

Structuration de la gestion des milieux aquatiques en Rhône-Alpes

Avec le soutien de :



En partenariat avec :



Rhône-Alpes ^{Région}

SOMMAIRE

TABLE DES ILLUSTRATIONS	3
GLOSSAIRE	4
NOTE INTRODUCTIVE	5
OBJECTIFS ET CONTENU DE L'ETUDE	8
MÉTHODOLOGIE	9

1^{ère} partie : La gestion de l'eau et des milieux aquatiques en Rhône-Alpes : une organisation territoriale pertinente et efficace 10

A - Un territoire largement couvert par des structures agissant à l'échelle du bassin-versant

- 1 - Une prédominance des syndicats mixtes
- 2 - Une nouveauté législative : le label EPTB
- 3 - Des structures aux origines variées
- 4 - Une région avec peu de territoires orphelins

B - L'exercice de compétences nécessaires à l'atteinte des objectifs du SDAGE et de la DCE

- 1 - Des missions réelles et diverses pour une compétence juridiquement « inexistante »
- 2 - La gestion équilibrée de la ressource en eau compétence obligatoire des EPTB
- 3 - La gouvernance territoriale fondement de la gestion concertée de l'eau
- 4 - Des moyens financiers et humains divers
- 5 - L'implication des conseils généraux dans la gestion des milieux aquatiques

2^{ème} partie : une nécessaire redéfinition du statut des structures de gestion 32

A - Une incertitude quant au périmètre d'intervention de la structure

- 1 - Des périmètres et statuts qui évoluent dans le temps
- 2 - La redistribution des périmètres par les EPTB

B - Un manque de lisibilité des compétences des structures, facteur de risque

- 1 - Les statuts des structures gestionnaires mal définis
- 2 - Une première réflexion sur une détermination réglementaire des compétences des structures avec l'EPTB

C - Des ressources financières fragiles au regard des missions à réaliser

- 1 - Un financement peu adapté aux missions des structures gestionnaires
- 2 - Deux pistes de consolidation des ressources financières

D - Une réflexion en cours à l'échelle nationale pour une refonte générale du statut des structures gestionnaires de milieux aquatiques : le statut d'EPAGE

Conclusion / Ouverture 46

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Les formes juridiques des structures publiques gestionnaires de milieux aquatiques	11
Figure 2 : Répartition des formes juridiques des 91 structures gestionnaires de milieux aquatiques en Rhône-Alpes au 1 ^{er} janvier 2012, porteuses ou non de procédures de gestion	12
Figure 3 : Évolution de la nature juridique des structures porteuses de procédures contractuelles.....	12
Figure 4 : Les outils de gestion des milieux aquatiques en 2012.....	18
Figure 5 : Représentation des données géographiques à partir de BANATIC.....	19
Figure 6 : Compétences en fonction des types juridique des structures.....	21
Figure 7 : Nombre d'agents par type de métiers en Rhône-Alpes (2011)	27
Figure 8 : Nombre d'agents par structures en 2011	28
Figure 9 : Type de mutation d'une catégorie d'EPCI vers une autre.....	32
Figure 10 : EPCI du bassin versant du Doubs	33
Figure 11 : Structure porteuse et SAGE	35

GLOSSAIRE

ARRA : Association Rivière Rhône Alpes

BANATIC : Base nationale d'informations sur l'intercommunalité

CLE : Commission locale de l'eau

DCE : Directive cadre sur l'eau

EPAGE : Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPTB : Établissement public territorial de Bassin

ICPE : Installation classée pour l'environnement

IOTA : Installations, ouvrages, travaux et activités soumis aux dispositions de l'article 10 de la loi sur l'eau

LB : Loire Bretagne

LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques

PAPI : Programme d'action de prévention contre les inondations

PLU : Plan locaux d'urbanisme

RMC : Rhône Méditerranée et Corse

RRGMA : Réseau régional des gestionnaires des milieux aquatiques

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple

SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique

NOTE INTRODUCTIVE

Les conséquences d'une mauvaise gestion des milieux aquatiques sont nombreuses : aggravation des inondations, déstabilisation d'ouvrages d'art, abandon de captages pour l'alimentation en eau potable, interdiction de baignade, baisse de fréquentation des cours d'eau, disparition de certaines espèces animales ou végétales inféodées au milieu aquatiques, ... Ces dysfonctionnements résultent souvent de phénomènes locaux et sont généralement appréhendés à l'échelle du sous bassin versant.

Il est admis que les bassins versants représentent l'échelle géographique pertinente de gestion de l'eau, mais ils ne correspondent que très rarement au découpage administratif classique de type commune/département/région. Aussi, à ces niveaux administratifs, se sont donc rajoutées des structures de gestion au périmètre d'action calé sur celui du bassin hydrographique pour agir de façon cohérente et efficace.

La gestion des milieux aquatiques s'exerce principalement au sein de syndicats de rivière intercommunaux ou de syndicats mixtes créés à l'échelle du bassin versant. Plus rarement, elle est assurée par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de type communauté de communes, d'agglomération ou urbaine, et de manière plus exceptionnelle encore par des Conseils Généraux.

Les syndicats de rivière ont un large domaine d'activité. Ils mènent des opérations de restauration et d'entretien des cours d'eau. Ils élaborent des stratégies spécifiques aux enjeux de l'eau de leur territoire, coordonnent et/ou réalisent des programmes d'action partagés par les différents acteurs locaux (propriétaires riverains, associations, fédérations de pêche...), assurant ainsi un travail de proximité, en concertation grâce à l'instauration d'une gouvernance indispensable à la mise en œuvre d'une gestion cohérente et partagée (Comité de Rivière ou Commission Locale de l'Eau). Ces structures portent également la grande majorité des démarches opérationnelles de type contrat de rivière ou contrat territorial, ainsi que des démarches de planification réglementaire de type Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). En Rhône-Alpes, 95 % du territoire est couvert par de telles procédures, tout stade d'avancement confondu.

La pertinence de l'échelle territoriale de ces structures conduit à ce que de plus en plus de missions leurs soient confiées : gestion d'aménagement intéressant la sécurité publique, élaboration et mise en œuvre des Plan d'Action et de Prévention des Inondations (PAPI), animation des procédures de gestion des espaces naturels (Natura 2000). Leur implication dans la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et dans l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) s'est amplifiée. Elles sont sollicitées pour des avis concernant les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)... En une quinzaine d'années, elles sont devenues des acteurs à part entière de l'aménagement du territoire.

Les acteurs institutionnels de la politique de l'eau sont conscients de cette réalité comme le prouve l'état des lieux effectué dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE, qui

rappelle qu'une gestion à l'échelle locale des milieux aquatiques et de l'eau conditionne fortement la réussite de la mise en œuvre de la DCE.

De même, selon l'orientation fondamentale n°4 du SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2010-2015, « *les structures porteuses de ces démarches (SAGE et contrats de milieux), menées le plus souvent à l'échelle des sous-bassins versants, constituent les relais essentiels pour la mise en œuvre de la politique de l'eau* ». Le SDAGE Loire-Bretagne donne également beaucoup d'importance aux SAGE et aux CLE dans la mise en œuvre de ses orientations. Pour renforcer la gouvernance locale dans le domaine de l'eau, le SDAGE et la DCE préconisent de conforter la place des structures de gestion par bassin versant dans le paysage institutionnel et d'assurer leur pérennité.

En parallèle, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales poursuit le mouvement de réforme de l'administration territoriale. Le titre III de la loi vise un triple objectif :

- ✓ achever la carte intercommunale : couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et suppression des enclaves et discontinuités territoriales,
- ✓ rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre existants,
- ✓ simplifier l'organisation existante par la suppression des syndicats devenus obsolètes.

Cette rationalisation intéresse notamment les structures intervenant dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

La circulaire du 27 décembre 2010 préconise l'utilisation par les Préfets de la base nationale d'informations sur l'intercommunalité (BANATIC) pour identifier et recenser les compétences des syndicats. Elle met à disposition des informations sur le périmètre, le mode d'organisation, le mode de financement ainsi que les compétences de tous les groupements de collectivités territoriales (sauf les ententes interrégionales et interdépartementales).

Les propositions de Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) ont donc été réalisées à partir de cette base de données. Elle possède toutefois un caractère imprécis, voire incomplet, notamment en ce qui concerne les compétences exercées par les structures de gestion des milieux aquatiques, le plus souvent signalées comme « *Hydraulique* » et/ou « *Autres actions environnementales* ».

Or, les missions réellement exercées par ces structures ainsi que les démarches partenariales qu'elles animent, bien que centrées sur la « gestion et l'aménagement de cours d'eau », sont multiples et répondent toujours à un objectif d'intérêt général.

Par ailleurs, toujours dans cette optique de rationalisation de la structuration de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, la loi Grenelle 2 n°2010-788 du 12 juillet 2010 prévoit de renforcer la place des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) en confortant leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE.

Le législateur prévoit donc à terme d'élargir les critères d'éligibilité au label d'EPTB. Les critères actuels de définition vont de ce fait devoir être revus, ce qui implique de disposer d'un état des lieux précis de la structuration des gestionnaires de milieux aquatiques sur le territoire.

Depuis 2007, l'Agence Régionale Pour l'Environnement Provence Alpes Côte d'Azur (ARPE PACA), par l'intermédiaire du Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux aquatiques (RRGMA), s'interroge sur les conséquences de cette rationalisation pour les structures locales de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Des groupes de travail régionaux ont émergé et une étude approfondie des structures de PACA a été réalisée entre 2009 et 2010.

Aujourd'hui, dans un contexte de réforme des collectivités, la réflexion sur la structuration de la gestion de l'eau s'étend à l'échelle nationale et l'Association Rivière Rhône Alpes (ARRA) a décidé d'y prendre part. Cette association anime depuis 1999 le réseau régional des acteurs de la gestion globale des milieux aquatiques et de l'eau. En 2012, elle comptait plus de 300 adhérents dont 62 structures de gestion des milieux aquatiques.

À la demande de ses adhérents et avec le soutien des partenaires techniques et financiers, l'association a engagé une réflexion sur les impacts de la réforme des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Dans un premier temps, un courrier a été envoyé à chaque Préfet de la Région Rhône-Alpes pour lui présenter les structures locales de gestion de l'eau et des milieux aquatiques de son territoire ainsi que leurs spécificités.

Dans un second temps, l'ARRA a souhaité alimenter les réflexions sur la gouvernance de l'eau. C'est dans ce contexte que s'inscrit cette étude sur la structuration des acteurs de la gestion locale des milieux aquatiques et de l'eau en Rhône-Alpes.

Le Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques de la région Provence Alpes Côte d'Azur (RRGMA PACA) a réalisé une étude conséquente à ce sujet. Il s'agit d'une expertise technique et juridique en vue de conforter la place des structures locales de gestion de rivières et de bassins versants et d'optimiser l'organisation de la gestion locale de l'eau. Nous vous invitons à la consulter car elle est très complète. L'étude et sa synthèse sont téléchargeables sur le lien suivant :

http://www.rrgma-paca.org/docs/infos/docs/20120613_webrapportcompletEPAGE.pdf

OBJECTIFS ET CONTENU DE L'ÉTUDE

La présente étude a pour objectif de fournir une meilleure connaissance des structures locales intervenant dans la gestion des milieux aquatiques en Rhône-Alpes.

→ État des lieux des structures gestionnaires des milieux aquatiques

Un état des lieux a tout d'abord été réalisé, afin de recenser de manière exhaustive l'ensemble des structures présentes en Rhône-Alpes. Les formes juridiques, le personnel employé, les financements et les compétences de chacune ont été consignées. Ce document vise également à préciser les compétences signalées dans la base de données BANATIC¹ sous la dénomination « *Hydraulique* » et/ou « *Autres actions environnementales* » par un ensemble de compétences plus détaillées et correspondant plus précisément aux actions exercées par ces structures. Une fiche de synthèse a été réalisée pour chacune des structures. Elles sont regroupées dans un document en ligne sur www.riviererhonealpes.org.

→ Analyse de la structuration de la gestion de l'eau

À partir de cet état des lieux, une analyse de la structuration actuelle de la gestion de l'eau a été menée pour mettre en exergue la réalité du fonctionnement des structures de gestion, l'importance du travail qu'elles effectuent et les éventuelles difficultés qu'elles rencontrent. Une connaissance plus détaillée de l'organisation de ces structures locales et de leur fonctionnement devrait permettre aux pouvoirs publics d'ajuster les réformes en cours en prenant mieux en compte les besoins (territoires et compétences) pour une structuration plus efficace et mieux adaptée aux enjeux actuels.

¹ BANATIC est la BAse NATionale d'informations sur l'InterCommunalité en France. BANATIC met à disposition des informations sur tous les groupements de collectivités territoriales portant sur leur périmètre, leur mode d'organisation et de financement ainsi que leurs compétences.

MÉTHODOLOGIE

L'étude a été pilotée par un groupe de travail composé de représentants de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse, de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, de la Région Rhône-Alpes, de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Rhône-Alpes ainsi que de gestionnaires de milieux aquatiques.

→ **Choix des structures concernées par l'étude :**

La présente étude prend en compte les structures de gestion de l'eau de type Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou non :

- ✓ dont une partie au moins de leur territoire est située en Rhône-Alpes,
- ✓ qui disposent de personnel salarié,
- ✓ qui exercent une compétence dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Les Conseils Généraux ont également été intégrés à l'étude.

Les structures de forme associative telles que les Conservatoires Régionaux d'Espaces Naturels (CREN) ou encore la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) ont en revanche été exclus de l'étude bien qu'elles puissent porter des procédures de gestion de l'eau.

Par ailleurs, ce travail a été réalisé au moment de la parution des premiers Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI). Ainsi, malgré le soin apporté à cette étude, des fusions ou dissolutions de syndicats prescrites par ces schémas ont pu intervenir sans que ces modifications récentes n'aient été prises en compte.

1^{ÈRE} PARTIE

LA GESTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES EN RHÔNE-ALPES : UNE ORGANISATION TERRITORIALE PERTINENTE ET EFFICACE

A - Un territoire largement couvert par des structures agissant à l'échelle du bassin-versant

Les structures de gestion de l'eau ont des statuts et des compétences très divers. En 2006, elles ont fait l'objet d'une analyse qui reste largement d'actualité (Analyse des compétences et du statut juridiques des structures porteuses de contrats de rivières et de SAGE. ARRA, 2006).

Pour mémoire nous rappellerons simplement que ces structures se divisent en deux catégories selon qu'elles disposent ou non d'une fiscalité propre.

Parmi les structures de la première catégorie on distingue des syndicats dits mixtes composés de communes, de leurs groupements et d'autres établissements publics ou des syndicats de communes, qui regroupent uniquement des communes.

Dans la seconde catégorie, se trouvent les communautés de communes, d'agglomération et urbaines. Les détails sont présentés en annexe 1.

La figure ci-dessous présente les différentes formes des structures publiques gestionnaires des milieux aquatiques.

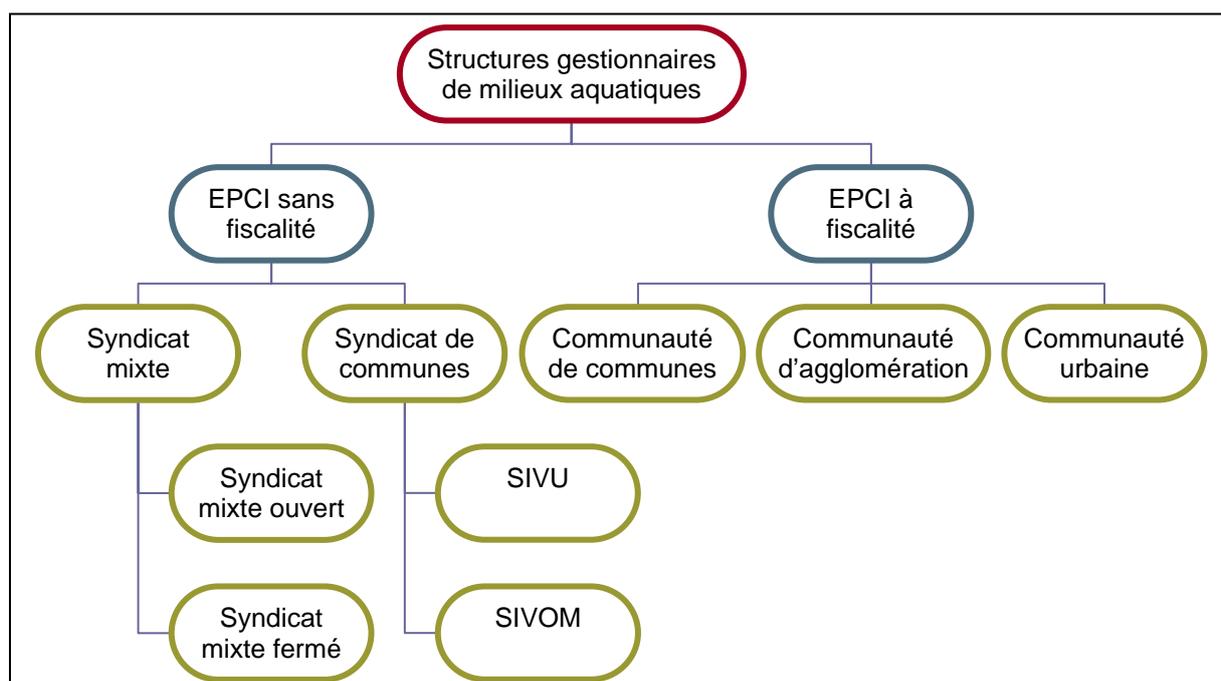


Figure 1 : Les formes juridiques des structures publiques gestionnaires de milieux aquatiques

1 – Une prédominance des syndicats mixtes

En Rhône-Alpes, la gestion de l'eau et des milieux aquatiques est assurée principalement par des syndicats de rivière : 68 syndicats mixtes ou intercommunaux sur les 91 structures gestionnaires recensées au 1^{er} janvier 2012 (figure 2).

Parmi les syndicats de rivière, on constate une prédominance des syndicats mixtes : 47 syndicats mixtes contre 21 syndicats de communes. Les EPCI à fiscalité propre (20) en charge des milieux aquatiques sont aussi nombreux que les syndicats de communes. Deux départements assurent également directement des missions en lien avec la gestion des milieux aquatiques.

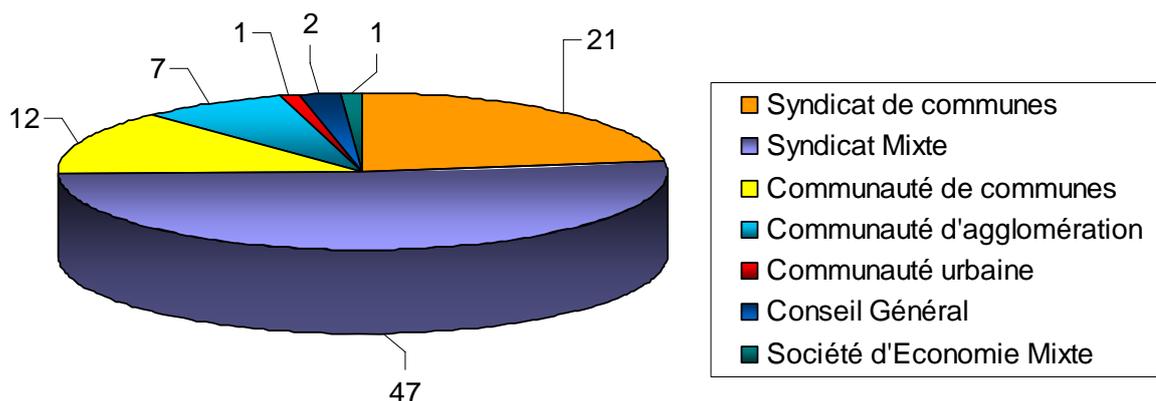


Figure 2 : Répartition des formes juridiques des 91 structures gestionnaires de milieux aquatiques en Rhône-Alpes au 1er janvier 2012, porteuses ou non de procédures de gestion

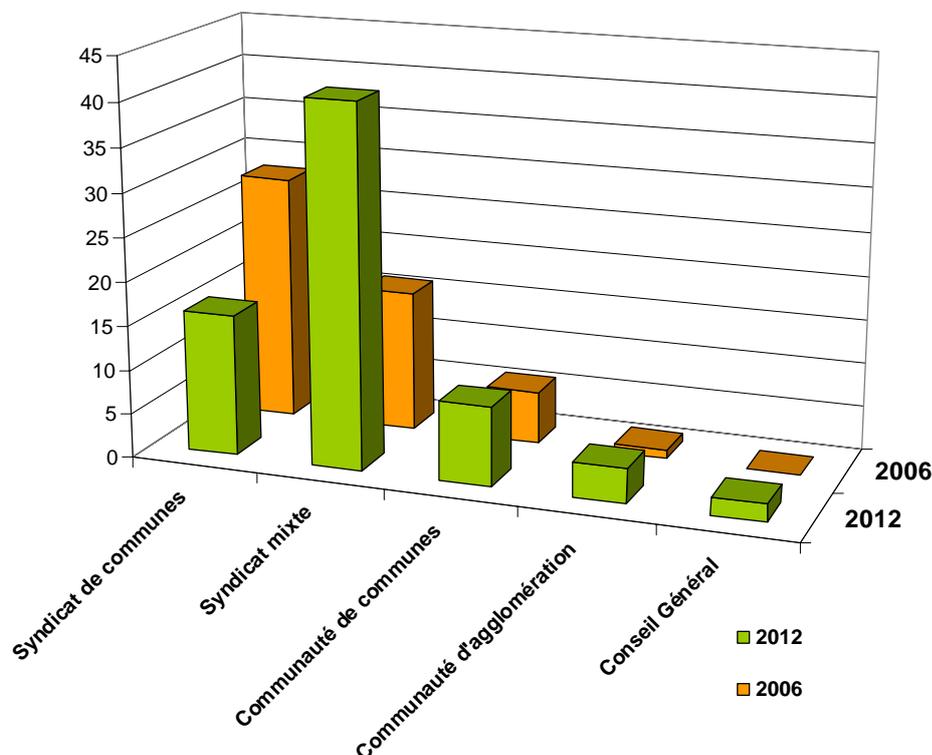


Figure 3 : Évolution de la nature juridique des structures porteuses de procédures contractuelles

En 2012, 72 structures sur les 91 recensées portent des procédures contractuelles et/ou de planification (contrats de rivière, de milieux ou SAGE) quel que soit le stade d'avancement. En 2006, elles étaient 51².

En 2006, on relevait une prédominance des syndicats (86 %) et notamment des syndicats de communes (figure 3) : 28 syndicats de communes, 16 syndicats mixtes, les EPCI à fiscalité propre ne représentant que 14 % des structures porteuses : 6 communautés de communes et 1 communauté d'agglomération.

En 2012, les syndicats restent prédominants (79 %) mais la répartition s'est inversée : 41 syndicats mixtes, 16 syndicats de communes. La proportion d'EPCI à fiscalité propre augmente légèrement (21 %) : 4 communautés de communes, 9 communautés d'agglomération et 2 conseils généraux.

Ce graphique montre :

- ✓ que les syndicats restent actuellement les structures les plus cohérentes pour assurer la gestion des milieux aquatiques.
- ✓ que les syndicats de communes ont évolué sous l'impulsion des élus locaux vers des syndicats mixtes pour intégrer les EPCI à fiscalité propre, produits de la réforme des collectivités territoriales.

2 - Une nouveauté législative : le label EPTB

Les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) sont nés de la loi risque de 2003. Ils ont fait l'objet d'une redéfinition dans l'article L. 213-12 du Code de l'environnement. Le cadre réglementaire des EPTB ne semble pas encore définitif et fait régulièrement l'objet d'évolutions.

Article L213-12 du Code de l'environnement

*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**.*

Cet organisme public est constitué et fonctionne, selon les cas, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales régissant les établissements constitués en application des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 ou des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du même code.

Le préfet coordonnateur de bassin, à la demande des représentants des collectivités territoriales de la commission locale de l'eau prévue par l'article L. 212-4, étudie la possibilité de constituer un établissement public territorial de bassin et leur en rend compte. Il délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées et, s'il y a lieu, après avis de la commission locale de l'eau, le périmètre d'intervention de cet établissement public.

² Données issues du Cahier technique n° 1 de l'ARRA : Analyse des compétences et statuts juridiques des structures porteuses de contrats de rivière et de SAGE

Les ressources de l'établissement se composent des contributions de ses membres, de redevances pour services rendus, de subventions et de prêts ainsi que des sommes perçues par l'agence de l'eau à la demande de l'établissement en application de l'article L. 213-10-9.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

L'EPTB est donc un label conféré à des syndicats mixtes ou institutions interdépartementales, qui font une demande de reconnaissance auprès du Préfet de département. Cette reconnaissance a lieu après une large consultation.

Parmi les syndicats mixtes ayant une partie de leur territoire en Rhône-Alpes, quatre ont d'ores et déjà acquis ce label. Il s'agit :

- ✓ du Syndicat Mixte Saône Doubs,
- ✓ du Syndicat Mixte d'Aménagement de l'Arve et de ses Abords,
- ✓ du Syndicat Mixte Ardèche Claire,
- ✓ de l'Établissement Public Loire.

Les missions du **Syndicat Mixte Ardèche Claire** ont fortement évolué ces dernières années pour répondre à de nouveaux enjeux. D'un syndicat de travaux à presque 100 %, le syndicat prend maintenant en charge des actions de planification avec le portage d'outils de type SAGE ou PAPI d'intention. Le syndicat agit donc à l'échelle du bassin versant avec une feuille de route commune pour l'ensemble du territoire et c'est notamment ce qui lui a permis de recevoir la reconnaissance d'EPTB qui ouvre la voie à une structuration des collectivités pour des compétences qui ne sont jusque là pas exercées à l'échelle du bassin versant.

Sur le bassin RMC, les EPTB ont pour l'instant toujours été reconnus sur la base d'une structure existante. Aucune création ex-nihilo d'EPTB n'a encore eu lieu.

3 – Des structures aux origines variées

Le regroupement des communes pour la gestion de l'eau et des milieux aquatiques vise à la fois à mutualiser les services, de manière à réaliser des économies d'échelle, mais également à permettre une gestion à l'échelle du bassin versant qui n'est pas toujours possible par le biais des groupements de communes déjà existants.

Ces regroupements peuvent être récents, mais certains d'entre eux ont plus d'un demi-siècle (ex. création du Syndicat de la Reyssouze en 1956).

Si toutes les structures étudiées agissent dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques, les raisons de leur création varient. Certaines structures ont été **créées pour répondre à une problématique unique** : inondation sur un bassin versant, lutte contre les pollutions ou encore pérennisation d'un usage touristique des milieux aquatiques d'un territoire. Puis, d'une gestion monothématique de l'eau, **elles ont su passer au cours du temps à une gestion globale**, montrant ainsi leurs facultés d'adaptation.

Le Comité Intersyndical pour l'Assainissement du Lac du Bourget (CISALB) a été créé en février 1972 par les deux agglomérations de Chambéry et d'Aix-les-Bains afin de trouver une solution pour réduire les rejets de phosphore dans le lac. Par la suite, il a développé de nouvelles compétences autour de la gestion des milieux aquatiques (réhabilitation d'une décharge, contrat de bassin versant, actions pédagogiques...).

L'Assemblée du Pays Tarentaise-Vanoise est un syndicat mixte créé en 2005. Cette intercommunalité de projet rassemble les communautés de communes ou communes de Tarentaise, ainsi que le Conseil Général de la Savoie. Concrètement, l'APTV assure l'animation et les réflexions pour la définition d'un projet de territoire sur des thématiques variées (SCOT, culture et patrimoine, forêt-paysage, santé, tourisme, eau et milieux aquatiques). Certaines procédures contractuelles (et financières) proposées notamment par la Région, le Département, l'Agence de l'Eau ou l'État permettent alors la mise en œuvre de certains programmes d'actions dont le Contrat de bassin versant « Isère en Tarentaise » et le Programme d'Actions et de Prévention des Inondations.

D'autres structures ont été **créées spécifiquement pour** mettre en œuvre une réflexion globale autour de l'eau et **porter un contrat de rivière et/ou un SAGE**.

Le Syndicat des Trois Rivières (syndicat mixte d'études) a été créé en juin 1999 afin de mettre en œuvre et d'élaborer le Contrat de Rivière Cance-Deûme / Déôme-Torrenson dont l'objectif principal était l'amélioration de la qualité des eaux des différents bassins versants. Suite à la signature du contrat de rivière en février 2004, les statuts ont été modifiés afin que le syndicat devienne un syndicat de travaux ayant pour but la coordination, la gestion et le suivi du contrat de rivière. Courant 2012 et suite à l'élargissement du périmètre administratif du syndicat, les statuts ont été une nouvelle fois adaptés. Ils permettent à la structure d'avoir pour objet la coordination, la gestion et le suivi d'opérations visant à mettre en place et/ou assurer une gestion cohérente des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants.

Enfin, certains syndicats sont **créés pour élaborer une procédure de gestion** et ont donc une compétence « étude » et non « travaux ».

Le Syndicat Mixte d'Étude du Contrat de Rivière des Usses (SMECRU) a été créé fin 2008 pour porter l'élaboration du projet de contrat de rivière. En amont, le Conseil Général de Haute-Savoie avait porté le dossier sommaire de candidature de la procédure (2004). Le SMECRU est donc aujourd'hui compétent pour la réalisation des études nécessaires à l'élaboration du contrat de rivière. Il élabore le dossier définitif du contrat de rivière et il est garant de l'animation, du suivi et de la coordination du projet de contrat de rivière. Enfin, le syndicat met en œuvre des actions de communication et de sensibilisation inhérentes au projet de contrat de rivière. Pour les élus du territoire, l'objectif est de gérer l'eau de manière cohérente grâce à une solidarité amont-aval, une coopération intercommunale et la mise en commun des efforts et moyens bénéficiant à

l'ensemble des habitants du bassin versant. À ce jour, le syndicat n'a pas la compétence pour réaliser les futurs travaux qui seront prévus dans le contrat de rivière, pour cela les statuts du syndicat devront être modifiés.

Quels que soient les motifs de création, ces structures sont largement ancrées dans le territoire car généralement souhaitées par les élus locaux. Il est à noter qu'en Rhône-Alpes, aucune structure n'a été créée d'autorité pour mettre en application une procédure de gestion globale des eaux qui aurait été décidée ailleurs que sur le territoire et par ses élus.

4 – Une région avec peu de territoires orphelins

La région Rhône-Alpes s'inscrit sur deux grands bassins hydrographiques, le bassin Rhône Méditerranée et Corse (RMC) pour l'essentiel et le bassin Loire-Bretagne à la marge.

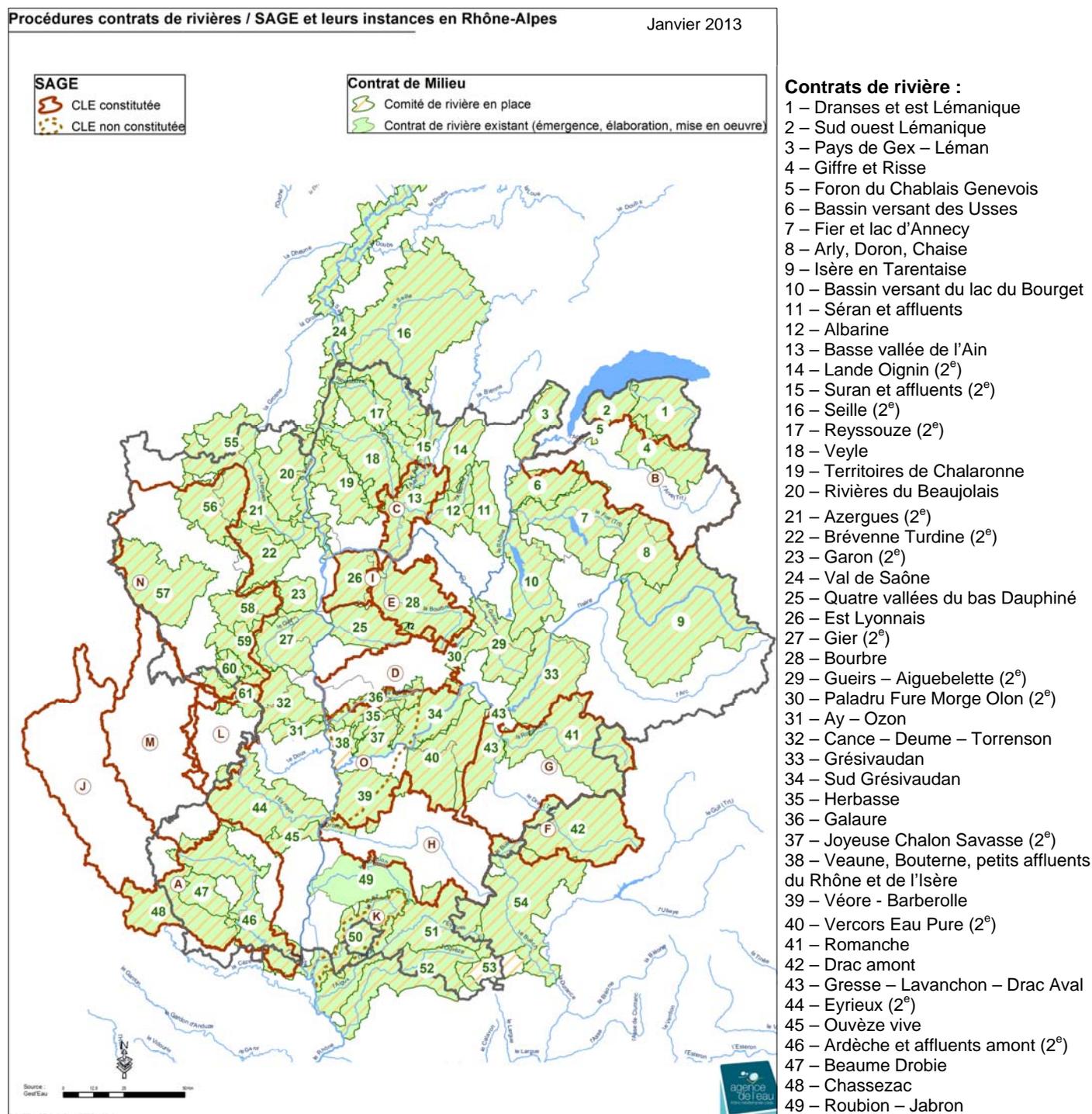
En 2012, le bassin RMC est couvert à plus de 85 % par des structures de gestion des milieux aquatiques. En 2011, le territoire est couvert à 37 % par des SAGE et environ 71 % par des contrats de milieux. 35 SAGE sont en cours d'élaboration, en cours de mise en œuvre ou en révision, 80 contrats de milieux sont en cours et 44 sont achevés. Pour ces derniers, la structure existe toujours dans la plupart des cas. La plupart des territoires couverts par des SAGE font aussi l'objet d'un contrat de milieu. 7 EPTB sont reconnus en RMC et deux sont candidats.

Sur le bassin LB, les démarches globales de territoire sont depuis longtemps le moyen privilégié d'intervention de l'Agence : en 2012, 84 % du territoire sont couverts par un SAGE (56 au total) et 326 opérations contractualisées sont en cours sur 89 % du bassin.

La Région Rhône-Alpes est très largement couverte par les structures de gestion des milieux aquatiques et par les procédures contractuelles de type SAGE et contrat de milieux (rivière, lac, corridors biologiques, biodiversité...).

Il y a actuellement 15 SAGE et 61 contrats de rivière en Rhône-Alpes (ont été pris en compte les procédures dont le périmètre se situe pour tout ou partie en Rhône-Alpes, et tous stades d'avancement confondus : en émergence, en élaboration, ou en cours de mise en œuvre).

Figure 4 : Carte des procédures Contrat de Rivière et SAGE et leurs instances en Rhône-Alpes en janvier 2013



SAGE :

- A – Ardèche,
- B – Arve *
- C – Basse vallée de l'Ain,
- D – Bièvre – Liers – Valloire,
- E – Bourbre,
- F – Drac Amont,
- G – Drac Romanche,
- H – Drôme,
- I – Est Lyonnais,
- J – Haut Allier,
- K – Lez,
- L – Lignon du Velay,
- M – Loire Amont,
- N – Loire en Rhône-Alpes,
- O – Molasses miocènes du Bas-Dauphiné* et alluvions de la plaine de Valence.

* SAGE identifié comme nécessaire dans le SDAGE.

Les territoires sur lesquels il n'y a pas de structure de gestion concertée de l'eau, ou sur lesquels une structure existe mais ne porte pas de procédure de gestion globale concertée, sont dits « orphelins ». Par exemple, des territoires ayant la compétence eau/rivière, ayant porté une procédure contractuelle achevée et non reconduite, peuvent être considérés comme orphelins. À titre d'exemple, le Syndicat du Pays de Maurienne qui a porté un contrat de rivière et anime un PAPI (Programme d'Actions et de Prévention des Inondations), est considéré comme « orphelin ». En effet, un PAPI n'est pas un outil de gestion globale des milieux aquatiques.

Une démarche de gestion concertée est une démarche avec une gouvernance locale³. Pour mettre en place une telle gestion sur les secteurs prioritaires, il est nécessaire d'avoir une structure qui anime la concertation (via des instances adéquates) et de s'appuyer sur un outil qui cadre officiellement la façon de mener la concertation.

Les outils de gestion des milieux aquatiques en 2012

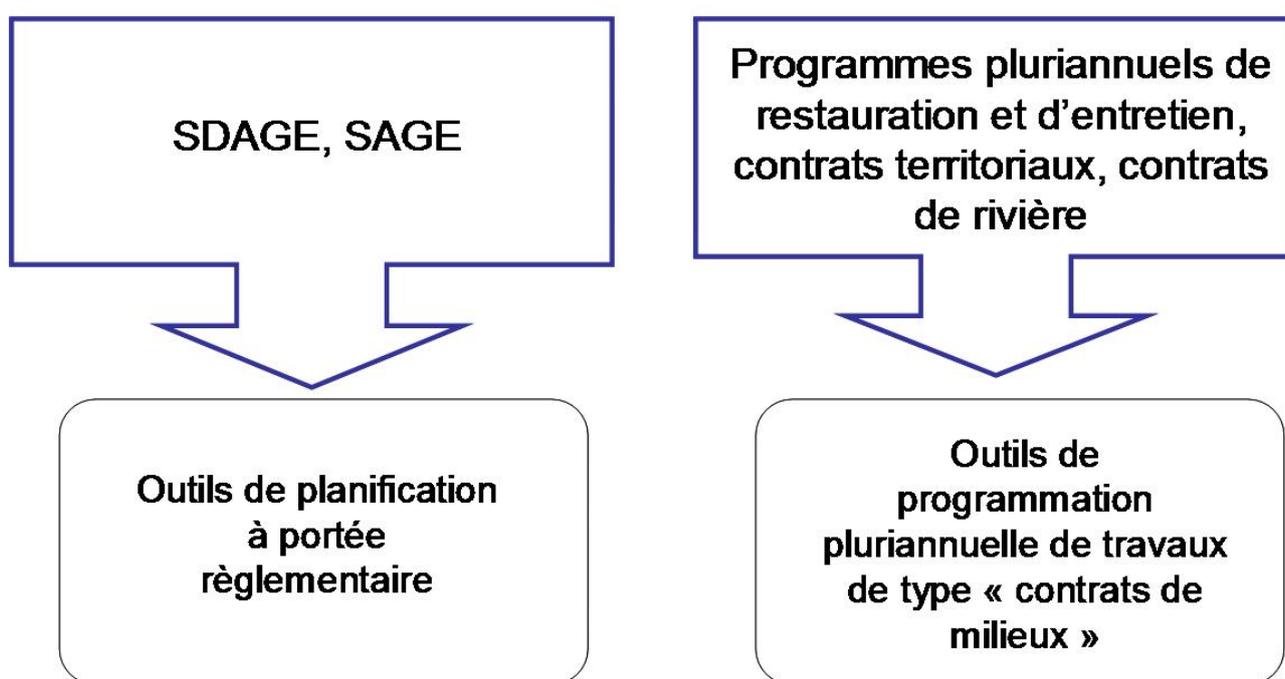


Figure 4 : Les outils de gestion des milieux aquatiques en 2012

Notons qu'il est difficile d'obtenir des cartographies précises représentant les structures gestionnaires de bassin versant à l'échelle régionale. En effet, BANATIC génère automatiquement les périmètres des structures de gestion en s'appuyant sur la liste des collectivités membres (agglomération), ce qui ne correspond pas souvent au périmètre du bassin versant des structures. Pour être plus précis, BANATIC devrait générer une cartographie en se basant sur la liste des communes réellement concernées, pour autant que l'arrêté préfectoral de définition du périmètre la mentionne.

Le graphique ci-après illustre cette difficulté. Imaginons un syndicat mixte qui gère un bassin versant et dont les membres sont 2 communes et 1 EPCI. L'EPCI n'est concerné que par une fraction du bassin versant. La représentation du syndicat à partir des données de BANATIC donne un périmètre largement surestimé par rapport au périmètre de la structure gestionnaire du cours d'eau, d'où la difficulté d'appréhender la réalité du

³ Référence à la disposition 4-04 du SDAGE RMC

terrain et les sources de confusion possibles. **La rédaction des arrêtés de périmètre mériterait d'évoluer en ce sens.**

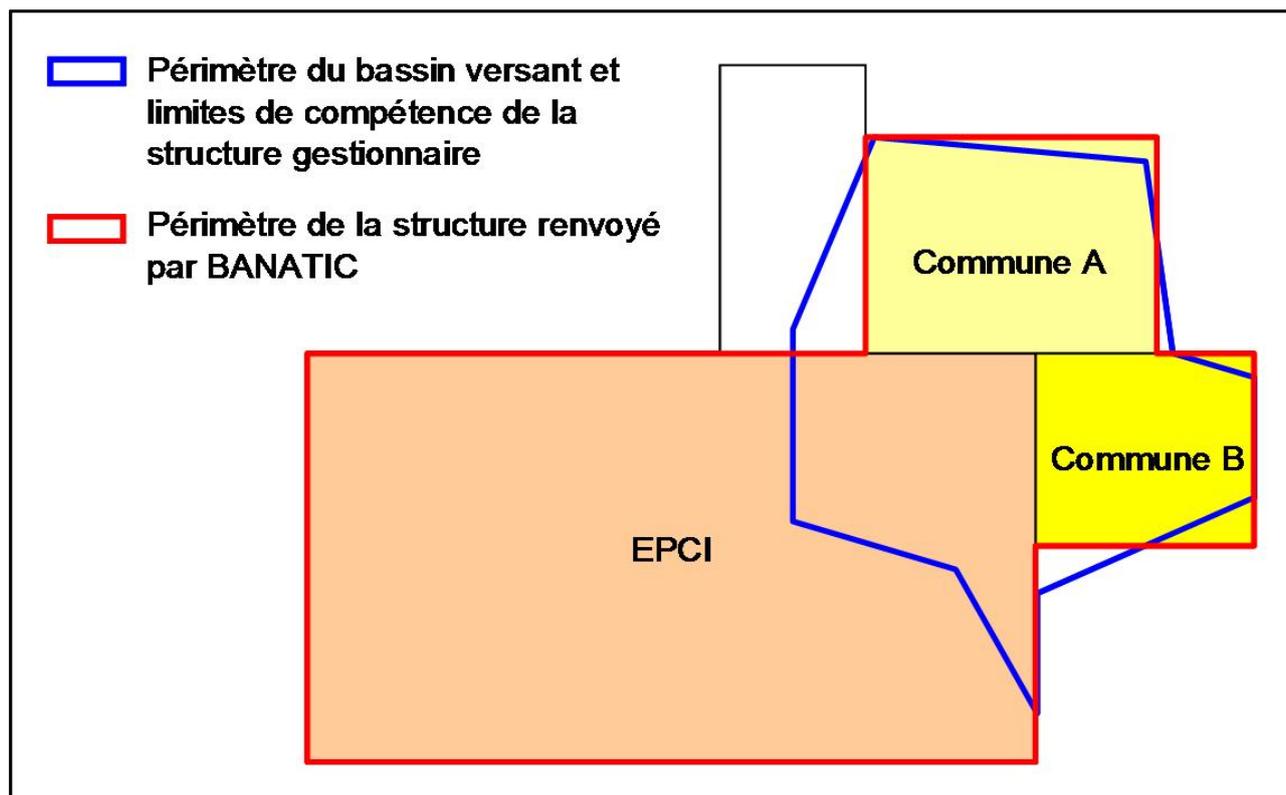


Figure 5 : Représentation des données géographiques à partir de BANATIC

B - L'exercice de compétences nécessaires à l'atteinte des objectifs du SDAGE et de la DCE

1 – Des missions réelles et diverses pour une compétence juridiquement « inexistante »

La compétence « *gestion des milieux aquatiques* » n'existe pas encore d'un point de vue purement juridique. Elle est en cours d'apparition dans le projet de loi relatif à l'acte III de la décentralisation, chapitre XIV article 45 :

« *I bis. – Les communes exercent la compétence « gestion des milieux aquatiques » à compter de la parution de la loi.*

La « gestion des milieux aquatiques » inclut les compétences mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I du présent article. Elle inclut la gestion des zones humides associées au cours d'eau et contribue à assurer les objectifs mentionnés au II de l'article L. 211-1. »

Dans les faits, toutes les structures étudiées exercent déjà cette compétence de gestion des milieux aquatiques. Elle se « cache » sous des intitulés imprécis et parfois réducteurs. Les missions et actions issues de l'exercice de cette compétence sont très diverses.

Ainsi, les EPCI à fiscalité propre qui s'occupent de gestion des milieux aquatiques, ont tendance à l'intégrer dans le bloc des compétences optionnelles et la qualifie sous le terme de « *protection et mise en valeur de l'environnement* ».

→ **Exemple - la Communauté de Communes du Pays de Gex** : on retrouve dans ses statuts, en tant que compétence optionnelle, « domaine de l'Eau contrat de rivière ».

Les syndicats, régis par les dispositions générales applicables aux EPCI (art. L. 5211-1 à L. 5211-58 du CGCT), sous réserve des dispositions qui leur sont propres (art. L. 5212-1 à L. 5212-34 du CGCT) ont plus de liberté puisque la rédaction des statuts est libre.

Néanmoins, ces structures se réfèrent généralement à l'article L. 211-7 du Code de l'Environnement pour le choix de leurs compétences. Celui-ci précise explicitement ce que peuvent entreprendre les collectivités territoriales, leurs groupement ou les syndicats, à savoir l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, et visant :

- ✓ 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,
- ✓ L'approvisionnement en eau,
- ✓ La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols,
- ✓ La défense contre les inondations et contre la mer,
- ✓ La lutte contre la pollution,
- ✓ La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines,
- ✓ La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines,
- ✓ Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile,
- ✓ L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants,
- ✓ La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques,
- ✓ 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.

Cet article précise que ces compétences peuvent être exercées dans le cadre des SAGE.

Une fois choisies, les compétences sont inscrites dans les statuts. Cela étant la dénomination des compétences n'est pas toujours clairement précisée.

Certains syndicats, pour se doter de la compétence gestion des milieux aquatiques, indiquent la procédure contractuelle et inscrivent « *contrat de rivière* » dans leurs statuts. Cela pose à terme la question de la pérennité des statuts puisque les procédures contractuelles sont par définition temporaires alors que la structure et l'instance de gouvernance mise en place peuvent être d'une durée illimitée.

→ **Exemple : extrait des statuts du Syndicat de Rivières Brévenne-Turdine :**

« **Article 2 : compétences**

Les compétences du Syndicat Brévenne-Turdine sont :

→ *Contrat de rivières Brévenne-Turdine*

* *l'étude, la programmation, le pilotage opérationnel et le bilan (animation, coordination, gestion) du contrat de rivières Brévenne-Turdine, ayant pour objectif la gestion, la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques. »*

D'autres syndicats ne font pas apparaître cette notion de procédure contractuelle mais listent les missions nécessaires à l'élaboration d'un contrat de rivière. Le syndicat peut également faire apparaître le terme « *procédure de gestion* ».

Le tableau ci-dessous synthétise, en fonction des structures, les compétences relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

TYPE DE STRUCTURES	COMPETENCES OBLIGATOIRES	COMPETENCES OPTIONNELLES
Communes	<ul style="list-style-type: none"> - Eau potable - Assainissement collectif - Contrôle assainissement non collectif 	Clause générale de compétence
Syndicats de communes (SIVU-SIVOM)	Liberté dans l'élaboration de statuts. Compétences en matière de gestion de la ressource en eau.	
Syndicats mixtes	Liberté dans l'élaboration de statuts. Compétences en matière de gestion de la ressource en eau.	
Communauté de communes	<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique - Aménagement de l'espace 	Compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants <ul style="list-style-type: none"> - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et du cadre de vie - Création aménagement entretien voirie - Équipements culturels sportifs et enseignement élémentaire et préélémentaire
Communauté d'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique zone d'activité économique et actions de développement économique - Aménagement de l'espace communautaire - Équilibre social de l'habitat <ul style="list-style-type: none"> - Politique de la ville 	Trois compétences parmi cinq : <ul style="list-style-type: none"> - Voirie et parcs de stationnement. - Eau. - Assainissement. - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie. - Équipements culturels et sportifs.
Communauté urbaine	<ul style="list-style-type: none"> - Eau (sauf hydraulique agricole). - Assainissement. 	

Figure 6 : Compétences en fonction des types juridique des structures

Au regard de l'hétérogénéité des missions exercées et de l'inexistence de la compétence « gestion des milieux aquatiques », la base de données BANATIC révèle une grande pauvreté de classification des structures qui ne reflète aucunement la réalité. En effet les structures sont classées en 3 blocs : « *Hydraulique* » (C1010) et/ou « *Autres actions environnementales* » (C1540) quand ce n'est pas « *Autres* » (C9999).

Pour préciser les compétences des structures de gestion, le Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques de PACA, a classé les compétences et missions réalisées en 9 blocs :

✓ **Eau potable**

Politique d'économie d'eau - Gestion de réseau de distribution déléguée - Gestion de réseau de distribution en régie - Planification (zonage, schéma) - Développement de nouvelles ressources dédiées à l'AEP - Connaissance / tableau de bord - Système d'alerte pollution - Maîtrise foncière/servitudes

✓ **Assainissement**

Planification (zonage, schéma) - Gestion de l'assainissement collectif en régie - Gestion de l'assainissement collectif déléguée - Pluvial - Epandage des boues (planification et action) - Mesure d'accompagnement pour la dépollution (agriculture, industrie) - SPANC - Inventaire des pollutions accidentelles

✓ **Entretien et aménagement des cours d'eau (eau, lit et berges)**

Pilotage des démarches partenariales - Hydrologie - Aménagement, protection et entretien des berges - Gestion hydromorphologique des cours d'eau - Gestion du transport solide - Gestion des espèces invasives (faune, flore) - Maîtrise foncière / servitudes

✓ **Qualité des eaux naturelles**

Planification (zonage, schéma) - Tableau de bord - Suivi qualité des eaux superficielles - Suivi qualité des eaux souterraines - Politique de restauration des captages - Pollutions diffuses - Mesures agro-environnementales

✓ **Quantité**

Planification (zonage, schéma) - Étude hydrologique - Tableau de bord - Réseau de suivi des eaux superficielles - Réseau de suivi des eaux souterraines - Soutien d'étiage - Mesure d'accompagnement d'usage préleveur (agriculture, industrie)

✓ **Lutte contre les inondations**

Politique globale de prévention - Hydrologie - Maîtrise foncière ou servitude - Gestion de digue - Gestion de barrage - Gestion d'un réseau d'alerte - Plans Communaux de Sauvegarde - Ralentissement dynamique - PAPI

✓ **Loisirs liés à l'eau**

Politique de développement - Installation portuaire et nautique - Suivi qualité baignade

✓ **Préservation de l'environnement**

Connaissance / tableau de bord / inventaire - Amélioration piscicole - Gestion des zones humides et milieux remarquables - Education sensibilisation - Opérateur NATURA 2000

✓ **Eau et aménagement du territoire**

Accompagnement des politiques publiques : PLU, SCOT - SAGE - Contrat de Rivière - Partage de la ressource en eau - Définition espaces de liberté - Préservation des zones humides - Étude socio-économique - Maîtrise foncière / servitudes

Malgré l'absence de reconnaissance de la compétence « *gestion des milieux aquatiques* » au sens juridique, il est clair que cette compétence a largement été investie par les collectivités locales face à l'abandon de cette gestion par les particuliers. La palette des missions exercées va plus loin que le simple entretien des cours d'eau et permet de répondre aujourd'hui directement aux objectifs environnementaux des SDAGE et des programmes de mesures des bassins RMC et LB.

2 – La gestion équilibrée de la ressource en eau, compétence obligatoire des EPTB

Si les structures du type EPCI sans fiscalité propre (par exemple un syndicat de rivière) disposent d'une totale liberté dans la prise de compétence, les EPTB doivent au contraire obligatoirement prendre les compétences listées par l'article L. 213-12 de la loi sur l'eau et son décret d'application 2005-115, à savoir à l'échelle d'un bassin ou d'un sous bassin hydrographique :

- ✓ la prévention des inondations,
- ✓ la gestion équilibrée de la ressource,
- ✓ la préservation et la gestion des zones humides,
- ✓ contribuer à l'élaboration et au suivi du SAGE.

Les modalités de mise en œuvre sont précisées dans la circulaire du Ministère de l'écologie et du développement durable du 9 janvier 2006 remplacée par la circulaire du 19 mai 2009.

Selon l'article L213-12 du code de l'environnement, la mission d'un EPTB est de faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle d'un bassin hydrographique cohérent. Le concept de gestion équilibrée de la ressource en eau se comprend dans sa globalité, il implique notamment la prévention des inondations, la préservation et la gestion des zones humides ou la contribution à l'atteinte du bon état écologique à l'échelle du bassin hydrographique cohérent.

Dans le domaine d'action qu'il s'est fixé, l'EPTB assure la cohérence et l'efficacité de l'action publique à l'échelle du bassin hydrographique par son rôle d'information, d'animation et de coordination. Il peut, de plus, porter la maîtrise d'ouvrage de travaux ou d'études, intervenir sur les cours d'eau, gérer le domaine public fluvial, élaborer et mettre en œuvre les trames bleues et vertes... Il n'a pas vocation à être une entité se substituant aux collectivités territoriales ou aux structures administratives ou financières intervenant dans le domaine de l'eau, mais un partenaire à part entière intégrant les préoccupations des collectivités territoriales membres et les exigences d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans son périmètre d'intervention.

Concrètement, l'EPTB donne des avis sur les travaux d'aménagement du bassin,

d'entretien des cours d'eau ou de défense contre les inondations, dont le montant serait supérieur à 1,9 M€ ou lors de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques précitée reconnaît la plus-value de cette fonction consultative puisqu'elle prévoit de consulter l'EPTB sur le classement des cours d'eau présentant un intérêt écologique spécifique, en particulier dans l'objectif de mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. De même, elle rappelle qu'un EPTB peut se voir confier par la commission locale de l'eau (CLE) le rôle déterminant de structure porteuse du SAGE.

Par ailleurs, les EPTB, en tant que groupement de collectivités territoriales, peuvent mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement pour prendre en charge la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux, notamment lorsqu'il n'existe pas de structure de maîtrise d'ouvrage locale appropriée.

Le bon accomplissement de ces missions suppose que l'EPTB développe une certaine capacité d'intervention financière et une compétence technique. L'acquisition de ces qualités est facilitée par la mutualisation des moyens dans une logique de solidarité amont-aval source d'économies d'échelles accroissant l'efficacité globale de l'ensemble des actions de ses membres et assurant une utilisation optimale des fonds publics.

3 – La gouvernance territoriale, fondement de la gestion des milieux aquatiques

Pour porter les procédures de gestion de type SAGE, contrat territorial, contrat restauration entretien et contrat de rivière, les structures porteuses, en conformité avec la réglementation ont mis en place des instances de gouvernance. Il s'agit de la Commission Locale de l'Eau (CLE) pour les SAGE, des comités de rivière pour les contrats de rivière et des comités de pilotage pour les contrats territoriaux.

La CLE est une instance pérenne, contrairement au comité de rivière qui a une durée limitée d'après l'application de la circulaire ministérielle n°3 du 30 janvier 2004 (*a priori* celle de la procédure contractuelle). La plupart du temps, le comité de rivière disparaît à l'échéance du contrat s'il n'est pas reconduit (pas de renouvellement d'arrêté par la préfecture). Il existe cependant des cas où il perdure comme sur le bassin versant de la Bienne (Ain/Jura) où le comité de rivière continue d'être animé par le Parc Naturel Régional du Haut Jura.

La CLE n'ayant pas de personnalité morale, elle doit confier son secrétariat, les études nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre du SAGE, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales (par exemple à un syndicat de communes ou à un EPTB). Cette structure est désignée comme structure porteuse du SAGE. La CLE est consultée ou informée dans le cadre de l'application de certains articles du code de l'environnement et du code rural. Par ailleurs, le législateur a renforcé le contenu et la portée juridique des SAGE par la LEMA en y intégrant un règlement opposable aux tiers, ce qui entraîne une obligation de conformité des décisions ou actes administratifs pris dans le domaine de l'eau à ce règlement.

Le portage de la CLE et la délégation de la mise en œuvre du SAGE à un EPTB peut poser problème. Cela sera développé dans la 2^{ème} partie.

4 – Des moyens financiers et humains divers

Les moyens financiers et, par conséquent, les moyens humains des structures gestionnaires dépendent fortement de leurs formes juridiques (EPCI à fiscalité propre ou non), de la richesse du territoire et du nombre d'habitants sur le bassin versant.

a. Moyens financiers

→ Pour les EPCI sans fiscalité propre :

Les ressources des syndicats sont régies par les articles L. 5212-19 et L. 5212-20 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), 1609 quater et 1636 B octies IV et IV bis du Code Général des Impôts.

Un syndicat est financé par les contributions des communes adhérentes, qui constituent pour ces dernières une dépense obligatoire. La quote-part contributive est décidée par les communes dans les statuts du syndicat. La quote-part communale peut tenir compte de la population municipale, de la DGF (= inclus les résidences secondaires + places de camping/caravaning), de la richesse, du linéaire de cours d'eau, du % de sa superficie/BV ou encore de l'intérêt du service rendu.

Il existe deux types de contribution :

- ✓ **les contributions budgétaires et/ou fiscalisées** : les sommes dues sont votées avec le budget communal. La commune verse sa cotisation en dépense de fonctionnement.
- ✓ **les contributions fiscalisées⁴** : le syndicat peut décider de remplacer en tout ou partie la contribution des communes par des impositions additionnelles aux impôts locaux communaux. Il vote alors un produit par commune. Le contribuable acquitte un supplément de fiscalité au profit du groupement dont le taux apparaît distinctement sur l'avis d'imposition. Le syndicat perçoit des avances sur sa fiscalité par douzième. Les contributions fiscalisées, en apparaissant directement sur l'avis d'imposition des administrés leur permettent de mieux prendre conscience des coûts engendrés par le travail du syndicat.

L'article L. 5212-19 du CGCT énumère les autres recettes des syndicats :

- ✓ le revenu des biens, meubles et immeubles du syndicat,
- ✓ les sommes qu'il reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu,
- ✓ les subventions de l'État, de la Région, du Département et des communes,
- ✓ les produits des dons et legs,
- ✓ le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés,
- ✓ le produit des emprunts.

Il sera vu dans la deuxième partie de cette étude que ces ressources ne sont pas suffisantes pour les syndicats, qui ont régulièrement des problèmes de trésorerie.

⁴ Articles L5212-20 du CGCT et 1609 quater du Code général des impôts modifiés par l'article 181 de la loi du 13 août 2004

→ Pour les EPCI à fiscalité propre :

Les structures peuvent appliquer soit le régime de la fiscalité additionnelle, soit le régime de la taxe professionnelle unique (TP).

Le régime de fiscalité additionnelle est le régime initial. L'EPCI dispose des mêmes compétences fiscales qu'une commune. Il vote le taux et perçoit le produit des quatre taxes directes locales. La fiscalité de l'EPCI s'ajoute à celle des communes. En plus des quatre taxes, l'EPCI peut mettre en œuvre la taxe professionnelle de zone qui unifie la taxe professionnelle sur une zone économique précisément délimitée.

Le régime de taxe professionnelle unique permet à l'EPCI de se substituer à ses communes membres pour la gestion et la perception du produit de la taxe professionnelle sur l'ensemble de son périmètre. L'EPCI perçoit directement le produit de la taxe des communes regroupées, vote le taux et décide des exonérations. Les communes conservent la maîtrise des autres impositions.

L'EPCI se finance grâce à la taxe professionnelle. Il peut reverser une partie de la taxe à ses communes membres par :

- ✓ l'« **attribution de compensation** », pour compenser financièrement le transfert du produit de la taxe professionnelle à l'EPCI,
- ✓ la « **dotation de solidarité** », qui est l'instrument politique de redistribution et de péréquation du produit de la TP entre les communes adhérentes.

Dans ce régime, les taxes sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) reviennent aux communes.

Il est également possible pour les EPCI de mettre en œuvre une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti.

Les groupements intercommunaux à fiscalité propre jouissent également de sources de financement non fiscales. Ils peuvent ainsi recevoir des dotations budgétaires de l'État. Ces dernières sont au nombre de quatre :

- ✓ la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes (ou « dotation d'intercommunalité ») : composée d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation. Leur montant est calculé en fonction d'un coefficient d'intégration fiscale,
- ✓ la dotation de développement rural, qui est versée, sous certaines conditions démographiques, aux groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique,
- ✓ le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA),
- ✓ la dotation globale d'équipement (DGE).

Par ailleurs, à l'instar des groupements intercommunaux associatifs, les structures intercommunales à fiscalité propre jouissent d'aides diverses, et de recettes propres : produits de taxes, redevances ou contributions correspondant à des services assurés par elles.

b. Moyens humains

En parallèle de cette étude, l'ARRA a rédigé un cahier technique (Cahier Technique n°6 – Octobre 2012) sur l'évolution des métiers des gestionnaires de milieux aquatiques en Rhône-Alpes.

Environ 350 professionnels travaillant au sein de 91 structures de bassin versant⁵ ont été identifiés sur la région Rhône-Alpes. Les métiers les plus répandus sont ceux de chargés de mission et de techniciens de rivière.

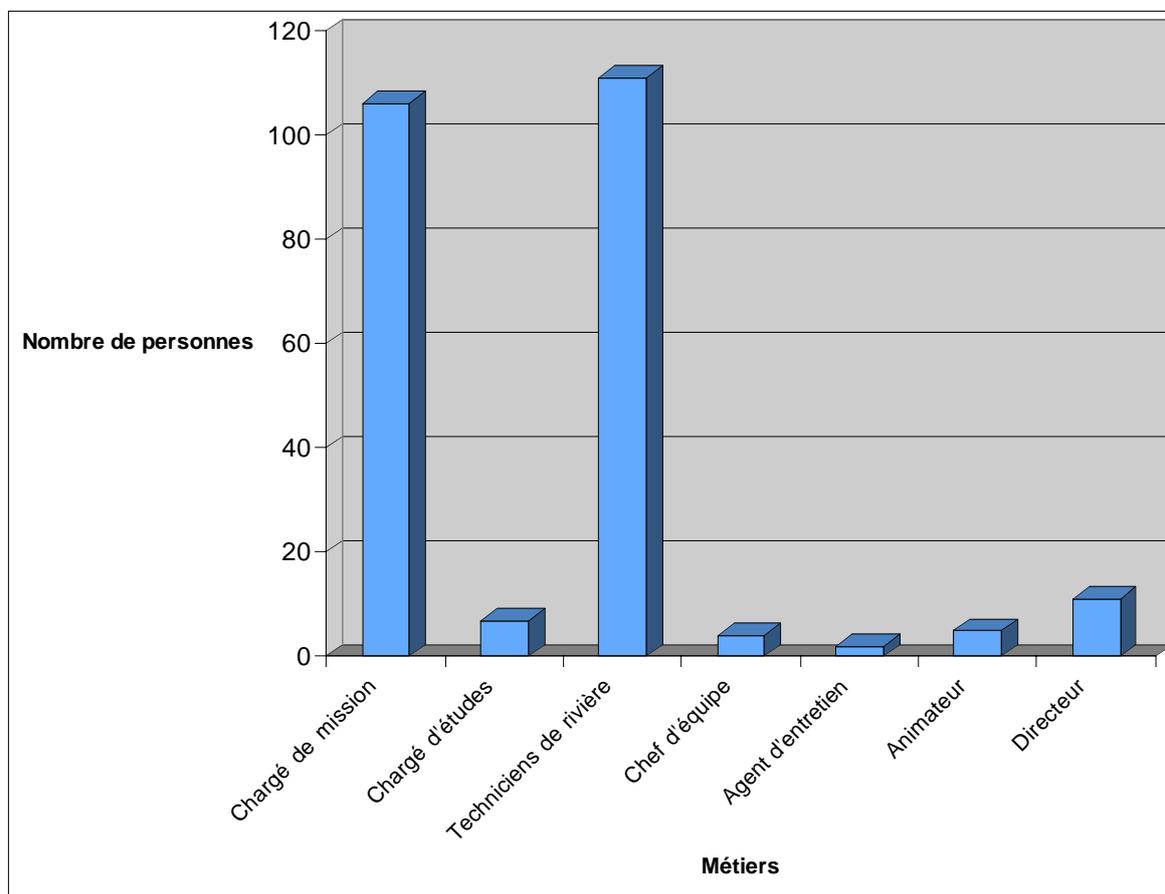


Figure 7 : Nombre d'agents par type de métiers en Rhône-Alpes (2011)

En Rhône-Alpes, la variabilité des structures au regard du nombre d'agents est assez forte (figure 8). Sur les 91 structures recensées, 87 ont indiqué le nombre d'agents (techniques et administratifs de la structure).

Il apparaît que les trois quarts des structures emploient moins de 7 agents. Avec en général 1 agent (18 % des structures) ou 3 agents (20 % des structures). Dans le cas où il n'y a qu'un seul agent il s'agit d'un chargé de mission et lorsqu'il y a 3 agents on retrouve un chargé de mission, un technicien et un agent administratif.

Bien que la quotité de travail, temps partiel ou temps plein n'ait pas été étudiée, d'expérience il est observé que le personnel administratif est souvent à temps partiel dans les petites structures.

⁵ 278 personnes ont répondu à l'enquête quantitative, ce qui porte le taux de participation à 80 %

Certaines structures possèdent également une « équipe rivière » qui leur permet d'effectuer l'essentiel des travaux d'entretien en régie directe. Ce sont en général des structures avec une dizaine d'agents.

Les deux structures avec plus d'une vingtaine d'agents font figure d'exception. Il s'agit du Syndicat Intercommunal d'aménagement de la Loire et de ses affluents et de l'EPTB Saône Doubs.

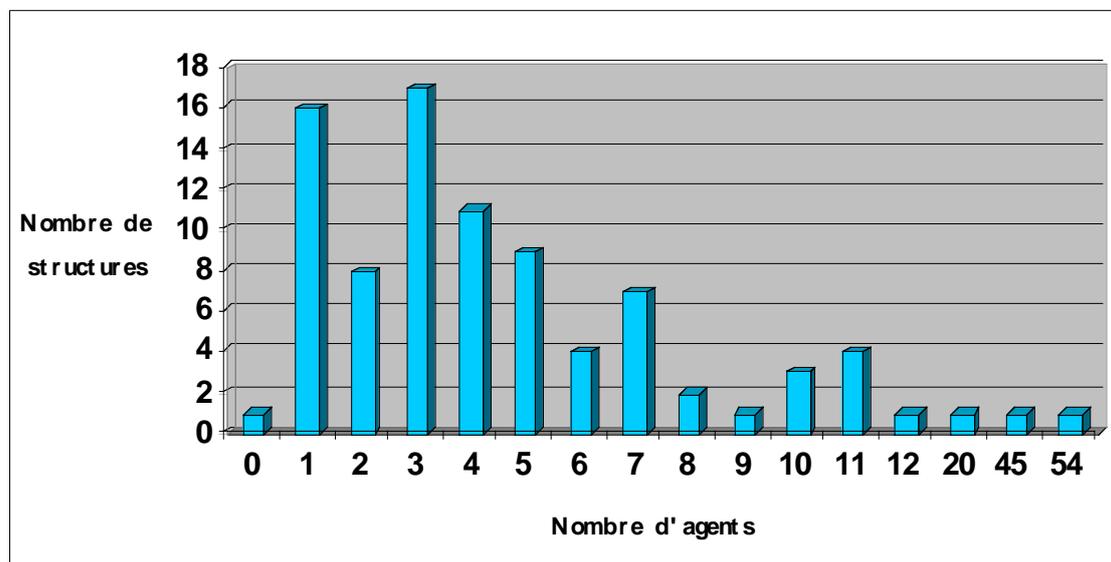


Figure 8 : Nombre d'agents par structures en 2011

De manière générale, il ressort que les moyens humains dans un EPCI sont fonction :

- ✓ **de sa richesse et des moyens financiers potentiellement mobilisables sur le territoire** (EPCI à fiscalité propre ou non). Il est par exemple plus facile pour un EPCI à fiscalité propre d'embaucher une assistante de gestion que pour un syndicat à vocation unique,
- ✓ **du nombre de compétences qu'il exerce**. Les structures dont le champ de compétences est varié disposent généralement de plus d'agents que les structures ne possédant qu'une seule compétence.

5 – L'implication des Conseils Généraux dans la gestion des milieux aquatiques

L'implication des Conseils Généraux dans la gestion des milieux aquatiques est régie par le décret n°2007-1868 du 26 décembre 2007 relatif à l'assistance technique fournie par les départements à certaines communes et à leurs groupements dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques et modifiant le code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les conseils généraux aident les collectivités dans de nombreux domaines et notamment dans leurs opérations d'entretien et de restauration de cours d'eau. Ces aides peuvent être de nature technique ou financière. En ce qui concerne les aides financières, il peut s'agir d'une aide à la mise en œuvre d'équipe rivière par exemple. Dans ce cas, les aides peuvent porter sur les travaux réalisés, l'entretien ou la restauration ou encore sur le profil des personnes recrutées.

Le rôle des cellules rivières des départements (Cellule d'Animation Technique pour l'Eau et les Rivières - CATER, ASTER, SATERCE, ...) est variable selon différents éléments :

- ✓ l'application du décret du 26 décembre 2007 précisant les règles en matière d'assistance technique des Départements,
- ✓ la présence ou non de techniciens ou animateurs rivière dans les syndicats ou EPCI,
- ✓ l'existence d'un réseau départemental de suivi de la qualité des eaux superficielles dont la cellule rivière peut assurer les mesures.

Selon les collectivités, la cellule peut assurer une assistance administrative (réalisation des Déclarations d'Intérêt Général, rédaction des Cahiers des charges études/travaux,...) et/ou technique (participation et validation lors de Comité de pilotage) de suivis des démarches engagées (Contrats de rivière, territorial, de restauration...). Il peut également s'agir d'un rôle de suivi lors de travaux. La cellule rivière peut exceptionnellement être le relais local, comme c'est le cas dans le département de la Loire, de l'Agence de l'Eau en termes de communication, de veille réglementaire ou encore de conseils. Elle permet d'assurer une politique cohérente de gestion des milieux aquatiques qui peut se traduire par la rédaction de documents spécifiques (référentiel départemental des milieux aquatiques, rapport d'activité, caractérisation des masses d'eau, notes et avis lors de consultation des départements sur des procédures réglementaires : SDAGE, révision du classement des cours d'eau, ouvrages Grenelle, inventaire des frayères). Elle peut également animer un réseau d'animateurs rivière où elle propose des rencontres thématiques annuelles.

Toutefois, les critères d'éligibilité des collectivités pouvant prétendre à l'assistance technique des départements sont assez restrictifs. Une collectivité urbaine au sens de la loi ou dépassant les 15 000 habitants est inéligible à l'assistance technique départementale. La prise de compétence « *entretien et aménagement des cours d'eau* » par les syndicats de rivière ou les intercommunalités a pour conséquence d'exclure la possibilité d'une assistance technique par le Département.

Le Conseil Général de Haute-Savoie (74) :

En matière d'eau et d'assainissement, le Conseil Général de Haute-Savoie mène depuis de nombreuses années une politique volontariste forte en accompagnant les collectivités locales via le Syndicat Mixte Départemental d'Eau et d'Assainissement (SMDEA) pour la gestion des demandes de subvention pour les travaux d'eau et d'assainissement des communes rurales et son service eau-déchets-énergies pour le subventionnement des études de schémas directeurs et des études-diagnostic. La politique départementale de l'eau s'articule autour de deux thèmes :

- ✓ les missions d'appui technique et financier aux collectivités locales dans le cadre ou non de contrats de rivière ou de SAGE,
- ✓ les actions propres sous maîtrise d'ouvrage du Conseil Général, dont le portage des deux dossiers sommaires de candidature pour les contrats de rivières sur le Fier / Lac d'Annecy et sur les Dranses / Est lémanique.

À ce titre, le Conseil Général a été particulièrement porteur pour l'émergence de démarche de gestion intégrée. Il s'est doté depuis quelques années de plusieurs outils d'évaluation : le réseau départemental de surveillance des nappes souterraines et des

rivières, les études départementales sur la méthanisation et la gestion des boues d'épuration ainsi que l'observatoire départemental de l'eau.

Le Conseil Général de la Loire (42) :

Le Conseil Général de la Loire accompagne les collectivités dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques par le biais d'aides financières mais également grâce à la « cellule d'Assistance et de Suivi Technique de l'Entretien des Rivières » (ASTER Loire) qui assure aux collectivités une assistance technique, juridique et administrative pour la mise en œuvre et le suivi de ces opérations de gestion des cours d'eau. Elle anime également un réseau départemental des techniciens de rivière. Par ailleurs, le Conseil Général anime le SAGE Loire en Rhône-Alpes par l'intermédiaire de sa CLE.

Le Conseil Général du Rhône (69) :

Le Conseil Général du Rhône accompagne les collectivités dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques par le biais d'aides financières mais également grâce à son service d'assistance technique à l'entretien des milieux aquatiques (SATEMA), aux exploitants de station d'épuration (SATESE), à l'assainissement autonome (SATAA). Par ailleurs, le Conseil Général assure le rôle de structure porteuse du SAGE Est Lyonnais pour le compte de la CLE et porte le contrat de milieu Est Lyonnais. Le Département du Rhône mène également une activité d'animation (parution de bulletins, organisation d'une journée annuelle à destination des élus).

Il a par ailleurs mis en place un système particulier d'entretien des rivières par la mise à disposition de plusieurs brigades rivières pour les collectivités du département.

Une convention passée entre le Conseil Général et l'association Rhône-Insertion Environnement délègue à cette dernière la gestion des « Brigades rivières », chargées de l'entretien des cours d'eau sur l'ensemble du territoire départemental. Cette initiative donne la priorité à l'insertion sociale et professionnelle dans le cadre d'activités liées à l'entretien de l'environnement.

Une convention est également passée entre le Département et chaque collectivité chargée de la gestion des milieux aquatiques. Celle-ci précise les besoins de ces dernières en temps de travail.

Les Départements assurent également souvent un suivi de la qualité des cours d'eau, chacun avec une méthodologie différente. Le Département du Rhône assure annuellement une étude qualité sur un bassin versant quand il y a un besoin (état des lieux en début de contrat de rivière ou étude bilan par exemple).

Les Conseils Généraux ont renforcé leur place dans la gestion de la ressource en eau depuis la décentralisation, mais la réforme des collectivités locales laisse des incertitudes quant à leur rôle à venir.

En conclusion de cette première partie, il est à souligner que les structures gestionnaires de milieux aquatiques connaissent bien leur territoire et les différents enjeux locaux liés à l'eau. Elles sont des acteurs incontournables de la gestion locale de l'eau et couvrent en grande partie le territoire de la région Rhône-Alpes. Toutefois, leurs formes juridiques diverses induisent un manque de lisibilité et peuvent nuire à leur reconnaissance et à celle de leurs actions.

2^{ÈME} PARTIE

UNE NÉCESSAIRE REDÉFINITION DU STATUT DES STRUCTURES DE GESTION

A – Une incertitude quant au périmètre d'intervention des structures

1 – Des périmètres et des statuts qui évoluent dans le temps

Au cours de son existence, tout EPCI peut évoluer en adaptant notamment son périmètre et ses compétences au contexte local et aux évolutions réglementaires.

À l'occasion de ces évolutions, dans certaines circonstances, la structure peut décider de muter d'une catégorie d'EPCI vers une autre, voire de disparaître. Ces changements se font souvent à l'occasion d'une modification de périmètre (intégration de nouvelles collectivités), lors de la mise en œuvre d'une procédure contractuelle ou lors de modifications de statuts. Dans tous les cas, le changement de catégorie de l'EPCI s'accompagne d'une modification de ses statuts.

Sur l'ensemble des structures étudiées, plus de la moitié (55 %) ont changé de catégorie depuis leur création. La plupart des changements concernent des EPCI à fond propre qui passent de communauté de communes à communauté d'agglomération, de district à communauté de communes ou, plus rarement, des SIVU qui deviennent SIVOM et *vice-versa*.

Ensuite, les mutations les plus fréquentes sont la transformation des SIVU en syndicat mixte pour pouvoir intégrer des EPCI à fiscalité propre (12 %) ou la dissolution des SIVU au profit d'EPCI à fiscalité propre quand les périmètres le permettent (11 %). Dans 6 % des cas, on assiste à des transformations d'association ou de commission diverses en syndicats mixtes.

Si l'on s'intéresse à la mutation de diverses structures en syndicat mixtes ou le transfert de la gestion des cours d'eau à des syndicats mixtes, cela représente 21 % des cas. Ce chiffre, mis en regard avec les 11 % des cas dans lesquels cette gestion est transférée à des EPCI à fond propres, montre que la tendance est davantage à confier la gestion des cours d'eau à des syndicats mixtes dont le périmètre se cale sur celui du bassin versant hydrographique qu'à des communautés de communes ou d'agglomérations.

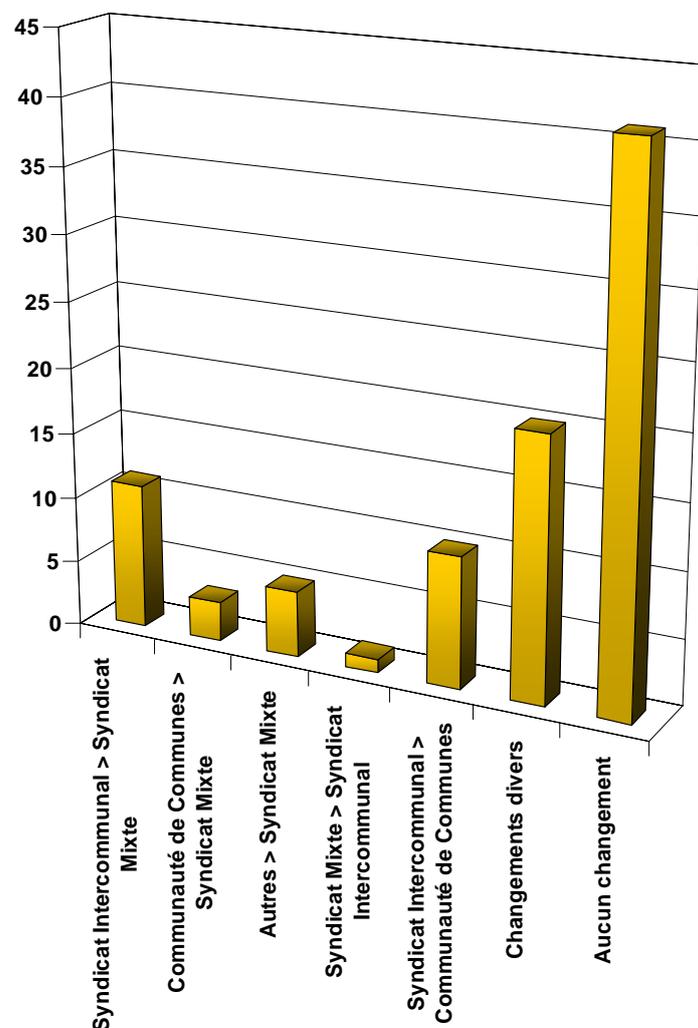


Figure 9 : Types de mutation d'une catégorie d'EPCI vers une autre

Dans le cas où les structures, en général des EPCI à fiscalité propre, n'ont pas le périmètre permettant de travailler à l'échelle du bassin versant, elles ont recours à la procédure du conventionnement. Et ce, bien que le comité de bassin RMC soit vigilant à la gestion globale de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique et qu'il encourage l'adhésion de toutes les collectivités nécessaires au sein d'une structure de gestion à l'échelle du bassin hydrographique.

La Communauté de Communes du Pays de Saint Marcellin :

Elle regroupe 16 communes et compte environ 19 500 habitants. Les Communautés de Communes du Pays de Saint Marcellin, de Vinay, de Vercors-Isère et une partie de la Bourne à l'Isère se sont associées pour travailler ensemble à la mise en place du contrat de rivières Sud-Grésivaudan. Leur participation est définie via une convention de partenariat qui précise les modalités d'organisation et de répartition financière. La Communauté de Communes du Pays de Saint Marcellin a été désignée comme structure coordinatrice. La chargée de mission est mise à disposition des trois autres communautés de communes.

À partir de 2013, la Communauté de Communes Vercors-Isère va disparaître et rejoindre la Communauté de Communes de Vinay conformément au Schéma Départemental de

Coopération Intercommunale (SDCI). Le contrat de rivières ne sera plus porté que par 3 communautés de communes, ce qui représente 42 communes.

La gestion du bassin versant du Doux :

Elle a été portée par le SIVU Doux Clair depuis les années 1990 jusqu'en 2002, date de sa dissolution. Depuis 2006, la compétence « rivière » est portée par les 5 communautés de communes du bassin versant du Doux, à savoir les Communautés de Communes du Haut Vivarais, du Pays de Lamastre, du Pays de St Félicien, de Rhône Crussol et la Communauté de Communes du Tournonais.

Les 5 EPCI travaillent ensemble sous le nom « d'Entente Doux et affluents », par le biais d'une convention de partenariat. Ce fonctionnement sans syndicat de rivière permet de travailler sur l'essentiel du bassin versant (36 communes sur 40), et à l'échelle du bassin versant. L'Entente Doux vient d'élargir son périmètre d'action au bassin du Mialan et les cinq EPCI ont approuvé le lancement d'un contrat de rivière Doux-Mialan. Chaque communauté de communes reste maître d'ouvrage sur son territoire.

Les postes (chargé de mission et technicien de rivière) sont portés par la Communauté de Communes du Tournonais et « partagés » entre les 5 EPCI. Ils sont financés par ces cinq EPCI et par l'Agence de l'Eau.

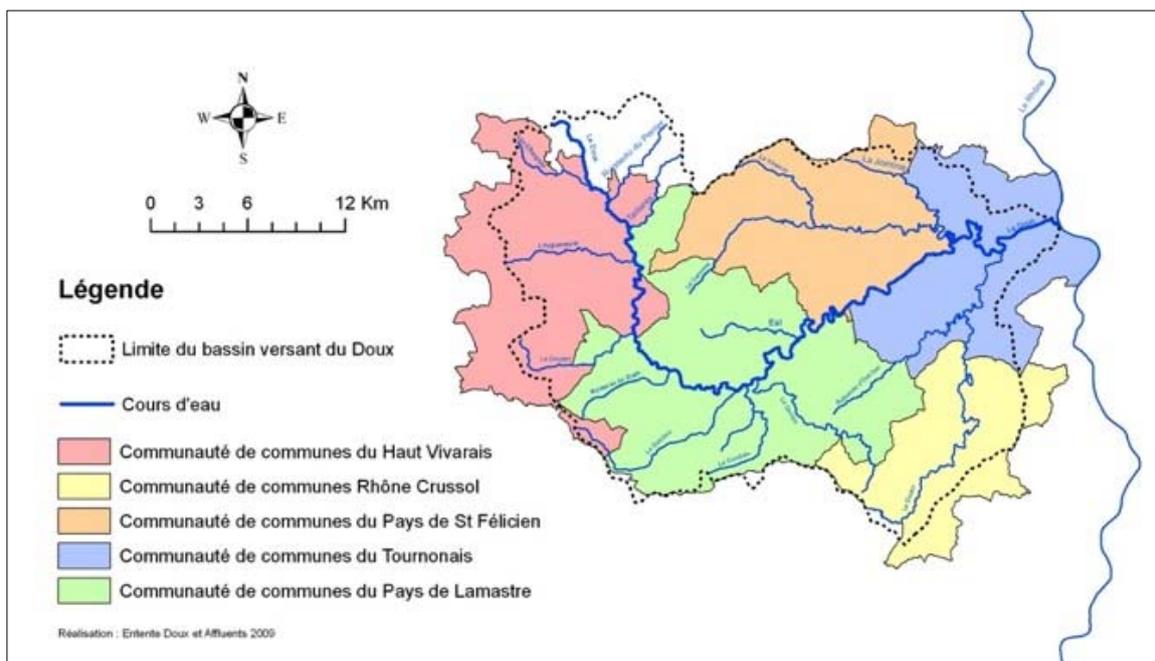


Figure 10 : EPCI du bassin versant du Doux

La Communauté de Communes du Val d'Arly :

Le conventionnement entre 3 communautés de communes, un SIVU et deux communes du bassin versant a permis à la Communauté de Communes du Val d'Arly (Com'Arly) d'employer une chargée de mission et d'assurer la maîtrise d'ouvrage des études de la phase préalable du contrat de rivière sur la période 2007-2011. La phase opérationnelle du contrat de rivière Arly Doron Chaise se déroulera de 2012 à 2017.

Afin de relayer Com'Arly dans le portage du contrat, une réflexion a été engagée par les collectivités locales et les services de l'état afin d'identifier la structure porteuse la plus pertinente à l'échelle du territoire. Compte tenu du contexte interdépartemental et de l'absence de collectivité territoriale pertinente et légitime sur le périmètre du bassin versant,

il a été choisi de créer une nouvelle structure, sous forme d'un syndicat mixte. La création effective a eu lieu au 1^{er} janvier 2013. Ce syndicat interdépartemental couvre l'ensemble du bassin versant. Il regroupera 4 communautés de communes et 4 communes. Il est compétent pour l'animation et le suivi du contrat de rivière, la réalisation des études globales et le portage des postes. Sa mission est aussi celle d'un pôle technique au service des collectivités locales qui conservent leurs compétences relatives aux cours d'eau.

2 – La redistribution des périmètres par les EPTB

Les EPTB sont régis par l'article L. 213-12 du code de l'environnement. Cet article précise 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* ».

Un syndicat mixte déjà existant peut demander la labellisation EPTB. Plusieurs structures gestionnaires peuvent également se regrouper autour d'un projet de labellisation. Le périmètre d'intervention d'un EPTB n'est pas totalement libre et doit respecter des critères géographiques qui peuvent avoir des conséquences sur les structures déjà existantes ne souhaitant pas adhérer à l'EPTB.

L'article R. 213-49 du code de l'environnement prévoit en effet que le préfet coordonnateur de bassin délimite, après arrêté, le périmètre d'intervention de l'EPTB, et ce dans un délai de six mois à compter du jour de réception de la demande, après avis des Conseils Régionaux et Conseils Généraux intéressés, du comité de bassin ainsi que, s'il y a lieu, de la commission locale de l'eau.

Le périmètre des EPTB doit répondre à la cohérence hydrographique et doit être d'un seul tenant et sans enclave. Il doit correspondre à l'ensemble d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique. Il est déconnecté des limites administratives des collectivités membres. Les collectivités situées dans le futur périmètre d'intervention n'ont pas d'obligation d'adhérer.

→ Périmètre du SAGE et EPTB

Selon la délimitation des périmètres respectifs du SAGE, des territoires d'intervention de la structure porteuse existante et de l'EPTB reconnu par le préfet coordonnateur de bassin en application des articles L. 213-12 et R. 213-49 du code de l'environnement, plusieurs cas sont possibles :

- ✓ si le périmètre du SAGE n'est pas compris dans celui de l'EPTB, la CLE peut conserver la structure porteuse existante pour la mise en œuvre et le suivi du SAGE,
- ✓ si le périmètre du SAGE est compris dans celui de l'EPTB,
- ✓ si le périmètre du SAGE est inclus dans celui de la structure porteuse existante, la CLE peut conserver cette structure,
- ✓ si le périmètre du SAGE est plus grand que celui de la structure porteuse, la CLE devra s'appuyer sur l'EPTB pour mettre en œuvre le SAGE.

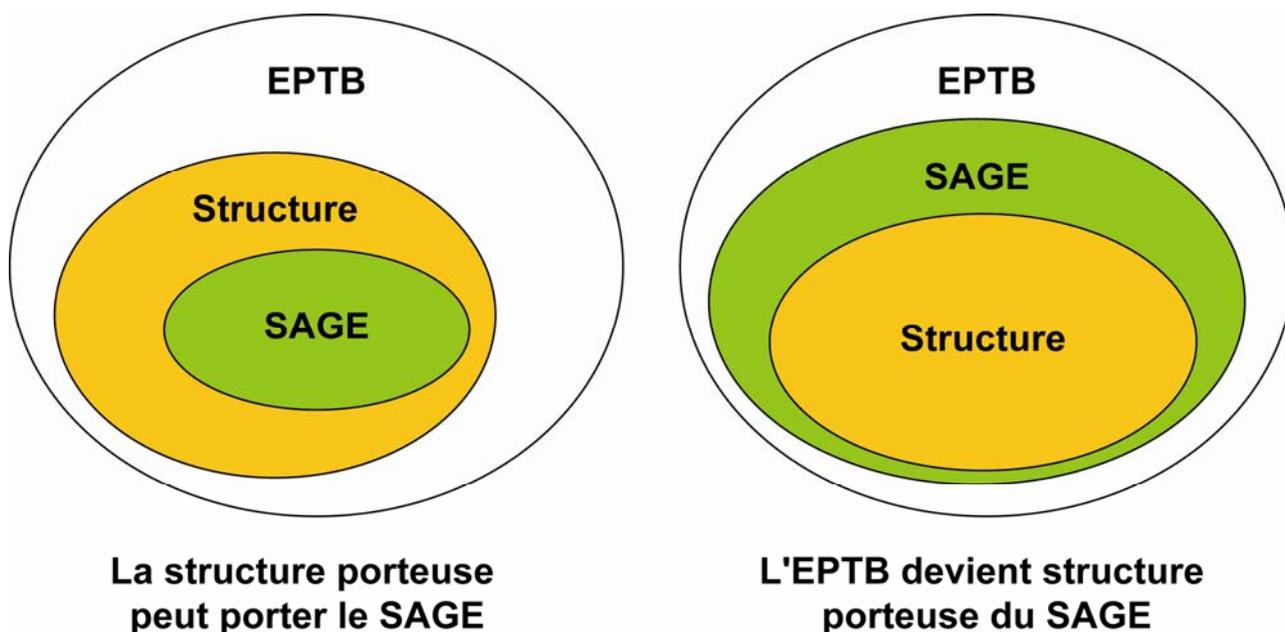


Figure 11 : Structure porteuse et SAGE

(à partir des schémas de la Circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE)

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) a renforcé le rôle des EPTB dans la mise en œuvre des SAGE. Le fait que le SAGE ait une portée réglementaire mobilise davantage les acteurs et usagers du territoire.

→ Conséquences liées à la présence d'un EPTB

La présence ou la création d'un EPTB sur un territoire où un SAGE est existant ou en cours d'élaboration peut entraîner des difficultés. Celles-ci ne sont pas dues à la procédure SAGE, mais plutôt aux rôles que le législateur veut faire jouer aux EPTB et aux règles de fonctionnement définies.

Prenons par exemple le cas d'un SAGE approuvé porté par un syndicat intercommunal mixte. Si ce SAGE se situe dans le périmètre d'un EPTB, le syndicat mixte ne pourra jamais prétendre au label EPTB car la circulaire du 19 mai 2009 prévoit l'impossibilité de superposition entre deux EPTB sur le même périmètre. Le porteur du SAGE ne pourra pas prétendre au label EPTB ni bénéficier du dispositif de majoration de redevance⁶ prévu par la loi Grenelle 2.

Dans un autre cas de figure, un SAGE, dont la rédaction est en train d'être finalisée, est porté par un Conseil Général. Un EPTB existe sur le territoire. La CLE et le conseil général ont délibéré pour un portage par le Conseil Général pour la mise en œuvre du SAGE. Le Conseil Général est alors confronté à la loi Grenelle 2 qui l'obligera à se dessaisir du portage au profit de l'EPTB existant.

Dernier exemple, un SAGE est porté par un syndicat mixte. Ce syndicat a demandé à l'EPTB présent sur le même territoire de pouvoir conserver le portage du SAGE. Il n'y a aucune marge de manœuvre possible à ce type de portage « obligatoire » une fois l'EPTB créé, en raison de l'article réglementaire relatif à ce portage. Dans ce cas, la CLE et sa

⁶ Ce principe de redevance sera expliqué au chapitre [« 2 – Deux pistes de consolidation des ressources financières »](#), page 39.

structure porteuse (ici le syndicat mixte) sont dépossédées de la phase de mise en œuvre du SAGE au profit de l'EPTB alors que ce sont elles qui ont œuvré pour son élaboration et donc sa future mise en œuvre. Cette situation peut amener à un désintéressement des élus de la CLE qui auront l'impression de ne plus rien décider.

Les instances de bassin sont conscientes de ces difficultés d'application des lois. Suite à la loi Grenelle 2 et la loi de réforme des collectivités, le comité de bassin Rhône-Méditerranée (RM) a demandé au secrétariat technique de mener un diagnostic à l'échelle du bassin RMC sur l'influence des dispositions concernant les EPTB sur les structures qui portent les SAGE et les contrats de milieux. Cela a permis de définir des éléments de cadrage pour la reconnaissance des EPTB dans le bassin.

La loi Grenelle 2 permet à l'EPTB de mettre en œuvre le ou les SAGE compris dans son périmètre en l'absence d'une structure de groupement de collectivités territoriales, dont le périmètre recouvre la totalité de celui du SAGE. À ce sujet, les débats parlementaires indiquent :

- ✓ que l'EPTB met en œuvre la politique décidée par la CLE, mais ne se substitue pas à elle,
- ✓ qu'il n'y a pas de taille limite pour les EPTB mais une obligation de cohérence hydrographique,
- ✓ que l'objectif est de développer les EPTB et de les doter de recettes spécifiques.

Le comité de bassin RM précise que la loi Grenelle 2 implique la reconnaissance d'EPTB sur des bassins versants plus petits (échelle d'un SAGE) que ceux sur lesquels les EPTB sont actuellement reconnus. Ils devraient ainsi être plus nombreux et dotés de moyens financiers renforcés. Il sera donc nécessaire d'intégrer, dans un système permettant de pérenniser leur action, les structures locales existantes n'ayant pas vocation à devenir EPTB.

B – Un manque de lisibilité des compétences des structures, facteur de risques

1 – Les statuts des structures gestionnaires mal définis

L'inexistence juridique de la compétence « *gestion des milieux aquatiques* » associée à l'imprécision technique de la notion de gestion des milieux aquatiques, à l'absence de compétences spécifiques affectées aux syndicats ainsi qu'à des statuts-types trop généralistes, complexifie le fonctionnement des structures de gestion et peut conduire à des incohérences financières. Au-delà de la complexification, des statuts mal rédigés peuvent également entraîner des risques juridiques pour la structure en cas de litige.

Pour éviter ces désagréments, certaines structures n'hésitent pas à modifier leurs statuts pour mieux les adapter aux missions qu'elles exercent.

Le Syndicat Interdépartemental d'Aménagement du Guiers et de ses Affluents (SIAGA) a profité des études préalables à son second contrat de rivière pour mener une expertise juridique et comptable du syndicat, dans la logique du SDAGE. Elle comportait

différents volets : analyse des statuts et vérification de leur conformité avec les actions du SIAGA, analyse comptable et financière, prospective financière pour le financement des actions du futur contrat.

Le bureau d'études ayant montré que les statuts de la structure, anciens et flous, pouvaient mener à des risques juridiques. Il a redéfini et précisé les compétences de base du syndicat.

Aujourd'hui, le syndicat est en mesure de dire clairement s'il est compétent pour exercer telle ou telle mission. Cela facilite par ailleurs l'explication du choix des actions aux communes. L'analyse juridico-économique a abouti à la refonte des statuts afin de mettre en adéquation actions et moyens, le tout dans un cadre juridique précis. En parallèle, la clé de répartition⁷ a été modifiée, tout en conservant les mêmes critères.

En Rhône-Alpes, 20 % des structures gestionnaires déclarent que leurs compétences statutaires ne correspondent pas exactement aux missions qu'elles exercent réellement (18 structures sur 91).

Certaines structures expliquent que les compétences inscrites dans leurs statuts ne sont pas assez précises. Par exemple, quand il est seulement indiqué « *contrat de rivière* » ou « *politique contractuelle* », cela ne traduit pas les missions réellement exercées. D'une part, cela ne valorise pas le travail des gestionnaires et, d'autre part, ce n'est pas sécurisant pour la structure.

D'autres ne mentionnent pas les actions d'assistance apportées aux collectivités dans leurs statuts. Parmi l'assistance, celle en matière d'assainissement collectif est la plus souvent citée. En effet, auprès de certaines collectivités, un syndicat peut jouer le rôle d'assistant à maître d'ouvrage : rédaction des DCE (Dossier de Consultation des Entreprises), lancement des marchés, accompagnement de la commune dans toutes les démarches pour la création ou la rénovation de STEP ou de réseaux... Dans ce cas, le syndicat doit acter dans ses statuts la possibilité de rédiger des conventions de prestation de service pour intervenir auprès des communes.

Certaines collectivités, généralement des EPCI à fiscalité propre, ont des compétences générales de type « *urbanisme* », « *eau potable* » ou « *assainissement* » dans leurs statuts mais pas de compétence « *entretien des cours d'eau* » ou « *travaux d'aménagement des cours d'eau* ». Pourtant, dans les faits, les structures peuvent réaliser des protections de berges, des travaux d'entretien ou d'aménagement des cours d'eau. Dans certains cas, ces travaux peuvent être intégrés dans des opérations d'urbanisme ou d'assainissement. Dans les cas où les travaux sont clairement hors compétence, les structures utilisent la procédure de Déclaration d'Intérêt Général (DIG) qui légalise ces opérations hors compétence.

La DIG a été instituée par la loi sur l'eau de 1992. Elle permet à un maître d'ouvrage d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages et installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, visant l'aménagement et la gestion de l'eau (art. L. 211-7 du code de l'environnement).

⁷ Critères permettant de définir la participation financière des collectivités adhérentes.

Le recours à cette procédure permet notamment :

- ✓ de légitimer l'intervention des collectivités publiques sur des propriétés privées avec des fonds publics,
- ✓ d'accéder aux propriétés privées riveraines des cours d'eau (notamment pour palier les carences des propriétaires privés dans l'entretien des cours d'eau),
- ✓ de faire participer financièrement aux opérations les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt,
- ✓ de simplifier les démarches administratives en ne prévoyant qu'une enquête publique même si le projet de DIG nécessite également une enquête publique.

2 – Une première réflexion sur une détermination règlementaire des compétences des structures avec l'EPTB

Avec la création du label EPTB, une première définition des compétences des structures gestionnaires de milieux aquatiques a été rédigée. Le label EPTB n'est toutefois toujours pas accessible à toutes les structures bien que la dernière loi sur l'eau et la circulaire du 19 mai 2009 aient élargi le type de structures pouvant y prétendre. En effet, initialement les syndicats mixtes fermés étaient exclus. Aujourd'hui, tout type de syndicat mixte peut solliciter le label EPTB.

Néanmoins, les EPCI composés uniquement de communes comme les syndicats intercommunaux, les communautés urbaines, les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne peuvent toujours pas être des EPTB. Sur la Région Rhône-Alpes, cela représente 40 structures : 12 communautés de communes, 7 communautés d'agglomération, 4 SIVOM et 17 SIVU. Il est également à noter que parmi ces structures gestionnaires des milieux aquatiques, 21 sont en phase de projet ou portent des procédures contractuelles (SAGE ou contrat de rivières) : 5 communautés de communes, 4 communautés d'agglomération, 3 SIVOM et 9 SIVU. Ces structures s'interrogent à raison sur leur avenir face à ces EPTB.

Dans ses éléments de cadrage, le comité de bassin Rhône-Méditerranée s'est prononcé en juillet 2011 (délibération n°2011-12) pour que les EPTB puissent exercer deux missions : soit une mission opérationnelle, soit une mission d'animation et de cohérence.

Concernant la mission opérationnelle, l'EPTB regrouperait des structures à fiscalité propre sur un périmètre au moins égal à la taille d'un SAGE, à savoir entre 400 et plus de 2 000 km², afin d'assurer directement ou indirectement des travaux d'entretien ou de restauration des cours d'eau et de protection locale contre les crues. Il serait en prise directe avec la mise en œuvre du SDAGE, du programme de mesures et de la directive inondation, que ce soit en termes d'animation, d'études ou de travaux et aurait vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations. Le périmètre de l'EPTB devrait avoir une dimension corrélée avec ses missions : appréhension des problématiques relatives aux inondations, à l'amélioration de la qualité des eaux ou à la circulation des poissons migrateurs. De plus, la structure qui demande sa labellisation devrait disposer de ressources techniques, matérielles et financières propres lui permettant de jouer son rôle au niveau du bassin considéré. Ce type d'EPTB serait appelé à jouer un rôle privilégié concernant la mise en œuvre du/des SAGE.

Les structures locales de gestion qui effectuent déjà pour certaines des travaux d'entretien, d'aménagement, de restauration sur leur bassin versant à une échelle adaptée et qui mettent en œuvre des dispositifs de concertation avec les riverains et des usagers de l'eau s'interrogent sur leur rôle vis à vis de ces EPTB. Et ce, surtout pour les structures de gestion qui ne sont pas éligibles au label d'EPTB.

Concernant la mission d'animation et de cohérence, l'EPTB exerçant cette mission regrouperait des départements, régions et groupements de collectivités à une échelle de taille intégrant plusieurs SAGE. Les EPTB à mission opérationnelle dont le périmètre serait inclus pour partie dans le bassin hydrographique de l'EPTB à mission d'animation et de cohérence devront être membres de la structure d'animation. Afin de ne pas superposer des périmètres d'intervention d'EPTB, le périmètre de ce type d'EPTB serait limité à l'axe qui le structure

Cette structuration de la gestion de l'eau à travers les EPTB ne convient pas à toutes les structures, notamment celles mentionnées plus haut qui ne pourront pas obtenir le label. Aussi, des réflexions sont actuellement en cours à l'échelle nationale pour la faire évoluer.

C – Des ressources financières fragiles au regard des missions à effectuer

1 – Un financement peu adapté aux missions des structures gestionnaires

Les structures gestionnaires sont pour la plupart appelées à mettre en œuvre des opérations d'entretien, d'aménagement ou de restauration des milieux aquatiques souvent très onéreuses. Cela est notamment vérifié pour les structures porteuses de procédures contractuelles. Au coût des travaux, il faut ajouter le salaire des agents.

La gestion des milieux aquatiques ne peut donc être réalisée la plupart du temps qu'avec l'aide de subventions (État, Agence de l'Eau, Régions, Département). Ces aides financières sont d'autant plus indispensables pour les structures sans fiscalité propre.

D'un point de vue financier, les structures sont confrontées à deux problèmes :

a. Des fonds propres souvent limités

Comme cela a été présenté précédemment ([Chapitre 1-B-4](#)), les fonds des structures proviennent des contributions des communes membres, fixées dans les statuts dans le cas des EPCI sans fiscalité propre et des taxes directes locales pour les EPCI à fiscalité propre.

Si les EPCI à fiscalité propre peuvent relativement facilement augmenter le taux des taxes d'une année sur l'autre pour financer des travaux onéreux, cela est beaucoup plus difficile pour les EPCI sans fiscalité propre. En effet, c'est le budget des communes qui est directement impacté. Cela nécessite des discussions souvent difficiles avec les communes, en particulier en période de restriction budgétaire et pour les petites communes rurales à faible ressource.

Les structures, pour augmenter leurs fonds et l'autofinancement réglementaire des travaux, font donc appel à l'emprunt.

b. Une trésorerie insuffisante

La très grande majorité des structures ont une trésorerie de fonds propre qui reste insuffisante et très fluctuante au cours de l'année.

Pour les EPCI sans fiscalité propre, les contributions communales sont perçues à partir du troisième trimestre de l'année civile après le vote du budget de la structure souvent en février ou en mars. Ces contributions peuvent également être versées en deux fois. La trésorerie de fonds propre est au plus haut niveau après le vote du budget alors qu'en fin d'année, elle a tendance à s'épuiser. La fiscalisation des contributions qui permettrait de lisser les recettes n'est que peu utilisée. Dans ce système, le versement des contributions communales se fait par douzième par les services de la Trésorerie, selon le mécanisme des avances mensuelles de fiscalité. De plus, cette contribution n'est pas inscrite au budget général de la commune étant directement prélevée auprès des contribuables, ce qui limite les discussions évoquées plus haut.

Le besoin de trésorerie est fondamental. En effet, les structures, maîtres d'ouvrage, doivent régler les dépenses occasionnées par les travaux et ce n'est qu'après ces règlements que les structures perçoivent les subventions. Tout décalage de subvention peut mettre en péril l'équilibre financier de la structure, retarder ou bloquer les travaux suivants.

Afin de compenser cette insuffisance de trésorerie et pour pouvoir régler les dépenses engagées les structures font appel aux « lignes de trésorerie ». Ce sont des produits bancaires propres aux collectivités. On peut considérer cela comme le « découvert autorisé » des structures. Cela engendre toutefois des intérêts qui peuvent être relativement élevés. Par ailleurs en période de crise financière, les banques hésitent de plus en plus à prêter aux structures. Le coût des lignes de trésorerie augmente également régulièrement.

Une autre solution pour pallier le manque chronique de trésorerie est de jongler avec les périodes de versement des subventions et d'attendre que les subventions d'une opération soient versées pour engager une deuxième opération. Cela est néanmoins difficile car tout retard de versement fragilise le planning. Par ailleurs, lorsque plusieurs opérations se chevauchent il faut des outils de suivi performants. Ce travail nécessite alors du temps doublé de réelles compétences de financier ou de contrôleur de gestion qui souvent font défaut aux petites structures.

2 – Deux pistes de consolidation des ressources financières

a. La redevance pour service rendu

L'article L. 211-7 du code de l'environnement prévoit la possibilité pour les collectivités et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales d'utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages, et installations présentant un caractère général ou d'urgence, dans le cadre du SAGE s'il existe, et visant notamment à :

- ✓ l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique,
- ✓ l'entretien ou l'aménagement d'un cours d'eau,
- ✓ la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols,

- ✓ la défense contre les inondations et la mer,
- ✓ 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-bassin, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité géographique.

L'article L. 131-36 du code rural précise également que les personnes morales peuvent, dans certaines conditions, faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu nécessaires ces travaux ou qui y trouvent un intérêt. Il doit s'agir d'une redevance pour service rendu.

Toutefois, le système de la redevance pour service rendu est très rarement utilisé par les structures gestionnaires car les opérations de restauration et d'entretien sont réalisées à l'échelle d'un cours d'eau et il est très difficile pour les collectivités de répartir le coût de l'opération entre tous les propriétaires riverains ou tous les habitants d'un même bassin versant. Par ailleurs, cela demande des moyens humains très importants pour rechercher les propriétaires, facturer les travaux à chacun ou encore effectuer des relances et le suivi financier.

b. Le dispositif de majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau perçue par l'Agence de l'Eau sur demande d'un EPTB

L'article 35 de la loi sur l'eau (LEMA) prévoit la possibilité pour l'Agence de l'eau de percevoir à la demande d'un EPTB et pour le compte de celui-ci une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau instituée par cet établissement en application de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement. La loi spécifie que « *la majoration du tarif de la redevance ne peut pas être supérieure à 25 % du tarif applicable dans l'unité géographique considérée. Les sommes à reverser à l'établissement ne peuvent représenter plus de 50 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement pour le suivi et la mise en œuvre des actions à réaliser dans le périmètre du schéma* ».

Ce dispositif pourrait alors permettre aux structures gestionnaires de percevoir des ressources supplémentaires mais on s'aperçoit que l'application est réduite. Pour fonctionner, ce dispositif implique l'existence d'un SAGE approuvé sur le territoire et ne concerne que le financement du budget de fonctionnement pour la mise en œuvre du SAGE dans tous ces volets : dépenses d'animation, de suivi, communication, expertise technique et juridique,... hors travaux. À titre d'illustration, le Comité de Bassin Loire-Bretagne a voté récemment contre la mise en place de la sur-redevance pour un EPTB (Vienne) qui en faisait la demande dans le cadre de la mise en place d'un SAGE.

D - Une réflexion en cours à l'échelle nationale pour une refonte du statut des structures de milieux aquatiques : le statut d'EPAGE

Créé en 1999, le Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques (RRGMA) de la Région Provence Alpes Côte d'Azur réunit l'ensemble des acteurs de l'eau en PACA. Le réseau fédère les organismes publics ou privés engagés dans une politique active de gestion, d'aménagement et de restauration des milieux aquatiques en Provence Alpes Côte d'Azur.

Dans un contexte de réforme des collectivités, le RRGMA a rédigé une expertise technique en vue de conforter la place des structures locales de gestion de rivières et de bassins versants et d'optimiser l'organisation de la gestion locale de l'eau.

Les acteurs institutionnels et locaux mènent depuis 2007 des réflexions sur les enjeux de la structuration des gestionnaires de rivière et sur la question de la pérennisation des structures de gestion. Ces réflexions ont pour origine les travaux du Groupe Rivière du département du Vaucluse. L'Agence Régionale Pour l'Environnement de PACA (ARPE), en tant que structure animatrice du RRGMA, a souhaité renforcer et généraliser l'analyse de ces enjeux au travers d'une étude d'état des lieux et de diagnostic portant sur l'ensemble de PACA. Il en est ressorti un rapport final en mars 2010 intitulé « *État des lieux, diagnostic et propositions pour un renforcement institutionnel* ». Ce document constitue une réflexion d'ensemble sur les modalités d'une prise en charge rationnelle et modernisée de la gestion des cours d'eau.

En parallèle, le RRGMA a organisé des rencontres avec divers acteurs, notamment des parlementaires, pour échanger à ce sujet.

Le RRGMA a fait le constat d'une modernisation des enjeux de la gestion des cours d'eau qui amène aujourd'hui à une logique de résultat alors que l'organisation existante est principalement fondée sur une prise en charge facultative des collectivités. Il relève également une absence de cadre juridique et financier appropriés à cette organisation, qui conduit à de grandes disparités territoriales.

Le RRGMA souhaite alors que soit mise en œuvre une organisation cohérente et efficace répondant à un besoin d'opérateurs publics spécialisés à l'échelle de territoires pertinents. Pour fonctionner efficacement, la préoccupation de « *cohérence hydrologique* », dont l'élément fondamental est le bassin versant, reste indispensable.

La gestion des cours d'eau, dans le cadre cohérent des bassins versants relève, sur une très large partie du territoire, d'un fonctionnement à deux niveaux de gouvernance et d'opérationnalité distincts. L'un à l'échelle du bassin versant, plus impliqué dans la mise en œuvre locale, l'autre à l'échelle de groupement de bassins ou de grands bassins hiérarchisés, portant un rôle de coordination.

Le RRGMA propose une clarification des échelles de gestion pour mieux les adapter aux réalités des territoires. Les structures de gestion de cours d'eau couvrent en effet la quasi-totalité du territoire. Pour le RRGMA, l'enjeu d'une évolution dans l'organisation de la gestion de cours d'eau réside donc plus logiquement dans une clarification et une optimisation de cette organisation existante que dans une perspective de création d'une organisation nouvelle sur l'ensemble du territoire.

Pour répondre à cette modernisation des enjeux, le RRGMA a imaginé un nouveau statut pour les structures gestionnaires de milieux aquatiques : l'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Le cadre d'EPAGE permettrait de moderniser la structuration locale existante en matière de gestion des cours d'eau. Il repose sur l'idée de disposer d'une maîtrise d'ouvrage publique spécialisée et reconnue, issue de l'intercommunalité (communes et EPCI à fiscalité propre).

Cela implique d'organiser la complémentarité entre les opérateurs et de clarifier les fonctions et missions assurées aux différentes échelles afin de donner un contenu lisible et un cadre pour optimiser l'organisation de la gestion des cours d'eau.

En complémentarité avec le label EPTB, prévu par le code de l'environnement pour exercer, là où cela est nécessaire, un rôle de coordination, le RRGMA propose de reconnaître un statut⁸ d'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) à l'échelle des cours d'eau et de leur bassin versant.

Ce cadre reconnu d'EPAGE aurait également pour objectif de proposer une clarification des relations avec les autres acteurs de la gestion des cours d'eau et de permettre d'optimiser la structure locale existante.

Cela nécessite d'affirmer une maîtrise d'ouvrage publique dédiée pour la gestion des cours d'eau avec :

- ✓ pour les groupements de bassin, le statut d'EPTB existant au titre du code de l'environnement, à réaffirmer pour l'échelle des groupements de bassin,
- ✓ pour les bassins versants, l'affirmation dans le code de l'environnement d'un statut pour optimiser la structuration locale existante à l'échelle des bassins versants sous le terme d'EPAGE.

Le RRGMA propose de clarifier les compétences des EPAGE. Ces derniers auraient des missions de gestion et de lutte contre les inondations et des missions liées à l'enjeu eau et aménagement du territoire.

Il s'agit donc de créer un socle de missions dont certaines seraient obligatoires et d'autres facultatives. Une logique de subsidiarité devra s'appliquer pour répartir les compétences entre EPAGE et EPTB. Les EPAGE seraient les structures opérationnelles de la gestion des cours d'eau et de leurs bassins versants locaux et lorsque cela est nécessaire, une intervention à l'échelle du grand bassin serait assurée par l'EPTB.

Cela implique une nécessaire correspondance entre l'exercice de compétences formalisées et des ressources dédiées suffisantes et pérennes pour assumer ces missions.

Le cadre des mécanismes de financements liés à l'eau et aux milieux aquatiques est largement inadapté aux enjeux et déséquilibré entre ce qui relève directement des usages et ce qui relève plus largement des objectifs environnementaux et de prévention relevant du grand cycle de l'eau.

Le RRGMA propose alors de doter les EPAGE de ressources durables :

- ✓ le maintien de ressources recherchées par voie de subvention. Ces subventions correspondent à des interventions volontaires des syndicats élaborées dans un

⁸ Pas plus que le label EPTB, l'EPAGE ne constituerait une nouvelle catégorie d'établissements publics. Il s'agit d'un cadre de spécialisation d'établissements existants.

cadre de partenariat avec d'autres collectivités publiques ou dans un contexte de politiques initiatives définies par ces dernières,

- ✓ des dotations qui formeraient la contrepartie directe des compétences confiées aux EPAGE,
- ✓ à moyen terme, les moyens financiers nécessaires aux enjeux et obligations de résultats du grand cycle de l'eau nécessitent l'ouverture d'une réflexion sur la mise en place d'une fiscalité territoriale de l'eau et des milieux aquatiques qui pourrait être transférée aux EPAGE. Pour exemple, des financements basés sur le fait générateur des autorisations et des déclarations « IOTA » et « ICPE » ou sur le risque avec une contribution basée sur les constructions en zone de vulnérabilité pourraient être envisagés.

L'ensemble de ces travaux et réflexions a donné lieu à une étude conséquente intitulée : « *La gestion des cours d'eau : une organisation existante à adapter aux enjeux actuels.* » Les éléments présents dans cette étude ont fait l'objet de nombreuses délibérations des collectivités concernées et notamment d'une motion de soutien, prise à l'unanimité du Conseil Régional de Provence Alpes Côte d'Azur.

L'étude et sa synthèse sont téléchargeables sur le [site web du RRGMA](#)⁹.

⁹ Étude téléchargeable sur le lien suivant :

http://www.rgma-paca.org/docs/infos/docs/20120613_webrapportcompletEPAGE.pdf

CONCLUSION / OUVERTURE

Une nécessaire clarification de la gestion de l'eau qui implique de bien en connaître sa structuration.

La présente étude amène à revenir aux origines de la création des structures de gestion des bassins versants. Chaque structure est la résultante d'une histoire locale, d'un contexte, d'une évolution, qui ont conduit à un fonctionnement adapté au territoire concerné. Mais chaque situation n'est pas pour autant extrapolable à d'autres territoires.

Néanmoins, il semble que les points suivants constituent la base fondamentale du bon fonctionnement de ces structures :

- ✓ travailler à l'échelle du bassin versant afin de pouvoir instaurer une solidarité de bassin versant,
- ✓ avoir une instance décisionnaire claire et bien identifiée, qui peut prendre des décisions politiques afin d'atteindre les objectifs fixés.

Remettre en cause le fonctionnement propre à chaque structure, qui s'est lentement forgé pour gagner en efficacité, aurait pour conséquence d'opérer un grand retour en arrière et d'arrêter la dynamique actuelle. Ceci aurait probablement de lourds effets sur l'atteinte des objectifs fixés par les différentes directives européennes : Directive Cadre sur l'Eau ou Directive Inondations.

En région Rhône-Alpes, une très bonne couverture du territoire par les structures locales de gestion est observée, et ces structures ont un rôle fondamental et clairement reconnu dans la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Elles souffrent cependant d'une grande diversité de statuts, souvent d'un manque de cohérence ou de structuration claire des compétences, d'un manque assez généralisé de moyens.

La réforme des collectivités doit être un tremplin pour mettre en place une organisation de la gestion de l'eau en phase avec les nouveaux enjeux, à l'échelle territoriale et avec des outils financiers adaptés.

Ainsi, même si des formes juridiques diverses peuvent coexister, la mise en place d'un statut unifié pour les structures de gestion des milieux aquatiques présente un réel intérêt, reconnaissant ainsi leur rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique nationale et européenne de gestion des milieux aquatiques, et pérennisant leur action pour l'avenir.

ANNEXE

→ Rappel des formes juridiques des structures gestionnaires

A) EPCI sans fiscalité propre

a. Les syndicats mixtes

Selon l'article L. 5711 du CGCT, ils sont composés soit de communes et d'EPCI soit d'EPCI seulement. Ils sont soumis au régime juridique des syndicats de communes. Ce sont des établissements publics sans fiscalité propre.

Reconnus pour la première fois par le décret-loi du 30 octobre 1935, les syndicats mixtes sont soumis à des règles inspirées de celles applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

Ils regroupent deux institutions de nature différente qui se distinguent par leur composition :

- ✓ Les syndicats mixtes fermés sont constitués uniquement de communes et d'EPCI.
- ✓ Les syndicats mixtes ouverts sont constitués des ententes d'utilité commune interrégionale, des régions, des ententes et des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture et d'autres métiers et d'autres établissements publics.

L'étude des structures porteuses en Rhône-Alpes montre une prépondérance des syndicats mixtes fermés.

b. Les syndicats de communes

Selon l'article L. 5212-1 du CGCT, « *le syndicat de communes est un établissement de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres et de services d'intérêt intercommunal* ». Établissements publics sans fiscalité propre, les syndicats de communes comprennent deux catégories :

- ✓ les syndicats intercommunaux à vocation unique ou SIVU. Syndicat spécialisé, son objet est limité à une seule œuvre ou un seul service d'intérêt communal.
- ✓ les syndicats intercommunaux à vocations multiples ou SIVOM. Ils ont de multiples attributions dont la liste n'est pas limitée.

La différenciation entre ces deux catégories a quasiment perdu toute sa portée par l'uniformisation de la procédure de création par la loi du 31 décembre 1970.

B) EPCI a fiscalité propre

a. Les communautés de communes

Créée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République modifiée par la loi du 12 juillet 1999, la communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. La communauté de communes exerce en lieu et place des communes membres les compétences librement choisies dans les groupes de compétences obligatoires et optionnelles fixés par la loi dans la limite de l'intérêt communautaire.

Les compétences obligatoires comprennent l'aménagement de l'espace et le développement économique. La communauté de communes exerce, à titre optionnel, des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants : la protection et mise en valeur de l'environnement ; la politique du logement et du cadre de vie ; la création, l'aménagement, l'entretien de la voirie ou la mise en place d'équipements culturels sportifs et d'enseignement élémentaire et préélémentaire.

Elle peut également exercer les compétences que les communes ont librement choisi de lui transférer en plus de celles fixées par la loi.

b. Les communautés d'agglomération

La loi de 1999 avait pour objectif de renforcer la solidarité en milieu urbain. Il s'est concrétisé à travers la communauté d'agglomération. Elle correspond à un EPCI qui regroupe plusieurs communes de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs villes centres de 15 000 habitants.

Elle doit exercer obligatoirement quatre compétences : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. De plus, elle prend en charge au moins trois compétences optionnelles parmi cinq : assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, entretien et gestion de la voirie, de parcs de stationnement, d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

c. Les communautés urbaines

Elles ont été créées par la loi de décembre 1966 et redéfinies par la loi de 1999. La communauté urbaine regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants.

La communauté urbaine intervient dans les domaines d'action suivants : l'aménagement et le développement économique, social et culturel de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du cadre de vie, la gestion des services d'intérêt collectif au sein desquels elle dispose de compétences étendues.

Ces compétences sont transférées à la communauté urbaine à titre obligatoire. Il ne lui est pas reconnu de domaines de compétences optionnels.