



MINISTÈRES
TRANSITION ÉCOLOGIQUE
COHÉSION DES TERRITOIRES
MER

*Liberté
Égalité
Fraternité*

n° 21

AUTOMNE - 2020

Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DE LA MER



La genèse des établissements publics territoriaux de bassin et la politique de prévention des risques naturels

Régis Thépot, secrétaire général adjoint de l'Académie de l'Eau

Cet article présente le témoignage d'un fonctionnaire territorial impliqué pendant une trentaine d'années dans l'aménagement de la Loire puis de la Seine et dans la prise en compte d'une approche plus « remontante » (*bottom-up*) de la gestion de l'eau. Il retrace ainsi la manière dont les collectivités territoriales et les élus locaux se sont progressivement investis dans la prévention des risques naturels, depuis les lois de décentralisation des années 1980.

Il s'agit du point de vue d'un acteur qui a eu une expérience de terrain, comme directeur adjoint et directeur général des services de l'Établissement public d'aménagement de la Loire (1987-2009) puis comme directeur général des services de l'EPTB Seine Grands Lacs (2009-2018), et qui a participé activement à l'émergence de la notion d'Établissement public territorial de bassin (EPTB), en tant que premier délégué général de l'Association française des EPTB (1999-2005)¹.

Quatre ans après la création de l'Associa-

tion française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB), la notion d'établissement public territorial de bassin (EPTB) était apparue dans la loi du 30 juillet 2003, dite loi « Bachelot ». Cette notion a été renforcée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en 2006 (la LEMA) puis dans la loi « Grenelle 2 » en 2010. Ces législations soulignent que les EPTB sont structurellement très impliqués dans la gestion des inondations et dans les stratégies de bassin, au travers notamment de programmes d'actions de prévention des inondations (les PAPI).

Cette gouvernance décentralisée, complémentaire des instances de bassin mises en place par le législateur en 1964 (les Agences de l'eau et les Comités de bassin), reste cependant fragile et soumise aux évolutions résultant des réformes territoriales. C'est notamment le cas de la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements ou de la création de la nouvelle compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), affectée

aux intercommunalités à fiscalité propre. Ces dernières sont désormais devenues les principaux acteurs territoriaux de l'eau et des risques.

Ces évolutions législatives et la nécessité d'intégrer l'eau aux autres politiques publiques, ont conduit, en 2017 à la création de l'Association nationale des élus des bassins (ANEB), autour de l'enjeu commun d'une gestion de l'eau par bassin versant, au cœur du développement durable des territoires. Depuis juillet 2019, il y a eu une fusion de l'AFEPTB et de l'ANEB.

La genèse des établissements publics territoriaux de bassin

La période – de la fin des années 1980 à aujourd'hui – a connu de nombreuses inondations majeures. Cette succession d'événements catastrophiques a entraîné un lourd bilan humain et économique : 23 morts en 1987 (le Grand-Bornand en Haute-Savoie), 10 morts en 1988 (Nîmes), 41 morts en 1992 (Vaison-



Levée de la Loire au niveau de la confluence avec la Vienne (2011) © LPLT/Wikimedia Commons

la-Romaine), 26 morts pendant l'automne et l'hiver 1993-1994, 2900 communes déclarées en état de catastrophe naturelle (hiver 1995), 29 morts en 1999 (Aude, Tarn, Pyrénées orientales), des inondations de la vallée de la Somme (2001) et dans le bassin du Rhône (2003), 47 morts à cause d'une submersion marine en Charente-Maritime et en Vendée et 27 morts dans le Var (2010), 13 morts dans l'Aude (2018). Et cette liste n'est pas exhaustive...

Il n'est donc pas surprenant que, face à ces crises répétées dans l'actualité et relayées dans les médias, des avancées législatives ou organisationnelles aient été régulièrement constatées, sous la pression de l'opinion publique, afin de

mieux prévenir ce risque d'inondation. On peut ainsi relever la loi de 1987 sur l'organisation de la sécurité civile, la loi sur l'eau de 1992, la loi sur les risques de 2003 et la loi de 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), avec la création de la nouvelle compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

Un mouvement comparable a été connu en Europe centrale, à cause de grandes inondations au début des années 2000. Ces dernières allaient entraîner l'adoption en 2007 de la directive européenne sur l'évaluation et la gestion du risque d'inondation.

Cette évolution continue dans la prise en compte des risques naturels par les pouvoirs publics s'inscrit également dans un vaste mouvement de décentralisation, engagé en France depuis les lois de 1982 et relancé à partir de 2010. C'est ce qui a conduit à l'émergence des EPTB comme acteurs de la gestion du risque d'inondation, dans le double contexte de recherche d'une réponse collective plus efficace face à ce risque et de responsabilisation des acteurs locaux.

Dès 1993, des premiers échanges entre structures sur le bassin Adour-Garonne

A l'initiative de Michel Auzié, secrétaire général du Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG), des réunions informelles avaient été ponctuellement organisées dès 1993 entre les responsables de structures intervenant dans le bassin de la Garonne, la Dordogne et du Lot, notamment sur la question commune de la dépendance de leurs débits d'étiages aux grandes concessions hydroélectriques et au coût d'accès à l'eau. La priorité de ces échanges était de converger sur les positions à tenir localement vis-à-vis notamment d'EDF, de l'État et de l'Agence de l'eau Adour-Garonne. La préparation du premier Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne, approuvé en 1996, fut aussi l'occasion de peser collectivement dans le débat institutionnel sur le périmètre d'application de la planification de l'eau et la maîtrise d'ouvrage par les collectivités.

Sur le plan politique, cette démarche commune était portée par Evelyne-Jean Baylet, Présidente du Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne, le SMEAG, Gaston Escudé, premier vice-président du SMEAG et par Bernard Cazeau, sénateur et Président du Conseil général de la Dordogne. Une première grande manifestation de ce rapprochement avait été, en mars 1997, la déclaration commune faite à l'occasion de la Foire internationale de Toulouse par les établissements de bassin : l'Établissement public territorial du bassin de la Dordogne (EPIDOR), l'Entente Lot, l'Institution Adour, l'Institution Charente, le SMEAG et l'Institution des Eaux de la Montagne Noire. Il faut noter que l'un de ses signataires était Lionel Jospin, alors Premier Ministre, en sa qualité de Président de l'Institution des Eaux de la Montagne Noire.

L'émergence de la notion d'EPTB dans la législation française

Il s'est écoulé 7 ans entre les premiers échanges techniques nationaux entre des responsables de services, qui souhaitaient la reconnaissance institutionnelle de leurs structures territoriales intervenant à l'échelle de bassins ou de sous-bassins hydrographiques, et l'adoption en 2003 de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui a cité pour la première fois la notion d'EPTB en droit français.

On peut expliquer ce délai relativement bref par la répétition d'inondations majeures, rappelées ci-dessus, qui avaient entraîné plusieurs initiatives par-

lementaires et gouvernementales, avec le souhait d'identifier un nouvel acteur territorial compétent et opérationnel pour la prévention de ce risque.

Les premiers échanges techniques nationaux entre structures comparables (juin 1996)

Les responsables des services d'établissements publics de collectivités ayant pour vocation le soutien d'étiage, la protection contre les inondations ou l'aménagement d'un grand bassin ou sous-bassin, étaient confrontés aux mêmes interrogations ou difficultés. Ils avaient ressenti, dès la fin des années 1980, la nécessité d'échanges techniques entre eux. Cette démarche s'était tout d'abord structurée dans le bassin

Adour-Garonne puis au niveau national, avec une première réunion à Paris en juin 1996.

Dès l'origine, une priorité des échanges nationaux consistait à examiner la façon dont ces structures, qui présentaient le statut d'institution interdépartementale ou de syndicat mixte et qui avaient souvent été créées à l'initiative de l'État ou des Agences de l'eau, pourraient se faire reconnaître comme acteurs institutionnels de l'aménagement et de la gestion des eaux. Il s'agissait également de trouver les moyens de mieux faire prendre en compte le point de vue des acteurs locaux, dans une approche « remontante » (bottom-up), et de conforter leurs ressources financières provenant pour l'essentiel des départements. On verra plus loin que cette dernière ques-

tion est toujours d'actualité aujourd'hui...

Une des conclusions de ces contacts préliminaires était la nécessité, pour espérer aboutir à un résultat, de porter ces réflexions au niveau national et d'engager, dès 1997, ces démarches sous une appellation commune : l'Établissement public territorial de bassin.

Cette notion avait été proposée par Philippe Marc, alors juriste au SMEAG², dans le prolongement des dispositions de la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution qui, outre la création des agences financières de bassin, devenues les agences de l'eau, prévoyait celle d'établissements publics administratifs de l'État, censés assurer la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de projets. Mais ces établissements n'avaient finalement pas été créés.

Le nouveau modèle des EPTB apparaissait clairement comme une source de progrès collectif, en raison du décloisonnement administratif qu'il entraînerait et de l'intérêt de traiter les questions d'eau à l'échelle des bassins versants, en lien avec celles de l'aménagement du territoire.

La conférence nationale des Présidents d'EPTB sur la Seine (22 octobre 1997)

Les Présidents d'EPTB³ s'étaient réunis sur une péniche, à Paris, à l'invitation d'Henri Wolf, Président de l'Institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine (IIBRBS).

Ils voulaient ainsi constituer une conférence nationale des Présidents d'EPTB, au cours de laquelle ils désignaient comme porte-parole Eric Doligé, alors député, Président du Conseil général du Loiret et Président de l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA).

Dans une déclaration commune, les Présidents estimaient que leurs établissements étaient les meilleurs outils de la mise en cohérence qui devait s'exercer, dans la durée, en matière de politique de l'eau : ils devaient être reconnus à ce titre. Ils réaffirmaient également le besoin d'une véritable politique de solidarité nationale, notamment en matière de lutte contre les inondations et de gestion des étiages. Ils réclamaient le renforcement de leurs moyens financiers, de la part de l'État et des agences de l'eau. Cette conférence nationale donnait une plus grande visibilité aux EPTB. C'est ce qui leur permettait d'être reçus en délégation, quelques mois plus tard, par Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement dans le gouvernement Jospin.

Les Présidents d'EPTB se réunissaient à nouveau à Pau, à la fin d'octobre 1998, à l'invitation de Claude Miqueu, Président de l'Institution Adour, un EPTB qui fêtait ses 20 ans. Ils convenaient de l'intérêt de constituer dans les meilleurs délais une association nationale leur permettant de mieux faire connaître leurs préoccupations communes et d'ouvrir le dialogue avec toutes les parties prenantes intéressées.

La création de l'Association française des EPTB (14 janvier 1999)

Dans le prolongement des deux rencontres précédentes entre les présidents, l'Association française des EPTB se constitua le 14 janvier 1999. Elle élisait comme Président Eric Doligé, Président de l'EPALA. J'étais désigné pour assurer la fonction de délégué général de l'association. Les principaux objectifs statutaires de cette nouvelle association étaient de favoriser l'aménagement intégré et le développement durable des bassins hydrographiques, d'assurer les échanges d'information entre les élus responsables d'EPTB, d'ouvrir le dialogue avec tous les acteurs intéressés au présent et à l'avenir des EPTB, en particulier en France et en Europe, et d'être l'interprète des EPTB auprès des pouvoirs publics.

Dans un entretien donné, à cette occasion, à la lettre d'informations Journ'eau, Eric Doligé soulignait que la création de l'AFEPTB répondait à une aspiration commune d'élus et de techniciens : dès sa création, elle regroupait 17 des 20 structures territoriales recensées en France, couvrant près de 80 % du pays. Il insistait sur la nécessité d'une représentation spécifique des EPTB dans les organismes de concertation qui participent à la gestion de l'eau. Celle-ci ne devait être obtenue officiellement dans les Comités de bassin que 20 ans plus tard... Il soulignait la spécificité des EPTB, qui était d'exercer de la maîtrise d'ouvrage, en priorité pour la mobilisation de la ressource en eau, le soutien des débits des cours d'eaux et la

prévention des risques, en complémentarité avec les Agences de l'eau.

L'organisation le 15 novembre 2000 d'un colloque national sur la prévention des inondations a servi de référence

Une des premières actions de l'AFEPTB, nouvellement créée, était, pour gagner en visibilité, l'organisation d'un colloque national en 2000 à Paris sur la « prévention des inondations et responsabilité des pouvoirs publics ». Ce thème avait été proposé par Marc Foret, directeur de l'EPTB Saône-Doubs. Ce colloque connaissait un grand succès. Il était clôturé par Dominique Voynet.

Deux commissions d'enquêtes parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat sur les inondations étaient mises en place à la suite des inondations de la Somme (2001)

De nombreux travaux parlementaires avaient été conduits à l'Assemblée nationale ou au Sénat, dans le contexte des inondations majeures rappelé plus haut et ont été réactivés à la suite des inondations de la Somme.

On pouvait, par exemple, relever le rapport de 1994 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, intitulé « Inondations, une réflexion pour demain », de Philippe Mathot (président) et de Thierry Mariani (rapporteur). Dans sa conclusion, cette commission souli-

gnait plus particulièrement qu'il lui semblait « indispensable de revoir l'organisation actuelle du dispositif de lutte contre les inondations et le partage des tâches entre les différents acteurs (État, collectivités locales et riverains) dont le défaut majeur est de disperser les responsabilités et de promouvoir des stratégies de protection et de prévention inadap- tées ». Elle estimait « qu'une autorité globale doit être créée sur chaque bassin, qui serait dotée des moyens financiers, réglementaires et techniques lui permettant de promouvoir une politique d'ensemble d'aménagement des fleuves et de gestion des cours d'eaux ». Tous ces éléments convergeaient déjà vers l'émergence d'un nouvel outil opérationnel...

Dans le rapport de mai 2001, présenté au nom de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale, en vue de créer une nouvelle commission d'enquête sur « les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries afin d'établir les responsabilités, d'évaluer les coûts, ainsi que la pertinence des outils de prévention, d'alerte et d'indemnisation », Eric Doligé poussait encore un cran plus loin l'intérêt de la notion d'EPTB. Il faisait explicitement référence au rapport précédent Mathot-Mariani, ainsi qu'à la visite récente du Président de la République, Jacques Chirac, venu constater à Orléans que la constitution d'une équipe pluridisciplinaire, dirigée par Nicolas-Gérard Camphuis⁴, et une large concertation entre l'État, les collectivités territoriales et l'Établissement public territorial de bassin Loire permettaient de mettre en

œuvre une politique ambitieuse de prévention du risque inondation.

Cette commission d'enquête était présidée par Robert Galley, avec, comme rapporteur, Jacques Fleury. Le rapport de novembre 2001 était intitulé « Inondations, une mobilisation nécessaire ». Dans ses travaux, la commission évaluait les politiques publiques de prévention, depuis le précédent rapport Mathot-Mariani de 1994. Elle avait pris connaissance du rapport de la Cour des comptes de 1999 sur la prévention des inondations en France. La dernière partie du rapport était consacrée à l'examen de la répartition des compétences et des responsabilités administratives, jugée inextricable à l'époque, et à l'analyse des procédures, dont la lourdeur était soulignée. La commission recommandait donc de renforcer les structures de coordination, centrales et déconcentrées.

La commission avait aussi dressé le constat, à l'issue d'une table ronde organisée entre les responsables de bassin (les présidents des Comités de bassin, les directeurs des Agences de l'eau, les présidents et les directeurs d'EPTB) que le rôle des Agences en matière de prévention des inondations devait rester limité, pour trois raisons. Le découpage territorial des Agences de l'eau n'était pas toujours adapté à une gestion par bassin hydrographique. Le statut juridique des Agences les conduirait, si elles devaient davantage s'impliquer en la matière, à nationaliser une compétence dévolue aux collectivités territoriales. Enfin, les Agences n'avaient pas une recette spé-

cifique leur permettant de financer des actions de prévention.

Ce constat partagé entre les principales parties prenantes a été sans doute déterminant pour la suite de la reconnaissance institutionnelle des EPTB. La commission Galley-Fleury recommandait de « donner une consécration législative aux EPTB afin d'en faire les maîtres d'ouvrages privilégiés de la gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants ».

Une commission d'enquête avait été créée en parallèle au Sénat, afin d'établir les causes et les responsabilités des inondations de la vallée de la Somme. Présidée par Marcel Deneux, avec, comme rapporteur, Pierre Martin, elle intervenait sur un objectif plus ciblé. Dans son rapport, intitulé « Inondations dans la Somme : des leçons pour l'avenir », elle préconisait la création d'un syndicat mixte d'aménagement hydraulique couvrant tout le bassin de la Somme, sans toutefois franchir le même pas que l'Assemblée nationale et recommander explicitement la reconnaissance législative des EPTB. Cette structure sur la Somme, créée dès 2002, était reconnue comme EPTB en 2013.

La signature d'une convention de partenariat d'une durée de trois ans entre le ministère de l'Écologie et du développement durable et l'AFEPTB (juillet 2002)

Cette signature a affiché le soutien que l'État apporte dorénavant aux EPTB. Elle

permettait, notamment à l'association de recruter son premier chargé de mission permanent.

La reconnaissance des EPTB par le législateur

Les années 2003 à 2010 allaient voir enfin aboutir l'objectif principal des créateurs de l'AFEPTB, avec la reconnaissance institutionnelle des EPTB dans plusieurs textes de lois. Il n'est pas surprenant que cette reconnaissance se soit faite d'abord par une approche relative à la prévention des risques naturels, dans le prolongement des travaux des commissions parlementaires précédemment citées.

La loi du 30 juillet 2003

Le projet de loi sur la prévention des risques technologiques et naturels, porté par Roselyne Bachelot, ministre de l'Écologie et du développement durable, avait notamment pour objectif, à la suite de l'accident survenu dans l'usine AZF de Toulouse en 2001, de faire de la sécurité industrielle une préoccupation majeure. C'est ce qui constituait son titre I. Elle comprenait aussi un titre II relatif aux risques naturels, avec des dispositions nouvelles relatives à l'information, à l'utilisation du sol et à l'aménagement.

Eric Doligé, devenu sénateur en 2001, intervenait à plusieurs reprises au Sénat lors de l'examen de ce texte. Il soulignait notamment l'inadaptation du dispositif national de prévention des inondations. Il insistait sur le fait qu'une politique plus efficace devait nécessairement

être mise en œuvre à l'échelle du bassin versant hydrographique, qui représentait la bonne échelle de gestion des risques. L'identification de chefs de file lui apparaissait comme une priorité, afin de mobiliser les opérateurs et de faciliter la coopération entre l'État et les collectivités territoriale. Aussi présentait-il un amendement, accepté par le gouvernement, qui a inscrit pour la première fois la notion d'EPTB dans la loi. Leur rôle majeur pour la prévention des inondations étant reconnu. Leur avis sera également dorénavant sollicité pour les projets d'une certaine importance susceptibles d'influer sur ce risque.

Les avancées de 2006

Deux avancées importantes ont entraîné l'élargissement du champ d'intervention des EPTB : la circulaire interministérielle du 9 janvier 2006, ainsi que la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

La circulaire de 2006 a précisé les procédures de reconnaissance officielle des EPTB par arrêté du préfet de bassin, pour un périmètre d'intervention et un établissement, en raison de la spécificité des compétences déjà exercées par celui-ci sur ce territoire. Le premier EPTB agréé en 2006, selon cette nouvelle procédure, fut l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Nantaise. De nombreux autres suivaient rapidement.

Avec la LEMA, l'EPTB a vu son rôle renforcé. Il a désormais pour objet, en application de l'article 213-12 du Code de l'en-

vironnement, de 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. Il peut également contribuer à l'élaboration et au suivi de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Une circulaire du 19 mai 2009 a remplacé celle de 2006, en précisant les missions des EPTB, leurs modalités de mise en œuvre et la délimitation de leur périmètre d'intervention.

La loi « Grenelle 2 » (loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)

Cette loi a permis notamment de transposer en droit français la directive européenne de 2007 sur l'évaluation et la gestion du risque d'inondation. Elle a conforté le rôle des EPTB en matière de prévention des inondations : les EPTB assurent, à l'échelle du bassin ou du sous-bassin hydrographique de leur compétence, la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements, en visant à réduire les conséquences négatives des inondations par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations. Dans le prolongement de la LEMA, cette loi a désigné les EPTB comme porteurs privilégiés des SAGE.

La loi MAPTAM de 2014 et loi NOTRe de 2015

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a créé une nouvelle compétence territoriale pour la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), confiée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, avec la possibilité de mettre en place une nouvelle taxe dédiée. Cette loi a permis également la reconnaissance de syndicats de rivières ou de structures de bassin intervenant à une échelle *infra* de celle des EPTB. Elle a fait apparaître un nouveau syndicat mixte, spécialisé dans le domaine de l'eau et de la gestion des risques : l'établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), qui a pour objectif d'assurer tout ou par-

tie de la mise en œuvre de la GEMAPI sur son territoire.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a confirmé le rôle dévolu aux EPAGE et aux EPTB comme établissements publics spécialisés dans la gestion et l'animation du grand cycle de l'eau. Elle stipule également que les EPTB, comme les EPAGE, doivent avoir le statut de syndicat mixte, régi par le Code général des collectivités territoriales.

Ces deux lois MAPTAM et NOTRe ont eu des conséquences importantes pour les EPTB. Elles ont remis partiellement en cause les évolutions précédentes : elles ont renforcé encore les EPTB sur le plan institutionnel, en les faisant à nouveau apparaître dans la loi.

Mais ces lois les ont aussi fragilisés sur



Le barrage et le lac de Pannecière (EPTB Seine Grands Lacs, 2008) © Benchaum/Wikimedia Commons

le plan politique et financier. Elles les ont obligés à reconstruire des solidarités de bassin entre les différents niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements (départements/régions/EPCI/EPAGE) et à prévoir des modifications statutaires, avec l'adoption obligatoire du statut de syndicat mixte, en précisant explicitement leurs domaines d'intervention, notamment en référence à l'article 211-7 du Code de l'environnement, du fait de l'abandon de la clause de compétence générale pour les régions et les départements.

Cette recomposition et cette « normalisation statutaire » étaient sans doute nécessaires. Elles correspondaient à une phase de maturation et d'application nationale du « modèle EPTB », imaginé par quelques-uns pendant les années 1990. Mais elles s'avèrent particulièrement délicates à mettre en œuvre dans un contexte de crise des finances publiques, notamment pour les institutions interdépartementales (qui constituaient l'essentiel des EPTB à l'origine), et pour les syndicats mixtes ouverts comprenant des départements, certains de ces derniers remettant en cause le maintien de leur participation à ces structures.

Les actions des EPTB en matière de gestion des risques d'inondation

L'approche en matière d'inondation a beaucoup évolué depuis les années 1980. De la lutte ou de la protection contre les inondations, basée souvent sur la seule réalisation d'aménagements

hydrauliques, on est ainsi passé progressivement à une politique visant à « vivre avec les crues » et à réduire les dommages socio-économiques, environnementaux et patrimoniaux à attendre d'inondations dont l'intensité risque de croître dans le futur. Au début des années 2010, les principales actions de gestion des risques d'inondation portées par les EPTB à l'échelle des bassins étaient, pour l'essentiel, l'animation et le portage de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), un dispositif dont la création puis le pilotage par l'État a été une source incontestable de progrès dans la mesure où il encourage l'initiative locale.

Ces actions concernent aussi la réduction de la vulnérabilité de l'habitat et des activités économiques, l'assistance aux communes, notamment dans l'élaboration et la mise à jour de leurs plans communaux de sauvegarde (PCS) et la pose de repères de crues, le développement de la culture du risque et la sensibilisation des scolaires, l'entretien et la réalisation de digues, la gestion d'ouvrages hydrauliques, la réalisation d'ouvrages de ralentissement dynamiques et la restauration de zones d'expansion des crues et d'espaces de mobilité, l'amélioration des dispositifs de prévision et de modélisation

Les lois MAPTAM et NOTRe ont conduit à une évolution et à une redistribution de ces actions entre les EPTB, les EPAGE, les communautés d'agglomération et les métropoles. On relèvera, parmi les actions collectives les plus emblématiques des EPTB et de l'AFEPTB en

matière de gestion des inondations, l'organisation de salons et d'ateliers nationaux PREVIRISQ inondation à Mâcon, Tours, Paris et Lyon en 2005, 2008, 2010 et 2016.

Conclusions et perspectives

L'histoire n'est jamais totalement écrite ni terminée. Cet article sur la genèse des établissements publics territoriaux de bassin et la gestion des risques naturels en est un nouvel exemple... L'émergence puis la reconnaissance institutionnelle des EPTB dans la gouvernance de l'eau et des risques naturels démontrent qu'un petit nombre d'acteurs déterminés peuvent faire avancer une belle idée, dès lors qu'ils travaillent en confiance et en complémentarité.

Mais, malgré sa pertinence, l'équilibre obtenu est encore fragile. Il reste encore à faire évoluer ces dispositions afin qu'elles répondent aux nouveaux défis auxquels nous devons faire face : une gestion plus intégrée et participative de nos bassins hydrographiques ou l'adaptation de nos territoires au changement climatique, tout en préservant les solidarités nécessaires et en mobilisant les moyens utiles à leur résilience.

La fusion en juillet 2019 de l'AFEPTB au sein de l'Association nationale des élus de bassin (ANEB) en est certainement l'illustration récente. On notera, petit clin d'œil à l'histoire, que son Président actuel, Bernard Lenglet, est Président de l'EPTB Somme ; cet établissement avait été créé à la suite des inondations de

2001, qui avaient certainement accéléré la prise de conscience de la pertinence de ce nouveau modèle EPTB.

A cette occasion, les élus de l'ANEB ont ainsi réaffirmé deux grands objectifs communs :

- réclamer et accompagner la mise en place d'une organisation territoriale favorisant la gestion équilibrée, durable et intégrée de l'eau et des milieux aquatiques par bassin versant,
- défendre les principes de solidarité entre les territoires et la prise en compte des besoins des collectivités.

En guise de conclusion, les commentaires de Roger Dion, un éminent professeur, élu à la chaire de géographie historique du Collège de France, tirés de son livre de référence de 1961 sur l'histoire des levées de la Loire, paraissent très pertinents. Il a ainsi noté, à la fin de son ouvrage, qu'« un peuple, dans l'effort qu'il oppose à la menace d'un élément physique, peut montrer davantage de lui-même que dans ses combats contre d'autres hommes ». C'est sans aucun doute une réflexion bien adaptée à l'histoire de la gouvernance de la gestion de l'eau et des risques naturels dans notre pays depuis une trentaine d'années, si riche d'enseignements sur notre culture administrative, technique et politique. ★

Quelques ouvrages et articles de références

1961 - Histoire des levées de Loire , de Roger Dion.

1994 - Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale

« Inondations, une réflexion pour demain » de Philippe Mathot, président, et Thierry Mariani, rapporteur.

1999 - Rapport de la Cour des comptes de 1999 sur la prévention des inondations en France.

2000 - Rapport du Conseil économique et social de 2000 sur la réforme de la politique de l'eau. René Boué - Francis Vandeweegehe - Claude Miqueu.

2001 - Rapport de 2001 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les « Inondations, une mobilisation nécessaire », de Robert Galley président, et Jacques Fleury, rapporteur.

2006 - Les cours d'eau et le droit, de Philippe Marc.

2010 - Rapport du Conseil d'État, « L'eau et son droit ».

2019 - Compétence GEMAPI, de Yann Landot, Catherine Gremillet, Johanna Sanchez, Olivier Cizel.

Interview d'Eric Doligé dans Journ'eau, n° 215 de janvier 1999.

La reconnaissance tardive des EPTB et les spécificités de l'action territoriale, par Catherine Ribot professeur de droit public Université de Montpellier – articles de la revue Hydroplu 166 et 167 septembre et octobre 2006.

La compétence GEMAPI : les tribulations du législateur en l'absence de définition légale du « grand cycle de l'eau », Droit de l'Environnement, n° 264, févr. 2018, par Philippe Marc et C. Charles.

Communiqué de presse ANEB du 17 juillet 2019.

Remerciements

L'auteur tient à remercier tout particulièrement Catherine Gremillet et

Philippe Marc pour la relecture de ce témoignage, ainsi que pour les compléments qu'ils ont apportés, notamment sur la fusion récente de l'AFEPTB dans l'ANEB et sur l'historique des premières démarches EPTB engagées sur le bassin Adour-Garonne.

D'autres regards d'élus ou de techniciens impliqués dans l'histoire de la construction et du développement de la « démarche collective EPTB », comme ceux par exemple (sans que cette liste ne soit limitative), d'Eric Doligé, Bernard Cazeau, Daniel Marcovitch, ou Claude Miqueu pour les premiers et pour les seconds, de Jean-Pierre Arrondeau (Charente puis Vilaine), Michel Auzié (Garonne), Rémy Filali (Oise puis Charente), Marc Foret (Saône-Doubs), Guy Pustelnik (Dordogne) ou Jean-Louis Rizzoli (Seine Grands Lacs) seraient également les bienvenus pour enrichir et commenter ce texte.

¹ Le deuxième délégué général de l'AFEPTB a été Guy Pustelnik entre 2005 et 2011, sous la présidence de Bernard Cazeau, Président du Conseil général de la Dordogne et d'EPIDOR. A compter de 2012, sous la présidence de Daniel Marcovitch, 1er Vice-président de l'EPTB Seine Grands Lacs, l'association s'est dotée d'une directrice, Catherine Gremillet.

² Philippe Marc a développé ensuite cette notion dans le cadre de sa thèse de doctorat soutenue en 2005 ayant pour sujet « Les cours d'eau et le droit ».

³ Étaient présents ou représentés à cette conférence nationale les 14 structures intervenant sur les cours d'eaux ou bassins suivants : Charente, Dordogne, Rhône-Saône, Garonne, Montagne noire, Canal d'Ille et Rance, Adour, Loire, Lot, Vilaine, Oise, Saône-Doubs, Seine, Tarn, Tarn et Garonne.

⁴ Nicolas-Gérard Camphuis sera le premier directeur du Centre européen de prévention du risque inondation, dont le Président fondateur sera également Eric Doligé.