

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

1- Enjeux et cadre des réformes de la politique de l'eau en France

En 2012, la Commission européenne dans un rapport portant sur la mise en œuvre de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour la politique communautaire dans le domaine de l'eau, dite aussi directive-cadre sur l'eau (DCE), recommandait aux Etats membres d'engager les réformes nécessaires pour adapter leur cadre juridique¹ aux objectifs catégoriques de bon état des masses d'eau² et de redimensionner, à cet effet, leur administration de l'eau. Cette évolution structurelle des cadres d'intervention des politiques de l'eau fut présentée comme une condition préalable à l'atteinte des objectifs environnementaux associés à chacune des masses d'eau.

Cette directive transposée en droit interne par la loi du 21 avril 2004³ a eu pour effet de bouleverser fondamentalement les bases de la gestion de l'eau en France : d'une obligation de diligence dite aussi de moyen, la France se trouve désormais dans l'obligation de parvenir au résultat défini au niveau européen selon un calendrier (trois cycles : 2010-2015, 2016-2021, 2022-2027), une méthode (fixation d'objectifs de qualité, classement des masses d'eau, rapportage) et des moyens spécifiques (plan de gestion et programme de mesures). La seule marge de discussion offerte aux Etats concerne les dérogations de délai ou d'objectif à l'obligation d'atteindre le bon état. Toute dérogation doit être justifiée dans le SDAGE : l'objectif peut être repoussé à 2021 ou 2027 pour des raisons de faisabilité technique, de coûts disproportionnés ou à cause des conditions naturelles ; les masses d'eau fortement modifiées (MEFM) et les masses d'eau artificielles (MEA) ne doivent pas atteindre le bon état écologique mais le bon potentiel écologique.

En France, en 2013, plusieurs missions d'évaluation de la politique de l'eau ont eu pour objet d'envisager notamment la traduction opérationnelle de cette recommandation européenne :

¹ Rapport de la commission au parlement européen et au conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE). Plans de gestion des bassins hydrographiques. Bruxelles, 14 Novembre 2012, COM(2012) 670 final

² Bon état écologique et chimique pour les eaux de surface, quantitatif pour les eaux souterraines. P. THIEFFRY, « La directive-cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en œuvre au fil de ...l'eau », AJDA, n°22/2007, p. 1182

³ JORF n° 95 du 22 avril 2004 page 7327 ; LOI n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

- deux missions parlementaires confiées par le Gouvernement au député du Gers, Philippe MARTIN, sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture⁴ et au député des Côtes d'Armor, Michel LESAGE, sur l'évaluation de la politique de l'eau⁵ ;
- une mission d'inspection technique relative au bilan à mi-parcours des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁶. Cette mission s'est notamment interrogée sur les évolutions envisageables dans l'intervention des agences ou des collectivités, notamment pour la gestion du grand cycle de l'eau.
- et, enfin, une mission de coordination de ces trois rapports devant permettre d'aboutir à des pistes d'évolution⁷.

Tous ces rapports ont apprécié, sous des angles différents, la pertinence de l'organisation administrative dans le domaine de l'eau et plus particulièrement la rationalité de son architecture pour répondre aux obligations communautaires. Plus précisément et opportunément, il s'agissait, d'identifier les moyens de remédier aux retards constatés dans la mise en œuvre des programmes de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole et de restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

Le « modèle français de l'eau »⁸ (dont il est question depuis la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la protection des eaux et à la lutte contre leur pollution) qui aurait inspiré la conception de la DCE a longtemps donné le sentiment que la France était particulièrement mieux armée que les autres Etats européens pour mener à bien la politique issue des orientations de cette directive.

Il faut bien admettre à la lecture des différents rapports que ce sentiment était illusoire comme l'avait d'ailleurs anticipé, en 2001, Pierre-Alain Roche, ancien directeur de l'agence de l'eau Seine-Normandie⁹. L'efficacité de l'organisation des acteurs de l'eau en France et la vérification plus particulièrement de leur capacité à assumer les obligations communautaires sont bien au cœur des propositions formulées dans le cadre de ces missions de réflexion.

⁴ Ph. MARTIN, « La gestion quantitative de l'eau en agriculture. Une nouvelle vision, pour un meilleur partage », Rapport au Premier Ministre Juin 2013 ;

⁵ M. LESAGE, « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité » Rapport au Premier Ministre, Juin 2013

⁶ J-J LAFITTE, E. LEFEBVRE « Evaluation à mi-parcours des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux » CGEDD, Oct. 2013.

⁷ A-M LEVRAUT, (Responsable opérationnelle), « Evaluation de la politique de l'eau. Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ? » Rapports du CGAAER, Ministère de l'écologie, du développement durable et de la mer, Septembre 2013

⁸ Voir notamment : J.-L. GAZZANIGA, J.-P. OURLIAC, X. LARROUY-CASTERA, Ph. MARC, Le droit de l'eau, 3ème éd., Litec 2011

⁹ P-A. Roche, « Les institutions françaises face à la directive-cadre européenne sur l'eau », Annales des Mines, 2002, p. 78 : « La directive cadre européenne sur l'eau semble, à première vue, généraliser au niveau européen une organisation de la gestion de l'eau d'inspiration française. Mais, en réalité, les efforts à fournir pour se conformer à l'esprit et à la lettre de la directive seront au moins, au vu des pratiques actuelles, aussi importants côté français que dans le reste de l'Europe ».

Pour comprendre le sens des orientations proposées au titre de la gouvernance de l'eau, il est sans doute nécessaire d'explorer le « modèle français de l'eau ». Cette appellation qui recouvre une organisation bicéphale de la politique de l'eau à l'échelle des bassins (Agence de l'eau et Comité de bassin)¹⁰ dissimule en réalité une complexité¹¹ rare du point de vue institutionnel. Sans doute, est-ce lié, pour partie, au fait qu'« en France, l'eau n'est pas gérée comme une compétence mais une multitude de compétences »¹², renvoyant du monde de l'eau l'image d'un échec institutionnel dépourvu de toute rationalité apparente. Le morcellement du système institutionnel français¹³ rend sinon impossible du moins rebutant la compréhension du schéma d'organisation de la politique de l'eau¹⁴. En effet, « tenter de dresser la carte administrative de l'eau en France est une gageure »¹⁵. La clarification et la rationalisation des compétences, d'aucun dirait de la gouvernance, participent d'un changement de méthode pour atteindre les objectifs communautaires et peut-être éviter le contentieux européen¹⁶.

2- Les fondements de l'administration de l'eau en France

L'administration de l'eau en France résulte pour l'essentiel des principes d'organisation issus de la loi de 1964, dont on vient de fêter le jubilé. Sur le plan institutionnel, cette loi constitue une loi matricielle qui a fait l'objet, au cours du temps, d'adaptations, sans toutefois remettre en cause ses principes directeurs :

- a) **La décentralisation technique** (ou fonctionnelle) a pour expression la création des agences de l'eau, établissement public de l'Etat. Leur nom est historiquement « agences financières de bassin »¹⁷ et leur rôle a longtemps été limité au domaine financier. « Les trois idées de base des agences de l'eau sont les suivantes : avoir une conscience de bassin, un objectif défini en commun, des moyens financiers adaptés à l'objectif »¹⁸. Pour Ivan Chéret, les agences de l'eau constituent véritablement « la clé de voûte de la loi ». Leurs missions ont été, à partir de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006,

¹⁰ J. FRANCOIS-PONCET « Organismes de bassin : un système qui a fait ses preuves » Annales des Ponts et Chaussées, n°87, 1998, p. 18.

¹¹ Y. JEGOZO, « La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau », AJDA 22/2007, p. 1195

¹² M. LESAGE, « 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 » Juin 2013

¹³ F. KELLER, « la France est au milieu du gué » - Rapport d'information de Mme Fabienne KELLER, fait au nom de la commission des finances n° 352 (2006-2007) - 27 juin 2007. L'auteur du rapport n'hésite pas à considérer que l'Etat finit par se trouver impuissant. M. LESAGE, « 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 » Juin 2013

¹⁴ P. LASCUMES et JP. LE BOURHIS, « Les politiques de l'eau : enjeux et problématiques », Regards sur l'actualité, Mai 1998

¹⁵ C. RIBOT, « Les collectivités territoriales et l'eau : dispersion des actions et éloignements des acteurs ? », BDEI n°539, Déc. 2007, p. 34

¹⁶ Fabienne Keller, « Changer de méthode ou payer : la France face au droit communautaire de l'environnement », fait au nom de la commission des finances n° 342 (2005-2006) – 10 mai 2006

¹⁷ J. F. THERY, « Les agences financières de bassin », CJEG, 1972, n°253, pp. 1-18.

¹⁸ Ibidem, p. 341.

élargies à d'autres missions. Ainsi, est-il désormais prévu que les agences de l'eau mettent en œuvre les SDAGE et les SAGE, en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques (C. env., art. L. 213-8-1). En outre, elles mènent une politique foncière de sauvegarde des zones humides (C. env. art. L. 213-8-2). Elles peuvent acquérir ou faire acquérir des parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole. Enfin, les agences de l'eau établissent des programmes pluriannuels d'intervention, qui mettent localement en œuvre les orientations de la politique nationale de l'eau conformément à l'article L. 213-9-1 du Code de l'environnement. Les grands domaines d'intervention des agences de l'eau pour la période 2013-2018 sont :

- les actions de connaissance, de planification et de gouvernance qui rassemblent l'acquisition des données, la prospective, la communication et le soutien aux acteurs nationaux et internationaux de la politique de l'eau. Les dépenses propres des agences de l'eau relatives à leur fonctionnement et au personnel sont rattachées à ce domaine.
- les mesures générales de gestion de l'eau dont l'application est invariante sur le territoire et visent à assurer la bonne application des textes français et européens.
- les mesures territoriales de gestion de l'eau qui viennent compléter les mesures nationales et sont motivées par la réalisation des objectifs de bon état de la directive-cadre européenne, la lutte contre les effets de la sécheresse et certaines mesures de prévention contre les inondations¹⁹.

b) La gestion par bassin versant : A la faveur de la loi de 1964, la « théorie de bassins fluviaux »²⁰ se trouve consacrée, pour la toute première fois dans l'histoire administrative française, comme principe et cadre d'organisation de la gestion de l'eau²¹. La ligne de partage des eaux est pour la première fois élevée au rang de critère de délimitation de circonscriptions administratives. « *Ainsi, tout en respectant les compétences des administrations établies l'application de la loi de 1964 renouvelle profondément le paysage institutionnel dans le domaine de l'eau* »²². La France fut donc partagée en six grands bassins hydrographiques : Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse. Le bassin s'affirmait comme cadre obligé de l'action de la politique de l'eau au nom de l'unité de la ressource en eau et la solidarité des usagers d'une même ressource. Le périmètre du bassin versant, rebaptisé district dans le cadre de

¹⁹ Arrêté du 26 février 2013 - JORF n°0058 du 9 mars 2013 p. 4267

²⁰ N. BROCC, La géographie des philosophes. Géographes et voyageurs français au XVIIIème siècle, Thèse Montpellier, 1972, Association des Publications près les Universités de Strasbourg. Fondation Baulig, Paris, Ophrys, 1975, p. 201.

²¹ I. CHERET « La politique de l'eau », p.340, L'aménagement du territoire 1958-1974, L'Harmattan, 1999 : « le cadre géographique : il y a eu au début des années 1960 un colloque à Nantes « est-ce que le bassin fluvial est un bon cadre d'aménagement du territoire ». La réponse sur l'aménagement du territoire a été négative : on a créé vingt-deux régions. La réponse a été positive pour l'eau ».

²² A. FENET « L'administration de l'eau en France. Aspects institutionnels de l'application de la loi du 16 décembre 1964 ». Revue administrative, 197, p. 384-396.

l'application de la DCE est, en outre, devenu le cadre de la planification de l'eau et des milieux aquatiques : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) introduit par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau. Plus récemment, le Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) introduit par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » a pour assise ce même territoire de l'eau.

c) La concertation institutionnalisée – La concertation entre les services de l'Etat, les élus locaux et les représentants des usagers de l'eau au sein des comités de bassin constitue le cadre d'expression d'une culture de bassin. Le comité de bassin est généralement présenté comme l'instance « politique » de l'eau ; il est désigné comme le « Parlement de l'eau » ayant pour objet historiquement d'être consulté sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun au bassin le concernant, sur les différends pouvant survenir entre les collectivités ou groupements intéressés et plus généralement sur toutes les questions faisant l'objet de la loi de 1964 (art. 13). Ses missions ont également été élargies au fil du temps. Il lui appartient désormais d'élaborer et de mettre à jour le SDAGE ; il organise la participation du public à l'élaboration de ce schéma. Il recueille les avis des différentes instances compétentes sur son projet de SDAGE (Comité national de l'eau). Le principe de concertation a été complété par celui de la participation.

d) L'autonomie financière - La loi de 1964 instaure un dispositif financier original qui s'appuie sur le mécanisme de redevances prélevées par les agences de l'eau. Ces dernières établissent et perçoivent sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt. Le mécanisme des redevances était applicable aux termes de l'article 1er de la loi de 1964 « aux déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matière de toute nature et plus généralement tout à fait susceptible de polluer ou d'accroître la dégradation des eaux... qu'il s'agisse d'eaux superficielles, souterraines, ou des eaux de la mer, dans les limites des eaux territoriales ». Depuis la LEMA de 2006, les redevances sont fondées sur le principe de prévention et le principe de réparation, et concernent la pollution de l'eau, la modernisation des réseaux de collecte, les pollutions diffuses, le prélèvement sur la ressource en eau, le stockage d'eau en période d'étiage, les obstacles sur les cours d'eau et la protection du milieu aquatique (C. env. art. L. 213-10 et suiv.).

e) Une maîtrise d'ouvrage publique à l'échelle des bassins versants – La loi de 1964 dans son article 16, avait prévu la création d'établissements publics spécialisés, placés sous la tutelle de l'Etat, ayant pour objet, dans un bassin ou fraction de bassin, un cours d'eau ou section de cours d'eau, ou dans une zone déterminée, la lutte contre la pollution des eaux, l'approvisionnement en eau, la défense contre les inondations, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau, des lacs et des étangs non domaniaux et des canaux et fossés d'irrigation et d'assainissement. Ces établissements publics devaient assumer, en pratique, la fonction de maîtres d'ouvrages des programmes d'actions définis à l'échelle des bassins versants. « *Le recours à la catégorie d'établissement public permet de résoudre le problème institutionnel du prolongement sur le terrain de l'exécution, de l'action financière des agences de*

bassins »²³. Il s'agissait pour l'agence de l'eau de disposer d'un « bras séculier » pour mettre en œuvre de façon opérationnelle les actions définies et programmées par les organismes de bassins représentés par le couple Comité de bassin - agence de l'eau. Ce troisième « pilier » institutionnel de la loi de 1964 ne fut jamais mis en place en raison notamment « *des contraintes imposées comme conditions de leur création et des résistances qu'elles n'auraient pas manqué de susciter parmi les collectivités locales concernées...et les services de l'Etat sans doute* »²⁴. Les difficultés rencontrées dans la mise en place des redevances des agences de l'eau peut également expliquer les préventions de l'Etat dans la mise en place de ce nouvel organisme.

L'équilibre institutionnel de la loi de 1964 sera pourtant rétabli, au moins sur le plan formel, avec la reconnaissance, en lieu et place de ces établissements publics de l'Etat, des structures labellisées établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)²⁵. L'article 16 de la loi de 1964 fut abrogé et remplacé par l'article 46 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Ces EPTB ont, par ailleurs, hérité des missions confiées aux communautés locales de l'eau par l'article 7 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau concernant la réalisation des objectifs arrêtés dans un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Cette disposition relative aux communautés locales de l'eau fut abrogée par la LEMA du 30 décembre 2006. Les dispositions relatives aux EPTB sont désormais codifiées à l'article L. 213-12 du code de l'environnement qui prévoit que : « Pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et pour contribuer à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin ». Le rôle et la place des EPTB a été redéfini par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles²⁶ dite loi « Métropole » ou MAPTAM dont on verra les implications plus bas.

²³ A. FENET, « Les établissements publics administratifs maître d'œuvre dans le domaine de l'eau », RR rur. 1972, p. 474.

²⁴ J. MARTINEZ, « Du droit de l'eau à la politique de l'eau », Droit et Villes, 1988, n°25, pp. 19- 36.

²⁵ La notion d'EPTB trouve son origine dans une proposition formulée par l'auteur en 1997 lorsqu'il travaillait au Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement de la Garonne (SMEAG) et fut reprise dans sa thèse de doctorat sur « les cours d'eau et le droit », Ph. MARC, éd. Johanet, Paris 2006.

²⁶ JORF n°23 du 28 janvier 2014 page 1562

3- Un schéma originel d'organisation complété...

a) Par l'affirmation du niveau national au nom d'un pilotage stratégique

Le Comité National de l'Eau a été jusqu'à la création du Ministère en charge de l'environnement en 1971, le seul représentant de la politique de l'eau au niveau national. A la faveur de la LEMA de 2006, le niveau national s'est affirmé comme niveau de pilotage des politiques de l'eau avec d'une part, la revalorisation du rôle du Parlement et, d'autre part, la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Le Parlement est désormais tenu de débattre, tous les six ans, des orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau et de fixer le plafond global de leurs dépenses correspondantes ainsi que celui de leurs contributions à l'ONEMA. Il lui appartient de définir les règles de l'assiette des redevances et d'encadrer le taux conformément à la Constitution. L'exécution du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau, faisant état des recettes et des dépenses, fait également l'objet d'un rapport annuel annexé au projet de loi de finances. La « nationalisation » de la politique de l'eau est, sans doute, plus directement ressentie par les agences de l'eau qui dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2014 ont subi un prélèvement de 210 millions d'euros sur leur fonds de roulement au profit du budget de l'État. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit également un prélèvement annuel de 175 millions d'euros pour les années 2015 à 2017.

L'Onema répondait à la nécessité de disposer au niveau national d'une expertise technique et scientifique sur l'eau. L'ONEMA constitue un organisme technique de référence sur la connaissance et la surveillance de l'état des eaux et sur le fonctionnement écologique des milieux aquatiques.

Le projet de loi relatif à la biodiversité prévoit d'intégrer les missions de l'ONEMA dans une Agence Française pour la Biodiversité.

b) Par l'affirmation d'une meilleure lisibilité du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre de la politique de l'eau

L'Etat est le principal responsable de la politique de l'eau en France, quelles que soient les échelles territoriales. Cette responsabilité a été expressément rappelée en 2010 par le Conseil d'Etat à propos du « grand cycle de l'eau » dans un rapport public intitulé « l'eau et son droit » : *« 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. [...] Le Conseil d'Etat recommande que l'ONEMA et les agences de l'eau soient moteurs dans cette démarche. L'Etat devra, dans la foulée, mettre en place une gouvernance adaptée pour la gestion de ce grand cycle, les agences de l'eau ne jouant pas encore pleinement ce rôle mais étant bien placées pour l'assumer »*²⁷.

Sur le plan formel, l'expression de cette responsabilité d'Etat s'est affirmée selon trois moyens :

²⁷ Conseil d'Etat, Rapport public, L'eau et son droit, p. 121.

1. une organisation ministérielle (centralisée) renforcée avec notamment la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) et de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR)...
2. une organisation décentralisée avec la création des agences de l'eau à l'échelle des districts ; et en 2006 avec la création de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) à l'échelle nationale.
3. une organisation déconcentrée avec la création du préfet coordonnateur de bassin²⁸, adossé à une administration technique dimensionnée à l'échelle des districts (DREAL de bassin, délégation de bassin).

c) Par la normalisation du « grand cycle de l'eau et l'affirmation du rôle des collectivités territoriales dans sa gestion

En 2010, pour la première fois, le Conseil d'Etat dans son rapport « l'eau et son droit » établit une distinction catégorielle entre le petit et le grand cycle de l'eau.

Le « petit cycle de l'eau » comprend techniquement l'alimentation en eau potable, l'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales urbaines. Ces domaines d'activités sont littéralement définis par le code général des collectivités territoriales et affectés aux communes et/ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à FP).

En revanche, le grand cycle de l'eau n'a pas fait l'objet d'une définition littérale. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM » ou « Métropole ») semble pouvoir s'analyser, avec l'émergence de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), comme une première étape de la normalisation du grand cycle de l'eau.

a) GEMAPI : la normalisation partielle du grand cycle de l'eau

A l'évidence, la normalisation du « grand cycle de l'eau » constitue, pour les années à venir, le véritable enjeu de la politique de l'eau. Le législateur n'a pas défini positivement cette nouvelle compétence. Techniquement, il s'est contenté de renvoyer les articles du Code général des collectivités territoriales relatifs aux EPCI à FP à un article du Code de l'environnement. La compétence GEMAPI est ainsi définie par un système de renvoi à l'article L. 211-7 du code de l'environnement et plus particulièrement les rubriques :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;

²⁸ Ph. SEGUR, « L'accroissement des pouvoirs du préfet dans le cadre de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 », Revue de droit rural, n° 218, décembre 1993.

Cette lecture du périmètre de la compétence GEMAPI semble être discutable au regard du texte de loi lui-même qui propose deux autres interprétations possibles du champ opérationnel couvert par cette nouvelle compétence et ce, à la lumière des écritures antagonistes de l'objet de la taxe éponyme.

En effet, le futur article L. 211-7-2 du Code de l'environnement esquisse une définition plus large de la compétence « GEMAPI » qui ressort à propos de la taxe facultative prévue pour mettre en œuvre cette nouvelle compétence. Ainsi, les collectivités compétentes peuvent l'instituer en vue du financement d'une ou plusieurs des missions mentionnées au I du même article, à l'exception des missions : 3° L'approvisionnement en eau et 6° La lutte contre la pollution. Autrement dit, la taxe « GEMAPI » peut être mobilisée pour les 10 rubriques de l'article L. 211-7.

On peut déceler dans cette lecture de la compétence une tentation voire une tentative d'assimiler la compétence « GEMAPI » à l'ensemble du grand cycle de l'eau. Cette version de « GEMAPI » ne peut évidemment pas prospérer.

Une lecture minimaliste est également rendue possible par la loi : « plus PI que GEMA ». L'objet même de la taxe « GEMAPI » réduit le périmètre de la compétence GEMAPI à la seule expression du risque « inondation », soit la rubrique 5° de l'article L. 211-7 relative à « la défense contre les inondations et contre la mer ». En effet, la loi précise que « 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 ». Étonnamment, dans le même temps, l'article 1530 bis du Code général des impôts prévoit que la taxe est destinée à « financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ». Avant même sa mise en œuvre, la sécurité juridique de cette future taxe est, dans son principe, fragilisée.

En réalité, la définition de la compétence « GEMAPI » ne peut se faire qu'au regard des obligations de résultats fixées sur chaque bassin versant résultant des grandes planifications dans les domaines de l'eau, des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (cf. schéma).

L'exercice de définition de cette nouvelle compétence se fera également à la lumière de la nouvelle responsabilité financière prévue par l'article 33 du projet de loi « nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTR) qui prévoit la participation des collectivités territoriales au paiement des amendes européenne résultant de la reconnaissance de manquements de la France à ses obligations communautaires lorsque ce manquement est constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée.

b) L'affirmation du rôle des collectivités territoriales dans la gestion du « grand cycle de l'eau »

Les auteurs du rapport d'évaluation à mi-parcours des SDAGE envisageaient 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 défailantes. 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 »²⁹.*

La loi « Métropole » a privilégié le scénario 2 en conférant une compétence aux collectivités territoriales du « bloc communal ». Avant cette loi de 2014, les collectivités territoriales ne disposaient d'aucune compétence reconnue et attribuée par la loi³⁰. 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 »*.³¹

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 défailants.

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)³².

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

²⁹ Ibidem

³⁰ J.-M. PONTIER, « Compétences locales et politiques publiques », RFAP 2012, n°141, p. 144.

³¹ CE, 13 juillet 1995, District de l'Agglomération de MONTPELLIER, n°140435

³² 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.

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.

L'enjeu des mois à venir est de parvenir à l'établissement d'un schéma d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) à l'échelle des bassins versants.

