LETTRE D'INFORMATION - Avril 2023



Service d'aide aux collectivités proposé par l'OiEau sur les questions liées à l'eau potable, l'assainissement collectif et non collectif.

La Cour des Comptes évalue la gestion quantitative de l'eau

La Cour des comptes considère que l'organisation des acteurs publics de l'eau est inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau

Ce texte n'est pas une analyse du chapitre 6 rapport public annuel 2023 (mars 2023) de la Cour des Comptes qui concerne l'organisation de la gestion quantitative de l'eau. Il s'agit d'une synthèse qui, le plus souvent, reprend les formulations du rapport.

Le passage suivant du rapport public annuel 2023 (mars 2023) de la Cour des Comptes résume le chapitre 6 nommé « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau »

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

Bien que le style reste policé on comprend bien que, pour l'instant, la gestion quantitative des ressources en eau fait face à différents blocages et dysfonctionnements.

Le schéma ci-dessous, *bien que simplifié*, donne au lecteur une idée de la complexité engendrée par la multiplication des acteurs publics de l'eau

MINISTÈRES: élaborent Agriculture Règlements Santé Industrie préparent Énergie Assiette et fourchette Lois dont des taux des redevances/ transpositions fixent vote Au niveau textes UE plafond du produit **PARLEMENT** national notamment des redevances la DCE assure Au niveau élabore COMITÉ du bassin **SDAGE** DE BASSIN secrétai hydrographique arrête PRÉFET Arrêté anime anime iat. COORDONNATEUR d'orientation et finance de bassin **DE BASSIN AGENCE** DE L'EAU élabore Au niveau RÉGION **DREAL SRADDET** régional DE RÉGION anime COMMISSION 0 Au niveau élabore EPTB / SAGE du sous-bassin LOCALE 0 r versant DE L'EAU d 0 Arrêté n cadre / Arrêté de restriction arrête Au niveau DÉPARTEMENTS départemental DE DÉPARTEMENT en période de sécheresse Plan élabore coordonne MISEN de contrôle inter-services DDT SYNDICATS élaborent SCOT **EPCI** Au niveau intercommunal Schéma d'alimentation en eau potable Acteurs Outils

Schéma n° 1 : présentation simplifiée de la gouvernance de l'eau

Les différents points de difficultés sont ensuite abordés par le rapport.

Un État qui fixe les règles mais qui manque de cohérence dans l'action

L'État a un rôle incontesté : fixer le cadre législatif et règlementaire et assurer la police de l'eau. Cependant, « ses services déconcentrés manquent de moyens pour l'exercer. » La Cour avance que « les administrations de l'État ne partagent pas la même vision stratégique de la gestion des ressources hydrologiques du pays ».

En effet:

- « Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires privilégie l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau à l'échéance 2027.
- Le ministère chargé de l'agriculture entend pour sa part préserver les possibilités de prélèvement d'une agriculture confrontée à des épisodes de sécheresse plus fréquents et prolongés.
- Le ministère de la santé veille d'abord à la qualité sanitaire de l'eau potable. »
- Les ministères chargés de l'industrie et de l'énergie cherchent à préserver les intérêts de ces secteurs d'activité, qui connaissent des difficultés croissantes d'approvisionnement en eau conduisant à des pertes de production.

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

hydrographique s'étend plusieurs Au niveau local, un bassin sur régions administratives et territoire d'une région recouper plusieurs le peut bassins hydrographiques. A un niveau inférieur, un sous-bassin versant peut s'étendre sur plusieurs départements et le territoire d'un département être partagé entre plusieurs sousbassins versants.

De ce fait, les préfets de région et de département sont en lien avec plusieurs préfets coordonnateurs de bassin et doivent composer avec des réalités politiques locales diverses, voire contradictoires, qui sont autant de motifs d'apporter des solutions différentes dans un territoire administratif donné à des problèmes de même nature.

On peut noter une gestion différenciée des mesures de restriction sur un même sous-bassin versant.

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

L'introuvable collectivité territoriale cheffe de file

L'organisation administrative de la gestion du grand cycle de l'eau reste complexe.

La loi MAPTAM a attribué aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la nouvelle compétence de "gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations" (Gemapi) et la responsabilité de la mise en oeuvre d'une partie des actions de préservation du grand cyle de l'eau. La loi NOTRE a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions. Cependant, pas plus que ces derniers, le territoire des EPCI ne correspond à celui des sous-bassis versants qui constituent l'échelle pertinente d'une gestion de l'eau à la mesure des enjeux climatiques.

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

Les EPCI peuvent transférer ou déléguer aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) tout ou partie de leur compétence en matière de Gemapi et les départements ou les régions, qui exerçaient des missions dans ce domaine avant le 1er janvier 2018, peuvent continuer à intervenir sous réserve de la conclusion de conventions d'une durée maximale de cinq ans avec le ou les EPCI concernés.

Compétences GEMAPI

- L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique
- 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

Compétences hors GEMAPI

L'approvisionnement en eau potable

3

La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols 4

5 La défense contre les inondations et contre la mer

La lutte contre la pollution

6

La protection et la conservation 7 des eaux superficielles et souterraines

8 La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines

Les aménagements hydrauliques 9 concourant à la sécurité civile

10

L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants

La mise en place et l'exploitation **11** de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques

L'animation et la concertation 12 dans les domaines de la prévention du risque d'inondation ainsi que 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

L'intervention de tous les niveaux de collectivités locales

Comme indiqué précédemment, la politique de l'eau ne fait plus partie des compétences générales des départements et des régions. Cependant, tous les niveaux de collectivités locales interviennent dans la gestion de l'eau. De nombreux sont des acteurs historiques de la politique de l'eau. Ils peuvent, par ailleurs, apporter une aide financière technique et aux communes et leurs groupements. lls jouent également un rôle dans l'émergence de syndicats d'alimentation en eau potable au périmètre départemental. La plupart des agences de l'eau déplorent le retrait des départements, en particulier financier, alors que les besoins sont croissants.

La cour rappelle la nécessaire planification de la politique de l'eau dans les sous-bassins hydrographiques. Si les Sdage pour la période 2022-2027 ont été adoptés dans tous les bassins hydrographiques, la carte de France des Sage reste très incomplète.

En outre, la carte de France des Sage ne coïncide pas avec celle des sous-bassins confrontés à des problèmes qualitatifs et quantitatifs de ressource en eau, même si elle la recoupe en partie. Faute de Sage élaborés par les parties prenantes à l'échelle d'un sous-bassin hydrographique, les orientations données par les Sdage risquent de n'être qu'une pétition de principe.

Si elle est une condition nécessaire, l'existence d'un Sage n'est parfois pas suffisante pour assurer la mise en œuvre du Sdage. L'interaction des masses d'eau nécessite, en effet, une collaboration entre les structures porteuses de Sage de plusieurs sous-bassins.

Proposition: renforcer l'influence des commissions locales de l'eau (CLE)

L'identification ou la création d'organismes locaux chargés de la politique de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin conforte le rôle de la CLE, chargée d'élaborer le schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Il s'agit donc d'un préalable indispensable au renforcement de son influence. Mais pour que la CLE soit elle-même identifiée comme un acteur incontournable de la politique de l'eau, d'autres évolutions peuvent être recommandées.

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

Les commissions locales de l'eau devraient systématiquement être associées aux décisions de mise en œuvre des Sage, ou à la rédaction des contrats territoriaux qui les mettent en œuvre. Par ailleurs, les CLE sont perçues comme des acteurs dont le travail se limite à la gestion structurelle de la ressource en eau. En pratique, la gestion de crise prend souvent le pas sur la gestion structurelle qui n'a pas permis d'éviter le recours à des mesures de restriction des prélèvements.

C'est alors le préfet qui intervient, en s'entourant le plus souvent d'un comité ad hoc distinct de la commission locale de l'eau. C'est pourtant l'avis de celle-ci qui avant la décision administrative. être recueilli Enfin, l'avis des CLE sur les documents d'aménagement du territoire intéressant leur sous-bassin être obligatoirement sollicité et rendu public, dans la mesure où ils ont un impact direct sur la qualité et la disponibilité de l'eau.

Instaurer une consultation obligatoire des commissions locales de l'eau, permettant de s'assurer du respect par les SCoT, PLU et PLUi de l'obligation de compatibilité vis-à-vis des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, favoriserait une approche intégrée de la gestion de l'eau et la cohérence de l'action publique. Cela donnerait également plus de portée aux Sage et augmenterait la probabilité d'atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau.

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

"Une décentralisation effective responsabilités contribuerait à plus des clarifier, pour les citoyens, la responsabilité des différents intervenants dans la gestion de cette politique publique essentielle. Il convient de dépasser les inconvénients résultant de la discordance entre la carte des bassins et sous-bassins hydrographiques et celle des services de l'État et des organismes locaux participant A la gestion de l'eau. C'est pourquoi, [...] la Cour adresse au ministère de l'intérieur et des outre-mer et au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires les recommandations suivantes : promouvoir l'élaboration de Sage dans chaque sous-bassin versant (2024) ; promouvoir, dans l'ensemble des territoires, la constitution d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et d'établissements publics territoriaux de bassin favorisant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants ; adosser les commissions locales de l'eau aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou établissements publics territoriaux de bassin et renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance."

La mise en place opérationnelle et l'estimation de l'impact que ces mesures auront restent à venir.

Référence :

Le rapport public annuel (RPA) 2023 de la Cour des comptes :

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



Pourquoi s'abonner au site eaudanslaville?

Pour faire face à la complexité de la gestion du cycle de l'eau par les acteurs locaux et aux évolutions du droit de l'eau ou encore des aspects institutionnelles et techniques, vous pourrez disposer de synthèses, de conseils pratiques et d'analyses sur de nombreux sujets :

- Gestion des services publics locaux
- Droit et règlementation
- etc.

Eaudanslaville vous propose plusieurs rubriques, certaines sont marquées d'un cadenas : elles sont réservées aux membres abonnés.

Abonnez-vous!

