

Mobiliser une maîtrise d'ouvrage adaptée à l'emprise du projet

L'essentiel...

- L'identification de la structure porteuse du projet doit prendre en compte le contexte local.
- La solidarité amont-aval et la cohérence de bassin hydrographique doivent prévaloir dans la définition de l'intervention et de son emprise, mais aussi des modalités de financement.
- La structure porteuse du projet doit dans la mesure du possible se doter des compétences d'un technicien de rivière qui mènera les actions nécessaires à la réalisation du projet. Des financements publics pour l'appui à l'animation existent.

La réalisation de travaux ambitieux sur un cours d'eau selon une gestion globale implique une approche intégrée ainsi qu'une concertation entre les acteurs. Une telle entreprise nécessite donc un porteur de projet, ou maître d'ouvrage, défini comme « *la personne morale qui définit le programme, assure sa mise en place et son fonctionnement* », ayant compétence à intervenir sur un territoire cohérent du point de vue hydrographique avec l'envergure du projet.

Les obligations d'entretien et de gestion des cours d'eau par leurs propriétaires

Même si l'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements sont propriétaires des cours d'eau domaniaux, représentant un linéaire conséquent, il n'en demeure pas moins que plusieurs centaines de milliers de riverains sont potentiellement amenés à intervenir sur un linéaire d'environ 270 000 km parmi les 525 000 km de cours d'eau français. Avec une telle multiplicité d'acteurs directement responsables de l'entretien des cours d'eau, on comprend bien la nécessité d'un encadrement réglementaire de la gestion des cours d'eau.

■ Les cours d'eau domaniaux

Les cours d'eau domaniaux sont les cours d'eau appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. Ils sont classés dans leurs domaines public fluviaux conformément aux dispositions prévues par l'article L. 2111-7 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Les propriétaires ont la compétence pour entretenir et aménager ces cours d'eau. Comme le précise la loi n°2010-788 du 2 juillet 2010, portant engagement

national pour l'environnement, dans le chapitre relatif à la biodiversité et à la *Trame verte et bleue* en particulier, l'État et ses établissements publics se doivent d'être exemplaires dans l'application des programmations visant la restauration de la continuité écologique.

■ Les cours d'eau non domaniaux

Les cours d'eaux non domaniaux sont définis par opposition aux cours d'eau domaniaux. Il s'agit donc des cours d'eau qui ne sont ni navigables, ni flottables, les ruisseaux, les torrents ou les petites rivières. Les riverains sont propriétaires du lit jusqu'au milieu du cours d'eau [article L. 215-2 du Code de l'environnement]. L'entretien du lit et de la végétation des berges est de leur responsabilité, selon des modalités précisées dans le Code de l'environnement. Les articles L. 215-14 et R. 215-2 définissent les objectifs d'un entretien régulier d'un point de vue environnemental.

■ La nécessité d'une démarche coordonnée sur un cours d'eau


En pratique, ces obligations d'entretien régulier par les particuliers peuvent être difficiles à mettre en œuvre de façon coordonnée. Par ailleurs, elles se limitent au seul entretien et ne visent pas des actions plus ambitieuses de restauration des milieux. La réalisation de travaux d'envergure ne peut reposer uniquement sur la mise en œuvre de nombreuses démarches individuelles à l'échelle d'un territoire cohérent : ce fonctionnement serait peu compatible avec l'approche globale de gestion des milieux aquatiques (besoin d'études généralement à l'échelle d'un sous-bassin ou d'une partie de cours d'eau). De plus, la multiplicité d'actions à réaliser et à nécessairement coordonner pourrait retarder significativement l'atteinte des objectifs de reconquête de l'état écologique des cours d'eau fixés par la directive cadre sur l'eau (DCE).

La présente fiche vise donc à présenter les différentes structures susceptibles de porter un projet collectif et ambitieux de restauration des milieux aquatiques au lieu de réaliser un montage de projet faisant intervenir directement chaque riverain dans la maîtrise d'ouvrage.

Quelles structures peuvent porter un projet collectif de restauration à la place des propriétaires riverains ?

Selon la nature des opérations à mener sur le cours d'eau, diverses structures peuvent intervenir pour mener à bien des démarches collectives ou porter une maîtrise d'ouvrage publique.

Les possibilités d'action des différents maîtres d'ouvrage restent étroitement corrélées aux compétences définies dans leurs statuts ainsi que limitées par les moyens financiers à leur disposition même si des possibilités d'aides publiques existent.

 Pour plus d'informations sur les possibilités d'aides financières, voir la fiche « Des étapes et des outils - Le financement et les coûts des programmes de restauration »

■ Une démarche collective de propriétaires: le groupement de riverains de type ASA

Une ASA (association syndicale autorisée) est un groupement de propriétaires réunis pour exécuter et entretenir, au sein d'un périmètre donné et à frais communs, les travaux d'intérêt général définis dans son statut. Une telle association syndicale de propriétaires est un établissement public administratif. À ce titre, elle est considérée comme maître d'ouvrage public de travaux soumis au Code des marchés publics. En ce sens, son action se distingue de celle des seuls riverains regroupés au sein d'une association syndicale libre ou d'un autre type d'association (loi de 1901), qui réalisent des travaux privés même si ce sont des groupements.


Une ASA dispose d'une servitude de passage spécifique à son périmètre. Elle peut bénéficier de subventions publiques pour ses travaux. Les financeurs les plus importants peuvent participer aux réunions du conseil d'administration de l'ASA (sans vote). Le conseil d'administration est compétent pour préciser les règles de répartition de l'autofinancement vers les propriétés ayant un intérêt aux travaux.

Une ASA peut déléguer sa maîtrise d'ouvrage à d'autres maîtres d'ouvrages publics, comme des communes ou des groupements de communes. La

réciproque est également possible. De ce fait, une ASA constitue une structure relais intéressante pour un autre type de maître d'ouvrage public. Toutefois sa compétence reste restreinte à son périmètre (rarement au-delà des parcelles riveraines) et est souvent monothématique. Dans une démarche à l'échelle de bassin versant (restauration des cours d'eau et lutte contre l'érosion des sols par exemple), elle ne semble pas vraiment adaptée pour conduire l'ensemble des opérations.

À l'échelle nationale, les ASA dédiées à l'aménagement et à l'entretien des rivières ou à la préservation, la restauration et l'exploitation de ressources naturelles restent marginales au regard notamment des nombreuses ASA agricoles et forestières (notamment à vocation d'irrigation). Sur un territoire donné, de façon relative, elles peuvent être présentes en plus grand nombre. La rénovation du cadre réglementaire (suite à l'ordonnance 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 et au décret 2006-504 du 3 mai 2006) devrait avoir permis d'identifier, au niveau de chaque département, les ASA éventuellement mobilisables pour intervenir sur les cours d'eau au vu de leurs statuts mis en conformité avant mai 2008.

Lorsque de telles structures existent localement, l'analyse spécifique du contexte doit permettre de les retenir ou non comme porteur de projet au vu de leurs compétences statutaires (objet et périmètres) et de leurs moyens. Dans le cas contraire, le maître d'ouvrage public retenu pourrait les associer à la démarche comme relais de concertation vers les propriétaires. Certains maîtres d'ouvrage issus des collectivités territoriales les utilisent également par conventionnement pour une partie des actions engagées. Il est même possible d'en créer pour lui confier l'entretien de secteurs restaurés.

 Pour plus d'informations sur les modes de création des associations syndicales autorisées (ASA), les statuts et la modification des statuts, voir : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_tel/missions_collectivite/environnement_et_dev/associations_syndicales/sections/les_collectivites_tel/missions_collectivite/environnement_et_dev/associations_syndicales

■ Les agences de l'eau

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle II) donne la possibilité aux agences de l'eau et aux collectivités territoriales d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux visant à restaurer la continuité écologique des cours d'eau avec l'accord des propriétaires et sans procédure de déclaration d'intérêt général (DIG). Cette loi entraîne la création de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement expliquant les modalités pour la réalisation de la maîtrise d'ouvrage par les agences de l'eau et collectivités.

Elle permet également à ces mêmes organismes d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux d'office ordonnés par le préfet, en application de l'article L. 216-1 du CE, en cas de non respect par le propriétaire ou l'exploitant de l'ouvrage de ses obligations légales d'entretien et des prescriptions de l'administration.

■ Les collectivités territoriales

L'intervention des communes et de leurs groupements sur les cours d'eau est plus récente que celle des ASA. Elle a souvent été imposée du fait de la disparition ou de l'inaction d'une ASA.

Selon le périmètre d'intervention envisagé, le choix est fait de confier la maîtrise d'ouvrage à une commune seule ou à des communes associées. Rares sont les cas où une commune seule peut assurer une maîtrise d'ouvrage pour une opération d'envergure sur un bassin versant (le bassin versant dépassant souvent les limites de la commune).

● La commune

La commune est le premier niveau d'organisation administrative et de maîtrise d'ouvrage publique. Les compétences des communes sont identiques quelle que soit leur taille et sont définies par le Code général des collectivités territoriales.

Sur les questions relatives à l'eau, la commune a pour compétence obligatoire l'eau potable et l'assainissement. Elle peut prendre de manière facultative la compétence « aménagement et entretien des cours d'eau », ainsi que celles figurant à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement : « aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique », « entretien et l'aménagement d'un cours d'eau », « protection et conservation des eaux superficielles et souterraines », « protection et restauration des écosystèmes aquatiques et des zones humides », etc.

La compétence d'une commune se limite à son territoire. Ainsi, si elle peut être le maître d'ouvrage adapté lorsqu'il s'agit de restaurer ponctuellement la continuité écologique ou d'améliorer la qualité de l'eau en milieu urbain, elle peut difficilement s'engager sur des programmes de restauration globale des rivières.

● Les regroupements de communes

Les communes peuvent se regrouper selon plusieurs modalités.

• Le syndicat intercommunal

Les communes peuvent s'organiser en structure intercommunale pour intervenir de manière concertée sur une ou plusieurs de leurs compétences. On parle de syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM). Le syndicat intercommunal prend les compétences définies dans les statuts par les adhérents. Le SIVU est la structure la plus couramment utilisée pour la gestion de l'eau et des rivières. On parle alors généralement de syndicat de rivière.

Sans fiscalité propre, ces structures dépendent pour

leur autofinancement des apports des communes. Ces apports dépendent de clés de répartition entre adhérents, précisant ainsi la solidarité inter-communale votée. De nombreuses situations existent intégrant des critères de répartition variés mais clairs : linéaire de berges, population, surface de la commune dans le bassin versant. Lorsque des structures intercommunales comprennent des communes urbaines et rurales, des pondérations de population au-dessus de 2 000 habitants permettent de rechercher des financements plus élevés chez les premières, considérées comme plus capables de les supporter sur leur propre budget et ayant également des impacts forts sur les milieux. D'autre part, il existe aussi des systèmes locaux mis en place et reconnaissant spécifiquement la solidarité amont-aval ou solidarité dite « réciproque ». Ces systèmes permettent par exemple de financer des travaux utiles en amont pour restaurer des dynamiques fluviales et ainsi prévenir les inondations en aval.

Le syndicat intercommunal regroupe souvent des communes d'un même bassin versant, dont l'objectif à l'origine, avant les objectifs environnementaux, est la gestion des inondations. Ainsi les syndicats intercommunaux sont des maîtres d'ouvrage intéressants pour la restauration des milieux aquatiques à l'échelle d'un petit bassin versant.

• Le syndicat mixte

Un syndicat mixte a vocation à regrouper des communes avec des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - on parle de syndicat mixte fermé - auxquels peuvent s'ajouter des groupements de collectivités territoriales, d'autres personnes morales de droit public et des établissements publics administratifs - on parle alors de syndicat mixte ouvert. Comme pour les syndicats intercommunaux, ses compétences sont celles que ses membres lui transfèrent et s'inscrivent généralement dans celles des communes. Sans fiscalité propre, ses ressources sont constituées de la participation des membres adhérents, déterminée suivant une clé de répartition librement arrêtée.


Le syndicat mixte peut être une structure adaptée à la gestion de la ressource en eau car il peut associer des partenaires dépassant largement le cadre communal et son territoire d'action peut être cohérent avec celui d'un bassin versant.

La mise en place ou la mobilisation d'un syndicat mixte sur un territoire donné par rapport à un SIVU ou un SIVOM peut avoir pour objectifs d'intégrer une autre collectivité importante (département et/ou région) pour participer au financement et également permettre une approche plus globale à une démarche (études à une autre échelle). À noter que les parcs naturels régionaux sont portés par des syndicats mixtes. Ils interviennent de plus en plus souvent dans des opérations tournées vers les milieux

aquatiques (rétablissement de la continuité écologique par exemple).

● **La communauté de communes, d'agglomération ou urbaine**

La communauté de communes ou la communauté d'agglomération sont des EPCI regroupant plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Elles exercent les compétences transférées en lieu et place des communes membres. Par leur fiscalité propre, elles peuvent financer des actions en dehors des budgets communaux. Les difficultés de mobilisation de ces structures pour des opérations en faveur des milieux aquatiques sont plus liées à la concordance nécessaire entre l'emprise de l'EPCI et le territoire nécessaire d'intervention au regard de la problématique territoriale de restauration.

 La Fédération française des syndicats de rivière et assimilés (FFSRA), créée en 2009, vise à regrouper l'ensemble des associations syndicales de propriétaires riverains, des syndicats de rivières et assimilés adhérents qui concourent à l'entretien, la gestion et la préservation des cours d'eau en France. Pour plus d'informations, voir le site de la FFSRA : <http://www.ffiira.org>

● **L'établissement public territorial de bassin (EPTB)**

Il s'agit d'un groupement à vocation interdépartementale, reconnu par l'autorité administrative en tant qu'agissant sur une entité hydrographique cohérente dans le but de faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau ¹. Sa vocation est plus large que l'aménagement des cours d'eau : elle comprend également la gestion de l'étiage, la prévention des inondations, la préservation et la gestion des zones humides ou la contribution à l'atteinte du bon état écologique.

Dans les limites de ses missions et de son périmètre, l'EPTB assure la cohérence et l'efficacité de l'action publique par son rôle d'information, d'animation et de coordination vis-à-vis des autres collectivités ou groupements. Il peut en outre 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 vertes et bleues... Il n'a pas vocation à se substituer aux collectivités territoriales ou aux structures administratives ou financières intervenant dans le domaine de l'eau, mais à intervenir comme partenaire à part entière intégrant les préoccupations des collectivités territoriales membres et les exigences d'une gestion équilibrée de la ressource en eau.

Concrètement, l'EPTB donne des avis sur les travaux d'aménagement de 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'éla-

laboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Un EPTB peut se voir confier par la commission locale de l'eau, le rôle déterminant de structure porteuse du SAGE.



En janvier 2010, 24 EPTB sont dénombrés en France et adhèrent à une association les représentant : <http://www.eptb.asso.fr/menu-eptb>

Pour les structures citées ci-dessus, la compétence cours d'eau n'est pas obligatoire. Pourtant, ces structures ont intérêt à mener des projets de restauration car elles sont au cœur des politiques d'aménagement du territoire et sont obligées d'assurer la sécurité des riverains et des usagers sur leur territoire. Elles seraient donc susceptibles de prendre la compétence relative à la restauration des cours d'eau.

● **Le changement de statut des collectivités**

Une collectivité territoriale a la possibilité de changer son statut. Désormais, cette démarche devient de plus en plus nécessaire pour mettre en cohérence ce statut (ainsi que la dénomination de la collectivité) avec les orientations de son projet. En effet, la plupart des syndicats créés dans les années soixante et soixante-dix avaient des missions relatives à l'aménagement hydraulique, comme le montre leurs noms : *syndicat de drainage, syndicat de curage, syndicat de lutte contre les inondations, syndicat de lutte contre les érosions*. Les compétences de ces structures ne permettent pas aujourd'hui de contribuer pleinement à l'atteinte des objectifs de la DCE et la mise en œuvre des SDAGE et SAGE. La modification des statuts et des compétences permet d'éviter d'éventuels recours au tribunal administratif pour la réalisation de travaux non inscrits dans les statuts et surtout de clarifier auprès des riverains et des acteurs locaux leur rôle pour la gestion des rivières. Certaines agences de l'eau sont prêtes à financer les études afin d'aider les syndicats à réviser leurs statuts et modalités de financements. Aujourd'hui déjà, quelques structures ont engagé ces actualisations :

- le syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique des vallées de la Sorgue et du Dourdou a changé en partie ses statuts. Il s'est transformé en syndicat mixte. Le drainage des terrains a été retiré de ses compétences pour être plus en cohérence avec le contrat de rivière existant ;
- deux syndicats de défense contre les eaux de l'Adour ont modifié leur statut lors de la définition de l'espace de mobilité de l'Adour. Le but a été ici de clarifier le rôle de chaque structure sur le projet. L'Institut Adour,

1 - Voir l'article L. 211-1 du Code de l'environnement cité ci-dessus.

EPTB, détaché du territoire, a pris la maîtrise d'ouvrage pour la définition de l'espace de mobilité. C'est lui qui sera compétent pour veiller à répondre aux objectifs de la DCE et du SDAGE. Les deux syndicats ont modifié leurs statuts et deviennent des syndicats de gestion et d'entretien de l'Adour.

Le fait pour une collectivité territoriale d'avoir compétence à intervenir sur des cours d'eau et leur lit majeur ne donne toutefois pas la possibilité directe et systématique de se substituer aux propriétaires riverains pour effectuer des travaux de restauration ou d'entretien, contrairement aux ASA. Ceci est valable pour toutes les collectivités territoriales quel que soit le type de structure. Une ou plusieurs procédures administratives sont nécessaires selon les cas.



Pour en savoir plus sur le changement de statut et de compétences, voir le Guide de l'intercommunalité du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, téléchargeable à l'adresse :

http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_intercom/index.html

Voir aussi les fiches sur les collectivités territoriales téléchargeables à l'adresse suivante :

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/lles_collectivites_telintercommunalite/guide_pratique_de_ll

Comment intervenir en terrain privé pour une collectivité territoriale ?

L'article L. 211-7 du Code de l'environnement habilite les collectivités locales, sous certaines conditions, à intervenir dans la gestion des eaux non domaniales. L'autorisation accordée dans le cadre de cette procédure peut porter sur un programme pluriannuel et les interventions ultérieures de maintenance.

Code de l'environnement, article L. 211-7

« Les collectivités territoriales et leurs groupements sont habilités à 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, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe [...] »

La prise en charge par une collectivité de travaux de restauration d'une rivière et de l'entretien nécessaire à la pérennité de leurs effets nécessite au préalable la déclaration d'intérêt général (DIG) de l'opération, justifiant l'intervention de ce maître d'ouvrage public sur terrains privés.



Pour en savoir plus sur la déclaration d'intérêt général, voir la fiche « Des étapes et des outils - Le projet de restauration et la démarche réglementaire »



Corinne Forst - Onema

Le technicien de rivière assiste le maître d'œuvre lors de la réalisation de travaux de restauration.

Un besoin de compétences techniques au-delà des compétences statutaires

Élaborer un programme d'actions, le faire accepter et le mettre en application nécessite des compétences techniques particulières. La structure chargée de la gestion et de la restauration des milieux aquatiques devra s'attacher les compétences d'un technicien de rivière qui prendra dans ses missions l'ensemble des tâches relatives à la programmation, l'animation et à la mise en œuvre des actions de restauration et d'entretien des cours d'eau.

Le *technicien de rivière*, dont le poste peut être soutenu par les agences de l'eau, est la personne qui relie les acteurs concernés (élu, administration, pêcheurs, riverains, ...) autour de la gestion de cours d'eau. Il participe à la mise en place, sur le secteur cohérent dont il a la charge, de la politique de l'eau décrite dans le SDAGE.

L'activité d'un technicien de rivière s'articule autour des missions suivantes :

- surveiller l'évolution de la rivière et de ses abords tant au niveau biologique qu'au niveau hydraulique ;
- informer les riverains et les élus pour orienter leur décision vers la restauration des milieux aquatiques ;
- animer les réunions ou les échanges plus informels

et convaincre les acteurs de s'engager dans une démarche territoriale ;

- suivre ou réaliser le diagnostic et les documents juridiques nécessaires à la mise en application des programmes de restauration et d'entretien ;
- assurer le lien entre les différents partenaires (riverains, communes, associations, pêcheurs, promeneurs, structures administratives, agence de l'eau, etc.) ;
- rédiger les cahiers des charges ou cahiers de clauses techniques ;
- suivre la réalisation des études ou des travaux ;
- piloter les suivis et les évaluations des opérations.

Le technicien de rivière est une personne incontournable pour la mise en place d'actions de restauration. Il n'est toutefois pas seul pour faire avancer l'opération et devra s'entourer de l'ensemble des acteurs du territoire.



Pour plus d'informations sur les acteurs du territoire, voir la fiche « Une démarche... - Inscrire le projet de restauration dans un projet territorial »

Pour plus d'informations sur les financements voir la fiche « Des étapes et des outils - Le financement et les coûts des programmes de restauration »

