemple, semble devenue une nécessité pour la gouvernance de l'eau.

Comment interpréter le vote des élections départementales en milieu rural ?

Il faudra ouvrir un débat plus ouvert, pluraliste, contradictoire sur ce sujet sensible.

La métaphore du contrat « société – agriculture » a par exemple été utilisée lors de la "crise de l'épandage" des boues de station d'épuration.

Alors une question à tiroirs appelle des réponses (doctrine et méthode) :

Où, comment et par qui les projets doivent être négociés, parfois (re) négociés ?

Le monde de l'eau a des expériences à faire valoir de négociations multi-partenariales autour d'enjeux disputés (ex : charte Epidor sur la Dordogne ; source d'inspiration pour (ré)inventer un modèle de développement et d'usage des sols).

Puisqu'il est question de faciliter les maîtrises d'ouvrage, la prise en compte de ces éléments dits de complexité inquiète les décideurs, qui prononcent la phrase fataliste entendue plusieurs fois dans les entretiens, « *On ne peut plus rien faire !* ». **Il faut pourtant relever le challenge.**

Propositions

° **La phase préparatoire des projets structurants doit être ouverte à la concertation.**

L'enquête publique ne peut plus être le choix d'une réponse binaire pour ou contre avec ou sans réserves, d'une solution unique préparée sans débat. C'est toute la place des variantes et autres solutions alternatives qui doit être débattu, après l'établissement d'un diagnostic partagé.

° Lorsque le débat a eu lieu, les instances démocratiques doivent délibérer et **le fait majoritaire qui se dégage doit être respecté**. C'est la règle républicaine sans laquelle une société ne peut fonctionner.

- **17 - Une gestion « progressivement rapprochée » du petit et du grand cycle de l'eau,**

La demande est encore confuse des acteurs publics et privés, d'une approche globale des deux cycles, malgré l'annonce, à l'initiative du gouvernement dans le débat parlementaire de la loi NOTRe, d'un éventuel transfert de la compétence du petit cycle aux EPCI – FP. Cette proposition si elle n'a pas été comprise (la méthode plus que le contenu) dans un premier temps, correspond néanmoins à une forte exigence des acteurs rencontrés :

« *Une clarification institutionnelle²² rapide, s'impose dans le cadre de l'aboutissement législatif de la réforme des collectivités (loi NOTRe)* ».

²² Communes, EPCI, syndicats mixtes, EPAGE, EPTB, départements, régions, pour les deux cycles

« De la souplesse, pas de modèle unique, mais des modèles respectueux des spécificités territoriales ».

« On ne se précipite pas pour faire la fusion, même si nous y sommes favorables, car nous ne savons pas ce que nous allons devenir »

Le petit cycle

« Le petit cycle n'appelle pas de propositions juridiques nouvelles, mais il faut distinguer dans la nouvelle gouvernance, la production et la distribution ».

Son histoire, son organisation, ses réponses juridiques justifient une stabilité législative et réglementaire, dans le cadre des schémas départementaux de coopération, aujourd'hui, intercommunale et demain inter collectivités territoriales.

Les regroupements et/ou autres simplifications relèvent d'une volonté réformatrice collective locale des gestionnaires publics et privés, accompagnés par les services de l'Etat.

« Il faudra du courage politique à textes constants, pour affronter les 'lobbys' locaux attachés à une proximité prétendument vertueuse ».

« L'échelle pertinente est celle des volontés locales, et des réponses concrètes, des interconnexions, de la mutualisation des moyens, de l'inventaire des réseaux patrimoniaux »

Le grand cycle

Le projet de territoire : le questionnement le plus récent.

Une démarche globale facilitatrice du rapprochement des deux cycles.

Les contributions du CNE de décembre 2013, puis de décembre 2014 sont connues, mais au début de cette démarche née récemment dans le rapport du Député Philippe Martin, **les acteurs locaux demandent non pas une doctrine** (elle est connue et expliquée dans les différentes notes du MEDDE – cf infra) **mais des modes opératoires** précisés dans une circulaire ou un guide.

Le projet de territoire : C'est un projet collectif.

C'est le fruit d'une concertation

Il est régulièrement évalué

Il est élaboré et mis en œuvre sous la conduite d'un comité de pilotage

Il a pour objectif une gestion équilibrée de la ressource en eau sur un territoire donné

Tous les usages de l'eau sont concernés

Tous les éléments du projet sont rendus publics

En aucun cas, pour le grand cycle, le stockage de l'eau ne peut être le seul levier utilisé. La dernière contribution soumise au de fin 2014 CNE, est toujours au centre de désaccords, notamment avec la profession agricole. Comment mettre en œuvre autour du trépied « Acteurs / Projets / Territoires », la rencontre sereine et efficace, entre démocratie représentative et démocratie participative ? (cf supra, 16)

Le malaise sociétal, l'émergence d'une nouvelle citoyenneté militante, sont vécus par les aménageurs et les développeurs comme des contraintes nouvelles pour lesquelles ils ne sont pas préparés et n'ont pas de réponse fonctionnelles.

Proposition

Engager dans les SDCI, une nouvelle gouvernance par l'approche systémique inter cycles.

- ° Rendre obligatoire un schéma prescriptif quinquennal des cycles de l'eau, en CDCI.
- ° Rapprocher dans un premier temps, sur la base du volontariat, le petit et le grand cycle.
- ° Faire de l'assistance à maîtrise d'ouvrage le support d'une action inter collectivités locales

L'approche inter-cycles. Deux réponses différentes

Un EPTB leader : l'exemple de l'EPTB Somme.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, cet **organisme du grand cycle** a décidé de s'engager dans l'accompagnement des autorités organisatrices du petit cycle, notamment par le service d'AMO, **par convention avec le Département** de la Somme. (330 ans de durée de renouvellement des réseaux, au rythme actuel de financement).

Un Département leader : l'exemple de la Haute Saône.

Un partenariat créé entre « Département / Etat / Agence » pour la mise en place d'un **plan de relance des investissements du petit cycle** dans une démarche globale d'intervention sur les deux cycles. Un succès réel pour ce partenariat, à la satisfaction des professionnels concernés.

Une question posée lors des auditions

« Le corps préfectoral pourra-t-il convaincre les CDCI de cette priorité de la gestion inter cycles, alors que d'autres enjeux plus politiques pourraient une fois encore, « envahir » les débats et l'ordre du jour de ces commissions. (Nouvelles fusions des EPCI-F ; nouveau seuil des 20000 habitants ; quels périmètres ? Quelles cohérences territoriales ?) »

Proposition

Les situations départementales sont très hétérogènes. La sensibilité de la gestion de l'eau n'appelle les mêmes réponses sur l'ensemble du territoire national. **Les instructions aux Préfets sur ces sujets** devraient comprendre un tronc commun et la souplesse affichée pour les adaptations locales, respectueuses des logiques hydrographiques.

Une actualité évoquée lors des auditions : l'utilisation des eaux usées, une autre réponse à la continuité des deux cycles ?

La réutilisation des eaux usées traitées s'inscrit dans une démarche de gestion durable de la ressource et d'économie circulaire. Elle figure à juste titre dans les priorités du plan national d'adaptation au changement climatique et de la Conférence environnementale de 2013.

Lors de la réunion du comité de filière des éco-industries (Cosei) du 2 avril 2015, Mme la ministre de l'Écologie, et Mr le ministre de l'Économie, ont annoncé comme une de leurs priorités **« la révision des règles de réutilisation des eaux usées après traitement »**.

Les organisations professionnelles concernées par la réutilisation des eaux usées traitées, demandent une nouvelle réglementation. Dans leur communiqué du 3 avril 2015, elles se félicitent de cette décision prise par les ministres de l'Écologie et de l'Économie d'une révision de la réglementation relative à la réutilisation des eaux usées traitées.

Cette refonte de la réglementation est devenue une urgence, alors que la réutilisation des eaux usées traitées est largement utilisée en Europe et dans le Monde. Elle a été autorisée pour une quarantaine d'installations en France pendant 20 ans, sans risque avéré.

Proposition

Engager un appel à projets, sur l'approche inter cycles de valorisation par le grand cycle, des eaux usées traitées (ex : irrigation).

18 - Certains élus se déclarent « orphelins ». Demain quelle ingénierie publique ?

Quel accompagnement technique et administratif de dossiers complexes ?

Les travaux menés par Etd²³ conduisent à définir l'ingénierie comme *« l'ensemble des moyens humains et des missions concourant à l'élaboration et la conduite d'un projet territorial, et à la définition, au montage et la mise en œuvre d'actions »*.

Cette définition renvoie aux deux principales dimensions du développement territorial : stratégique et opérationnelle. Les besoins d'ingénierie territoriale sont de natures diverses – allant du conseil, à l'assistance à maîtrise d'ouvrage jusqu'à la maîtrise d'œuvre – et dans des champs thématiques variés une échelle supra-territoriale paraît plus adaptée pour construire des réponses lisibles, économiquement.

Les messages entendus lors des auditions confirment une inquiétude des élus des collectivités territoriales, mais aussi des agents des services de l'Etat

Quels que soient les résultats des débats parlementaires en cours, les besoins d'ingénierie des communes et des intercommunalités perdureront et, pour y répondre, plusieurs questions resteront à prendre en compte :

- **l'ingénierie publique et le champ concurrentiel** : comment définir des offres d'ingénierie publique sécurisées juridiquement et qui favorisent une meilleure qualité dans le recours aux offres privées ?
- **comment améliorer le dialogue entre acteurs publics et privés** de l'ingénierie afin de favoriser les complémentarités ?
- **le modèle économique des offres publiques** : comment envisager des réponses dans un contexte budgétaire contraint pour tous les niveaux de collectivité, qui engage certainement à renforcer les mutualisations et les coordinations entre acteurs ?
- **la capacité d'adaptation des offres publiques aux besoins**, des communes et des intercommunalités.

Dans ce cadre, **la place de l'échelon départemental est réinterrogée** notamment dans la double mission qui se dessine : la solidarité sociale et **pour le sujet qui nous occupe la solidarité territoriale.**

Quelques exemples ci-après, d'ingénierie publique et de dialogue « public – privé » cités dans l'étude d'ETD. D'autres, rencontrés lors de la mission sont cités dans le rapport (Haute Saône, Hérault, Lot, Somme, Oise, Loiret, Gard, Bretagne, Alpes Maritimes...). Ces exemples montrent la place de l'eau et de l'assainissement dans les démarches mutualisées.

Une conclusion moins pessimiste : Les élus ne seront pas orphelins !

²³ « Ingénierie des territoires ruraux » (2011) ; « Le soutien des départements à l'ingénierie locale » (2011) ; Club Régions adhérentes 1er juillet 2014. Annabelle BOUTET & Stéphanie LE BIHAN | Etd ; a.boutet@etd.asso.fr ; s.lebihan@etd.asso.fr

Ingénieries publiques

Anjou Ingénierie Territoriale

Le Maine-et-Loire compte trente intercommunalités et est couvert par sept SCoT (cinq approuvés et deux en projet). Dès 2008, le conseil général du Maine-et-Loire affirme sa volonté de mettre à disposition des collectivités ses compétences techniques et de les aider dans le montage de leur projet. Pour ce faire, **il met en application le décret du décembre 2007 sur le rôle du Service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration**. Un protocole de coopération est signé le 17 décembre 2013, par le Département du Maine-et-Loire, l'association départementale des maires, le préfet de département, le comité d'expansion économique, le Caue, le syndicat intercommunal d'énergies, la délégation régionale Pays-de-la-Loire du Cnfpt et la société publique locale d'aménagement de l'Anjou. Depuis la signature du protocole, d'autres acteurs, tels que l'agence d'urbanisme de la région angevine et certains syndicats mixtes de pays, ont manifesté leur intérêt pour intégrer le réseau.

Meurthe et Moselle Développement

www.mmd.cg54.fr

Cette Agence est le résultat de la co-construction d'une ingénierie territoriale mutualisée. Cette initiative s'inscrit dans une démarche plus globale du conseil général visant à organiser de nouvelles formes d'appui aux territoires dans un esprit coopératif. Meurthe-et-Moselle développement est officiellement lancée en mars 2014, après deux ans de travail collectif. Elle a rassemblé des représentants de l'association des maires, de Mairie conseils, des quatre conseils généraux de Lorraine, des syndicats mixtes de SCoT, des pays, des intercommunalités, du Carrefour des pays lorrains, de la Région.

Plateforme d'ingénierie territoriale mutualisée en Isère.

www.plateforme-ingenierie-isere.fr

Offre d'ingénierie publique à laquelle participent l'agence départementale d'information sur le logement, l'agence de développement économique Isère Rhône-Alpes, l'agence d'urbanisme de la région grenobloise, le Caue, l'établissement public foncier local du Dauphiné, Habitat & Développement Isère Savoie, le Pact Isère et le Groupe 38 (groupement d'intérêt économique qui regroupe la société d'économie mixte Territoires 38 et la société publique locale Isère aménagement).

Ingénierie territoriale. Le dialogue Public – Privé

Département des Vosges

L'Agence a vu le jour le 3 février 2014. Elle a pour mission de réaliser – ou de faire réaliser – pour le compte de ses adhérents, des études et/ou des travaux dans les domaines de la voirie et réseaux divers, de l'eau potable, de l'assainissement, des milieux aquatiques et des bâtiments. Dans ces périmètres, l'agence propose des missions de conseil, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Au 1er septembre 2014, l'agence comptait 217 adhérents : 205 communes, un EPCI et 11 syndicats des eaux ou d'assainissements. L'agence se positionne comme le chaînon manquant de l'ingénierie publique et privée. L'agence et les maîtres d'œuvre privés ont noué des contacts : ils ont des échanges réguliers et mettent en place une sorte de plateforme informelle.

Pas-De-Calais. MIAD

La mission d'ingénierie et d'appui départementale (MIAD), est un service interne du Département. Elle accompagne les communes et les intercommunalités pour les conseiller, les orienter et impulser de nouveaux projets locaux en lien avec les priorités départementales.

Cet accompagnement, axé entre autres sur la qualité de la commande publique, a augmenté le niveau d'exigence des collectivités maîtres d'ouvrage sur les missions confiées aux maîtres d'œuvre. Cette situation a eu pour conséquence d'ouvrir un dialogue entre les acteurs publics et privés de l'ingénierie.

19 - La connaissance, la recherche appliquée au service des réformes.

La bibliographie de l'annexe 2, pourtant limitée à la période 2010 – 2015, montre **la richesse des travaux réalisés**. Les annonces récentes d'une **diminution, voire de la disparition de crédits pour financer la recherche**, peut ouvrir un autre temps, celui d'une pause pour les recherches théoriques et fondamentales et une priorité pour les déclinaisons territoriales. **Cette posture ne peut être l'affichage d'une politique générale**. Il s'agit d'analyser et de valoriser par une « analyse des analyses », les contributions, les propositions innovantes, issues des recherches déjà publiées. Exemple pour les contributions privées : l'étude engagée par l'AGPM déjà citée (Maïs, Sociétés, Territoires). Elle ne sera crédible que si elle reçoit une déclinaison sur les territoires concernés, en dehors de toute « tentation communicante ».

C'est un autre travail pour nos chercheurs sans réelle difficulté, pour extraire un tronc commun de réponses concrètes, afin d'accompagner une nouvelle gouvernance en lien direct avec les acteurs concernés.

C'est aussi un travail d'inventaire, puis **d'analyse opérationnelle des convergences et divergences** de ces nombreux rapports et communications.

Les acteurs publics et privés rencontrés expriment une hostilité pour certains, une interrogation pour d'autres, à des propositions sur la gouvernance mais aussi à des normes qu'ils ne comprennent pas, qu'ils refusent pour des raisons économiques, administratives, techniques, dans des postures de désobéissance citoyenne génératrice de conflits d'usages et de relations contentieuses.

La recherche doit accompagner cette mutation sociétale en inventant un autre dialogue, une autre approche de la diversité territoriale, en allant au-delà des pulsions exprimées.

Proposition

Mettre en place un groupe de pilotage interministériel pour lancer, en 2015, un appel à projets auprès de la communauté des chercheurs, sur des territoires expérimentaux sur le thème : « A partir des travaux et contributions déjà réalisés dégager les pistes d'action sur des territoires expérimentaux au service de la réforme de la gouvernance des cycles de l'eau .

Chapitre 2

Le deuxième questionnement de la lettre de mission du 27 septembre 2014²⁴,

«... en tirant les enseignements du point précédent, vous vous intéresserez particulièrement à la composition du collège des élus dans les comités de bassin. »

Comme indiqué dans l'introduction, les propositions de ce rapport, en réponse à ce questionnement, ne se limitent pas comme demandé dans la lettre de mission, au collège des élus. Un choix assumé. Pourquoi aller au-delà ? Pour répondre comme pour le chapitre 1, à une forte demande, entendue lors des auditions.

Les réponses aux enjeux du changement climatique, aux objectifs de la DCE, à son obligation de résultats, exigent une réflexion globale sur la composition du comité de bassin dont la nouvelle composition doit intégrer les conséquences des réformes en cours et l'apparition de nouveaux partenaires de la gestion des cycles de l'eau.

Dans ce contexte évolutif, **la répartition actuelle ne peut être pérennisée.**

La représentativité des usagers et des gestionnaires publics et privés reste un domaine sensible, parce que symbolique des représentations au sens sociologique du terme et des intérêts corporatifs, dans toute leurs légitimités économique et citoyenne. La composition du comité de bassin fait donc l'objet d'une surveillance collective ...particulièrement vigilante !

L'annonce d'une nouvelle organisation du comité de bassin n'a pas soulevé un enthousiasme spontané dans certains collègues. Pourtant, nous faisons le choix d'une forte évolution soumise au débat collectif, imprégnée de la réforme territoriale, mais aussi des évolutions sociétales exprimées, aussi bien pour le petit cycle que pour le grand cycle de l'eau.

La proposition qui suit reste fidèle à l'esprit de la lettre de commande : « Nourrir le débat au sein du CNE ». Elle en assume les risques, les incompréhensions, voire les critiques. C'est l'équilibre interne du comité de bassin qui est en jeu tout comme sa pertinence pour répondre aux enjeux complexes de la gouvernance de ces deux cycles, évoqués dans le chapitre 1. Ils doivent être analysés globalement entre tous les collègues.

Le comité de bassin :

« ...est consulté sur l'opportunité des actions significatives d'intérêt commun au bassin envisagées et, plus généralement, sur toutes les questions faisant l'objet des chapitres Ier à VII du présent titre. Il définit les orientations de l'action de l'agence de l'eau et participe, dans les conditions fixées à l'article L. 213-9-1, à l'élaboration des décisions financières de cette agence.²⁵ »

²⁴ Pour éclairer les travaux du Comité National de l'Eau

²⁵ L. 213-8 code de l'environnement

La composition actuelle du comité de bassin. Le rappel : l'article D213-17

- I. Le ministre chargé de l'environnement détermine par arrêté, après avis du Comité national de l'eau, le bassin ou groupement de bassins hydrographiques qui constitue la circonscription de chacun des comités de bassin prévus à l'article L. 213-8 du code de l'environnement. Il fixe, pour chaque bassin ou groupement de bassins, le siège du comité. Le nombre de membres des comités de bassin sont fixés dans le tableau annexé au présent article :

Représentants	CONSEILS régionaux	CONSEILS GÉNÉRAUX			COMMUNES ou groupements de communes	USAGERS, organisations professionnelles, associations agréées, institutions représentatives personnes qualifiées	ÉTATS	Total
		Total	Dont					
			Au titre du département	Au titre de la coopération inter-départementale				
Adour-Garonne	6	20	18	2	28	54	27	135
Artois-Picardie	3	12	12	0	17	32	16	80
Loire-Bretagne	8	29	28	1	39	76	38	190
Rhin-Meuse	3	16	15	1	21	40	20	100
Rhône-Méditerranée	5	27	26	1	34	66	33	165
Seine-Normandie	7	29	25	4	38	74	37	185

Le Décret n° 2014-722 du 27 juin 2014, modifiant les articles du code de l'environnement, relatif aux comités de bassin²⁶, va servir de trame aux propositions qui suivent.

Ce décret complète l'article D. 213-17 du code de l'environnement en créant, au sein du collège des usagers des comités de bassin, trois sous-collèges représentatifs des catégories d'usagers. Il modifie par ailleurs l'article D. 213-19 du code de l'environnement relatif à l'élection du président du comité de bassin (éligibilité limitée aux représentants des collectivités territoriales et aux personnes qualifiées) et instaure l'élection de trois vice-présidents, élus par l'ensemble du collège des collectivités territoriales et de leurs groupements et du collège des usagers pour trois ans. Il modifie l'article D. 213-20 du code de l'environnement pour encourager l'assiduité aux séances du comité de bassin.

²⁶ JORF n°0149 du 29 juin 2014 page 10753. NOR: DEVL1403190D

21 - L'absentéisme²⁷.

Appliquer l'article D. 213-20 du code de l'environnement, dans sa nouvelle rédaction

Une constante fréquente dans les auditions : le décalage entre « l'intensité de la motivation » des candidatures, affichée lors de l'installation du comité puis la non assiduité à ses travaux, notamment aux commissions déléguées. Les rapports de force préalables se font sur des critères jugés légitimes de représentativité : politiques, territoriaux, professionnels, de structures concurrentes...

Pourtant, la crédibilité du travail collectif, tout particulièrement dans la phase d'élaboration du SDAGE, exige une présence assidue, donc une expression pérenne, porteuse d'une parole collective, de tous les acteurs concernés dans un dialogue structuré, lucide et sans complaisance, sur les conflits d'usages et leurs réalités socio-économiques.

Proposition

Faire de l'évaluation de l'assiduité une nouvelle et réelle pratique, dans nos instances.

L'annoncer, le faire et en faire un bilan consultable, notifié individuellement. Le risque de l'oubli est réel.

Quels que soient les collègues, il faut créer une culture de la présence et de l'engagement, suite naturelle de responsabilités revendiquées. **Le non cumul des mandats**, aussi bien politiques que professionnels, souvent évoqué, fortement souhaité dans le débat citoyen, facilitera la disponibilité de celles et ceux qui ont choisi de s'engager dans la gouvernance des cycles de l'eau.

22- La déclinaison territoriale de la gouvernance du comité de bassin.

221 - Des CLE vers les CLEMAB, (Commissions Locales de l'Eau des Milieux Aquatiques et de la Biodiversité),

Proposition

Les Commissions Locales de l'Eau (CLE) doivent évoluer et devenir des CLEMAB toujours porteuses des SAGE, (Commissions Locales de l'Eau des Milieux Aquatiques et de la Biodiversité), pour répondre à la désormais nécessaire approche globale issue de la loi « Pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », et des nouveaux textes sur la GEMAPI.

²⁷ *Art. D213-20. CE. « En cas d'absence de l'un des membres lors de trois séances consécutives du comité de bassin, indépendamment des pouvoirs donnés à d'autres membres, le secrétariat du comité de bassin saisit l'instance ayant procédé à la désignation de ce membre et lui demande, dans un délai de trois mois, soit de confirmer sa désignation, soit de procéder à la désignation d'un nouveau représentant ; le membre du comité de bassin dont l'absentéisme est ainsi porté à la connaissance de l'instance qui l'a désigné est simultanément informé de la procédure engagée.*

A défaut de réponse de l'instance ayant procédé à sa désignation dans le délai imparti, le membre du comité de bassin est déchu de son mandat. Il est remplacé par une personne désignée dans les mêmes conditions et pour la durée du mandat restant à courir. »

« Les membres des trois collèges²⁸ représentant un sous bassin, peuvent se constituer en commission territoriale. Elle a pour mission de proposer au comité de bassin les priorités d'actions nécessaires à ce sous bassin et de veiller à l'application de ces propositions. »

Lors des auditions, le télescopage dysfonctionnel entre les commissions territoriales, les commissions géographiques et les CLE est apparu. **La déclinaison territoriale de la gouvernance du comité de bassin est hétérogène.** Elle est aussi souvent perçue comme très conventionnelle et peu utile pour nourrir ses débats. L'absentéisme signalé dans certaines commissions devrait appeler aussi des réponses de même nature (cf supra 21).

Les nouveaux SDAGE 2016 - 2021 et leur application dans les PDM (Programme De Mesures) et leurs PAOT (Programme d'Action Opérationnel Territorial) vont faire de la gouvernance des périmètres hydrauliques pertinents une priorité. La première génération des PAOT a montré ses limites opérationnelles.

Le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales ne pourra s'améliorer qu'avec une vraie organisation de la connaissance et de l'action « infra bassin » renforcée par les débats de proximité, les recherches et expérimentations conduites par les acteurs publics et privés, notamment en partenariat avec les universités et leurs laboratoires.

222 – La nomination des membres des CLEMAB.

Proposition

Nomination des membres des nouvelles CLEMAB par les Préfets de bassins, sur proposition des commissions territoriales et non plus par les instances nationales ou fédérales des différents collèges.

Aujourd'hui la procédure est trop longue (deux ans par exemple pour installer une CLE !). La continuité entre commissions territoriales et CLEMAB permettrait aussi de donner de la cohérence aux travaux animés par des acteurs publics et privés, connus et reconnus pour leurs engagements dans la gestion de proximité des cycles de l'eau.

223 - Les présidents des CLEMAB membres des comités de bassins.

Proposition

Nomination, à qualité, de représentants des présidents des CLEMAB, dans les comités de bassins dans le collège des collectivités territoriales recomposé.

L'exemple de la Région Bretagne confirme l'intérêt de cette présence. Les 22 Présidents de CLE sont organisés autour d'un « Président des présidents » porteur d'une réflexion collective dans les instances de bassin.

224 - Les relations « Comités de bassins / commissions territoriales / CLEMAB.

Proposition

Intégration dans le volet gouvernance des prochains SDAGE, d'une nouvelle organisation fonctionnelle « Comité de bassin / commissions territoriales / CLEMAB »,

Une nouvelle place de la réflexion de proximité doit être la marque du SDAGE 2016 – 2021, dans l'instruction des dossiers par le Comité de Bassin.

²⁸ [visés à l'article L. 213-8-1, Modifié par Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V)]

Ce lien, voire cette « continuité complice et lucide » devrait permettre de faciliter l'identification, puis la mise en place de maîtrises d'ouvrages, notamment pour les projets structurants, aujourd'hui difficiles à trouver.

23 – L'annulation de la répartition actuelle prévue par l'art L. 213-8-1²⁹.
(Règle des 40 /40/20)

Rappel

Les évolutions institutionnelles, législatives, européennes et françaises, les innovations technologiques, les nouvelles politiques multi sectorielles rendent obligatoires et urgentes la recomposition du comité de bassin dans un double contexte de malaise sociétal et de changement climatique.

Les demandes prégnantes de participations citoyennes et la construction multi partenariale des politiques publiques nous imposent de trouver les représentations les plus adaptées pour les différents collèges.

231 - Diminuer le nombre de membres des comités de bassins,

Proposition

Diminuer le nombre de représentants de l'Etat : une autre présence de l'Etat, pas forcément quantitative.

La charte de déconcentration évoquée dans la première partie, le renforcement annoncé et attendu de l'Etat dans les Départements, **le rôle pivot du Préfet de bassin**, justifie une autre présence de l'Etat au comité de bassin, dans une équipe restreinte de responsables de services en charge de l'animation du réseau des services déconcentrés de l'Etat et de ses établissements publics.

Les 9 membres permanents dans l'ensemble des bassins

- 1- Mr le Préfet de bassin,
- 2- Les Directeurs Régionaux de bassin (DREAL, DRAAF, ARS, Le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de bassin),
- 3- Les délégués des Établissements publics de l'Etat (BRGM, VNF, IFREMER, AFB)

²⁹ **Article L. 213-8-1**

Modifié par Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V)

Dans chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques visé à l'article L. 212-1, il est créé un comité de bassin constitué :

- 1° Pour 40 %, d'un premier collège composé de représentants des conseils départementaux et régionaux et, majoritairement, de représentants des communes ou de leurs groupements compétents dans le domaine de l'eau ;
- 2° Pour 40 %, d'un deuxième collège composé de représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées ;
- 3° Pour 20 %, d'un troisième collège composé de représentants de l'Etat ou de ses établissements publics concernés.

Les autres membres

En fonction des spécificités des bassins, le Préfet de bassin peut désigner d'autres représentants dans ce collège et autoriser les délégués des autres services directement concernés par l'ordre du jour à participer, sans voix délibérative, à la réunion du comité de bassin.

Les personnalités assistant de droit au comité de bassin

- Le président du conseil d'administration
- Le directeur général de l'agence de l'eau
- Le contrôleur financier auprès de l'agence de l'eau
- Le commissaire du gouvernement auprès de l'agence de l'eau

232 – Modifier les collèges des collectivités territoriales et des usagers.

La place encore plus stratégique des collectivités territoriales dans la gestion des cycles de l'eau dans le contexte évolutif actuel « Décentralisation / Déconcentration », **nous fait obligation de ne pas diminuer leur représentation.** Pourtant le changement du paysage institutionnel rend obligatoire un débat lucide et courageux. La nouvelle représentation doit accompagner la réforme territoriale et les nouvelles relations avec les services déconcentrés de l'Etat.

Le Préfet de bassin nomme tous les membres du comité de bassin, après consultation de la mission d'appui technique et du Président de la conférence territoriale de l'action publique³⁰. Les principes ci-après soumis au débat :

- **Région : 1 délégué par nouvelle Région** (donc moins de délégués régionaux).

- **Départements :**

Diminution des effectifs actuels en donnant la priorité à des sièges attribués aux départements du bassin engagés dans des schémas départementaux inter-cycles et d'ingénierie territoriale, soumis pour avis du STB (secrétariat technique de bassin). Une approche globale sur le bassin permet ainsi une représentation d'élus issus des départements réellement engagés et représentatifs de l'ensemble des départements du bassin.

- **EPTB / EPAGE**

Une forte augmentation des délégués de ces organismes permettra d'intégrer dans le comité de bassin des acteurs désormais majeurs de la gouvernance de la GEMAPI. **La priorité étant donnée dans un premier temps aux EPTB**, afin d'encourager des réponses structurantes dans des périmètres pertinents construits sur les bassins versants.

³⁰ La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles institue dans chaque région une conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Selon l'article L. 1119-9-1 du CGCT, cette conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle peut être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région. La conférence territoriale comprend : le président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 30 000 habitants, un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège dans chaque département, un représentant pour chaque catégorie de communes (plus de 30 000 habitants, entre 3 500 et 30 000 habitants, moins de 3 500 habitants) dans chaque département. Le préfet de région, est informé des séances de la conférence territoriale. Il y participe de droit lorsque la conférence donne son avis sur une demande d'une ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État. Il participe aux autres séances à sa demande.

- **Les Métropoles créées au 1^{er} janvier 2015 sont membres de droit.** Cette représentation sera réexaminée lors du renouvellement du comité de bassin, pour tenir d'éventuelles créations afin de maintenir à effectif constant, pour cette strate, une représentation équilibrée des métropoles (géographique, hydraulique, politique).
- **EPCI à Fiscalité Propre**, (communautés d'agglomérations et communautés de communes). Leurs délégués ne siégeaient pas à égalité dans tous les bassins. Leurs nouvelles compétences aussi bien pour le petit cycle que pour le grand cycle de l'eau, les rendent « incontournables » dans la nouvelle instance de bassin.
- **Les communes. Elles restent fortement représentées au comité de bassin pour tenir compte de ce nécessaire échelon de proximité, mais aussi de leurs spécificités territoriales :**
 - Communes rurales
 - Communes de montagne
 - Communes du littoral
- **Suppression de la catégorie « Autres communes » trop imprécise dans la typologie des communes concernées** ...même si nous connaissons l'intérêt de cette imprécision...génératrice de souplesse pour certaines nominations « sensibles ».

Cette proposition soumise au débat du CNE, comme indiqué supra, essaye de tenir compte des nouveaux découpages régionaux, de la réforme des collectivités territoriales et de la nouvelle compétence GEMAPI.

La simulation sur le bassin Adour Garonne au paragraphe suivant permet de mieux comprendre les conséquences concrètes pour les collectivités concernées.

233 - Créer le collège des associations de défense des consommateurs

Pourquoi ? Jusqu'à ce jour, les débats au sein du Comité National de l'Eau, au sein des comités de bassins et de leurs commissions déléguées n'ont pu aboutir. Il s'agissait le plus souvent, de retirer des représentants dans d'autres collèges pour transférer des sièges vers ce nouveau collège des associations.

Les auditions ont confirmé :

- **Le refus des autres collèges de renoncer à des sièges** au profit des associations de consommateurs. La diminution de la représentativité étant perçue comme une sanction, voire un désaveu. (Exprimé en ces termes lors des auditions).
- **Le refus des autres acteurs de faire du pourcentage des recettes des agences un marqueur de la légitimité républicaine**, alors que d'autres critères, selon eux, doivent être pris en compte : emplois, recettes fiscales induites, aménités, aménagements,
- **La forte réticence des collectivités locales à renoncer à leur mission de représentation des consommateurs** de ce petit cycle, puisqu'ils sont les gestionnaires de ce service (Régie ou DSP). Ils revendiquent aussi une transparence citoyenne légale (délibération annuelle ouverte au public) qui donne une légitimité pour porter une parole collective des consommateurs.
- **La très forte motivation des associations nationales, nourrie par les expressions militantes locales de défense des consommateurs. Le message aux responsables nationaux est clair « Tenez bon ».**

Il s'agit d'exiger (vocabulaire souvent entendu dans les auditions) la création de ce collège qui est l'expression d'une double légitimité, celle « *d'une vraie reconnaissance pour une vraie représentation des consommateurs* » du petit cycle de l'eau parce que « *Les élus sont des aménageurs, des investisseurs et des percepteurs de redevances dont la légitimité républicaine n'est pas contestée, mais ils ne sont pas pour autant nos porte-paroles* »

° **Des paroles convergentes de Parlementaires et d'élus de collectivités territoriales de sensibilités politiques différentes** qui, soit, s'engagent dans le soutien à cette évolution jugée inévitable, soit s'interrogent sur la doctrine, la méthode et le calendrier pour ouvrir un autre débat sur la rencontre fonctionnelle entre démocratie participative et démocratie représentative.

La synthèse de ce télescopage d'avis divergents est une mission impossible. Les propositions qui suivent, sont soumises au débat du CNE.

Propositions

- **La situation actuelle n'est pas gérable à terme;** il faut retrouver le chemin du dialogue.

– **Plusieurs délégués ont insisté sur l'urgence d'un grand programme d'information et de formation**³¹ pour permettre à des militants bénévoles d'affronter cette complexité :

« *Etre plus nombreux sans doute, mais être mieux informés et formés sûrement* »

« *Il faut évoluer d'un militantisme des plaintes et de la vigilance méfiante, vers une participation sans complaisance, mais positivement participative* »

« *Nous ne sommes pas condamnés à nous affronter* »

– **Il faut répondre à la double insuffisance évoquée dans les auditions dans la transparence de la gestion et la participation citoyenne :**

° Insuffisance nationale, insuffisance dans les bassins.

° Insuffisances locales des gestionnaires. Absence trop fréquente de débats publics (investissements, approche patrimoniale des réseaux, prix de l'eau et de l'assainissement...) et de diffusion de l'information (bulletins municipaux, communautaires, syndicaux...). Et **faire de l'apprentissage partagé (Plan de formation et communication nationale) de cette rencontre « gestionnaires / citoyens », une priorité.**

- **Il faut sortir de l'affrontement sur le seul argument des « 85 % » des recettes des Agences payées par les consommateurs,** source unique de légitimité pour trouver, après débat, une matrice multi critères permettant une représentation plus fidèle des enjeux économiques, sociaux, techniques et environnementaux.

234- Intégrer dans le collège des usagers professionnels, des représentants des missions, non représentées ou insuffisamment représentées aujourd'hui. (Aménageurs, Urbanistes, Professionnels de la protection, de l'agroforesterie, ...)

Les futurs schémas régionaux d'aménagement durable des territoires, l'émergence des PLUi, des SCOT, des PETR, des PAPI... sont autant de démarches dans lesquelles la gestion des deux cycles de l'eau aura une place stratégique.

³¹ Voir paragraphe suivant : Proposition n° 4 : Engager dans chaque bassin un plan de formation³¹ des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques.

Les aménageurs et les urbanistes, les professionnels de la protection des risques hydrauliques, des démarches innovantes, doivent trouver leur place dans l'instance de conceptualisation, de planification et d'approche prospective qu'est le comité de bassin (SDAGE).

235 - Des personnalités qualifiées nommées par les Préfets de bassins, après avis des conseils scientifiques des Agences

Il s'agit de renforcer le lien entre les chercheurs publics et privés et les gestionnaires des cycles de l'eau. **Les personnalités qualifiées issues d'un autre profil, celui d'experts, reconnus par la communauté des chercheurs, peuvent faciliter ce transfert local de leurs travaux.** Pour ces chercheurs, leurs communications et contributions, les travaux de leurs laboratoires pourraient être mieux valorisés dans une déclinaison territoriale anticipée, pour mettre en place dès le début de l'acte de recherche appliquée, une complicité vérifiée avec les gestionnaires des territoires, qui ne soit pas uniquement financière. Ces regrets partagés ont souvent été évoqués dans les auditions.

Les conseils scientifiques des Agences, lorsqu'ils existent, essayent d'assurer ce lien. La rencontre avec le directeur du pôle de compétitivité Eau de Montpellier a confirmé l'intérêt d'une organisation renforcée de cette nouvelle place de la recherche appliquée. Les juristes doivent trouver une autre place dans cette ambition collective, compte tenu des enjeux institutionnels et des incertitudes juridiques évoquées dans le chapitre 1. (Sécurisation juridique, par exemple, de la responsabilité des riverains et des collectivités territoriales.

236 - Simulation du changement : L'exemple du comité de bassin Adour Garonne

Le comité de bassin est aujourd'hui composé de 135 membres.

La nouvelle configuration proposée serait de 120 membres

- Collège des représentants de l'Etat : 10 membres (-17) (cf supra)
- Collège des usagers : 55 membres (+1), organisé autour de quatre sous collèges :
 - ° Collège des associations de défense des consommateurs du petit cycle de l'eau : 9 délégués (+ 3)
 - ° Collège des usagers non professionnels (id, 9 délégués)
 - ° Collège des usagers professionnels (agriculture, autres...) 16 délégués, soit 2 de plus pour intégrer 1 représentant de l'agriculture biologique - désigné par la FRAB et 1 représentant de l'agroforesterie désigné par l'ANAF.
 - ° Collège des usagers professionnels (Entreprises, EPIC...) (id), 16 délégués intégrant désormais un urbaniste et un aménageur.
 - ° CESR 3 délégués (- 3)
 - ° PQ : 2 (id)
- Collège des collectivités territoriales : 55 membres (+1), qui évolue pour tenir compte de la réforme en cours.
 - ° Régions : 3 (- 3)
 - ° Départements : 9 (- 9)
 - ° EPTB / EPAGE : 9 (+ 7)
 - ° Métropoles et Communautés d'agglomérations : 9 (Métropoles + 2 / communauté d'agglomération + 1)
 - ° EPCI / FP : 9 (+9)
 - ° Communes rurales : 6 (id)
 - ° Communes de montagne : 4 (id)
 - ° Communes du littoral : 6 (+1 / 3 Aquitaine, 3 Méditerranée)
 - ° Autres communes : 0 (-7)

24 - Engager dans chaque bassin un plan de formation³² des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques.

Le comité de bassin peut aussi organiser des formations adaptées, ouvertes à chacun de ses membres. Ce programme de formation et les moyens correspondants peuvent être inclus dans les programmes pluriannuels d'intervention financière des Agences.

La création de l'Agence Française de la Biodiversité doit contribuer à la cohérence des actions, dans l'approche globale « Eaux / Milieux / Espèces » espérée lors des auditions. Les inquiétudes sur le risque de dysfonctionnements entre des structures qui ne trouveraient pas spontanément le chemin de cette cohérence, ont été souvent exprimées lors de ces rencontres. Il faudra donc former, informer, expliquer.

Ce besoin de formation des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques est une réponse, au service de la pédagogie de la complexité et de l'efficacité de l'action publique. Elle est une priorité pour nos territoires hydrauliques³³.

Cette ambition autour de la formation doit être nationale et transférée dans chaque bassin.

Elle doit faciliter la gouvernance qui conduit à l'obligation de résultats, dans des maîtrises d'ouvrage sur des périmètres pertinents³⁴ animées par des acteurs publics et privés responsables et formés.

³² *L'article D. 213-25 du code de l'environnement est modifié comme suit :*

II. - Après le cinquième alinéa, les alinéas suivants sont ajoutés :

« Le comité de bassin peut organiser des formations adaptées ouvertes à chacun de ses membres. Ce programme de formation et les moyens correspondants sont inclus dans les programmes pluriannuels d'intervention prévus à l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, approuvés par délibération du conseil d'administration de l'agence de l'eau après avis conforme du comité de bassin.

³³ *Les élus se forment aux problématiques de l'eau*

Une nouvelle classe d'eau vient de débiter le 29 avril dernier dans la Manche à destination des élus, organisée par le CDFA. Dans le Calvados, les maires ou président de syndicat d'eau ont pris l'habitude de se former....Cinq jours de formation sont proposés par le CDFA (Comité départemental de formation agricole et rurale) agréé par le ministère de l'Intérieur pour dispenser de la formation aux élus des collectivités territoriales. Au cours de cette session, avec le concours de l'Agence de l'eau, et de divers intervenants, les élus abordent les problématiques liées à l'eau...L'aspect réglementaire, le cadre institutionnel, les responsabilités, le mode de gestion de l'eau potable, l'urbanisation, l'assainissement, ou encore les risques de submersion marine... sont autant de sujets évoqués au cours de cette formation....

Prendre le temps de se former. L'aspect technique, financier et administratif n'est pas toujours simple à comprendre pour l'usager....

Monter en compétences. Au cours de ces cinq jours de formation qui allient toujours théorie et visite de terrain sont évoqués tout ce qui concerne la politique de l'eau, l'aspect environnemental, les périmètres, le bassin de captage. Mais aussi le fleuve, les barrages, les conséquences sur la circulation des poissons, les cours d'eau...

De la salle au terrain

Chaque journée de formation se termine par une illustration sur le terrain. Ex : visite d'une passe à poisson à Saint-André-sur-Orne. Autre interrogation qui a suscité un débat : faut-il couper l'eau à une personne qui ne paie pas ?

Source : Extraits de L'Agriculteur Normand, 28 avril 2015. Sandrine Bossière (cf annexe n° 4 texte complet)

³⁴ cf supra, premier questionnaire

Elle concerne en effet tous les acteurs qui ont confirmé lors des auditions **le constat lancinant de la complexité de la gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de la prévention des inondations**. Aussi ces plans de formations doivent être respectueux des missions spécifiques et des responsabilités induites.

Ils concernent :

- ° Les services de l'Etat
- ° Les élus et les services administratifs et techniques des collectivités territoriales
- ° Les représentants des usagers

Les réponses pédagogiques peuvent être spécifiques à chaque collège. Elles peuvent aussi être mixtes pour des modules pédagogiques qui certes, privilégient le transfert des connaissances, mais aussi les échanges d'expériences.

Les évaluations individuelles et collectives de ces formations doivent être des moments privilégiés de synthèses partagées, au service des projets de territoires et de leurs réponses programmatiques (ex SDAGE, SAGE, contrats territoriaux...). Ces échanges d'expériences, l'audition commune des études de cas, l'écoute collective des tables de la loi devraient faciliter la construction d'une culture commune respectueuse des missions et responsabilités des uns et des autres. (cf convention ONEMA / CNFPT).

Propositions

- Engager dès 2015, un travail de définition d'un plan de formation multi-acteurs dans chaque bassin. Evaluer avec les services des Agences les contenus, les coûts et la mutualisation des financements avec leurs différentes sources.

- Le cas particulier de la formation des élus³⁵ des collectivités territoriales. Engager un plan spécifique par bassins.

Le droit à la formation est inscrit dans le cadre général des collectivités territoriales qui reconnaît aux élus locaux le droit à une formation adaptée à leurs fonctions.

Après la légitimité démocratique issue du suffrage universel acquise, vient le temps de la confrontation, dans son exercice quasi quotidien, aux actes de gestion courante et d'investissements structurants.

³⁵ *La formation des élus est désormais une réponse légale, les coûts de formation et coûts annexes sont des dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales. La mise en œuvre des responsabilités locales tout particulièrement dans le domaine de la police de l'eau et de l'environnement exige la compréhension des rôles de chacun, et l'impopolarité des sanctions prises, suppose au préalable des moments partagés de définition de l'action publique.*

L'ouverture du droit à la formation (Loi n° 92.108 du 3 février 1992 ; Loi n°2002-276 du 27 février 2002) est inscrite dans le cadre général des collectivités territoriales qui reconnaît aux élus locaux le droit à une formation adaptée à leurs fonctions (18 journées). Le champ d'application de ce droit à la formation est ouvert aux membres des conseils municipaux, des communautés urbaines et de villes, des communautés d'agglomération, des communautés des communes, des conseils généraux et des conseils régionaux. Les élus des territoires de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française disposent de ce même droit.

La nature de ce droit à la formation s'exerce à condition que la formation soit dispensée par un organisme agréé par le ministre de l'intérieur. Les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour la collectivité locale concernée, qui doit délibérer sur le montant de la ligne budgétaire y afférente.

Les élus des collectivités locales sont engagés dans le tourbillon de l'évolution institutionnelle, autre complexité, alimenté par les applications territoriales et opérationnelles des nouveaux concepts, notamment du « bon état » et du « développement durable ».

La loi rappelée ci-après, précise les conditions de cette réponse légale, insuffisamment utilisée. Dans chaque bassin, de nombreux organismes de formation sont agréés pour la formation des élus territoriaux. Le Centre National pour la Formation des Personnels Territoriaux (CNFPT) qui ne peut avoir cet agrément complète la démarche pédagogique souhaitée auprès des cadres de ces mêmes collectivités. L'exercice de la police de l'eau par les services de l'Etat, vient souvent télescoper ce tourbillon. **L'incompréhension** souvent dramatisée entre les élus territoriaux et l'ONEMA, par exemple, évolue vers une écoute plus compréhensive lorsque leurs représentants donnent la priorité au dialogue, à l'information et à la formation. (Vécu en Adour Garonne, à l'initiative du délégué inter régional de l'ONEMA).

Le résumé des propositions

Chapitre 1 : Le premier questionnaire

« ...*La répartition des compétences dans le domaine de l'eau entre les échelons de collectivités et la structuration d'une maîtrise d'ouvrage à des échelles cohérentes ...* »

11 - Un Etat confirmé...mais un autre Etat.

- ° 111 - Un Etat, leader du lien « Déconcentration / décentralisation ».
- ° 112 - Un Etat, partenaire loyal et transparent

Propositions

- ° **Un secrétariat technique de bassin renforcé, avec des moyens maintenus.** (DREAL, Deux Agences), gardien de la cohérence par son échelon déconcentré.
- ° **Un débat « fortement suscité » à l'ordre du jour des Commissions Départementales de Coopération Intercommunales**, dans les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale
- ° **Une politique volontariste d'animation, d'information et de formation, coordonnée par un référent « Pédagogie de la GEMAPI » dans chaque bassin.**
- ° **La mobilisation des réseaux de l'Etat sous utilisés.**
Exemple : voir l'annexe n° 4. La charte signée en Midi Pyrénées entre les six DRAF / SRFD, représentant les 32 lycées agricoles du bassin Adour Garonne et l'Agence de l'Eau.
- ° **La publication rapide des trois décrets (les plus souvent cités) GEMAPI et de la circulaire / guide, « Projet de territoire »** avant l'été 2015

Non pas le retour de l'Etat, mais le maintien d'un autre Etat

12 - Le financement

Proposition

Réaliser, dès 2015, avec les directions des finances publiques des simulations, pour expliquer sur des cas concrets les financements concernés

13 - La PI avant la GEMA ?

Propositions

La gouvernance actuelle doit évoluer.

- ° **apprendre à définir le bassin de risque**
- ° **engager une sensibilisation citoyenne à la culture du risque**
- ° **trouver la bonne réponse institutionnelle.** Les gestionnaires locaux plaident pour une seule institution sur l'intégralité du bassin de risque
- ° **définir (très attendu) le système d'endiguement**

14 - La gestion du hors GEMAPI

Proposition :

Clarifier - Expliquer, Clarifier - Expliquer, Clarifier – Expliquer

15 - La sécurisation juridique

La responsabilité des riverains et des collectivités locales.

Proposition

Réaliser une expertise juridique, suivie si nécessaire par une sécurisation proposée lors du débat parlementaire en deuxième lecture de la loi NOTRe.

16 - Démocratie représentative et démocratie participative

Propositions

- **La phase préparatoire des projets structurants doit être ouverte à la concertation.** L'enquête publique ne peut plus être le choix d'une réponse binaire pour ou contre avec ou sans réserves, d'une solution unique préparée sans débat.
- Lorsque le débat a eu lieu, les instances démocratiques doivent délibérer et **le fait majoritaire qui se dégage doit être respecté.** C'est la règle républicaine.

17 - Une gestion « progressivement rapprochée » du petit et du grand cycle de l'eau,

Proposition

Engager dans les SDCI, une nouvelle gouvernance par l'approche systémique inter cycles.

- Rendre obligatoire un schéma prescriptif quinquennal des cycles de l'eau, en CDCI.
- Rapprocher dans un premier temps, sur la base du volontariat, le petit et le grand cycle.
- Faire de l'assistance à maîtrise d'ouvrage le support d'une action inter collectivités locales

18 - Certains élus orphelins. Demain quelle ingénierie publique ?

Proposition

Engager un appel à projets, sur l'approche inter cycles de valorisation, par le grand cycle, des eaux usées traitées (ex : irrigation).

Faire connaître les exemples, d'ingénierie publique et de dialogue « public – privé » (*Source ETD* ou d'autres exemples rencontrés, Haute Saône, Hérault, Lot, Somme, Oise, Loiret, Gard, Bretagne, Alpes Maritimes...)

Une conclusion moins pessimiste : Les élus ne seront pas orphelins !

19 - La connaissance, la recherche appliquée au service des réformes.

Proposition

Mettre en place un groupe de pilotage interministériel pour lancer, en 2015, un appel à projets auprès de la communauté des chercheurs, sur des territoires expérimentaux sur le thème : « A partir des travaux et contributions déjà réalisés, dégager les pistes d'action sur des territoires expérimentaux au service de la réforme de la gouvernance des cycles de l'eau .

Chapitre 2

Le deuxième questionnement de la lettre de mission du 27 septembre 2014,

«... en tirant les enseignements du point précédent, vous vous intéresserez particulièrement à la composition du collège des élus dans les comités de bassin. »

21 - L'absentéisme.

Appliquer l'article D. 213-20 du code de l'environnement, dans sa nouvelle rédaction

Proposition

Faire de l'évaluation de l'assiduité une nouvelle et réelle pratique, dans nos instances. L'annoncer, le faire et en faire un bilan consultable, notifié individuellement. Le risque de l'oubli est réel.

22- La déclinaison territoriale de la gouvernance du comité de bassin.

Propositions

° **Les Commissions Locales de l'Eau (CLE) doivent évoluer et devenir des CLEMAB toujours porteuses des SAGE**, (Commissions Locales de l'Eau des Milieux Aquatiques et de la Biodiversité), pour répondre à la désormais nécessaire approche globale issue de la loi « Pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », et des nouveaux textes sur la GEMAPI.

° **Nomination des membres des nouvelles CLEMAB par les Préfets de bassins, sur proposition des commissions territoriales** et non plus par les instances nationales ou fédérales des différents collèges.

° **Nomination, ès qualité, de représentants des présidents des CLEMAB, dans les comités de bassins dans le collège des collectivités territoriales recomposé.**

° **Intégration dans le volet gouvernance des prochains SDAGE, d'une nouvelle organisation fonctionnelle « Comité de bassin / commissions territoriales / CLEMAB »,**

23 – L'annulation de la répartition actuelle prévue par l'art L. 213-8-1

(Règle des 40 /40/20)

Propositions

° **Diminuer le nombre de représentants de l'Etat : une autre présence de l'Etat, pas forcément quantitative.**

° **Le Préfet de bassin nomme tous les membres du comité de bassin, après consultation de la mission d'appui technique et du Président de la conférence territoriale de l'action publique** Les principes ci-après soumis au débat :

° **Région : 1 délégué par nouvelle Région** (donc moins de délégués régionaux).

° **Départements :**

Diminution des effectifs actuels en donnant la priorité à des sièges attribués aux départements du bassin engagés dans des schémas départementaux inter-cycles et d'ingénierie territoriale

° **EPTB / EPAGE**

Une forte augmentation des délégués de ces organismes

° **Les Métropoles créées au 1^{er} janvier 2015 sont membres de droit.**

° **EPCI à Fiscalité Propre**, leurs nouvelles compétences aussi bien pour le petit cycle que pour le grand cycle de l'eau, les rendent « incontournables » dans la nouvelle instance de bassin.

° **Les communes. Elles restent fortement représentées au comité de bassin** pour tenir compte de ce nécessaire échelon de proximité, mais aussi de leurs spécificités territoriales (rurales, de montagne, du littoral)

° **Suppression de la catégorie « Autres communes »** trop imprécise dans la typologie des communes concernées

° **Créer le collège des associations de défense des consommateurs**

La situation actuelle n'est pas gérable à terme;

Plusieurs délégués ont insisté sur l'urgence d'un grand programme d'information et de formation pour permettre à des militants bénévoles d'affronter cette complexité :

Il faut répondre à la double insuffisance évoquée dans les auditions dans la transparence de la gestion et la participation citoyenne :

Il faut sortir de l'affrontement sur le seul argument des « 85 % » des recettes des Agences payées par les consommateurs, source unique de légitimité pour trouver, après débat, une matrice multi critères permettant une représentation plus fidèle des enjeux économiques, sociaux, techniques et environnementaux.

° **Intégrer dans le collège des usagers professionnels, des représentants des missions, non représentées ou insuffisamment représentées aujourd'hui.** (Aménageurs, Urbanistes, Professionnels de la protection, de l'agroforesterie, ...)

° **Des personnalités qualifiées nommées par les Préfets de bassins**, après avis des conseils scientifiques des Agences

24 - Engager dans chaque bassin un plan de formation des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques.

Propositions

- Engager dès 2015, un travail de définition d'un plan de formation multi-acteurs dans chaque bassin. Evaluer avec les services des Agences les contenus, les coûts et la mutualisation des financements avec leurs différentes sources.
- Le cas particulier de la formation des élus des collectivités territoriales. Engager un plan spécifique par bassins.

En conclusion

C'est la connaissance opérationnelle des territoires et des milieux qui fondent les organisations. L'enjeu de la complexité de la gouvernance des deux cycles, « s'épanouit » dans les conflits d'usages, dans l'exercice d'une police de l'eau souvent incomprise, enfin dans des oppositions plus ou moins sincères ou légitimes, ferment de malaises sociétaux.

L'action publique doit donc apporter des réponses opérationnelles simples et pédagogiquement audibles.

La complexité des objectifs des directives européennes et leur mise en œuvre dans un calendrier contraint, leurs conséquences sur les conflits d'usage, dans un contexte de changement climatique, de recomposition territoriale et de gouvernance segmentée du petit et du grand cycle de l'eau, justifient une **nouvelle gouvernance** (juridique, environnementale - chimique, biologique, physico-chimique -, institutionnelle...), d'un seul cycle de l'eau par une **gestion intégrée et durable de la ressource, dans les bassins versants.**

L'enjeu des prochaines années, est de parvenir à l'établissement de schémas d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) à l'échelle des bassins versants pour le grand cycle, d'une mutualisation et d'une simplification acceptées pour le petit cycle. Cette approche « socio – politico – juridique », nous l'avons rencontrée comme **une obsession collective :**

« Comment rentrer de façon irréversible dans une politique de l'eau, globale, inter cycles, efficace parce qu'évaluée, au croisement d'autres politiques publiques, notamment d'urbanisme, dans une réponse systémique intégrant décentralisation et déconcentration ».

Au début de la mission (octobre 2014 décembre 2014, nous avons d'abord affronté **une inquiétude réelle, voire une « grogne »** clairement exprimées.

« La gestion des deux cycles de l'eau était jugée trop complexe ; Insuffisamment expliquée ; Trop rapide dans sa mise en œuvre ; Précédée et accompagnée de télescopages politiques contradictoires, de la loi du 16 décembre 2010, au projet de loi NOTRe ; Alibi d'un désengagement de l'Etat jugé inacceptable, Enfin, génératrice dans sa mise en œuvre locale de retards dans les programmes de chantiers, et de leurs effets pervers sur le chômage dans les métiers concernés.

A partir du mois de janvier 2015, sans basculer dans une validation spontanée, est apparue une capacité d'écoute, un désir de débattre, grâce aux produits pédagogiques, de la DEB, de la DGPR, des administrations déconcentrées (DREAL, DDTm), et des nombreuses réunions organisées par les Préfets et les collectivités locales.

La lucidité est présente chez les acteurs publics et privés : **« La situation actuelle n'est pas satisfaisante ».**

Enfin, une exigence forte, doit être prise en compte : un **autre Etat gardien de la cohérence des politiques publiques,** aidé par le renforcement des Agences de l'eau et de la nouvelle Agence de la biodiversité, à budgets préservés, dans la cohérence d'une charte de la déconcentration intégrant ces établissements publics de l'Etat. Il s'agit de mettre en œuvre un « mode d'emploi simple » de la gouvernance des cycles de l'eau, donc une ingénierie identifiée, qui permette la déclinaison territoriale rapide du trépied redouté évoqué dans l'introduction : **« Gouvernance, efficacité et citoyenneté ».**

Annexe n° 1 : Calendrier de la mission³⁶

Participation à des rencontres, colloques, réunions nationales et régionales
Personnes ressources rencontrées

Année 2014 :

- ° **23 et 24 septembre 2014** (£), Paris. Séminaire national SAGE, MEDDE / ONEMA / OIEau / Agences
 - ° **30 septembre 2014** (£), Albi. Journée technique de l'Agence de l'Eau Adour Garonne : « Mutualiser pour sécuriser ».
 - ° **9 octobre 2014**. (£), Paris. Journée FENARIVE « Le partage durable des ressources ».
 - ° **21 octobre 2014**. Paris, « Les 50 ans de la politique de l'eau ».MEDDE.
 - ° **22 octobre** : Paris. ONEMA, DG (Mme Dupont – Kerlan), DGA (Jean Michel Cardon, Alexis Delaunay) – DEB (Virginie Dumoulin, Jean Baptiste Butlen)
 - ° **23 octobre**, Paris. Cabinet MEDDE (Bénédicte Génin)
-
- **5 novembre 2014**. Paris. « Quelles stratégies locales pour les risques d'inondation ». CEPRI / MEDDE.
 - **7 novembre 2014** (£) Pau. Congrès de l'ADF
 - **12 au 14 novembre 2014** (£) Colloque de l'EURO - RIOB à Bucarest. 12ème Conférence Internationale sur l'application de la Directive Cadre Européenne sur l'eau.
 - **20 et 21 novembre 2014**. Nice. Colloque annuel 2014 de la SFDE, (Société Française pour le Droit de l'Environnement), "Les futurs du droit de l'environnement : Modernisation ? Simplification ? Régression ? La voie étroite". (Rencontre notamment, avec Michel Prieur et Jean Untermaier,)
 - **28 novembre 2014**. (£) Bordeaux. Colloque « Eau et changements globaux : quels choix pour le Grand Sud-Ouest ». Agence Adour Garonne.
-
- **3 décembre 2014**. Communauté de l'Eau Potable. SCOT Grenoble. (Rencontre avec Bernard Barraqué). « Construction intercommunale, eau potable et réforme territoriale ». Quelles organisations. Quels objectifs. Quelles échelles. Quels territoires, Saint Martin le Vinoux.
 - **4 décembre 2014**. Paris. Colloque, les 50 ans de la loi sur l'eau de 1964. Bilan et perspectives. Paris. (Rencontre avec Bernard Drobenko). Organisé par l'Université de Paris-Sud, l'Université du Littoral Côte d'Opale, la S.F.D.E, l'Institut d'Etudes de Droit Public (IEDP - Université Paris-Sud, Faculté Jean Monnet), le laboratoire Territoires Villes Environnement et Sociétés (ULCO/Lille 1), l'Association des Juristes du Master Environnement (AJME – Université Paris-Sud, Faculté Jean Monnet).

³⁶ Les missions accompagnées de (£) n'ont pas été financées par la mission MEDDE / CNE

- **5 décembre.** Paris. Alain Lamassoure, Député européen
- **11 décembre.** (£) Paris. Marc Abadie, Inspection Générale de l'Administration, Ministère de l'Intérieur, (Février 2015, Directeur, Direction du Réseau et des Territoires, Caisse des dépôts et consignations)
- **12 décembre.** (£). Paris.
 - ° Conférence pour le réseau Agir Agri Paris : « L'eau, les élus et les acteurs économiques, la démocratie en question ». (Professions libérales : Experts comptables, Notaires...engagées dans le secteur rural et agricole) ;
 - ° Paris Catherine GREMILLET, Directrice de l'AFEPTB.
- **16 décembre 2014.** Assemblée générale du RRGMA (Réseau Régional des Gestionnaires des Milieux Aquatiques). La Fare des Oliviers. Rencontre avec la Présidente : Annabelle Jaeger (membre du groupe en charge de la préfiguration de l'AFB), de son DG et des chargés de mission.

Année 2015

- **13 janvier.** Toulouse. Rencontre avec le cabinet du Président du Conseil Régional Midi Pyrénées. Mise en place d'une mission eau / avis SDAGE. Auditionné ès qualité mission MEDDE.
- **14 janvier.** Toulouse.
 - ° Hervé Bluhm, Délégué inter-régional ONEMA, Adour Garonne
 - ° Pascal Mailhos, Préfet de Bassin ;
 - ° Maître Philippe Marc (avocat barreau de Toulouse).
- **15 janvier.** Paris. Cercle Français de l'Eau. Assemblée nationale. « Rénover le modèle français de l'eau ...Faut-il s'inspirer de nos voisins européens ? »
- **22 janvier.** RDV téléphonique. Célia Levinet, Directrice EPTB Charentes.
- **27 – 29 janvier.** Rennes. 16 ème carrefour des gestions locales de l'eau. Audition de nombreux acteurs (Président Burlot, services Région Bretagne, Président Dumolder assemblée des CLE, EPTB Vilaine, Équipe Région Bretagne : Aude Witten, Catherine Yerlès....)
- **28 janvier :** (£). Toulouse.
 - ° Installation de la mission d'appui technique de bassin (DREAL MP), Hubert Ferry-Wilczek, Dreal du bassin Adour Garonne ;
 - ° Déjeuner, Pascal Mailhos, Préfet de Bassin
- **3 février :** Paris.
 - ° Eau et climat. (colloque ONEMA, maison de l'Amérique Latine),
 - ° Rdv ADCF, Nicolas PORTIER, *Délégué général*, Damien DENIZOT , Responsable du Club des agglos, politiques urbaines, climat-énergie.
- **4 février 2015 :** Paris
 - ° Début des Rdv au Sénat et à l'Assemblée Nationale (PY Collombat, Déjeuner Député Michel Lesage) ;
 - ° CGEDD, Anne Marie Levrault (Présidente CA AEAG)
- **5 février :** Paris.
 - ° Serge Lepeltier, ancien ministre ; Président de l'Académie de l'eau,
 - ° Bibliothèque Sénat, (Bibliographie, revues spécialisées)
 - ° Rdv ONEMA JM Cardon, Delphine Loupsans
- **6 février :** (£). Toulouse. Groupe eau Région Midi Pyrénées. Audition commune avec Maître Philippe Marc. Avocat au Barreau de Toulouse.

- **10 février** : Paris.
 - ° Jean Luc Masson (Président France Dignes + SYMADREM),
 - ° Président de l'EPTB Grands Lacs de Seine et de l'AFEPTB, Mr Molossi accompagné de son DG Régis Thépot
- **16 février** : (£). Mme la Préfète des Hautes Pyrénées, Benoit Gandon DDT
- **17 février** : Paris,
 - ° CEPRI, Stéphanie Bidault,
 - ° Débat loi NOTRe / AN,
 - ° Sénat C.Raynal Sénateur de la Haute Garonne,
 - ° Rédaction (bibliothèque du Sénat).
- **18 février** : Paris.
 - ° Recherches bibliographiques, (bibliothèque du Sénat) ;
 - ° Orléans, Bernard Rousseau (FNE)
- **25 février** (£) : Paris
Salon agricole. RDV Parlementaires, organisations professionnelles, Président IRSTEA, DGER / MAAF,
- **26 février** : Toulouse, (£)
 - ° Vincent Frey, Ingénieur général IGAPS, ancien DG de l'Agence de l'eau Adour Garonne.
 - ° IEUJC Faculté de Droit
- **4 mars** : Montpellier. Journée / Conseil général de l'Hérault, Elus, services, DREAL, DDT, Syndicats mixtes.
- **5 mars** : Paris,
 - ° Christian Lecussan (Président FENARIVE, vice-président du CNE),
 - ° Professeur Drobenko,
 - ° Président Servant (APCA)
- **10 mars** :
 - ° Cabinet MEDDE (B.Génin), DEB (JB Buttlen), DGPR (M.Kahan),
 - ° Rédaction, recherches bibliographiques (bibliothèque du Sénat)
- **11 mars** : Paris.
 - °Président CNE (Jean Launay),
 - °ADF (B, Eloire),
 - °FNCCR, Michel Desmars.
 - °AMF (Gwénola STEPHAN, Responsable de la Mission Développement Durable, Pauline Delaère Papin)
- **12 mars** : Paris
 - ° Doyen Inspection. Hervé Savy (DGER / MAAF),
 - ° Rédaction (Bibliothèque de l'Assemblée Nationale)
- **19 mars** : Rédaction (Bibliothèque du Sénat),
- **20 mars** :
 - ° Paris. Bertrand Hervieu (Vice-Président du CGAAER) ;
 - ° Beauvais : Déjeuner. Emmanuel Berthier, Préfet de l'Oise, DDT 60, Secrétaire Général Préfecture
- **23 mars** : (£) Alain Canet. Arbre et paysages (Gers). Association Française d'Agroforesterie.
- **25 mars** : Toulouse, Hydro électricité, SHEM, (Jean Louis Sorel)

- **26 mars : Paris.**
 - ° Comité Français de l'Eau, « Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver », Stéphanie BIGAS-REBOUL, conseillère référendaire, 7ème chambre (rapporteur) ; Philippe DEDRYVER, premier conseiller, 7ème chambre (rapporteur) ; Sylvie VERGNET, conseillère maître (contre rapporteur), La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer, Jean-Louis HEUGA, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne (rapporteur) ;
 - ° Guy FRADIN, Président de la section "forêts, eaux et territoires, Conseil général de l'agroalimentaire de l'agriculture et des espaces ruraux, Président du CA de l'AERM, Président du CA de l'ENGEES ;
 - ° Dr Louis REYMONDON, secrétaire général de VIVA ;
 - ° Mr Eude, Directeur Général, de l'Etablissement Public Loire
- **27 mars : Paris – MEEDDAT / MAAF, Séminaire "Comment mobiliser l'action publique pour la mise en œuvre de la trame verte et bleue ? "**
- **1^{er} et 2 avril : Paris.**
 - ° Colloque final, Aquarium de la Porte Dorée, *Eaux et Territoires, apports opérationnels et scientifiques*, MEEDDAT, IRSTEA, ASTEE, ONEMA, AFEPTB, CNRD ;
 - ° André FLAJOLET, (Pt du Comité de Bassin Artois Picardie, Délégué AMF), Pauline Delaère – Papin, AMF, Conseillère technique - Mission Développement Durable ;
 - ° Déjeuner Olivier THIBAUT, Directeur Général de l'Agence de l'Eau, Artois-Picardie ;
 - ° Directrice Générale, Directeurs Généraux Adjoints, ONEMA
- **3 avril : Toulouse,**
 - ° AGPM, Sol et Civilisation, « Audit patrimonial : Recherche des conditions et moyens d'une relation « filières maïs - société – territoires », de qualité en France », *Eclairages régionaux à travers deux sondes territoriales, en Alsace et Midi-Pyrénées* ;
 - ° Pascal Augier, DRAAF Midi Pyrénées, DRAAF du bassin Adour Garonne, Catherine Hervé SRFD MP.
- **13 avril : Strasbourg,**
 - ° Déjeuner. Claude Gaillard, Président du Comité de bassin Rhin – Meuse. Paul Michelet, Directeur général, Agence de l'eau Rhin-Meuse;
 - ° Rémi Barbier, Equipe de recherche (ENGEES),
 - ° Joseph Hermal, directeur général du Syndicat des eaux et d'assainissement d'Alsace Moselle et son adjointe.
- **14 avril : Belfort – Vesoul.**
 - ° Lycée agricole de Belfort - Valdoie (Directeur adjoint, Ludovic Deret, équipe pédagogique des 5 enseignants concernés « Eau et développement durable)
 - ° Lycée agricole de Vesoul (Proviseur, adjoints, Directeur CFPPA, CFA),

- **14 avril soirée** : Vesoul.
 - ° Diner : Mr le Préfet François Hamet, Directrice départementale des territoires 70 (Mme Marie-Jeanne FOTRE-MULLER), Chef de service de la DDT 70 en charge de la politique de l'eau (Adrien ALLARD), Anne-Laure GARNIER-BORDERELLE ; Déléguée inter-régionale Bourgogne / Franche-Comté par intérim, Ingénieur Appui aux Politiques de l'Eau, Chef de service de l'ARS Franche-Comté (M. LALAURIE), Responsable régionale de l'ONEMA Laurent TESSIER, directeur de la délégation régionale de Besançon, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse (Délégation Martin Guespereau),
- **15 avril** : Vesoul
 - ° Daniel Nourry, Président du syndicat mixte 70, Délégué des SAMU de l'environnement.
 - ° Emmanuel Faivre, Directeur Général des services départementaux de Haute Saône, Patrick Cultet, Directeur DSTT, Christian Girardi, chef du service infrastructures locales et eau.
- **20 au 30 avril**, Adour Garonne, Associations de consommateurs : Marc Adisson, AFL – Pierre Bouges, UNAF – Robert Roques, CLCV – Christine Michel Paquet (ADEBAG), Jacqueline Rabic (Pêche professionnelle).
- **27 avril** : Montpellier / Amiens
 - ° Jean-Loic CARRÉ, Directeur du Pôle de compétitivité mondial EAU, Montpellier,
 - ° INSET Montpellier (Direction, Déléguée nationale chargé de mission Eau) ;
 - ° Université (Laboratoire TRIS)
- **28 avril** : Amiens / Paris
 - ° **Amiens** : Bernard Lenglet, Président EPTB Somme ;
 - ° Paris : Audition par la commission environnement de l'APCA (Président Marteau) ;
 - ° Tristan Mathieu, délégué général de la FP2E

5 mai 2015 : Remise du rapport à Mme la Directrice de cabinet

Annexe n° 2

Bibliographie non exhaustive, de 2010 à 2015

- **2010 : « L'eau et son droit »**
Conseil d'Etat. Rapport d'activités.
- **Février 2011. « Les services publics d'eau et d'assainissement »**
Cour des comptes. Rapport public annuel 2011
- **12 février 2013. « Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français ? ».** Comité national de l'eau. Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement. Ouvrage collectif.
- **Juin 2013. «La gestion quantitative de l'eau en agriculture ».** Une nouvelle vision, pour un meilleur partage. Philippe MARTIN - Député du Gers - Parlementaire en mission auprès du Gouvernement
- **Juin 2013. « Quelle articulation optimale entre l'Agence de l'eau et les EPTB sur le bassin Seine-Normandie ? ».** Etat des lieux des EPTB à l'échelle nationale. Affaire 12A089 suivie par Yves Kovacs, Philippe Marc et Ségolène Forestier
- **Juin 2013. CGEDD ; N° 008843-01 ; CGAER ; IGF ; IGA ; CGEIET, Université Paris-Diderot. Évaluation de la politique de l'eau ; Rapport d'analyse.: Responsable opérationnelle : Anne-Marie LEVRAUT Ingénieure Générale des Ponts, des Eaux et des Forêts, Conseil général de l'environnement et du développement durable**
Équipe opérationnelle : Denis PAYEN Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts ; Marie-Laurence MADIGNIER Ingénieure Générale des Ponts, des Eaux et des Forêts ; Nathalie COPPINGER Inspectrice Générale des Finances ; Jean-Jacques BENEZIT Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts ; François CHOLLEY Ingénieur Général des Mines Marie-Louise SIMONI Inspectrice Générale de l'Administration ; Richard LAGANIER professeur de géographie
- **Juin 2013. Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France : « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité ».** Mission d'évaluation de la politique de l'eau, Michel LESAGE Député des Côtes d'Armor, Parlementaire en mission auprès du Gouvernement.
- **Septembre 2013. CGEDD N°00884302 ; CGAER ; IGF ; IGA ; CGEIET ; UNIVERSITÉ PARIS-DIDEROT. Évaluation de la politique de l'eau. Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ?**
Responsable opérationnelle : AnneMarie LEVRAUT Ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts. CGEDD
Équipe opérationnelle : Denis PAYEN, Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, Marie-Laurence MADIGNIER Ingénieure Générale des Ponts, des Eaux et des Forêts, Nathalie COPPINGER Inspectrice Générale des Finances ; Jean-Jacques BÉNÉZIT Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts ; François CHOLLEY Ingénieur Général des Mines ; Marie-Louise SIMONI Inspectrice Générale de l'Administration ; Richard LAGANIER Professeur de Géographie

- **Journée d'échanges du 16 avril 2014. CEPRI – Réseau PAPI**
La compétence "**Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations**" (GEMAPI) dans la loi de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » : Quelles incidences pour les porteurs de PAPI ?
- **Juin 2014. « Synthèse des audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité ».** Conseil général de l'environnement et du développement durable. Rapport n° : 008416-08. *Années 2012 et 2013*. Établi par **Pascale Boizard**. Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts.
- **Juin 2014. CGEDD n° 008725-01 ; IGAS n° 2013-132R ; CGAER n° 13017. « Pour une meilleure efficacité et une simplification des dispositions relatives à la protection des captages d'eau potable ».** Établi par : Jean-Jacques BÉNÉZIT, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Denis DELCOUR Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Pierre RATHOUIS Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Michel RAYMOND Inspecteur général des affaires sociales
- **Juillet 2014. Thèse de doctorat, Claude Miqueu, Université de Perpignan Via Domitia, école doctorale 544 – Inter-Med, unité de recherche, Développement et dynamiques spatiales, transfrontalières et inter culturelles. Spécialité : Droit Public; « La nécessaire évolution de la gouvernance des cycles de l'eau. Exemples, dans le bassin de l'Adour, de l'évolution juridique, territoriale et fonctionnelle des gestionnaires des milieux aquatiques du grand et du petit cycle de l'eau ».** Soutenue le 4 juillet 2014
- **Octobre 2014. « Expertise du projet de barrage de Sivens ».** (Tarn)
Conseil général de l'environnement et du développement durable. Rapport n° : 009953-01. Établi par **Nicolas FORRAY, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Pierre RATHOUIS, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts**
- **Décembre 2014. « Les inondations de janvier et novembre 2014 sur la commune de La Londe-les Maures (83) ».** Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Rapport n° 010018-01 établi par Marc CHALLEAT (coordonnateur) et Thérèse PERRIN. Mission d'inspection de l'action des services de l'Etat. Rapport de fin de mission.
- **11 décembre 2014. « Note d'analyse sur la politique de l'eau en France : Principes et enjeux d'organisation institutionnelle » ;** Philippe Marc, Docteur en Droit, Avocat au barreau de Toulouse
- **Janvier 2015. « Mission pour un projet de territoire du bassin du Tescou »** (Midi Pyrénées). Gestion des ressources en eau. Rapport n° 009953-02. Nicolas Forray – Pierre Alain Roche .CGEDD
- **19 mars 2015, Rapp. CGEDD, n° 008923-01 ;** « La coordination de la labellisation des PAPI/PSR et de la délivrance des autorisations environnementales ». (Arr. 7 oct. 2014, NOR: DEVP1418927A, JO 15 oct, relatif à la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation pris dans le cadre de la transposition française de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation).

Bibliographie partielle sur la « Démocratie participative »

Publiée en annexe du compte rendu de la réunion du 19 février 2015 de la « Commission spécialisée du CNTE sur la démocratie participative.

Sélection de travaux de recherche en lien avec la mission

21431 – Sourice (B). **Plaidoyer pour un contre-lobbying citoyen.**

Paris. Editions Charles Léopold Mayer, 2014 – 244p.

18856 – **Commission Nationale du Débat Public**

Paris. CNDP, 2013 – tabl., ann.

20752 – Ministère de l'Écologie. ADEME, CGDD, Direction de la recherche et de l'innovation. **Concertation, décision, environnement – Programme de recherche 2008 – 2013.** Paris. Ministère de l'écologie, 2013 – 32 p.

20876 – GOURGUES (G). **Les politiques de démocratie participative.**

Grenoble. Presses Universitaires de Grenoble, 2013 – 148p., bibliogr. Libre Cours Politique

21433 – MINOT (D). **Des associations citoyennes pour demain.**

Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2013 – 277 p.

20415 – Cabinet RCT. Le Gall (L).

Les démarches participatives : un atout pour la résilience des territoires ? Ivry, RCT, 2013 – 45 p., bibliogr., schémas. Thèse.

19247 – CONSEIL d'ETAT.

Consulter autrement, participer effectivement.

Rapport public 2011. Paris. Documentation française (La). 2011 p., tabl., ann. Etudes et documents n° 62.

18970 – BACQUE (MH), FLAMAND (A), NEZ (H), SINTOMER (Y).

La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions.

Gap, Paris, Editions Yves Michel, 2010 – 238 p., bibliogr. Société civile.

19014 – CGEDD. AUBRESY (M d'), BADRE (M), BELLEC (P), BORDRY (F), FEDOU (D), FLEURIEU (A DE), GEINDRE (F), GRIMOT (M), ISELIN (P), JUFFE (M), LAFONT (J), PUECH (P), RUIZ (G), SCHMIT (P).

La gouvernance concertée. Rapport du CGEDD n° 6766-0.

19222- FIZE(M)

L'individualisme démocratique. Les défis de la démocratie participative.

Paris. Editions de l'œuvre, 2010 – 201 p., bibliogr.

Voir aussi la bibliographie complémentaire, publiée en annexe du compte rendu de la réunion du 19 février 2015 de la « Commission spécialisée du CNTE sur la démocratie participative, notamment :

Démocratie participative : guide des outils pour agir.

Fondation Nicolas Hulot., juin 2013 – 48 p. Fiches outils : pp 9 – 44

Démocratie écologique. L'environnement au cœur de la citoyenneté et des institutions.

Fondation Nicolas Hulot, février 2012 – 12 p. Propositions : pp 4 – 11

50 ans de démocratie locale. Comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat. Synthèse.

ROUX Adrien. Editions ADELS et Yves Michel, 2011 – 16 p.

Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative.

Beuret Jean Eudes, Cadoret Anne. Editions Charles Léopold Mayer, 2010 – 117 p.

Autres rapports et travaux de recherche

Rapports du comité des experts du CEPRI (2012 – 2014)

www.cepri.net/

Colloque de la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE)

° Colloque annuel 2014 : "Les futurs du droit de l'environnement :

Modernisation ? Simplification ? Régression ? La voie étroite"

Nice, 20 et 21 novembre 2014

° **Les cinquante ans de la loi sur l'eau de 1964 : Bilans et perspectives**

Colloque co-organisé par la SFDE, 4 décembre 2014, Université de Paris Sud, Sceaux

La simplification du droit de l'environnement est-elle soluble dans la démocratie ?

Patrice Duran. ENS Cachan. Institut des sciences sociales du politique.
(CNRS – ENS Cachan)

Les mutations du droit européen de l'environnement sont-elles encadrées par un principe de non régression ?

Delphine Misonne (Université Saint Louis Bruxelles, chercheur qualifié au FNRS) et Isabelle Hachez (Professeur à l'Université Saint Louis Bruxelles)

La démocratie écologique numérique : une modernisation en trompe l'œil ?

Raphaël Brett, ATER, Université Paris 11, École doctorale Sciences Juridiques, Economiques et de Gestion (Sceaux, Hauts-de-Seine)

Le programme « Eaux et territoires », MEDDE, CNRS, IRSTEA, ONEMA, CGDD

Lydie Goeldner - Gianella, Présidente du Conseil Scientifique

Résultats de projets de recherche. 1^{er} et 2 avril 2015. Paris

Présentation non exhaustive

Projet AQUADEP

Eau potable : de la desserte universelle à la sécurisation. Rationalisation et gouvernance à l'échelle départementale.

Coordination : Rémi Barbier. ENGEES.

Projet AGEPEAU

L'agriculture à l'épreuve des politiques de l'eau.

Coordination : Fabienne Barataud (INRA Mirecourt)

Projet EAUSAGE – QUANT

Gestion quantitative de la ressource en eau à l'échelle du territoire

Coordination : Arnaud Reynaud (INRA, Toulouse School of Economics)

Projet GAETAN

Les fonctions des zones tampons comme enjeux de gouvernance des territoires : articulation entre connaissance et théories d'action"

Coordination : Jean Baptiste Narcy, ASCA (applications des sciences de l'action)

Projet IDEAUX

Pour une intégration des politiques de développement, de l'eau, d'aménagement et d'urbanisme en faveur des milieux aquatique.

Coordination : Alexandre Brun (Université Paul Valéry, Montpellier 1)

Projet MAEVEAU

Évaluation intégrée des mesures agroenvironnementales territorialisées à enjeu « qualité des eaux ».

Coordination : Sylvain Rousset et Frédéric Zahm (IRSTEA Bordeaux)

Projet MARAIS

D'un marais à l'autre, marais en mutation. Exercice de réflexivité aub sein du système eaux et territoires : renaturation / restauration des zones humides.

Coordination : Alain Sandoz (Fondation Tour de Valat)

Projet OSA

De l'instrumentalisation de la gestion de l'eau à sa territorialisation : Objets, Savoirs, Acteurs.

Coordination : Jean Paul Billaud (Université de Nanterre –Paris X)

Projet SURGE

Solidarité Urbain / Rural pour la gestion de l'eau.

Coordination : Audrey Richard – Ferroudji et Olivier Barreteau (IRSTEA)

Annexe n° 3

Analyse juridique de la GEMAPI. En toute liberté !

Philippe MARC, Avocat, Barreau de Toulouse (Animateur de réunions d'informations. 28 Avril 2015)

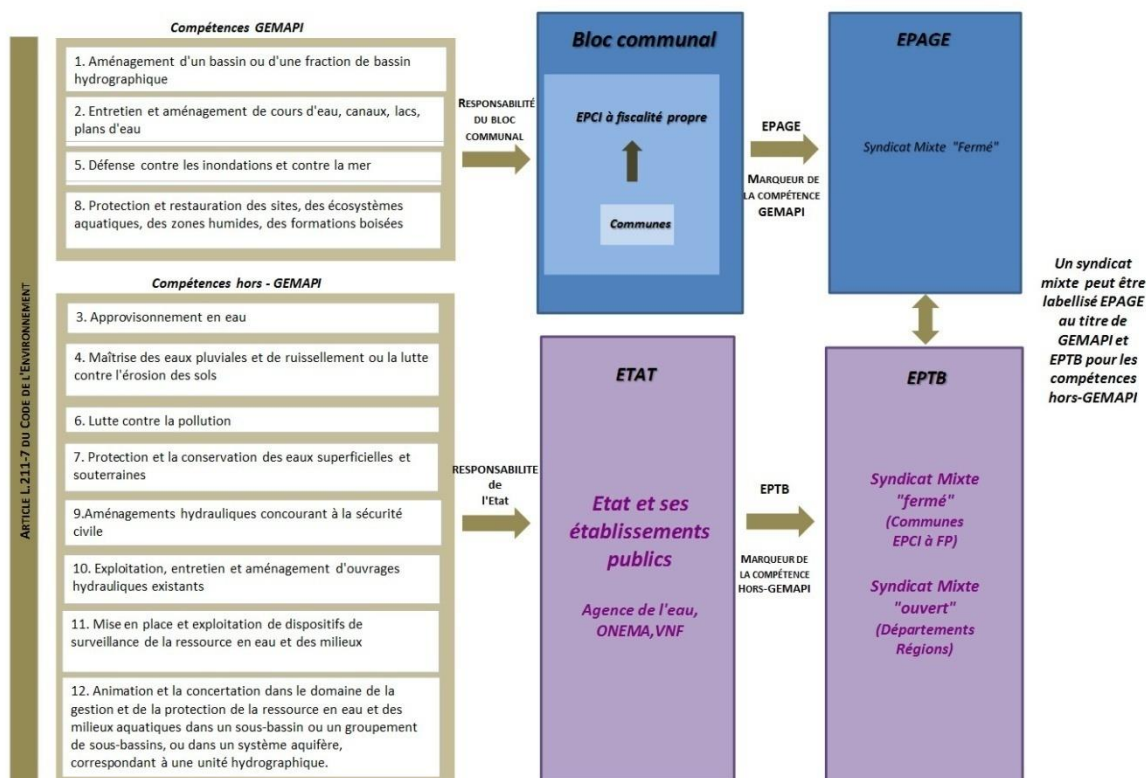
A propos de la GEMAPI

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) attribue désormais au « bloc communal » une compétence nouvelle intitulée « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » (GEMAPI) comprenant les missions 1°, 2°, 5° et 8° définies à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement. Cette compétence GEMAPI constitue une compétence obligatoire.

Le schéma ci-dessous représente le périmètre de la nouvelle compétence GEMAPI. Cette représentation fait apparaître, « en creux », les domaines d'intervention relevant des compétences que nous pourrions qualifier de « Hors-GEMAPI », en attendant de disposer d'une qualification légale des huit autres domaines du Grand cycle de l'eau qui est en cours de normalisation.

Prise en charge des compétences du "grand cycle de l'eau"

La loi MAPAM du 27 janvier 2014 a reconnu au profit du bloc communal une nouvelle compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) définie par renvoi à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement.



Ph. Marc, juillet 2014

Cette compétence GEMAPI est censée devoir être exercée au 1er janvier 2016. Le projet de loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTR(e)) en cours de discussion au Parlement prévoit de reporter cette échéance au 1er Janvier 2018.

Le SDAGE actuel (2010-2015) et le projet de SDAGE, en cours de révision (2016-2021), et le Plan de Gestion des Risques Inondation (PGRI) 2015-2021 font tous clairement figurer des objectifs de gouvernance à l'échelle des bassins versants associés à des obligations de faire.

Les maîtres d'ouvrages gestionnaires de cours d'eau mais également les communes et les EPCI à FP (Communautés de Communes, Communautés d'Agglomération, Communautés Urbaines, Métropoles) sont désormais dans l'obligation de s'interroger sur leurs modes d'organisation ou de coopération actuelle en vue de prendre en charge cette nouvelle compétence à l'avenir.

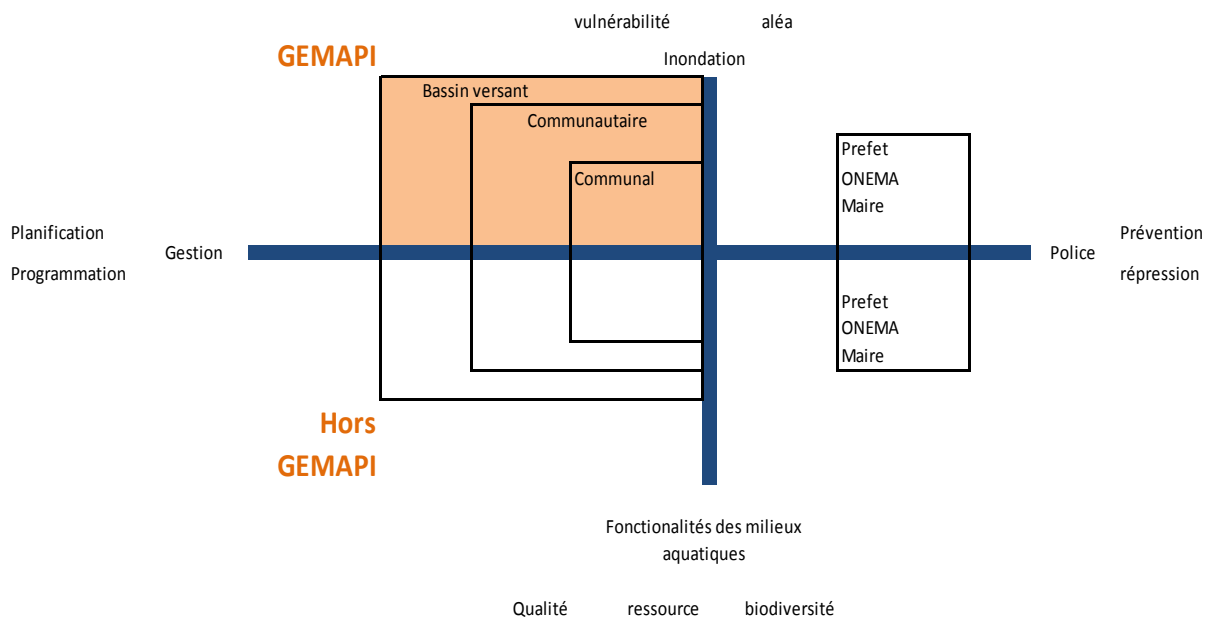
Cet exercice passe par la détermination du contenu matériel de la compétence GEMAPI. Le périmètre de la compétence GEMAPI demande à être précisé à l'échelle des bassins versants pour s'assurer d'une définition commune et identique à l'ensemble des EPCI à FP.

A la lumière des premiers débats et échanges parlementaires avec le Gouvernement, il est permis de considérer que la GEMAPI se décompose de deux termes : la GEMA et la PI qui, tous deux, répondent à un objectif en lien avec le risque inondation.

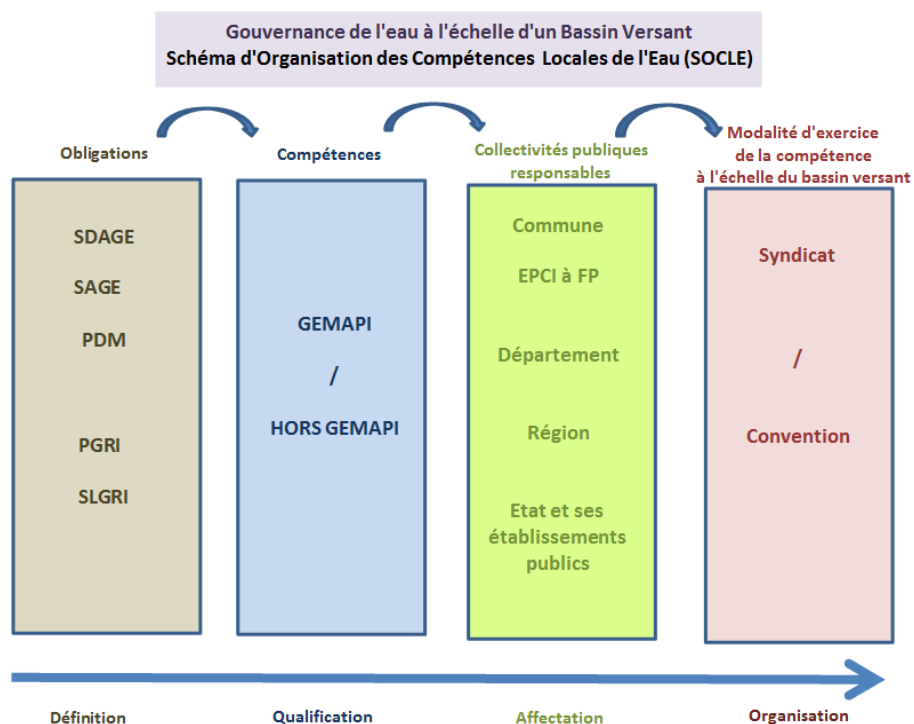
En raison de la finalité pour ne pas dire la tonalité générale « inondation » donnée à la compétence GEMAPI, d'une part, et d'autre part, compte tenu de la définition légale du risque inondation qui s'apprécie selon la combinaison associant un aléa et un enjeu apprécié du point de vue de la vulnérabilité (C. env. art. L. 566-1), la compétence GEMAPI peut être décomposée de la façon suivante :

- GEMA : poursuit un objectif de réduction de l'aléa qui est le siège de certaines dispositions inscrites dans le SDAGE. Si l'objet est la réduction de l'aléa, l'effet peut être de participer aux objectifs de bon état des masses d'eau => GEMAPI Aléa.
- PI : poursuit explicitement un objectif de réduction de la vulnérabilité qui concerne en premier lieu le PGRI = GEMAPI Vulnérabilité.

GEMAPI est une compétence éminemment « urbaine » en ce qu'elle vise à protéger prioritairement les biens et les personnes. Sa mise en œuvre bénéficiera également au milieu de manière incidente. Le schéma ci-dessous formalise une représentation avec quatre pôles : Gestion - Police/ Inondation – Milieux Aquatiques. La GEMAPI ne relève pas de la police ni au titre des inondations, ni au titre des Milieux Aquatiques. Elle a pour objet premier la gestion des inondations sous les deux angles de l'aléa et de la vulnérabilité. La gestion des milieux aquatiques relève de la compétence hors-GEMAPI. Toutefois, une intervention au titre de la GEMAPI peut avoir pour effet de bénéficier au milieu aquatique. Il s'agit de considérer que le cadre de la compétence GEMAPI, la gestion des milieux ne peut en relever comme une mission à part entière.



D'une façon plus générale, il est proposé de développer une méthode systématique qui a pour objet de finaliser la normalisation du Grand Cycle de l'Eau et de fixer sa gouvernance à travers un Schéma d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau (SOCLE).

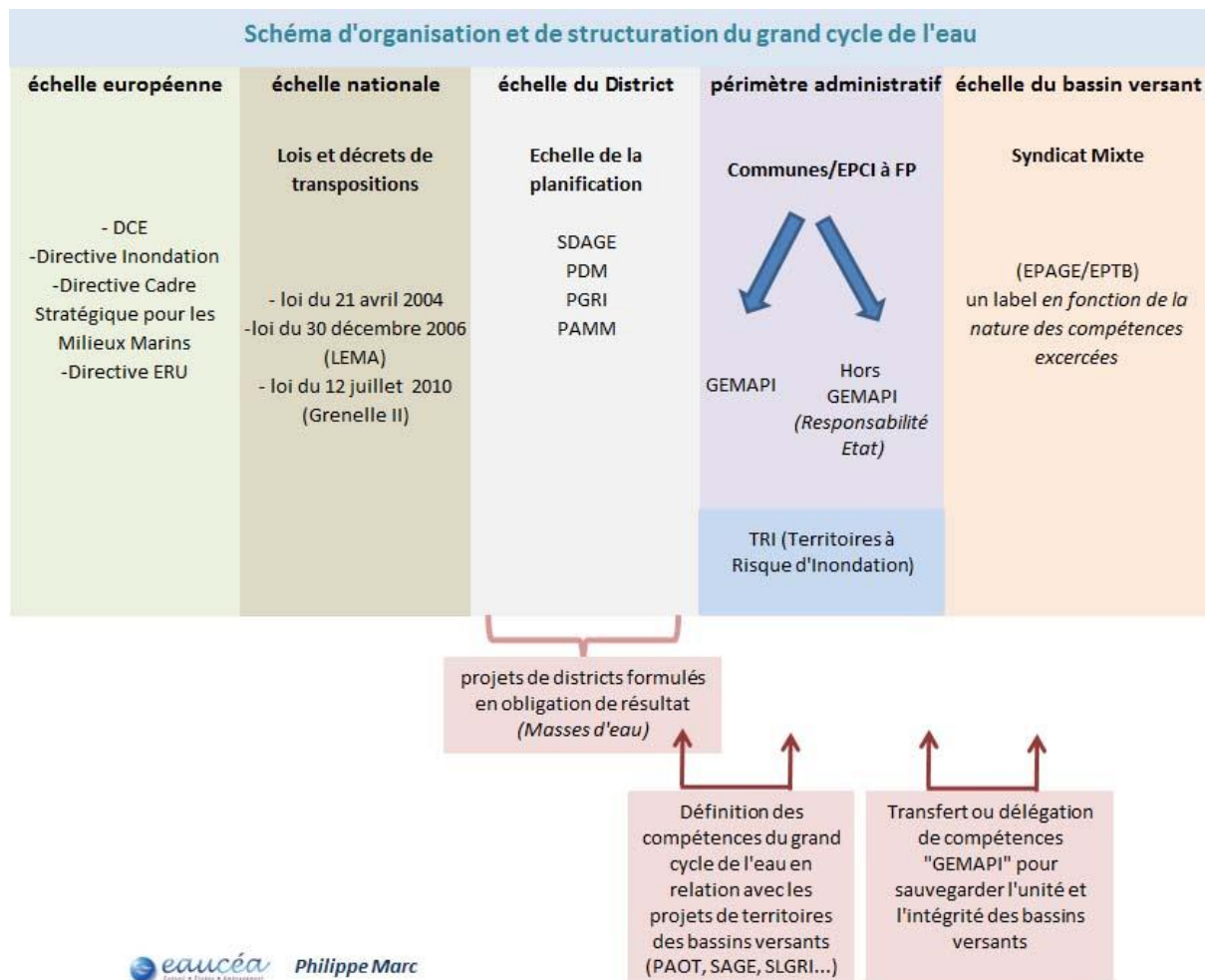


Ph. Marc, Eaucéa, janvier 2015

La détermination des compétences nécessaires au Grand Cycle de l'Eau doit s'accompagner préalablement de la définition des obligations attachées à chacune des compétences. L'analyse des différents Codes ne permettra de déterminer que les champs possibles d'intervention des collectivités territoriales.

Cette analyse risque d'être incomplète si elle n'est pas accompagnée d'une lecture des obligations découlant des planifications applicables aux bassins versants (SDAGE, PDM, PGRI...).

La détermination d'une compétence doit nécessairement s'accompagner de la définition des obligations attachées à chacune des compétences, découlant des planifications applicables aux bassins versants (SDAGE, PDM, PGRI...).



Par exemple, en matière de masses d'eau, il s'agit de partir de l'état initial de référencement prévu par le SDAGE et d'identifier l'effort à réaliser en termes d'investissements pour parvenir à l'état projeté de bon état. Cette démarche permet de définir de manière homogène le contour et le contenu des compétences du Grand Cycle de l'Eau (GEMAPI et hors-GEMAPI) et de les redistribuer en fonction des échelons territoriaux.

Avant la GEMAPI, l'intervention facultative et volontaire des collectivités territoriales en substitution de l'Etat et des riverains ?

Dans un rapport d'octobre 2013 concernant l' « Evaluation à mi-parcours des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux », le CGEDD considérait deux scénarios à propos de la prise en charge du grand cycle de l'eau.

- « *Scénario 1 : l'État s'implique plus directement avec ses opérateurs dans la mise en œuvre des SDAGE-PDM. Les animateurs de bassins versants pourraient être recrutés par les agences de l'eau. Les agences pourraient se substituer à des maîtrises d'ouvrage absentes ou défaillantes. Les instances de planification et de concertation seraient maintenues : comités de bassin, CLE... Cette hypothèse est difficilement compatible avec la politique actuelle d'encadrement strict des moyens humains de l'État et de ses opérateurs (redéploiements nécessaires, haute priorité donnée à l'animation et à l'action territoriale) ».*
- « *Scénario 2 : Une compétence obligatoire est conférée par la loi à un échelon de collectivités locales, en pratique des EPCI à fiscalité propre, ceux-ci étant encouragés à se regrouper à l'échelle de sous-bassins versants (celui du SAGE quand il existe), au sein de syndicats mixtes, d'EPTB ou d'EPAGE. Ceci paraît pertinent pour la gestion des milieux aquatiques, de l'hydromorphologie, mais ne l'est peut être pas pour la résorption des pollutions diffuses agricoles qui a un lien fort avec le service de production d'eau potable ».*

La loi « Métropole » a privilégié le scénario 2 en conférant une compétence obligatoire aux collectivités territoriales du « bloc communal ». Avant cette loi de 2014, les collectivités territoriales ne disposaient d'aucune compétence reconnue et attribuée par la loi³⁷. Dans une décision du 13 juillet 1995, le Conseil d'Etat a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler le principe selon lequel aucun texte dans le domaine de l'eau ou de la prévention des inondations ne donne compétence aux communes pour mettre en valeur et exploiter un cours d'eau. « *Ni l'article L.315-4 du code des communes relatif aux travaux de protection contre les inondations, ni l'article L.315-9 du même code, relatif aux travaux d'aménagement des eaux, ni l'article L.315-11 du même code relatif au régime et à la répartition des eaux ne donnent compétence aux communes pour mettre en valeur et exploiter un cours d'eau. Dès lors un district ne peut pas se voir attribuer par les communes qui le constituent une telle compétence dont elles sont elles-mêmes dépourvues* ».³⁸

Les collectivités intervenaient dans le « grand cycle de l'eau » de façon facultative, selon une logique de concours, sur le fondement de la clause générale de compétence obligeant à la caractérisation de l'intérêt public local tels que la prévention des inondations, l'entretien des cours d'eau, ... généralement, en substitution des propriétaires et/ou des exploitants défaillants. La loi MAPTAM a donc instauré au profit du « bloc communal » (communes et EPCI à fiscalité propre: Métropole, Communauté urbaine, Communauté d'agglomération et Communauté de communes) une nouvelle compétence obligatoire, à compter du 1er janvier 2016 (2018 ?). Cette compétence GEMAPI peut être déléguée à un EPAGE (Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux)³⁹.

³⁷ J.-M. PONTIER, « Compétences locales et politiques publiques », RFAP 2012, n°141, p. 144.

³⁸ CE, 13 juillet 1995, District de l'Agglomération de MONTPELLIER, n°140435

³⁹ Cette notion d'EPAGE est issue d'une étude régionale portée par l'ARPE PACA à laquelle l'auteur a contribué : « La gestion des cours d'eau, une organisation existante à adapter aux enjeux actuels » 2012.

En instaurant une compétence obligatoire GEMAPI au profit des collectivités, la loi « Métropole » oblige, sur le plan méthodologique, à repenser la gestion du grand cycle de l'eau à partir des périmètres administratifs des collectivités territoriales. Cette démarche est en pratique de nature à fragiliser les logiques de bassins versant (institution et contrat) qui jusqu'alors avaient structurées les politiques territoriales de l'eau. Le principe de libre administration des collectivités peut en effet conduire certaines collectivités dotées de cette nouvelle compétence GEMAPI à la conserver remettant ainsi en cause l'unité territoriale du bassin versant.

Les débats actuels sur les EPAGE et les EPTB⁴⁰ traduisent en réalité cette préoccupation de conserver une organisation institutionnelle cohérente à l'échelle des bassins versants. Ces débats sur les échelles de gestion doivent être impérativement croisés avec les réflexions sur les compétences normalisées du grand cycle de l'eau.

La différence entre EPAGE et EPTB ne peut être résumée, selon nous, à une simple question de degré ou d'échelle géographique ; il s'agit davantage d'une question de nature des compétences assumées, déterminée par l'identité de la collectivité « source » responsable de la compétence déléguée (Commune, EPCI à FP, Etat). En d'autres termes,

- l'EPAGE est le marqueur de l'exercice de la compétence GEMAPI, pour le compte du « bloc communal » ;
- l'EPTB est le marqueur de l'exercice de la compétence hors-GEMAPI, pour le compte de l'Etat et de ses établissements publics (ONEMA, Agence de l'eau).

En résumé, la compétence GEMAPI a été mal évaluée dans ses conséquences technique, financière et institutionnelle. Les différents documents produits par le Ministère ne parviennent pas à dissiper la malfaçon qui affecte la loi MAPTAM de 2014. Il n'y a pas eu, à notre connaissance, d'étude d'impact sur les incidences pratiques de cette compétence pour les collectivités territoriales concernées.

L'approche proposée par la loi est susceptible d'amélioration. En effet,

- Elle n'a pas défini les compétences nécessaires à la prise en charge de l'ensemble du Grand Cycle de l'Eau (GCE). La compétence GEMAPI ne recouvre que partiellement le périmètre du GCE. Il appartient donc au législateur de parfaire l'édifice législatif en normalisant le GCE à l'instar du petit cycle de l'eau. En effet, le petit cycle de l'eau est défini positivement et littéralement dans le CGCT. Cet aspect de la politique de l'eau recouvre l'eau potable, l'assainissement et les eaux pluviales. Concernant le GCE, il est difficile de dire aujourd'hui ce que recouvre le GCE.
- Elle doit mieux préciser le périmètre des responsabilités juridiques et financières attachées à cette compétence GEMAPI. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR), enregistré à la Présidence du Sénat, le 18 juin 2014 et plus particulièrement l'article 33 vise à permettre la participation des collectivités territoriales au paiement des amendes résultant de la reconnaissance de manquements de la France à ses obligations nées de l'application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lorsque ce manquement est constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée.

- Elle doit clairement affectée les compétences hors-GEMAPI à l'Etat et/ou ses établissements publics (Agence de l'eau, ONEMA...), aux Départements ou aux Régions pour identifier pour quelles collectivités un syndicat « EPAGE » ou « EPTB » intervient.

-
Cet exercice de normalisation du GCE est actuellement incomplet. Il appartient au législateur de le parachever en finissant de définir les compétences hors-GEMAPI et en les attribuant aux acteurs territoriaux ou étatique les mieux placés. L'enjeu des mois à venir est de parvenir à l'établissement d'un schéma d'organisation des compétences locales de l'eau⁴¹ (SOCLE) à l'échelle des bassins versants qui serait adossé aux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

41 Cette orientation figure dans le rapport LESAGE, orientation 4, point 4 : « Au niveau régional, définir des schémas d'organisation des compétences liés à l'eau »

Annexe n°4

Convention DRAF/ SRFD – Lycées agricoles publics - Agence de l'eau Adour Garonne

Un autre Etat (*cf chapite 11, page 14*)

Convention « Eau – Agriculture » dans l'enseignement agricole

Un exemple de mobilisation d'un service public de l'Etat : les 32 lycées agricoles publics du bassin Adour Garonne.

(Une convention avec les lycées agricoles privés est aussi prévue)

Le constat : l'irrigation en agriculture, un sujet sensible dans un bassin sensible.

Un programme d'action : le X ième programme d'intervention de l'Agence de l'eau Adour Garonne.

Un objectif : sensibiliser ; informer, former les futurs agriculteurs et techniciens agricoles.

Une mission : Enseigner « Apprendre à produire autrement »

Une référence législative : la loi d'avenir de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (LAAF) et la place centrale de l'agro écologie.

Le succès dépendra du niveau d'appropriation majoritaire des acteurs pour améliorer la rentabilité de l'agriculture tout en réduisant l'utilisation des intrants, en préservant les ressources naturelles, le sol et l'eau par exemple.



CONVENTION DE PARTENARIAT EAU ET AGRICULTURE DANS L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

ENTRE

LES DRAAF DU BASSIN ADOUR-GARONNE

**AQUITAINE, AUVERGNE, LANGUEDOC-ROUSSILLON, LIMOUSIN, MIDI-PYRENEES
ET POITOU-CHARENTES**

ET L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE

Années 2015 - 2018

Entre :

L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE, Etablissement public de l'État, situé au 90, rue du Férétra 31078 Toulouse Cedex 4, représentée par Monsieur Laurent BERGEOT, son Directeur Général, autorisé par la délibération DA 2012-20 à signer la présente convention et ci-après dénommée l'Agence,

d'une part,

Et

Les DRAAF du bassin Adour-Garonne

- **la DRAAF Aquitaine**, 51 rue Kiéser 33077 Bordeaux représentée par Monsieur François PROJETTI, son directeur,
- **la DRAAF Auvergne**, 16B rue Aimé Rudel, 63370 Lempdes représentée par Monsieur Benoît JACQUEMIN, son directeur par Intérim,
- **la DRAAF Languedoc-Roussillon**, Place Chaptal 34060 Montpellier représentée par Monsieur Philippe MERILLON, son directeur,
- **la DRAAF Limousin**, Le pastel 22 rue des pénitents Blancs 87039 Limoges représentée par Madame Anne-Marie BOULENGIER, sa directrice,
- **la DRAAF Poitou-Charentes**, 15 rue Arthur Ranc 86020 Poitiers, représentée par Madame Pascale CAZIN, sa directrice par intérim,
- **la DRAAF Midi-Pyrénées**, DRAAF de bassin Adour-Garonne, Cité administrative 31000 Toulouse, représentée par Monsieur Pascal AUGIER, son directeur,

d'autre part,

Ci-après dénommées les DRAAF signataires,

L'Agence et les DRAAF signataires sont désignées ci-après collectivement "les Parties".

PREAMBULE

Les Parties prenantes à la présente convention, services de l'État (DRAAF des six régions du bassin Adour-Garonne) et établissement public de l'État (Agence de l'eau) mènent des missions complémentaires et en synergie pour la mise en œuvre de la politique de l'eau en lien avec les activités agricoles, à l'échelle du bassin Adour-Garonne, des régions du bassin et sur des territoires d'actions prioritaires au regard de l'amélioration des gestions quantitative et qualitative de l'eau.

Cette convention revêt une importance particulière dans le cadre du X^{ème} programme d'intervention de l'Agence (2013-2018), de la révision du SDAGE et de son programme de mesures, de la récente promulgation de la loi d'avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAF), dans laquelle l'agro-écologie occupe une place centrale.

La présente convention de partenariat vise à promouvoir et conforter le rôle des Etablissements publics locaux d'Enseignement et de Formation professionnelle agricoles (EPLEFPA) et de leurs exploitations agricoles et /ou ateliers technologiques en matière d'exemplarité et d'innovation dans les pratiques agricoles au regard des enjeux de la politique de l'eau et du développement de l'agro-écologie dans la majorité des exploitations à l'échéance 2025.

Il s'agit de favoriser des projets ambitieux - dans leurs objectifs ou dans leur dynamique de progression - et de soutenir des actions à valeur démonstrative auprès des apprenants (élèves, étudiants, apprentis, stagiaires), des professionnels et des partenaires du territoire. Ces projets s'inscrivent sur un des axes prioritaires de la politique agricole impulsée par la loi d'avenir : « apprendre à produire autrement ».

EN CE QUI CONCERNE L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE

L'Agence de l'eau Adour-Garonne est un établissement public de l'État dévolu à la lutte contre la pollution ainsi qu'à la protection de l'eau et des milieux aquatiques. Un conseil d'administration (émanation du comité de bassin) pilote l'activité de l'Agence et définit sa politique dans des programmes pluriannuels d'intervention.

L'Agence met en œuvre, sur le bassin Adour-Garonne, les objectifs et les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE et ses déclinaisons locales, les SAGE, en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Elle a pour mission de contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'eau, dans ses enjeux environnementaux (notamment l'atteinte des objectifs définis aux niveaux européen et national) et socio-économiques (partage des usages, solidarité urbain-rural,...). Elle apporte une aide technique et financière à tous les usagers (collectivités locales, industriels, agriculteurs et associations d'usagers) situés sur le territoire du bassin.

Dans cette perspective, le 10^{ème} Programme d'Intervention de l'Agence (2013 - 2018) soutient particulièrement quatre des grandes priorités du SDAGE :

- la lutte contre les pollutions par les nitrates et les pesticides en zones agricoles et non agricoles (suppression des pollutions ponctuelles, protection des zones de captages par l'agriculture biologique ou les systèmes de cultures économes en Intrants, ...)
- Le ralentissement dynamique des transferts d'eau en bassin versant (aménagement de parcelles pour la lutte contre l'érosion, techniques de conservation des sols, haies, ...)
- les enjeux quantitatifs sur la ressource (économies d'eau : adaptation des cultures, optimisation des systèmes d'irrigation, ressources de substitution, plans de gestion,...)
- la préservation et la restauration des cours d'eau et zones humides (réhabilitation de l'espace de mobilité, libre circulation des sédiments et des espèces, restauration de berges et de la ripisylve,...).

Pour l'Agence, le conventionnement avec les DRAAF signataires (autorités académiques pour l'enseignement agricole) vise à encourager la contribution spécifique des EPLEFPA à l'atteinte de ses priorités, notamment par leur capacité à expérimenter et valoriser des actions et pratiques auprès des apprenants (élèves, apprentis, stagiaires), des professionnels y compris dans le secteur des espaces verts et des partenaires du territoire.

EN CE QUI CONCERNE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Les DRAAF pilotent, au niveau régional, le projet agro-écologique dont le succès dépendra du niveau d'appropriation majoritaire des acteurs. Ce projet avancera selon une démarche qui vise à améliorer la rentabilité de l'agriculture tout en réduisant l'utilisation des intrants (engrais, phytosanitaires,...) et en préservant les ressources naturelles, le sol et l'eau notamment.

Les DRAAF signataires ont pour mission de mettre en œuvre la politique nationale en tant qu'**Autorité académique** pour l'enseignement agricole et de définir, de coordonner et d'évaluer la politique régionale en matière d'enseignement agricole. **Les DRAAF et les réseaux des EPLEFPA se sont mobilisés pour définir et mettre en œuvre le programme régional de l'enseignement agricole pour la transition agro-écologique (PREA) ainsi que le plan « enseigner à produire autrement »**. Ce plan met en avant une obligation d'engagement des établissements sur les plans nationaux « produisons autrement » : Ecophyto, Ecoantibio, Azote-Méthanisation, Apiculture durable, Protéines végétales, Ambition Bio 2017.

Cette politique, relayée sur le terrain par les 32 établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLFPA- voir annexe1) sur le territoire Adour-Garonne (Midi-Pyrénées, Aquitaine, Poitou-Charentes, Auvergne, Languedoc-Roussillon et Limousin) s'articule autour des cinq missions de l'enseignement agricole :

- assurer une formation générale, technologique et professionnelle, initiale et continue ;
- participer à l'animation et au développement des territoires ;
- contribuer à l'insertion scolaire, sociale et professionnelle des jeunes et à l'insertion sociale et professionnelle des adultes ;
- contribuer aux activités de développement, d'expérimentation, d'innovation et de recherche ;
- participer à des actions de coopération internationale, notamment en favorisant les échanges et l'accueil d'élèves, apprentis, étudiants, stagiaires et enseignants.

L'enseignement agricole s'engage activement, en réseau du local au national, dans la mise en œuvre concrète de missions sur la thématique de l'eau (gestion, préservation, valorisation):

- **en formation**, que ce soit au niveau des formations spécifiques (BTS « gestion et maîtrise de l'eau », « gestion et protection de la nature », bac pro et BTS « aquaculture », licences professionnelles du secteur eau-environnement,...) ou plus généralement parce que **le thème transversal de l'eau est naturellement intégré dans une approche pluridisciplinaire des contenus pédagogiques quels qu'ils soient.**

Ainsi, les formateurs privilégient une pédagogie active et l'implication des apprenants dans des dispositifs participatifs, pour une véritable formation éco-citoyenne.

Par ailleurs, une attention particulière est apportée à la formation continue des enseignants et personnels d'exploitations agricoles et des ateliers technologiques, ainsi qu'à la mise à jour des référentiels afin de délivrer des formations en phase avec les évolutions réglementaires et techniques. Des modules interdisciplinaires permettent à ce que le contenu soit élaboré localement par les enseignants, pour prendre en compte les contextes territoriaux.

- **comme acteur de terrain, avec l'adaptation des bâtiments, exploitations et ateliers technologiques des établissements aux bonnes pratiques innovantes du « Produire autrement ».**

Par la diffusion de ces démarches, méthodes et outils, l'enseignement agricole permet l'appropriation des solutions par tous les acteurs des territoires (agriculteurs, élus, animateurs,...). La réalisation d'expérimentations et la mise en place de dispositifs de démonstration sur les exploitations, en lien notamment avec les organisations professionnelles agricoles et les instituts techniques de recherche-développement, contribuent tout particulièrement à l'insertion des EPLEFPA dans les territoires. A ce titre, les EPLEFPA sont encouragés à développer des partenariats territoriaux (réseaux régionaux) et nationaux (réseaux mixtes technologiques, projets de développement agricole et rural,...).

- les échanges internationaux (stages, voyages d'études, jumelages, chantiers coopératifs,...) développés par les établissements permettent enfin une ouverture au monde et une approche globale de la problématique de la gestion de la ressource en eau.

Pour les DRAAF signataires, le conventionnement avec l'Agence a pour objet de conforter des liens déjà existants parfois localement entre l'Agence et les EPLEFPA, au-delà des appels à projets qui peuvent être lancés par l'Agence. Ce partenariat permettra de développer les projets et compétences des équipes en établissements ainsi que les projets en réseaux, pour une meilleure gestion de la ressource en eau sur les territoires.

Il est en conséquence convenu ce qui suit :

Article 1 - Objet

La présente convention de partenariat a pour objet de définir les conditions dans lesquelles **les Parties coopèrent en faveur de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques promue par le programme d'interventions de l'agence et la mise en œuvre de la loi d'avenir pour l'Agriculture, l'Agroalimentaire et la Forêt**, pour le développement, la valorisation et la démonstration des bonnes pratiques (en production et en aménagement de bassins versants), ainsi que pour la sensibilisation, le porter à connaissance et la communication vers les apprenants (élèves, apprentis, stagiaires), les professionnels et les partenaires du territoire.

Dans un premier temps, elle ne porte que sur le réseau des établissements agricoles publics. Toutefois, sur proposition des DRAAF, des établissements de l'enseignement agricole privé pourront être rajoutés à la liste des partenaires.

Elle servira de cadre pour le conventionnement particulier entre EPLEFPA et la délégation de l'Agence concernée.

Article 2 - Domaine de coopération

Les actions entrant dans le champ de la convention de partenariat résultent d'une approche croisée entre **l'intérêt pour l'Agence et des DRAAF de s'impliquer dans l'accompagnement des changements de pratiques des acteurs concernés par les enjeux prioritaires de son programme d'intervention et de la mise en œuvre de la loi d'avenir pour l'agriculture française et la volonté de l'enseignement agricole de contribuer activement aux politiques publiques de l'eau et de réussir dans la démarche « enseigner à produire autrement ».**

Chaque DRAAF du bassin s'engage à établir avant la fin du premier semestre de l'année 2015 **un état des lieux*** des EPLEFPA et des exploitations et ateliers technologiques associés qui sont situés dans le bassin Adour-Garonne, **en matière d'implication dans la thématique de l'eau** (formation, expérimentation, démonstration, actions territoriales). Il servira pour :

- **établir un « point zéro » :**
 - * des types de production (en élevage et cultures), des ouvrages existants (bâtiments, matériels), et des types de conduite (conventionnelle, bio, irrigué ou non, ...),
 - * des cheptels et de l'assolement,
 - * des quantités d'intrants utilisés.
- **évaluer les marges de progrès ;**
- **définir les objectifs à s'assigner**, en lien avec les enjeux territoriaux en matière de bonne gestion de l'eau
- **mobiliser l'ensemble des EPLEFPA dans une démarche de progrès, d'exemplarité et d'adaptation de la pédagogie** en y intégrant les objectifs des politiques de l'eau et de l'agroécologie. Les Centres de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA) ont également un rôle intéressant à jouer.

46 exploitations liées au 32 EPLEFPA sont potentiellement concernées (voir annexe 2).

* l'état des lieux devra aussi porter sur les établissements d'enseignements agricoles privés et proposés pour un conventionnement par la DRAAF concernée.

Le domaine de coopération peut se décliner selon cinq axes :

AXE 1. APPUYER LES INITIATIVES DES EXPLOITATIONS ET ATELIERS TECHNOLOGIQUES DES EPLEFPA ET ACCOMPAGNER DES PROJETS INNOVANTS EN RESEAU

Les Parties s'engagent à contribuer à l'émergence et à soutenir les projets des exploitations et ateliers technologiques des établissements qui répondent aux objectifs et axes prioritaires du 10^{ème} programme d'intervention de l'Agence et de la déclinaison de « produisons autrement. ».

Il s'agit de favoriser la sensibilisation des apprenants (élèves, étudiants, apprentis, stagiaires, professionnels, et acteurs des territoires d'ancrage des EPLEFPA) aux priorités de la gestion de l'eau ainsi qu'aux pratiques permettant la mise en œuvre de réponses adaptées.

Au vu de cet objectif et de la mobilité géographique ultérieure des apprenants, le soutien de l'Agence aux projets des EPLEFPA pourra s'affranchir de certaines conditions liées au territoire d'ancrage de l'établissement

(zonage). Ainsi, des actions en faveur des économies d'eau pourront être soutenues sur des territoires non déficitaires en termes d'enjeux quantitatifs. Il en est de même pour les exploitations qui ne seraient pas en zones vulnérables « nitrates » et qui voudraient développer des pratiques agricoles (outillage, couverture des sols,...), expérimenter des systèmes de production et avoir une gestion des effluents d'élevages qui iraient au-delà des exigences réglementaires de base.

Les projets devront proposer et démontrer des solutions de gestion de l'eau qui répondent à l'ambition du programme d'interventions de l'Agence en termes d'innovation technique et de pérennité (ancrage dans la dynamique économique locale,...). **Ils devront répondre à des enjeux locaux de gestion de l'eau** et devront être élaborés en lien avec les structures locales de gestion de l'eau concernées et les collectivités territoriales (EPCI, syndicats de rivières, EPAGE, conseil général, conseil régional, ...) afin d'apporter une plus-value aux actions déjà en place sur ces territoires, notamment dans le cadre de contrats de rivières, contrat de territoire ou de SAGE.

Ils devront viser la qualité de l'eau, les économies d'eau et mettre en avant une dimension éducative.

Les partenariats globaux (CASDAR, FEADER entre autres) impliquant les différents acteurs concernés et assurant l'appropriation pérenne et efficace des enjeux, seront privilégiés : chambres d'agriculture, FREDON, CETA, GIEE, instituts de recherche, etc...

Les projets devront se dérouler de préférence sur une échelle pluriannuelle.

Ils pourront consister par exemple en des études de diagnostics, d'investissements matériels, de changements de pratiques ou de systèmes de production (agro-écologie voire agriculture biologique sur zones de captages, lutte contre les pollutions ponctuelles ou diffuses,...), etc.

Tant en matière d'économie d'eau que pour tous les intrants en général, les projets proposant une réflexion globale et des changements de pratiques ambitieux seront privilégiés : il s'agit de faire muter les fermes des lycées vers des systèmes d'exploitation moins consommateurs d'intrants et d'expérimenter les techniques favorisant la protection des sols et l'aménagement de bassin versant, etc.

Des exemples de projets éligibles sont proposés en annexe 3 de cette convention.

Un lien étroit sera établi entre les Parties afin de favoriser également les aides à l'expérimentation, en lien avec les organismes de recherche et organisme consulaires travaillant sur des projets complémentaires.

Les projets expérimentaux devront à moyen terme influencer sur la conduite de l'ensemble de l'exploitation du lycée.

AXE 2. INFORMER, SENSIBILISER, RESPONSABILISER LES APPRENANTS SUR LA GESTION DURABLE ET CONCERTÉE DE LA RESSOURCE EN EAU

De longue date, l'enseignement agricole conduit une pédagogie qui permet le passage des savoirs aux compétences et le passage de l'analytique au systémique en s'appuyant sur des situations réelles, au plus près des territoires.

La présente convention a vocation à accompagner **les initiatives pédagogiques des établissements en matière d'éducation à l'environnement et au développement durable**, visant à informer, sensibiliser, responsabiliser les apprenants sur la gestion durable et concertée de la ressource en eau et des milieux aquatiques, notamment par leur implication dans des démarches locales sur des zones à enjeux « eau » retenues par l'Agence.

Au niveau régional, les DRAAF signataires pourront associer l'Agence dans le cadre de l'élaboration des modules d'initiatives locales et/ou d'adaptation professionnelle des référentiels de formation proposés par les établissements et plus globalement tout module pédagogique à l'initiative de l'établissement.

En appui de ces actions de formation aux pratiques respectueuses de l'environnement, l'agence développe également un programme de conférences pédagogiques (6 thèmes différents) à destination des lycées généraux ou agricoles. Ces interventions sont disponibles gratuitement sur demande des enseignants en réservant sur le site dédié (www.conferences-eau-adour-garonne.com.)

AXE 3. IMPLIQUER LES APPRENANTS DANS LES PROJETS DE TERRITOIRES

L'implication des apprenants et des enseignants sur les territoires (AAC (aires d'alimentation de captage) ou plus largement PAT (plans d'action territoriaux) validés par l'Agence) pourra être recherchée

pour réaliser, en tout ou partie, des études/diagnostics, des analyses de démarche, de la communication, de l'animation et des bilans/propositions.

L'objectif est à la fois de donner une expérience nouvelle aux apprenants et d'apporter un regard indépendant et extérieur aux territoires, sur les enjeux prioritaires du programme d'actions, sur les implications nécessaires de certains partenaires, sur le manque de prise en compte de certains aspects du contexte ou des enjeux, etc.

AXE 4. INFORMER, COMMUNIQUER ET VALORISER LES BONNES PRATIQUES SUR LES TERRITOIRES

La présente convention a vocation à soutenir la valorisation des actions identifiées dans l'axe 1 prioritairement auprès des professionnels (agriculteurs et filières agricoles) et plus largement vers tous les publics pertinents au regard des enjeux traités dans les projets : professionnels en charge de l'entretien d'espaces verts, collectivités locales, jardiniers amateurs, jardinerie, etc.

Le réseau des exploitations agricoles des EPLEFPA comportent notamment quatre exploitations horticoles et deux exploitations aquacoles.

Les Parties s'attacheront à communiquer sur les différentes actions déclinées par région et à développer une valorisation spécifique des bonnes pratiques dans le domaine de l'agriculture et de l'aménagement de bassin versant, notamment celles menées par les exploitations et ateliers technologiques des établissements agricoles, vitrines de l'innovation. Tous les axes de la convention de partenariat seront valorisés par les Parties dans le cadre de leurs publications, de leurs opérations presse et de leurs événementiels (conférences, expositions, manifestations,...).

AXE 5. CREER ET DIFFUSER DES OUTILS PEDAGOGIQUES

La réalisation de modules éducatifs pédagogiques nécessaires à la réalisation des projets sera étudiée au cas par cas et fera l'objet ou non d'une convention d'aide financière. Une veille sur l'existant et sur les besoins sera menée. La mutualisation des outils créés doit être privilégiée.

Les créations de nouveaux outils seront à envisager en lien avec les plateformes régionales d'EEDD (Education à l'Environnement et au Développement Durable) et les DRAAF concernées. Les outils créés seront valorisés à large échelle auprès des différents publics concernés et des structures locales de gestion de l'eau.

Article 3 - Engagements des parties

La présente convention devra permettre aux parties d'articuler de façon cohérente, en fonction de la nature des actions, leurs ressources et leurs moyens.

Les parties s'engagent à participer aux instances de suivi et de mise en œuvre de la convention ainsi qu'à s'informer mutuellement des évolutions de leur mode d'intervention.

L'Agence de l'eau Adour-Garonne s'engage, sous réserve du respect des conditions de partenariat, à étudier le financement des opérations présentées et, le cas échéant, à apporter des aides selon les modalités de son programme d'intervention.

Les DRAAF signataires mobiliseront l'organisation nationale d'appui (dont les réseaux thématiques «Gestion et protection de l'eau», «Education pour un développement durable», les réseaux géographiques, les chargés de coopération internationale, d'éducation au développement durable et d'animation des territoires/exploitations en fonction dans les SRFD), ainsi que les personnes concernées en DRAAF afin de piloter la mise en œuvre opérationnelle des axes de coopération prévus par cette convention.

Par ailleurs, **les DRAAF signataires s'engagent à mobiliser les établissements EPLEFPA afin de développer les dispositifs prévus dans la présente convention.**

Article 4 - Pilotage et mise en oeuvre

Afin de permettre un pilotage stratégique d'ensemble des actions conduites en partenariat tout en favorisant un dialogue fécond entre les personnels concernés, il est mis en place **un dispositif de gouvernance de la convention.**

Le comité de pilotage est constitué des directeurs ou leurs adjoints des instances signataires de la convention. Il se réunit une fois par an (la visioconférence sera privilégiée) et plus si nécessaire pour faire le bilan de l'année écoulée et examiner les perspectives pour l'année suivante. Il validera les modalités des appels à projets en direction des EPLEFPA et des partenaires potentiels de l'enseignement agricole privé.

A mi-parcours de la période couverte par la convention, une première évaluation des actions mises en place et de la pertinence de la présente convention sera réalisée.

Article 5 - Durée et résiliation

La présente convention entre en vigueur à compter de sa signature et viendra à expiration le 31 décembre 2018. Au terme de cette période les parties pourront renouveler leur coopération ou mettre un terme à celle-ci. Un bilan général des travaux liés à l'application de la convention de partenariat sera établi.

Nonobstant les dispositions précédentes, cette convention pourra être résiliée par l'une ou l'autre des parties, moyennant un préavis de 6 mois, sans préjudice des partenariats locaux en cours qui seront exécutés selon les engagements pris ou soldés au prorata des actions effectuées.

Article 6 - Modification de la convention

La présente convention peut être modifiée par voie d'avenant signé entre les parties et à l'initiative de chacune d'elles.

Fait, à Toulouse le

**Le directeur général
de l'agence de l'eau Adour-Garonne,**



Laurent BERGEOT

**Le directeur régional
de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
Aquitaine**

François PROJETTI

**Le directeur régional
de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
Languedoc-Roussillon**

Philippe MERILLON

**Le directeur régional par intérim
de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
Poitou-Charentes**

Pascale CAZIN

**Le directeur régional
de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt.
Midi-Pyrénées - DRAAF du bassin Adour-Garonne**



Pascal AUGIER

**Le directeur régional par intérim
de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
Auvergne,**

Benoît JACQUEMIN

**La directrice régionale
de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
Limousin,**

Anne-Marie BOULENGIER

