

»» ORGANISATION TERRITORIALE

Les EPTB à la croisée

Les établissements publics territoriaux de bassin –ou EPTB– sont des outils dont l'efficacité tient à leur ancrage hydrographique. Mais le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles veut réorganiser les responsabilités sur le grand cycle de l'eau. Au risque de tout bouleverser.



En comparant l'organisation territoriale de la gestion de l'eau à un « costume d'Arlequin » lors du colloque des EPTB qui s'est tenu à Paris les 14 et 15 novembre dernier, Guy Pustelnik, directeur de l'EPTB Dordogne, n'aurait pu choisir une image plus évocatrice. Au sein d'un paysage émietté constitué d'une kyrielle d'intervenants sur le petit ou le grand cycle de l'eau, les EPTB apparaissent comme un ovni. Mal connus, parfois même mal compris et mal perçus, ils font pourtant partie des rares acteurs qui, avec les agences de l'eau et les CLE (les commissions locales de l'eau pilotant les Sage), donnent réellement corps au principe de la gestion de l'eau par bassin-versant.

Mais qu'est-ce exactement qu'un EPTB ? Juridiquement, c'est un groupement de collectivités prenant la forme d'une institution, d'un organisme interdépartemental ou encore d'un syndicat mixte. C'est la loi sur l'eau de 1964 qui avait imaginé un dispositif reposant sur trois types d'acteurs : les comités de bassin, les agences de l'eau et des établissements publics pouvant se porter maître d'ouvrage d'opérations à l'échelle du bassin-versant ou d'un sous-bassin. Ces derniers n'ont jamais été installés sur un plan institutionnel. Mais sur le terrain, des structures à l'échelle de bassins ou de sous-bassins ont vu le jour, souvent à l'initiative de départements, pour répondre à des enjeux particuliers, généralement mis en évidence par de

Certains EPTB font de la maîtrise d'ouvrage (notamment pour la restauration des cours d'eau) ou gèrent des ouvrages de prévention des inondations.

des chemins

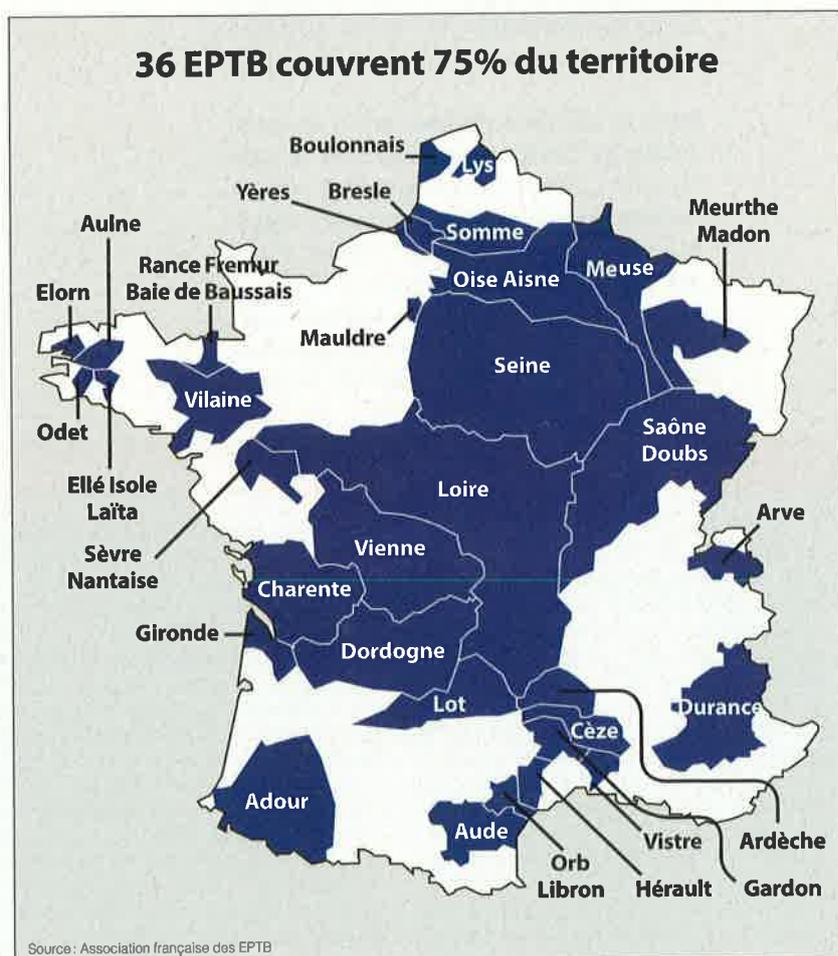
grands événements comme des inondations. Les EPTB ont été reconnus officiellement comme acteurs de la politique de l'eau dans le cadre de la loi Risques du 30 juillet 2003. Ce label est attribué par le préfet de bassin, sur la base d'un dossier démontrant que la structure candidate est capable de répondre aux dispositions de l'article L. 213-12 du code de l'environnement : « Faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau, la préservation et la gestion des zones humides. » Les lois Grenelle ont renforcé les missions des EPTB, les désignant comme structures d'animation à destination des Sage.

Trente-six EPTB couvrent aujourd'hui 75% du territoire français. Ils sont aussi différents qu'il est possible de l'être : en termes de statuts, d'organisation, de collectivités adhérentes, de personnel, de taille, de missions. Ils mènent des actions très hétérogènes sur leur champ de compétences. Concrètement, ces actions peuvent consister dans l'acquisition de connaissances (recherche, observatoires, expérimentations), l'accompagnement des collectivités (animation, guides techniques, assistance à maîtrise d'ouvrage sur l'eau, inondations ; urbanisme, foncier, agriculture), la planification et programmation d'actions (animation des Sage, des Papi, des stratégies locales de gestion des inondations, contribution aux plans grands fleuves), la sensibilisation, la communication. Certains font de la maîtrise d'ouvrage, notamment en matière de restauration de la morphologie et de la continuité des cours d'eau, ou gèrent des ouvrages de prévention des inondations.

« Nous sommes aujourd'hui à une période charnière pour les EPTB, estime Daniel Marcovitch, président de l'association française des EPTB. Il faut parvenir à gérer de manière cohérente et concomitante les défis

imposés par la directive-cadre sur l'eau, la directive inondations et la directive stratégie milieux marins. Pour cela, on a besoin plus que jamais de gestion par bassin-versant. »

Et justement, les cartes sont rebattues en matière de responsabilités sur le grand cycle de l'eau. Il faut faire émerger une organisation territoriale mieux profilée pour faire face au défi, mais sans trop bouleverser l'existant et sans ajouter une couche au mille-feuille. Un vrai casse-tête ! En toile de fond, il y a d'un côté des opportunités législatives que le gouvernement est pressé de saisir, dans le cadre de l'acte III de la décentralisation. De l'autre, il y a ceux qui pensent qu'il est urgent d'attendre en particulier la publication de textes importants à venir : projets de loi sur la biodiversité et d'avenir pour l'agriculture et stratégie nationale de gestion des risques d'inondation.



Une première mouture de l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique promettait le grand soir aux EPTB. Il donnait aux EPCI à fiscalité propre, en clair aux communautés et aux futures métropoles, une nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, mais imposait à ces acteurs de s'associer au sein d'un EPTB. Il exigeait un schéma d'organisation des EPTB dans chaque bassin qui devait aboutir à une couverture intégrale du territoire par des EPTB avant janvier 2017. Hélas pour ce type d'établissements, dans la deuxième version, l'idée de la couverture intégrale du territoire a disparu. Puis, le gouvernement a divisé le texte en trois parties. Les milieux aquatiques devaient être rattachés au troisième volet, à discuter après les municipales de mars 2014. Finalement, ils relèvent du premier volet de mesures, examiné depuis l'été : le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Mapam).

Dans sa dernière version, après seconde lecture au Sénat mi-octobre 2013, le texte reprend l'idée d'une compétence milieux aquatiques confiée aux communes, transférée de plein droit au 1^{er} janvier 2016 aux EPCI à fiscalité propre. Les EPTB sont mentionnés, puisque les intercommunalités « *pourront* » leur transférer ou déléguer tout ou partie de leurs compétences, mais ils

Les intercommunalités « *pourraient* » prochainement transférer ou déléguer tout ou partie de leurs compétences aux EPTB.



ne sont plus du tout mis en avant. Ce projet de loi dessine un schéma d'organisation théorique basé non pas sur deux, mais sur trois types d'acteurs : entre l'EPCI à fiscalité propre et l'EPTB, le texte accorde une reconnaissance à un nouveau venu. Il s'agit de l'Établissement public d'aménagement et

Saône et Doubs : la stratégie de la complémentarité

L'EPTB Saône et Doubs est un syndicat mixte créé en 1991, pour, à l'origine, répondre à des problèmes d'inondations. Labellisé EPTB en 2007, il couvre l'un des bassins-versants les plus étendus en superficie, après celui de la Loire et de Seine-Grands lacs. Il intervient dans la mise en œuvre des politiques globales d'aménagement (contrats de rivière, Sage), la prévention des crues (mise en œuvre du Papi), la biodiversité, la formation professionnelle, la sensibilisation des jeunes. Il développe une stratégie d'acquisition foncière pour protéger la ressource en eau. « *Dès le début, des collaborations avec les structures locales de gestion ont été recherchées : les syndicats et les premières*

structures intercommunales, à l'époque, sous forme de Sivom, se souvient Marc Forêt, le directeur. Mais bien sûr, nous étions le grand méchant loup. Notre positionnement a été d'opter pour une stratégie de complémentarité et de subsidiarité, par rapport aux actions locales. » L'EPTB a signé soixante-dix conventions de partenariat avec des syndicats de rivières locaux et des communautés de communes pour de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, des prestations réalisées à leur demande, etc. Il s'est aussi impliqué depuis vingt ans pour favoriser la réorganisation de l'intercommunalité dédiée à l'eau, réduite aujourd'hui à soixante-quinze structures locales de gestion sur le bassin-versant.



Chiffres clés de l'EPTB Saône-Doubs :
 2 700 communes, 3 000 000 habitants,
 30 000 km², 22 000 km de rivières, 10 départements,
 5 régions, 1/3 du bassin du Rhône,
 18 Sage, 55 collaborateurs.



Thames Water

de gestion de l'eau, l'Épage. L'objectif est de faire émerger un label sur le modèle de celui de l'EPTB, pour des structures opérationnelles, du type syndicat de rivière, calées sur un bassin ou une partie de bassin-versant (l'EPTB étant censé se situer à l'échelon au-dessus). Le texte n'impose pas de créer un Épage ou un EPTB. Il prévoit juste que le préfet coordonnateur de bassin peut identifier, dans le Sdage, des bassins ou sous-bassins qui justifient la création de l'un ou l'autre et engager lui-même, en l'absence de proposition deux ans après l'approbation du Sdage, la procédure de création. « *Mais cette disposition ne va pas assez loin* », regrette Daniel Marcovitch.

Pour compléter l'état des lieux sur le projet de loi Mapam, s'agissant du transfert aux EPCI à fiscalité propre de la gestion des ouvrages publics de protection contre les inondations ou submersions, il est prévu que les charges transférées par la Région ou le Département puissent faire l'objet d'une compensation financière dans le cadre



Mesurer et contrôler
pour y voir plus clair.



Ultrasons, radar ou piézomètre ?

C'est votre application, son environnement et vos besoins qui définissent la solution. Chez Endress+Hauser, nous disposons des trois technologies, d'un avis d'expert sans compromis et de développements permanents comme la **sonde de niveau à ultrasons FDU90** associée au transmetteur de terrain déporté Prosonic S FMU90.

- Economique : raccordement de 1-2 sondes par transmetteur
- Fiable : sonde à excellente dynamique de mesure
- Innovant : seulement 7 cm de distance de blocage
- Accessible : configuration directe sur le terrain, sans PC

www.fr.endress.com/fdu90

Endress+Hauser
3 rue du Rhin
BP 150
F - 68331 Huningue Cedex
Tél. : 0 825 888 001
Fax : 0 825 888 009
info@fr.endress.com

Endress+Hauser 
People for Process Automation

d'une convention. Les ouvrages appartenant à l'État seraient quant à eux transférés aux EPCI à fiscalité propre dans un délai de dix ans.

« Le constat est celui d'une situation hétérogène, avec des secteurs où les choses avancent, et d'autres où il n'y a pas de maîtrise d'ouvrage. Face à cette situation, une option aurait pu être la généralisation d'EPTB sur le territoire, mais la création de nouvelles structures ne va pas dans le sens de l'histoire », explique honnêtement Laurent Roy, directeur de l'eau et de la biodiversité au ministère de l'Écologie (Medde). Au contraire, la tendance est plutôt à la simplification. D'où l'idée de confier la compétence au bloc communal qui « garantit d'avoir partout les maîtres d'ouvrage capables de répondre à l'enjeu », précise le représentant du Medde. Le bloc communal

détenant la compétence en matière d'urbanisme, le ministère entend aussi, en réunissant les deux dans les mêmes mains, apporter de la cohérence à des politiques qui se sont longtemps ignorées. « Ces évolutions ne déstabiliseront pas les structures existantes, considère Laurent Roy. Au contraire, chacune a un rôle à jouer au sein d'un cadre articulé autour de trois étages cohérents, adaptable en fonction des situations. On trouvera ainsi des secteurs caractérisés par le seul niveau de base, et d'autres où il y aura aussi un Epage et/ou un EPTB. Dans ce cas, il faudra organiser la coopération, via l'adhésion des communes et EPCI à l'Epage et/ou à l'EPTB ».

Dans cette vision, très théorique, « les EPTB pourront être amenés dans certains cas à agir en tant que maître d'ouvrage, mais la fonction qu'ils auront surtout à endosser est celle "d'intégrateur" », précise Laurent Roy, qui s'affirme convaincu que chacun trouvera naturellement sa place. Pourtant, l'AFEPTB est vent debout contre ces dispositions. « Si la loi est votée en l'état, la cohérence de la gestion au niveau du bassin ne sera pas assurée », alerte Daniel Marcovitch. Le fait que la compétence milieux aquatiques soit dévolue aux intercommunalités n'est pas directement en cause. « Le problème, c'est l'absence de mise en cohérence et le risque d'effets contre-productifs en amont et en aval, si on laisse les communautés faire ce que bon leur semble, sans coordination, sans être fédérées pour assurer une action concertée au niveau du bassin », insiste-t-il. C'est vrai, l'adhésion à une structure supra-territoriale génère toujours des réticences chez les élus locaux : peur d'être noyé dans la masse, crainte de subir des décisions auxquelles on n'était pas favorable, doutes sur la participation au financement d'une structure dont on ne saisit pas forcément la valeur ajoutée... Si elles n'y sont pas incitées ou contraintes, il y a un risque que les intercommunalités ne rejoignent pas un Epage ou un EPTB. Par ailleurs, dans un contexte de disette budgétaire, elles peuvent choisir de se concentrer sur l'urgence et délaisser des volets importants en matière d'inondations : la prospective, la prévention,

L'AVIS DE...

Martial Saddier,
député de Haute-Savoie et président de l'EPTB Arve

« L'EPTB Arve : petit, mais costaud »



« Au démarrage, dans les années quatre-vingt-dix, il y a eu un contrat de rivière Arve, suite notamment à des problèmes de pollution. Ce contrat a donné lieu à 150 millions d'euros de travaux et à la création d'un Sivom. Progressivement, les compétences opérationnelles du syndicat se sont élargies, son territoire aussi, puis la structure a décroché le label EPTB. Nous avons fait prendre la compétence rivière à toutes les intercommunalités. Aujourd'hui, le périmètre du syndicat coïncide exactement avec celui du bassin-versant : cela donne vraiment une vision globale et rationnelle. Notre équipe réunit des compétences dont les intercommunalités n'ont pas les moyens, individuellement, de se doter : elle constitue notre force de frappe. J'espère que le conseil général et la Région nous rejoindront bientôt. Cet EPTB aux compétences très larges et cohérentes ne s'est pas construit en un jour : il a fallu deux générations d'élus très persévérants pour en arriver là. Maintenant, quand on vote l'engagement d'une action pour faire face à un problème, c'est souvent à l'unanimité. C'était loin d'être le cas à l'origine. Même simplement pour remplacer un ouvrage défaillant, on devait lutter, faire des études pour démontrer que là, vraiment, sans le moindre doute, il fallait absolument faire quelque chose. Ce modeste témoignage sur le chemin accompli pourra, je pense, rassurer de jeunes EPTB. »



Chiffres clés de l'EPTB Arve :
106 communes, 320 000 habitants,
2 164 km², 1 400 km de cours d'eau
permanents, 15 collaborateurs, dont
10 ingénieurs.

etc. « Pour ne pas risquer un morcellement de la politique de l'eau, le projet de loi doit réintégrer une exigence de couverture du territoire par les EPTB », réclame Daniel Marcovitch.

Au point que certains évoquent, très sérieusement, un risque de disparition de certains EPTB, avec ce que cela impliquerait en termes de gâchis de connaissances, de compétences et d'ingénierie. En effet, le projet de loi n'envisage l'EPTB que sous la forme d'un syndicat mixte. Il ignore carrément les ententes interdépartementales. Il peut s'agir d'un simple oubli amendable mais si ce n'est pas le cas, celles-ci seraient condamnées à évoluer en syndicat mixte ou à mourir. Financièrement, elles sont également menacées, car la création d'une compétence dévolue au bloc communal risque d'entraîner un retrait des départements. Les conséquences seraient dramatiques pour les

Si les EPCI ne s'impliquent pas en relais, il risque de ne plus y avoir personne pour financer les ouvrages de protection contre les inondations dont certains EPTB ont la charge.



EPTB Arne

ententes, dont ces derniers sont les principaux financeurs, et pénaliseraient même certains syndicats mixtes dans lesquels ils étaient présents jusque-là. Dans le pire des scénarios, si les EPCI ne s'impliquent pas en relais, il risque de ne plus y avoir

Débitmètre électromagnétique à insertion

HydrINS 2® & HydrINS 2 Mini®



- Idéal pour la mesure de faible vitesse
- Mesure du débit dans les deux sens
- Installation aisée sur un robinet de prise en charge
- Facilement démontable pour calibration
- Autonomie de 4 à 10 ans suivant les options

Chaines de mesure pour le cycle de l'eau

HYDREKA
www.hydreka.fr

Tél. +33 (0)4 72 53 11 53
e-mail:hydreka@hydreka.fr

Ce produit est disponible à la vente et à la location.

Carrefour des Gestions
Locales de l'Eau

Stand n°255

Financement : le maillon faible

La question d'un financement pérenne pour les interventions sur le grand cycle de l'eau, qui sont particulièrement onéreuses quand il s'agit de lutte contre les inondations, semble avoir été traitée négligemment. Le ministère se montre pourtant confiant. « Les capacités de financement existent entre le fonds Barnier, les agences de l'eau dont les missions et les redevances sont appelées à évoluer, et la nouvelle taxe », assure Laurent Roy. En effet, le projet de loi Mapam pose le principe d'une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, afin de financer les travaux. Le montant, plafonné à 40 euros par habitant, se répartirait entre les contribuables assujettis aux taxes foncières, d'habitation

et à la contribution foncière économique. Sa mise en place est toutefois largement jugée peu réaliste. « Je doute qu'elle ait plus de succès que la taxe pluviale », commente Daniel Marcovitch. « Tous les signaux montrent l'inacceptabilité d'une taxe supplémentaire, dans le contexte actuel », confirme Nicolas Portier. S'agissant du fonds Barnier, sa dotation est insuffisante au vu de la multiplication des Papi. « Mais les compagnies d'assurance ne voient pas d'un bon œil que ce fonds, alimenté par les primes d'assurances, ait été détourné de son objectif initial. Ils ne vont sans doute pas continuer longtemps à laisser faire », met en garde Bernard Barraqué, économiste et directeur de recherche au CNRS.



personne pour financer les ouvrages de protection contre les inondations dont certains EPTB ont la charge. C'est ce qui fait dire à Gérard Seimbille, président de l'EPTB Oise-Aisne, qui est une entente interdépartementale : « Demain, je donne les clés à qui ? On ne peut pas changer les règles brutalement et détruire des choses qui fonctionnent », défend-il.

Pour autant, il ne conteste pas que les EPTB ne peuvent pas faire l'économie d'une mutation. Pour conforter leur légitimité, il leur faut être plus cohérents. Pour les uns, cela passe par une révision de leur périmètre. De trop petits EPTB, sur un bout de rivière, ou incapables de se doter des compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, n'ont pas de sens. Tandis que de trop gros EPTB soulèvent des questions de proximité et de gouvernance. Pour d'autres, les statuts doivent être révisés et la composition élargie, notamment pour rassembler les acteurs déterminants que vont devenir les EPCI à fiscalité propre, sans oublier les syndicats de rivières et autres futurs Epage, les départements et les régions. L'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Nantaise vient de connaître une mue de ce genre : elle a été remplacée en 2013 par un syndicat mixte ouvert, comptant parmi ses membres quatre départements et sept syndicats de rivières.

Du côté des communes et des communautés, l'Association des maires de France et l'Assemblée des communautés de France, même si elles ne partagent pas du tout le même avis concernant la création de la nouvelle compétence, ont convergé dans leurs demandes : préciser le périmètre des nouvelles responsabilités et les financements. « L'AdCF est favorable sur le principe, car nombre de communautés interviennent déjà sur le grand cycle de l'eau. Et puis cela a du sens de faire le lien avec l'aménagement et l'urbanisme », relève Nicolas Portier, son secrétaire général. Ce que l'on ne voit pas se dessiner, c'est l'architecture de financement. « L'un des nœuds du problème, ce sont les quelques 3 000 km de digues qu'il est question de transférer aux intercommunalités, et dont beaucoup appartiennent au privé. Les maires mesurent-ils bien ce que cela implique ? », s'interroge Gérard Seimbille. « Qui d'autre que les EPTB pourra aider les intercommunalités à monter les dossiers complexes que nécessitent les interventions en terrains privés ? », enchaîne Guy Pustelnik. Le message est clair : attention à ne pas casser le jouet avant de se rendre compte qu'on en a besoin. Fabienne Nedey

Contacts ● AdCF, Nicolas Portier, tél. : 01 55 04 89 00. ● Association française des EPTB, Daniel Marcovitch, tél. : 01 43 40 50 30. ● EPTB Arve, msaddier@assemblee-nationale.fr ● EPTB Dordogne, epidor@eptb-dordogne.fr ● EPTB Oise-Aisne, Gérard Seimbille, tél. : 03 44 38 83 83. ● EPTB Saône et Doubs, Marc Forêt, tél. : 03 85 21 98 12. ● EPTB Sèvre Nantaise, adreillard@sevre-nantaise.com ● Medde, Laurent Roy, tél. : 01 40 81 21 22.