

DELABRE Maelle
LAGARDE Elsa
QUINQUET DE MONJOUR Patrick
QU Sixiao

Le fonctionnement des
syndicats de bassin
versant et leurs
interactions avec leurs
partenaires

Mars 2010

Table des matières

I.	DIVERSITE DES SYNDICATS DE BASSIN VERSANT.....	3
A.	Diversité dans le fonctionnement	4
1)	Diversité de compétences et de moyens humains.....	4
2)	Diversité de problématiques	5
B.	Diversité dans la démarche de travail	6
1)	La définition des zones prioritaires	6
2)	Différentes méthodes adoptées.....	6
C.	Diversité de choix techniques	7
1)	Conception du choix des ouvrages à réaliser.....	7
2)	Type d'ouvrages privilégiés	8
II.	CONFRONTATION DES DOSSIERS A L'EVALUATION DES FINANCEURS.....	9
A.	Les financeurs et leurs politiques	9
1)	Présentation des financeurs : compétences et programmes	9
2)	Budgets des financeurs et subventions des projets.....	9
3)	Présentation des réunions	11
B.	L'évaluation des dossiers.....	12
1)	Des critères qui découlent des programmes de financement.....	12
2)	Exigences fortes sur la construction du dossier.....	13
3)	Des exigences non négligeables concernant la logique de travail des syndicats.....	13
4)	Un contexte en pleine évolution	14
C.	Des interactions avec les financeurs laissées à l'initiative des syndicats de BV.....	16
1)	Des initiatives de la part des financeurs attendues par les SBV	16
2)	Les syndicats ont intérêt à vérifier que leurs projets sont en adéquation avec les attentes des financeurs.	16
III.	QUELLES EVOLUTIONS POSSIBLES POUR LES SYNDICATS DE BASSIN VERSANT ?	17
A.	Relations entre SBV	17
1)	Un réseau utile et indispensable	17
2)	Des interactions surtout informelles	18
3)	Enjeux de cette communication.....	18
B.	Regroupements éventuels de compétences	19
1)	Problématique liée à la compétence simple bassin versant	19
2)	Autres compétences qui pourraient être regroupées	19
C.	Regroupements éventuels de syndicats de bassin versant entre eux	20
1)	Projets en commun	20
2)	Fédération des SBV	21
3)	Fusions éventuelles.....	21

INTRODUCTION

Les syndicats de bassin versant de Seine-Maritime ont été créés sur l'ensemble du département en 2000 suite aux violentes inondations subies sur le territoire. Ces inondations ayant causé la mort d'habitants, le préfet de département a alors décidé de créer ces structures afin de lutter contre les inondations. Depuis, les syndicats agissent par la mise en place d'ouvrages destinés à limiter l'érosion et le ruissellement et à protéger les individus.

Dans le cadre de notre formation, nous réalisons un projet sur la gestion de l'eau dans un bassin versant. Ce projet allie, sur deux mois, à la fois des périodes de terrain et de travail en salle pour synthétiser les informations. Le point de départ de cette étude est la table ronde qui a été organisée le 4 février 2010. La table ronde nous a permis de faire la connaissance de quelques acteurs de l'eau dont des membres du Syndicat Intercommunal Bassin Eaulne Littoral (SIBEL) et d'identifier des pistes de travail possibles. Notre équipe a retenu la proposition du SIBEL qui consistait à appréhender la perception de leurs actions par leurs partenaires, en d'autres termes, à comprendre quelle légitimité leur est accordée. Pour nourrir cette interrogation, nous avons envisagé de rencontrer les différents services financeurs et les partenaires techniques du syndicat pour les interroger sur les réalisations passées et les projets d'aménagement portés par le SIBEL

Dès les premiers entretiens sur le terrain, nous nous sommes aperçus des limites d'une démarche centrée sur un seul syndicat de bassin versant (SBV), et nous avons pris la décision de reformuler notre thématique en l'élargissant à l'ensemble des syndicats du département. En effet, vouloir comprendre la façon dont différents acteurs de l'eau se représentaient l'action d'un syndicat en particulier, nous a semblé réducteur tout en présentant le risque de trop personnaliser cette étude. Il nous a semblé plus riche et ouvert de prendre en compte l'ensemble des syndicats de bassins versants pour situer le SIBEL dans cet ensemble d'interactions. Notre thème porte sur l'étude des projets des syndicats de bassin versant de Seine-Maritime et les interactions qui se sont établis entre eux et avec les financeurs. La problématique peut être énoncée de la façon suivante : Dans un contexte en pleine évolution, quelle pertinence les financeurs accordent-ils aujourd'hui aux actions défendues traditionnellement par les SBV ?

Nous avons donc rencontré plusieurs animateurs et présidents de syndicats, les organismes financeurs, certains partenaires techniques ou membres des comités syndicaux. Cela nous a permis dans un premier temps, de mettre en évidence l'unité des SBV mais aussi leur diversité de fonctionnement. Comment se situe le SIBEL dans cet environnement particulier ? Nous nous sommes ensuite intéressées aux relations entretenues avec les financeurs et aux procédures de demandes de subventions pour dégager quelques enseignements sur la capacité des SBV à obtenir des aides financières pour réaliser leur projet. Ayant constaté une évolution certaine du contexte dans lequel évoluent les SBV, nous nous proposons quelques pistes de réflexion quant à leur devenir et à leur capacité d'adaptation.

I. DIVERSITE DES SYNDICATS DE BASSIN VERSANT

Nous allons montrer dans cette partie différents aspects de la diversité entre syndicats de bassin versant. Mais il est essentiel de rappeler dans un premier temps que tous les syndicats de bassin versant sont marqués par une certaine unité, celle-ci se traduit par :

Une zone d'action : le bassin versant, les limites hydrologiques sont admises pour tous.

Un but : ils ont tous le même objectif dans l'aménagement du territoire, qui est la lutte contre les inondations. Pour les syndicats, cela passe par la mise en place d'ouvrages plus ou moins importants ayant pour but de freiner l'érosion et le ruissellement à l'origine des problèmes d'inondations.

Ce sont donc les moyens mis en œuvre, les variations liés au terrain et les méthodes de travail qui vont être à l'origine de la diversité de SBV.

A. Diversité dans le fonctionnement

L'objectif de cette partie est de mettre en évidence les différences et les rapprochements entre les 18 syndicats de bassin versant qui existent en Seine-Maritime. Cela est remarquable sur le plan de leur organisation, de leur structure, de leurs problématiques de terrain et de leur vision du travail à accomplir. On verra qu'il ne peut pas y avoir un mode de fonctionnement unique.

1) Diversité de compétences et de moyens humains

Les syndicats de bassin versant de Seine-Maritime ont la possibilité d'exercer diverses compétences. Ils ont tous été créés suite aux épisodes catastrophiques de 1997, 1999 et 2000, et ont tous vocation à étudier, aménager et entretenir le bassin versant. L'exutoire de l'eau du bassin versant étant la rivière (ou la mer), les syndicats de bassin versant cumulent souvent la compétence « bassin versant » et la compétence « rivière ». En revanche, lorsqu'il existait avant la date de création des syndicats une association de riverains s'occupant de l'entretien de la rivière, ces associations ont été maintenues et ces deux structures ont été amenées à travailler, plus ou moins facilement, en collaboration. Certains doivent exercer leurs compétences à l'échelle du bassin versant uniquement et n'ont pas la possibilité de réaliser tous les travaux de lutte contre le ruissellement, l'érosion et les inondations.



Il existe aussi les compétences « études » et « travaux », elles aussi souvent portées par le SBV. Mais parfois un SBV ne possède que la compétence « études ». On n'observe pas de SBV possédant la compétence « travaux » sans la compétence « études ».

Lorsque les travaux sont portés par les syndicats, ils peuvent mettre en œuvre des projets d'aménagement du bassin versant avec des ouvrages structurants ou des travaux d'hydraulique douce et doivent entretenir ces ouvrages. Par ailleurs, au-delà des compétences techniques des syndicats de bassin versant, ils ont tous une mission de communication et de sensibilisation à mener auprès des acteurs locaux.

Par ailleurs, bien que possédant tous un président et des animateurs, les 18 syndicats de bassin versant de Seine-Maritime ne sont pas tous structurés de la même façon et n'ont pas la même capacité d'intervention. En effet, la composition des cellules d'animations est variable. Ainsi, leur équipe technique peut aller d'une personne à mi-temps à 5 personnes à temps plein. Dans ce dernier cas de figure (cas de l'Yères et de l'Austreberthe), on trouve un animateur principal, une secrétaire comptable et des techniciens pour chaque volet : agricole, rivière, pluvial urbain. De ce fait, les orientations et priorités de travail seront différentes d'un syndicat à l'autre. Il est évident, par exemple, qu'il est plus difficile pour un syndicat sans animateur agricole de mettre en place une large gamme d'aménagements d'hydraulique douce. Il doit en effet pour mener ce projet réaliser un travail de communication et de coopération afin d'impliquer et de nouer une relation solide avec les agriculteurs exploitant sur le territoire.

Le SIBEL se situe parmi les syndicats ayant la compétence « bassin versant » et « rivière » ainsi que la capacité de réaliser à la fois les études, les travaux et leur entretien. En outre, leur champ d'action est relativement large de par leur composition avec un animateur pour chaque volet. Ceci leur permet d'agir de manière cohérente sur l'ensemble de leur territoire.

Ces variations de compétences et de structures mettent en évidence des différences de moyens et de marges de manœuvre des syndicats de bassin versant. On verra ensuite que la manière de travailler est directement liée aux différentes contraintes que rencontrent les syndicats.

2) Diversité de problématiques

Un bassin versant est une portion de territoire délimitée par des lignes de crête, dont les eaux alimentent un exutoire commun. Les syndicats travaillent tous sur un territoire hydro-géographique cohérent de ce point de vue. C'est un facteur qui peut donner une légitimité scientifique à leur travail. Cependant, chaque bassin versant ne possède pas les mêmes problématiques de terrain. Les différences peuvent se situer au niveau de la quantité d'eau ou du débit du cours d'eau, de la nature et de l'occupation des sols qui déterminera l'intensité du ruissellement et de l'érosion et de la topographie générale (en tenant compte aussi de la répartition des boisements, qui a une influence sur l'érosion et le ruissellement). Les activités agricoles représentent aussi un facteur important, si l'élevage est plus développé, la surface totale de prairie (surface infiltrant l'eau) sera plus grande. De plus, la population totale du territoire et le nombre d'habitants touchés par les inondations interféreront avec la définition des enjeux de travail du syndicat.

Certains bassins versants peuvent être soumis à des risques de fortes inondations et les SBV auront à traiter ce risque de façon prioritaire face à la présence de zones urbaines extrêmement vulnérables. C'est le cas de la Lézarde et de l'Austreberthe qui ont connu des pertes humaines en 2000. A l'inverse, d'autres bassins versants comme la Béthune, ne sont pas confrontés à ce type de problème car ils rencontrent peu d'habitations inondées et ne subissent que des crues ponctuelles et des ruissellements faibles.

Le bassin versant de l'Eaulne connaît des inondations ponctuelles et moins graves en ce qui concerne le nombre de personnes touchées car la population est plus faible. De plus, l'activité agricole étant plus

importante, le SIBEL a certainement plus d'intérêts à développer le volet agricole sur son territoire, et mettre en place des travaux d'hydraulique douce de plus faible envergure.

Il est donc essentiel de comprendre que tous les bassins versants ne possèdent pas les mêmes problématiques de terrain ni les mêmes moyens humains. Ces différences vont expliquer en grande partie les méthodes de fonctionnement des SBV. Ils n'utilisent pas tous les mêmes démarches de travail, et cela va avoir une influence sur la nature des projets mis en place sur le bassin versant. Le jugement et l'évaluation de ces projets doivent donc intégrer ces variations que nous avons décrites.

B. Diversité dans la démarche de travail

Il existe dans tous les syndicats de bassins versants (SBV) que nous avons rencontrés des manières de travailler et des politiques de fonctionnement, ayant pour objectif de régler les problèmes d'inondations sur le territoire. Nous allons montrer que même si la finalité est identique pour tous - maîtriser la problématique inondation - les méthodes employées sont différentes.

1) La définition des zones prioritaires

Comme nous l'avons déjà souligné, les syndicats ont été créés dans l'urgence de la situation, suite à un besoin fort de maîtriser les risques liés aux inondations. Cette volonté émanait du préfet de département qui imposa leur création mais aussi, sur le terrain, des attentes des élus et de la population. La première mission des syndicats a été de mettre en place des cartes de zones prioritaires, en s'appuyant sur les connaissances disponibles: connaissance des aléas, du nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles, des dégâts recensés. Le manque de données précises les a conduits à compléter ces informations à partir du témoignage des habitants et des élus. C'est donc la mémoire des inondations qui a permis de choisir les zones sur lesquels la mise en place d'aménagements serait prioritaire, choix qui ne s'est donc pas toujours appuyé sur des données scientifiques.

Ainsi, l'établissement des zones prioritaires découle d'un mélange entre des données de terrain et des données plus subjectives issu du vécu des personnes. Cela fut un travail délicat, il n'a pu être correctement réalisé que sur les BV où le nombre de communes (donc d'élus) est peu élevé, et où il était donc possible pour le syndicat d'aller à la rencontre de tous les maires, dans un laps de temps réduit, afin d'effectuer ce travail de mémoire.

2) Différentes méthodes adoptées

Nous pouvons mettre en évidence différentes stratégies de fonctionnement mises en place par les syndicats de bassin versant après l'établissement des zones prioritaires et lors de l'émergence des projets d'aménagement du territoire, tels que des ouvrages structurants.

Après avoir pris connaissance des zones particulièrement sensibles aux inondations différentes démarches de travail ont été engagées. Des études globales et intégrées ont été lancées sur tous les bassins versants mais celles-ci ne rendaient pas compte des problèmes précis et de la manière de les résoudre à l'échelle locale. C'est pourquoi, chaque syndicat de bassin versant a ensuite mis en place des études localisées dont il a choisi librement le découpage.

La première stratégie consiste à découper le bassin versant en petits sous bassins versants, autour de 30 à 45 entités, nombre variable selon le BV considéré. Ce découpage correspondant à des zones prioritaires qui ont des problèmes bien précis, pour être des affluents du cours d'eau principal. C'est celle qu'ont suivi la plupart des syndicats de bassin versant dont le SIBEL. L'avantage de ce découpage est de réaliser une étude détaillée et ciblée avec un ou deux problèmes majeurs à résoudre. Ainsi, l'étude est plus courte en termes de temps et permet de répondre rapidement au problème. Les actions du syndicat vont ensuite porter de façon

ponctuelle sur chacun des sous bassins versants, tout en essayant de ne pas perdre de vue la cohérence globale du bassin versant. Ce dernier point semble plus délicat à mettre en œuvre dans le cadre de cette démarche. De plus, lorsque les sous bassins versants correspondent aux limites d'une commune les conditions de négociation avec les acteurs locaux ne sont pas facilitées face à la faible quantité d'interlocuteurs réunis autour d'un même problème, chacun essayant de défendre son point de vue, et l'on aboutit donc un déséquilibre générateur d'un rapport de forces.

Le SIBEL situe ces travaux dans cette démarche, qui mêle concertation avec les élus et études techniques. C'est aussi le cas de la Béthune, qui privilégie beaucoup le dialogue.

La seconde méthode de travail consiste à découper le bassin versant en 4 ou 5 parties, et de réaliser les études sur ces grands sous bassins versants. Ensuite, un projet peut émerger sur cette partie pendant qu'une étude est engagée sur un autre sous bassin versant. Ainsi, le territoire est géré comme une plaque tournante comme c'est le cas sur le bassin versant de l'Yères et de la Pointe de Caux. Grâce à cette méthode, les projets sont mis en place sur une plus grande échelle, et correspondent plus facilement à un raisonnement sur un territoire incluant l'amont et l'aval. De plus, elle permet au syndicat de s'affranchir du contact individuel avec les élus. Mais elle implique une inertie plus grande : des dossiers plus lourds et plus longs à mettre en place, ce qui complique la tâche du syndicat, et ne semble donc réalisable que pour les syndicats avec une équipe d'animateurs importante.

D'après les syndicats de bassin versant, lorsqu'une des deux méthodes a été adoptée, un changement de méthode est impossible, car trop demandeur en temps, et trop coûteux en terme d'études à financer (cela signifierait de réaliser des études sur des zones où elles ont déjà été effectuées).

Ces deux manières de procéder sont différentes et correspondent à des syndicats aux enjeux, aux structures, et aux problématiques de terrain distinctes même si la finalité de l'action reste toujours la protection des personnes et des biens contre l'inondation. Ainsi, nous avons constaté qu'il n'existe pas de modèle type de fonctionnement de bassin versant.

Nous allons maintenant tenter de comprendre quels types d'ouvrages les syndicats de bassin versant privilégient, et comment se fait l'émergence et la construction d'un projet.

C. Diversité de choix techniques

1) Conception du choix des ouvrages à réaliser

Les syndicats externalisent les études préalables à un projet d'aménagement. Ils les confient à des bureaux d'études. Cela présente comme avantage d'avoir un regard extérieur sur le territoire, et permet aux syndicats de ne pas avoir de parti pris ou de ne pas être leur propre évaluateur.

Suite aux études réalisées, les bureaux d'études proposent une large gamme d'ouvrages -structurants ou bien d'hydraulique douce- sur le territoire. C'est le syndicat de bassin versant qui décide ensuite de l'ouvrage à réaliser. Le dossier du SIBEL sur la zone du Bailly-Bec prévoyait 43 ouvrages proposés par le bureau d'étude, qui n'en a retenu lui-même que 14, pour les étudier plus en détail. Puis le SIBEL a choisi d'en réaliser quatre. A terme, l'objectif est bien sûr de parvenir à réaliser l'ensemble des ouvrages proposés, afin d'optimiser l'aménagement sur le territoire du Bailly-Bec.

Tous les 3 mois, le comité syndical, composé par de représentants de chaque commune se trouvant sur le BV, se réunit. Cette réunion est l'occasion de discuter des projets à venir pour le syndicat. Les élus sont généralement plus sensibles aux ouvrages ayant une certaine visibilité à l'échelle de leur commune. La

concertation et l'explication des projets par les syndicats est donc très importante comme préalable aux négociations.

Les syndicats de bassin versant ont plutôt exprimé leur **déception par le travail menée par les bureaux d'études**. Tenus par des exigences de rendement et de politique du chiffre, leur méthode de travail et leurs données techniques ne sont pas toujours adaptées aux réalités de terrain. Souvent certaines données, notamment sur l'infiltration de l'eau dans le sol, sont manquantes ou insuffisantes. Il y a donc parfois un décalage entre les propositions issues des modèles théoriques et les véritables besoins. La tendance semble être à l'excès de prudence. C'est pourquoi certains syndicats souhaitent aller vers un échelonnement des travaux d'un projet pour avoir une certaine marge de manœuvre même si cela engendre des durées de travaux supérieures : ils envisagent de réaliser les travaux proposés par les bureaux avec une moindre envergure.

2) Type d'ouvrages privilégiés

Les syndicats possèdent leur propre logique d'action en ce qui concerne le type d'ouvrage à réaliser. Certains privilégient les ouvrages structurants, tels que les bassins de rétentions, afin de retenir une grande quantité d'eau. D'autres essayent de se focaliser sur les aménagements de type hydraulique douce tels que la mise en place de fascines, de bandes enherbées ou de mares. Il est possible aussi d'utiliser une combinaison des différents types d'ouvrage avec protection des ouvrages structurant par de l'hydraulique douce. Ce choix est essentiellement du ressort des syndicats ; le rôle des élus dans la nature des travaux réalisés est assez faible car ce sont les bureaux d'étude qui sont à l'origine des propositions. L'AREAS (Association Régionale pour l'Etude et l'Amélioration des Sols), partenaire des SBV et compétent techniquement, peut cependant émettre des avis à la demande du syndicat sur les meilleures orientations à prendre. C'est un avis et un appui technique sur le projet en cours.

Ces décisions sont avant tout liées à l'enjeu principal sur le territoire mais nous avons constaté que d'autres éléments peuvent intervenir. En effet, ces choix peuvent dépendre aussi de la dynamique des syndicats (leur volonté de réaliser des travaux) et de leur avancement, en termes de travaux réalisés sur le terrain : une fois réalisés les ouvrages indispensables à la protection des habitations, l'urgence de gros travaux, voire même leur acceptation n'est plus la même. Les syndicats peuvent alors miser sur l'hydraulique douce. Certains syndicats cherchent à privilégier les types d'ouvrages plus facilement finançables. Il s'agit essentiellement des aménagements d'hydraulique douce. Ce sont des travaux plus rapides à réaliser, et impliquant généralement moins de difficultés lors de l'acquisition du foncier. Mais les syndicats sont conscients qu'il est impossible d'éviter les ouvrages structurants lorsque cela est nécessaire.

Par ailleurs, certains syndicats de bassin versant envisagent de **diversifier leurs travaux**, toujours dans le cadre de la lutte contre les inondations. Par exemple, un travail de marquage de crues a été effectué sur la Lézarde. Ce marquage s'effectue sur le terrain et sur une carte. Cela pourra servir d'outils pour les élus, dans le cadre de la validation de permis de construire pour repérer avec précision les zones inondables. Le syndicat de la Béthune a commencé ce travail, mais les élus se montrent en réalité peu coopératifs. Selon lui serait en cause le fait que cet outil pourrait devenir un frein à l'expansion de l'urbanisme, ce qui n'est pas forcément la politique défendue par les mairies.

Nous avons vu qu'il existe une grande diversité de structures, de problématiques de terrain, et de méthode de travail d'un syndicat de bassin versant à l'autre. Tous ces facteurs sont corrélés entre eux et déterminent un fonctionnement spécifique à chaque du syndicat. L'histoire des SBV et la diversité qui les abrite peut être à l'origine de variations dans les types d'ouvrages réalisés et donc d'inégalités de traitement des dossiers présentés par leur financeurs. Pour étayer cette hypothèse de travail, nous allons maintenant analyser la procédure de constitution et d'évaluation des projets proposés par les SBV. Le but est de réussir à déterminer quels sont les mécanismes exacts qui régissent cette évaluation et comment améliorer l'efficacité de la recherche de financements.

II. CONFRONTATION DES DOSSIERS A L'EVALUATION DES FINANCEURS

A. Les financeurs et leurs politiques

1) Présentation des financeurs : compétences et programmes

Il existe 5 financeurs principaux des projets de lutte contre les inondations en Seine-Maritime : le Conseil Général, l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, le Conseil Régional, l'Union Européenne, et l'Etat.

Le **Conseil Général** possède une compétence de programme d'aide à l'équipement rural : c'est cette compétence qui lui permet de débloquent des aides sur le volet aide à la réalisation de travaux de lutte contre les inondations. Le département intègre sa politique au travers de Contrats d'Objectifs de Gestion de l'Eau. Aujourd'hui, le programme du département est la protection des biens et des personnes : c'est l'axe qu'il souhaite le plus développer en ce qui concerne la lutte contre les inondations.

La mission de l'**Agence de l'Eau** est fixée par l'article L 213-8-1 du Code de l'Environnement : « Une Agence de l'eau (...) met en œuvre les schémas visés aux articles L. 212-1 et L. 212-3, en favorisant (...) la gestion des crues ». C'est le seul financeur pour lequel la compétence de lutte contre les inondations est explicite. L'Agence de l'eau mène actuellement ses actions en fonction des objectifs définis dans le 9^{ème} programme et grâce à des outils comme le SDAGE ou les contrats globaux. Le 8^{ème} défi inscrit dans SDAGE concerne particulièrement les bassins versants : « lutter et prévenir le risque d'inondation ». L'Agence de l'eau souhaite en priorité préserver la ressource en eau et sa qualité.

Le **Conseil Régional** possède une compétence d'aménagement du territoire et de planification : son action de financement de lutte contre les inondations passe par les CPER (Contrat de projet Etat-Région). Les CPER mettent en œuvre les orientations des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT¹). Dans le SRADT, Axe 8 priorité 1, le paragraphe sur la recherche d'un nouvel équilibre environnemental intègre la lutte contre les inondations. Le Conseil Régional souhaite s'investir dans l'aménagement global du territoire en priorité.

L'Union Européenne indique que son action de soutien financier à travers le Fonds européen de développement rural (FEDER) concerne notamment « l'élaboration de plans et de mesures de prévention et de gestion des risques naturels (par exemple, la désertification, les sécheresses, les incendies et les inondations) et technologiques »².

2) Budgets des financeurs et subventions des projets

En 2000, il a été confié aux différents financeurs la responsabilité d'octroyer des subventions aux syndicats, afin de les soutenir dans leurs actions de lutte contre les inondations

Le **Conseil Général** a toujours été l'un des principaux financeurs. Il tient ses engagements auprès des syndicats à travers le COGE (Contrat « Objectif de Gestion » de l'Eau), qui prévoit un budget lié à tous les aspects de la gestion de l'eau.

¹ Schéma Régional d'Aménagement et de Développement durable du Territoire (document de synthèse) (pdf - 4,5 Mo)

² RÈGLEMENT (CE) No 1080/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999

L'Agence de l'eau n'octroyait pas de subventions liées au ruissellement et à l'érosion auparavant. Sa contribution est relativement récente, sa politique dans ce domaine ayant changé en 2006 lors de l'extension législative de ses compétences à la lutte contre les inondations. Cependant, la protection des inondations en tant que telle ne constitue généralement pas pour les Agences une de leurs priorités.

Le Conseil Général n'était pas non plus à l'origine un financeur des syndicats de bassin versant. Dans le CPER de la période 2000-2006, la région n'attribuait aucun budget dans le domaine de la lutte contre les inondations à l'origine. Un avenant a été finalement ajouté pour la lutte contre les inondations suite aux événements catastrophiques qui ont eu lieu entre 1999 et 2000.

L'Etat est financeur à travers le BOP (Budget Opérationnel de Programme), représenté par la préfecture. Le BOP représente un financement de l'Etat que doivent en partie gérer les services déconcentrés. Actuellement, ce budget est peu utilisé car en attente de l'attribution des PAPI (Programme d'Actions de Prévention des Inondations), qui permet aux syndicats d'obtenir des fonds supplémentaires. Cependant, l'Etat est déjà intervenu par le passé pour subventionner des ouvrages.

Enfin, l'Union Européenne intervient via le FEDER, dont les crédits sont gérés par l'Etat sous sa responsabilité par rapport à l'Union : il intègre ses actions dans le Programme Opérationnel Régional. Etant donné le budget qui y est alloué dans le cadre de la lutte contre les inondations, le FEDER est assez peu actif.

Ces financements se font à travers deux programmes d'aménagement du territoire. Le CPER, déterminé sur la période 2007-2013, fait intervenir l'Agence de l'eau Seine-Normandie, le Conseil Général, le Conseil Régional. Le programme du FEDER, en place sur la même période que le CPER, fait intervenir l'Union Européenne et l'Etat comme financeurs. Ces différents financeurs n'ont pas le même poids financier sur la problématique ruissellement-érosion. Voici les budgets dont ils disposent respectivement, aux fins de financement de projets, pour la période 2007-2013 :

Financier	Somme (millions d'euros)
Etat	7,4
Union Européenne	2,9
Région	9
Agence de l'eau	9
Département Seine-Maritime	10

Les financements indiqués ci-dessus sont des subventions allouées aux deux départements de Haute-Normandie, sauf les financements du département qui sont réservés uniquement à la Seine-Maritime.

Ces budgets sont peuvent évoluer en fonction de la politique des financeurs mais aussi des contrôles financiers qui s'exercent sur les financeurs. Le Conseil Général et le Conseil Régional sont contrôlés par la Chambre Régionale des Comptes (C.R.C.) de Haute-Normandie. Les Agences de l'Eau sont contrôlées par la Cour des Comptes.

L'Agence de l'Eau est financée par des redevances qu'elle prélève sur les agriculteurs, les pêcheurs, les industriels et les particuliers. Le Conseil Régional est financé grâce à des dotations d'Etat, et de la fiscalité directe et indirecte, aujourd'hui en pleine évolution. Le Conseil Général est lui aussi financé par les dotations d'Etat, la fiscalité et des emprunts en majorité.

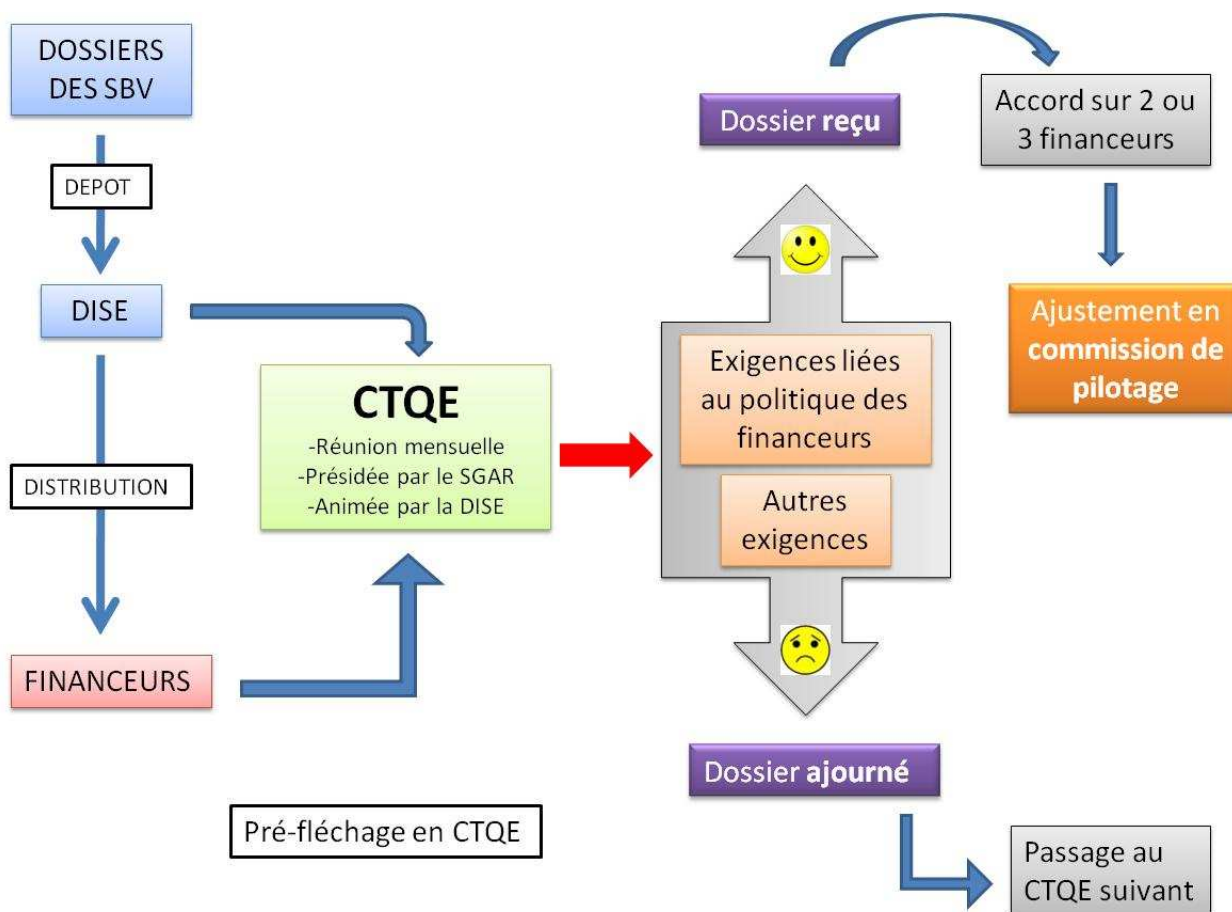
Les organismes financeurs ont une diversité de projets et d'actions à financer à l'échelle de leur territoire et peuvent être amenés à arbitrer entre différentes orientations.

3) Présentation des réunions du Comité Technique de la Qualité de l'Environnement (CTQE)

Les réunions du CTQE ont lieu une fois par mois à la préfecture de Haute-Normandie. Elles sont présidées par le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR) qui représente l'Etat (préfecture de région). La réunion est animée par un fonctionnaire de la Délégation InterServices de l'Eau (DISE). La DISE est un service de l'Etat dans le département dont l'une des missions est de centraliser les dossiers et de les transmettre aux financeurs ; il est une composante de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). Tous les financeurs sont présents lors de ces réunions, ainsi que certains partenaires techniques.

Quatre thèmes sont abordés : l'énergie, la biodiversité, l'environnement et les inondations. Ce dernier thème occupe une bonne moitié de la réunion.

Le cheminement d'un dossier à travers le CTQE est représenté par le schéma ci-dessous. Certaines étapes peuvent être l'occasion de rejet ou d'acceptation de dossiers.



De l'avis de la plupart des financeurs interrogés, ces **réunions sont très positives** car elles permettent l'échange, et une confrontation des avis. Ainsi, la discussion qui s'installe permet de mettre en lumière les aspects positifs ou négatifs des dossiers. Ce mode de fonctionnement en « guichet unique » est aussi avantageux pour les syndicats, qui n'ont ainsi pas besoin de multiplier les démarches pour obtenir des subventions.

Les financeurs s'accordent pour trouver en général au moins deux sources de financement à chaque dossier, à hauteur de 80% au total, mais dans la réalité ce sont plutôt 3 financeurs qui sont engagés. Le financement FEDER peut intervenir pour compléter deux financements proches de 80%.

Le CTQE ne permet qu'un **pré-fléchage des dossiers**, c'est-à-dire un accord sur le financement. Mais cet accord n'est pas définitif. En effet, au cours des premiers comités de pilotage, un ajustement des financements a lieu en fonction du coût réel des travaux. Les comités de pilotages sont composés des membres du syndicat et des financeurs du projet : la réunion permet d'ajuster le projet dans le détail avec les exigences précises des financeurs. Le financement est de plus attribué sous réserve que le syndicat parvienne à maîtriser le foncier, les terres sur lesquelles il fera les travaux. Pour cela, le syndicat passe généralement un accord à l'amiable avec l'exploitant propriétaire des terres. En cas de désaccord, le syndicat doit procéder à une déclaration d'intérêt général (DIG) afin d'acquérir les terres. Cette procédure coûte en général cher, à cause de l'enquête publique, et peut être assez longue. Cette étape du projet est à l'origine d'une certaine déperdition de dossiers.

B. L'évaluation des dossiers

1) Des critères qui découlent des programmes de financement

Les financeurs possèdent des attentes vis-à-vis des syndicats de bassin versant lorsqu'il faut choisir quel type de projet subventionner. Ces attentes sont différentes d'un financeur à l'autre et correspondent à la politique générale de l'organisme. Grâce aux entretiens que nous avons réalisés, nous avons pu dégager les critères majeurs sur lesquels les financeurs sont prêts à subventionner des ouvrages :

FINANCEUR	CRITERES DE FINANCEMENT D'UN DOSSIER
Agence de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Protection de la ressource et de la qualité de l'eau - Travaux d'hydraulique douce (protection bétouilles, masses et cours d'eau)
Conseil régional	<ul style="list-style-type: none"> - Travaux d'hydraulique douce - Petits aménagements en priorité
Conseil général	<ul style="list-style-type: none"> - Protection des biens et des personnes - Prévention du ruissellement en amont des zones urbanisées - Projets inscrits dans le cadre du COGE
Etat	<ul style="list-style-type: none"> - Budget consacré en priorité aux PAPI
Europe	<ul style="list-style-type: none"> - Travaux d'hydraulique douce

Les critères du département semblent être bien compris et l'échange autour des variations de ceux-ci assez actif. Ceci, en partie grâce aux fiches détaillées qu'a mises en place le département lors de la création du COGE. Ceux de l'Agence de l'eau sont disponibles sur internet, donc consultables. La région a moins l'habitude de traiter avec les syndicats car elle est un financeur moins important, et ses critères sont d'autant moins connus des syndicats. Nous verrons par la suite que la mise en place d'un échange sérieux et régulier

entre syndicats de bassin versant et financeur peut permettre la construction de dossiers de subvention plus en phase avec les critères des financeurs.

2) Exigences fortes sur la construction du dossier

Un des critères d'évaluation commun à tous les financeurs est centré sur le dossier en lui-même. En effet, une attention particulière est portée sur l'argumentation du projet :

- Précision très claire des enjeux et des objectifs visés.
- Justification de la zone de travaux
- Mise à disposition de photos, de tableaux de données pour argumenter.
- Mise en évidence de la cohérence entre les aménagements proposés
- Analyse d'opportunité montrant, dans la mesure du possible, quels sont les bénéfices du projet, et comment ils peuvent justifier les dépenses occasionnées.

La présence ou non d'une **analyse coûts-bénéfices** reste un point de réflexion. Aujourd'hui, aucun syndicat ne réalise systématiquement ce type d'analyse. Les financeurs semblent partagés. En effet, l'existence d'une telle analyse dans un dossier serait indéniablement un plus mais la faisabilité technique fait débat. Actuellement, aucune base de données publique concernant les dégâts n'existe et les techniques de calculs de coûts et de bénéfices ne sont pas encore très développées sur le territoire français. De plus, on peut s'interroger sur l'intérêt réel, en termes d'investissements et de temps de travail, d'une telle analyse pour un simple dossier de financement. Certains financeurs souhaitent de plus en plus une « analyse d'opportunité », moins précise : elle consisterait à mettre en balance les financements engagés et le nombre de personnes et de ressources naturelles potentiellement impactées par les ouvrages réalisés. Une étape dans la réflexion autour de ce sujet va peut-être être franchie puisque le syndicat de l'Austreberthe a établi un partenariat avec le Centre Européen de Prévention des Risques d'Inondation (CEPRI) pour lancer une étude coût bénéfice sur l'ensemble de son territoire. Certains syndicats ont d'ailleurs émis l'hypothèse que si de telles analyses avaient pu être réalisées dès la création des syndicats, certains ouvrages n'auraient pas été réalisés : l'urgence et la rapidité avec laquelle il fallait agir n'a pas permis de mener une réflexion à ce sujet. Une concertation entre financeurs et syndicats sur l'intérêt et la faisabilité de ces analyses pourrait être une première piste de travail.

La plupart des syndicats que nous avons rencontrés mettent en avant les inconvénients de ces exigences, et estiment qu'elles sont parfois difficiles à mettre en place. Ils s'accordent sur le fait que les financeurs sont parfois loin du terrain et évaluent difficilement les possibilités de travail des syndicats. De plus, ces exigences sont selon eux récentes, et suscitent des interrogations quant à l'avenir des financements.

3) Des exigences non négligeables concernant la logique de travail des syndicats

Il y a parfois une **différence de vision** des financeurs et des syndicats. Les financeurs tentent de réfléchir à l'aménagement global de la région ou du département, sur le long terme ; alors que certains syndicats ont une vision portée sur leur bassin versant, à petite échelle. Cela revient pour les financeurs à juger la méthode de travail un découpage en de nombreux petits bassins versants, comme moins cohérente que la méthode consistant à découper en de grandes zones. Un autre aspect découle de cette réflexion. Les ouvrages réalisés ponctuellement sur le bassin versant sont issus parfois de discussions avec les élus. Or, les financeurs

pourraient penser que ce sont des ouvrages demandés par des maires, et non pas des projets pensés rationnellement. Ils se méfient donc des propositions faisant intervenir les élus.

Or nous avons vu dans la première partie que les méthodes de travail des syndicats sont liées en partie à leurs problématiques de terrain, et à leur structure (composition, compétences...). Il n'y a donc pas forcément une meilleure méthode qu'une autre. Les financeurs, souvent éloignés du terrain, semblent donc oublier cet aspect de diversité de méthodes, et juger trop rapidement les manières de fonctionner des syndicats. Cela peut être problématique pour les syndicats si de tels préjugés s'installent.

Nous verrons par la suite l'importance de la relation entre syndicats et financeurs dans la compréhension de ces critères.

Par ailleurs, les financeurs paraissent unanimes par rapport à la **taille du projet** présenté. En effet, il leur paraît peu rationnel qu'un syndicat aux moyens humains réduits présente un dossier de subventions comportant un très grand nombre d'ouvrages. Il y a un risque que le projet n'aille pas à son terme étant donné l'importance des travaux (travaux étalés sur une très longue période de temps,...).

Il semblerait que ces exigences soient de plus en plus prises en compte par les financeurs lors de l'évaluation des dossiers de subvention. En effet, il y a quelques années, le regard porté sur les dossiers n'était pas le même et l'attribution du financement se faisait systématiquement. Aujourd'hui ce n'est plus le cas et cela génère des doutes, voire des pertes de confiance des SBV devant cette baisse des financements.

Nous allons voir dans le paragraphe suivant que les budgets, pour diverses raisons, sont en pleine évolution, et que cela conduit les financeurs à devenir plus sévères, particulièrement par rapport aux exigences décrites précédemment.

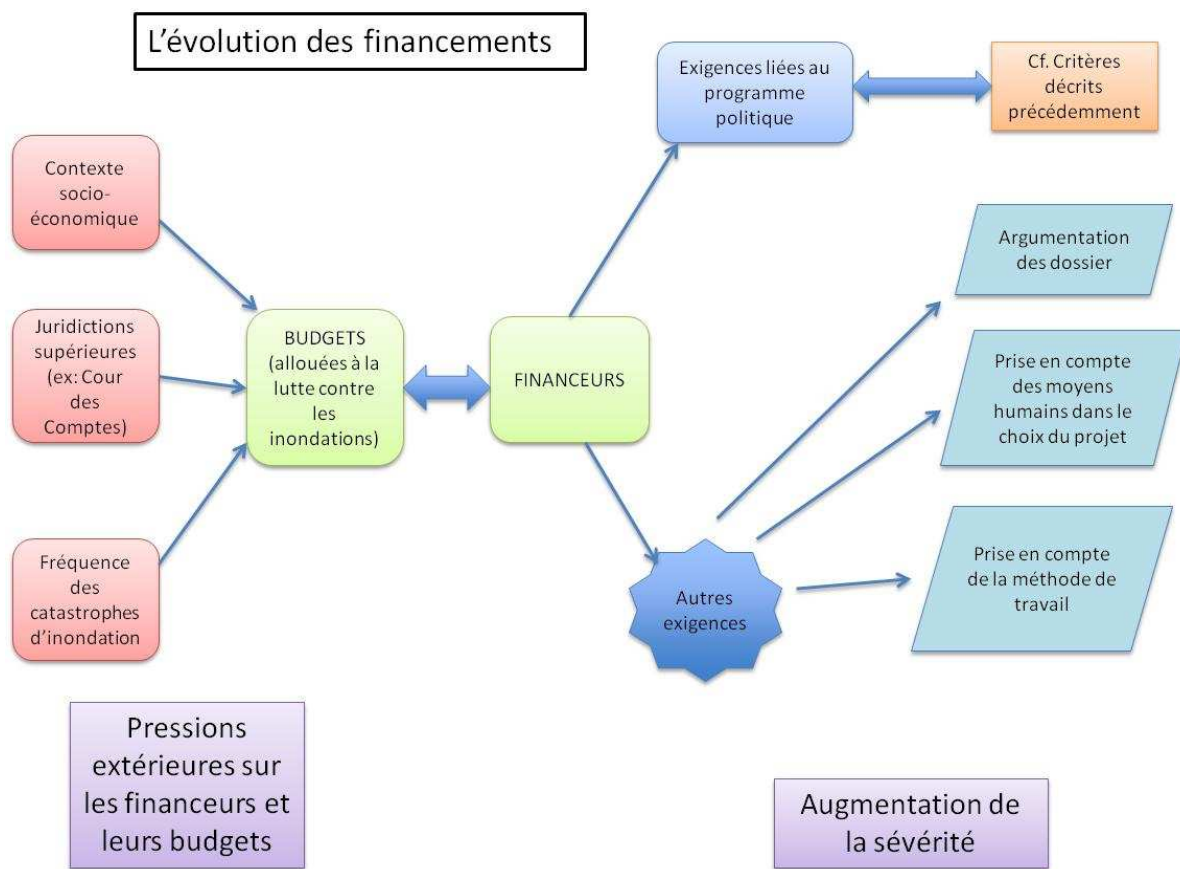
4) Un contexte en pleine évolution

Plusieurs éléments récents indiquent que le contexte de l'évaluation des dossiers est en pleine évolution :

- Le département fait face aujourd'hui à des **difficultés financières** d'après les acteurs que nous avons rencontrés. Jusqu'à aujourd'hui, le département s'engageait régulièrement à hauteur de 40% dans de nombreux dossiers de demande de subventions. La crise financière que traverserait le Conseil général risque d'aboutir à moins d'intervention dans les dossiers de subventions, et avec un moindre pourcentage (30%). Cela implique que si les autres financeurs ne peuvent augmenter leurs subventions, les dossiers des syndicats pourraient être acceptés, mais à seulement 70% de subvention.
- Les organismes de contrôle des finances peuvent établir des **rapports critiques** à propos des financeurs. Par exemple, la Cour des Comptes a publié un rapport dans lequel la gestion des financements des Agences de l'eau est critiquée : « Les obligations de résultat fixées par la directive-cadre sur l'eau (DCE) devraient conduire les agences à faire preuve, dans leurs interventions, de sélectivité pour optimiser l'effet environnemental de chaque euro investi, et d'incitation pour susciter ou orienter l'action des maîtres d'ouvrage. »
« Cette sélectivité a toutefois été inégale selon les Agences, avec des différences d'approche sensibles, mais une difficulté partagée pour résister aux pressions des porteurs de projets non prioritaires : beaucoup de maîtres d'ouvrage continuent de considérer les agences comme des

guichets et leurs aides comme un droit de tirage. »³. Ce rapport peut donc entraîner une sévérité accrue de la part de l'Agence de l'eau dans un avenir proche.

- Depuis 2000, aucune inondation spectaculaire n'a eu lieu en Seine-Maritime. Les précipitations n'ont pas engendré de problèmes graves, ce qui n'a pas vraiment permis d'évaluer le travail réalisé par les syndicats. Aujourd'hui, les syndicats craignent que certains s'imaginent que les ouvrages réalisés sont suffisants et que la problématique inondation n'est plus une problématique majeure. Nous n'avons pas recueilli de tels avis. Cependant, certains syndicats souhaiteraient s'investir de manière plus pragmatique sur la gestion des inondations en initiant une réflexion autour de la gestion de crise. Les financements ont été obtenus, mais trois ans après la première demande de fonds. Les nouveaux fonds associés à la lutte contre les inondations sont donc difficiles à obtenir.



Ainsi, il semblerait que les éléments présentés ci-dessus ne feraient qu'accroître la sévérité des financeurs par rapport aux dossiers de demande de subvention.

Il semblerait que ces critères de rigueur soient de plus en plus pris en compte par les financeurs, qui sont avant tout gestionnaires de l'argent public. Cette sévérité s'accroîtra si une diminution des enveloppes attribuées à la lutte contre les inondations s'avère effective.

³ Rapport public annuel de la Cour des Comptes 2010

C. Des interactions avec les financeurs laissées à l'initiative des syndicats de BV

Notre travail de terrain nous a permis de constater que malgré quelques rencontres organisées entre syndicats et financeurs, il y a avait relativement peu de contacts entre ces deux acteurs. A priori, les seuls moments où des retours sont faits par les uns et les autres sont : les comptes rendus des réunions du CTQE, automatiques dès qu'un dossier a été déposé, les bilans annuel fournis par les SBV aux financeurs et les comités de pilotage qui sont fait après acceptation d'un dossier afin de réunir tous les acteurs du projet (financeurs, élus, bureau d'études, agriculteurs concernés). Le reste des relations entre financeurs et syndicats est à l'initiative des syndicats, initiative menée inégalement par ceux-ci. En effet, on constate que selon le dynamisme du SBV les contacts et échanges avec les financeurs sont plus ou moins importants.

1) Des initiatives de la part des financeurs attendues par les SBV

Nos échanges avec les animateurs de syndicats de bassin versant ont montré que les **critères de sélection** des financeurs sont globalement connus mais qu'ils ne sont pas extrêmement précis. Ce léger flou peut-être expliqué par la diversité des problèmes rencontrés et la difficulté de placer ces problèmes dans une grille. Cependant, les financeurs semblent s'être adaptés à cette imprécision : elle leur permet de garder une marge de manœuvre, et notamment de s'investir ponctuellement dans des dossiers qui leurs semblent importants mais qui ne correspondent pas très précisément aux critères. De plus, le risque d'une grille serait que les syndicats « collent » à cette grille et perdent leur capacité d'innover dans les solutions à apporter à leurs problèmes. Actuellement, les critères sont disponibles sur internet ou sur des fiches détaillées faites par le département lors de la création du COGE. Ces initiatives sont très appréciées par les syndicats qui estiment qu'elles sont souvent insuffisantes car une clarification des critères et des attentes des financeurs serait nécessaires. Cependant, peu de syndicats prennent vraiment l'initiative de confronter, par des voies informelles, leurs propositions avec les attentes des financeurs.

L'enjeu d'une meilleure organisation serait de concilier les emplois du temps chargés des financeurs, dont les compétences ne sont pas orientées uniquement vers les inondations, et les emplois du temps tout aussi chargés des syndicats de bassin versant pour pouvoir comprendre et harmoniser les attentes de chacun. En effet, il semble y avoir un fossé important entre leurs manières de voir la gestion d'un territoire.

2) Les syndicats ont intérêt à vérifier que leurs projets sont en adéquation avec les attentes des financeurs.

Actuellement, lorsqu'un syndicat a besoin d'une information auprès d'un financeur, c'est à lui de prendre l'initiative de le contacter, par téléphone ou bien par mail. Les financeurs ne le font pas d'eux-mêmes, mais semblent être tout à fait réceptifs et prêts à écouter en cas de demande. Par ailleurs, lorsque la construction des ouvrages est commencée ou bien terminée, il n'y a que très peu de communication sur les projets hormis le bilan annuel écrit des SBV. Nous pouvons affirmer, d'après nos entretiens, que les deux parties ont à gagner à maintenir un contact régulier. En effet, le syndicat de bassin versant est le seul moyen pour les financeurs de garder un contact avec le terrain. Or il est fondamental pour les financeurs de connaître les difficultés du travail sur le terrain.

Le principal problème lié aux relations entre syndicats et financeurs semble être celui de la différence de vision entre les deux groupes. Les financeurs ont une vision très globale dans le temps et l'espace de l'aménagement du territoire, alors que les syndicats ont une vision plus interne, portée sur la technique. Les deux parties ne sont que rarement sur la même longueur d'onde.

Nous avons envisagé plusieurs pistes pour faciliter la solution de ces problèmes :

- Suivi plus régulier des sessions de pilotage
- Visites de terrain des ouvrages par les financeurs, dans le but de donner l'occasion aux syndicats de valoriser leur travail.
- Harmonisation des syndicats et des financeurs en termes de vision. Les financeurs devraient intégrer le facteur technique dans leur évaluation des dossiers, et prendre en compte ce qui est faisable par les syndicats. Les syndicats devraient élargir leur vision à des territoires plus larges qu'un sous bassin versant

Syndicats et financeurs devraient davantage travailler comme des partenaires : le rapport de la Cour Régionale des comptes de Haute-Normandie met en avant dans son rapport à propos de la Région qu'il faut « passer d'une logique de guichet à une logique de projet ».

Ayant connu des difficultés sur un dossier du Bailly-Bec, le SIBEL a reconnu qu'un manque de communication avec les financeurs avait probablement pénalisé ce dossier. En outre, après une réunion d'information faite à la demande des financeurs et une amélioration du contenu du dossier, il a pu obtenir les financements souhaités.

Ainsi, nous avons mis en évidence que la communication entre financeurs et syndicats était un aspect essentiel de la compréhension des critères par le syndicat, et était donc un facteur de réussite dans l'aménagement du territoire. Mais il ne faut pas négliger non plus les évolutions que pourraient proposer les syndicats, et les questions qui se posent autour de leur avenir.

III. QUELLES EVOLUTIONS POSSIBLES POUR LES SYNDICATS DE BASSIN VERSANT ?

Introduction qui présente la façon dont vous êtes arrivé à cela

Une fois sur le terrain, nous avons constaté que malgré leur grande diversité, tous les syndicats de bassin versant nous ont exprimés des craintes concernant leur avenir. Cela touchait à de nombreux points d'ombre : la pérennité des financements pour la lutte contre les inondations, la réorganisation des collectivités qui suivra la réforme législative en cours. De plus, au cours de nos entretiens, nous avons constaté que certaines initiatives pour répondre à cette nouvelle donne avaient été initiées ou simplement évoquées. Il nous a semblé important de mettre en avant les idées émergentes ou les atouts existants sur lesquels les syndicats ont intérêt à s'appuyer s'ils souhaitent évoluer. Les entretiens avec tous les acteurs locaux nous ont permis de dégager des pistes qui nous ont semblé intéressantes à approfondir.

A. Relations entre SBV

1) Un réseau utile et indispensable

Il existe une forte collaboration entre les syndicats de bassin versant. On observe des réunions de présidents, d'animateurs principaux et par volets. Pour les animateurs techniques, des réunions sont organisées tous les deux à trois mois environ. Celles-ci permettent d'échanger sur des aspects plus techniques, de profiter des témoignages et des retours d'expérience. Dans l'ordre du jour qui y est fixé, l'état des dossiers qui ont

abouti depuis la dernière réunion est abordé. A cela s'ajoutent des formations proposées par l'AREAS qui donnent l'occasion, elles aussi, de réunir les cellules des syndicats pour échanger. En ce qui concerne les présidents de syndicats, les réunions sont beaucoup moins fréquentes, on y discute des structures des syndicats et des orientations politiques suivies.

Par ailleurs, lorsqu'un animateur est face à un problème et qu'il souhaite obtenir des conseils précis, il a souvent recours, par courriels ou téléphone, aux collègues qui ont eu le même problème. Cette information parallèle permet de débloquer certaines situations ponctuelles que rencontrent les animateurs.

En dépit du caractère assez informel de ces échanges, tous semblent y être relativement impliqués. Ce réseau semble être un moyen, à lui seul, d'aide à la résolution de certains problèmes. On constate néanmoins que ce sont généralement les animateurs arrivés plus récemment qui sont les plus participatifs. Ce phénomène s'explique aisément puisque, étant nouveaux, ils cherchent à s'informer et à puiser un maximum d'informations. Cela a le mérite de les intégrer et de les former rapidement à la situation particulière de Seine-Maritime.

2) Des interactions surtout informelles

Malgré la régularité des réunions organisées, celles-ci n'ont rien d'officiel, l'initiative est laissée à ceux qui le souhaitent. D'ailleurs, c'est souvent le syndicat de l'Austreberthe qui joue un rôle moteur pour proposer ce type de rencontres. Il serait peut être intéressant de formaliser une partie de ces rendez-vous afin d'y impliquer tous les syndicats de bassin versant de la même manière. De plus, la plupart du temps les informations sont échangées entre deux animateurs : il n'y a pas de compte-rendu qui puisse être réutilisé par tous. Cependant, une telle initiative pourrait être un moyen de capitaliser l'information et les savoirs véhiculés par ce réseau. On peut toutefois s'interroger sur les conséquences d'une telle formalisation. Ne provoquerait-elle pas une rigidité des relations, voire une certaine rétention de l'information ?

3) Enjeux de cette communication

Comme nous l'avons vu dans la première partie, il existe une forte diversité de moyens humains et de problématiques dans le département de la Seine Maritime. Cette diversité conduit à des **niveaux d'expérience différents** entre les syndicats. Elle doit être envisagée comme une force, et non comme un facteur de division. En partageant son expérience, chaque acteur peut aider ses collaborateurs, tout en sensibilisant les autres syndicats à de nouvelles problématiques. D'ailleurs, nous verrons qu'il est probablement dans l'intérêt des syndicats de commencer à réfléchir à un élargissement de leurs domaines d'intervention.

Par ailleurs, les réunions avec les présidents visent, de manière indirecte, à **coordonner les politiques** des différents syndicats. Il est très important que les SBV arrivent à mettre en avant un discours qui permette une meilleure lisibilité de leurs actions et qui justifierait leur cohérence et leur pertinence. Cet aspect semble fondamental pour que le travail des syndicats de bassin versant soit compris et reconnu par leurs multiples partenaires.

Cette coopération déjà existante entre SBV pourrait être à l'origine d'une meilleure compréhension des enjeux sur le territoire, et peut-être même d'une coordination des ouvrages en fonction des priorités à l'échelle du département. En effet, une critique faite parfois aux syndicats est qu'ils peuvent rester trop centrés sur eux-mêmes et passer à côté d'initiatives ou de collaborations intéressantes.

B. Regroupements éventuels de compétences

1) Problématique liée à la compétence simple bassin versant

Comme nous l'avons vu, les syndicats de bassin versant ont des compétences différenciées. Dans le périmètre de certains syndicats, la compétence « rivière » est détenue par une association syndicale de riverains ou un « syndicat de rivière » créés avant la formation des syndicats de bassin versant. Dans ce cas, les syndicats de rivière ont déjà réalisé des ouvrages et il est difficile de les dissoudre. Les deux syndicats doivent donc coopérer sur le bassin versant.

Cette **division des compétences** entre deux syndicats est présentée par les financeurs comme une incohérence. Les SBV reconnaissent que, en général, la coopération entre les deux syndicats est plutôt bonne mais le fait de ne pas avoir les deux compétences réunies est un inconvénient.

Les pistes de réflexion autour de cet aspect mènent à plusieurs points :

- Prolonger les discussions entre les syndicats de bassin versant et les syndicats de rivière afin d'envisager d'éventuels rapprochements. Les élus doivent être intégrés à cette discussion, leur volonté politique étant essentielle pour ce type de modification. En effet, c'est le comité syndical qui prendra les décisions concernant l'avenir structurel d'un syndicat.
- Passer une convention assortie d'un cahier des charges entre les deux syndicats afin de définir des objectifs communs et de respecter la cohérence des projets au sein du bassin versant.
- Le regroupement de ces compétences semble être une évidence, cependant, les réalités politiques de chaque bassin versant permettent difficilement ce type de changement s'il n'est pas encouragé par les élus et par les propriétaires membres du syndicat de rivière.

2) Autres compétences qui pourraient être regroupées

Certaines personnes ont évoqué d'autres compétences qui pourraient être éventuellement intégrées de manière statutaire : le « pluvial urbain » et l'assainissement (à très long terme) pourraient échoir aux syndicats.

La **compétence « pluvial urbain »** chargerait les syndicats de :

- Mettre en place des ouvrages pour récupérer les eaux pluviales dans les agglomérations
- Dimensionner ces ouvrages pour lutter contre les inondations
- Entretien ces ouvrages

Pour l'instant, cette compétence est détenue par les communes ou les communautés de communes. L'eau pluviale urbaine allant vers l'exutoire lorsqu'elle n'est pas bien collectée, il serait tout à fait pertinent que les syndicats de bassin versant s'en chargent. Ceci s'accompagnerait de moyens financiers supplémentaires de la part des membres.

La **compétence assainissement** a été évoquée comme une compétence qui pourrait être récupérée par les syndicats de bassin versant, notamment pour limiter le mille-feuille administratif : il y a plus d'une centaine de syndicats d'assainissement sur le département. Aujourd'hui, les syndicats de bassin versant sont porteurs du Contrat d'Objectifs de Gestion de l'Eau (COGE) : ils se chargent de l'animation et centralisent les dossiers de tous les syndicats d'eau et d'assainissement pour les remettre au département. Ainsi, le nombre d'interlocuteurs a fortement diminué pour le département.

Il en est de même pour la compétence « protection des milieux naturels » qui pourrait compléter les actions des SBV. Ceci viendrait appuyer la mise en place d'aménagements comme la création de mares ou l'hydraulique douce qui peuvent avoir des impacts positifs au delà de la lutte contre les inondations.

Les **limites de ces regroupements** de compétences peuvent être :

- A court terme, des effectifs qui ne peuvent répondre aux nouvelles compétences, ou des moyens insuffisants.
- A plus long terme, en se diversifiant pour avoir plus de poids sur le territoire, les syndicats pourraient perdre de vue leur vocation première, celle de lutter contre les inondations. Cependant, il semble que cette évolution sera peut-être obligatoire une fois que tous les aménagements de lutte contre les inondations seront réalisés.
- Des entraves politiques qui rendraient difficile ce type de regroupement

C. Regroupements éventuels de syndicats de bassin versant entre eux

Même si le nombre de syndicats de bassin versant reste limité (18 en Seine Maritime), des doutes émergent aujourd'hui sur la pertinence d'une partie de cette organisation. Les limites hydrologiques sont admises par tout le monde comme les plus pertinentes pour réagir face aux problématiques du département et correspondent aux limites que l'Europe encourage à définir. Cependant, l'idée de rapprochement à différents niveaux est évoquée par certains acteurs comme un objectif réalisable à long terme afin de gagner en force et en légitimité.

1) Projets en commun

L'idée de réaliser des **projets d'ouvrage en commun** n'est pas évoquée par les syndicats. Même si les syndicats sont récents, ils ont appris à travailler en autonomie depuis 10 ans ; ils n'éprouvent pas le besoin de collaborer et n'en voient pas l'utilité étant donné leur délimitation hydrographique. Chaque animateur a une bonne connaissance de son territoire, l'intervention d'un autre animateur n'est pas nécessaire.

La notion de projet en commun gagne en attractivité lorsque l'on aborde des projets à plus grande échelle, comme les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). L'échelle de sélection étant nationale, les candidatures sont plus difficiles à faire aboutir. En Seine Maritime, certains syndicats se sont déjà associés par exemple avec le syndicat de rivière pour répondre à un appel à projet. Actuellement, 4 syndicats de bassin versant ont décidé de se regrouper pour répondre à un appel à projet PAPI: l'Arques (SIRCA), la Béthune (SIBVB), la Varenne et l'Eaulne (SIBEL). Cette collaboration future, entre un grand nombre de bassins versants, est avant tout permise par l'existence d'un bassin hydrographique de grande échelle qui réunit les 4 bassins versant : celui de l'Arques. La cohérence hydrographique est donc respectée dans ce rapprochement. De plus, elle permet de passer à un bassin versant avec des enjeux à la fois ruraux, mais aussi urbains avec l'agglomération de Dieppe. La population totale de ce nouveau bassin versant est plus élevée, ce projet gagne donc en visibilité et en intérêt au niveau national.

Ces **collaborations** doivent être encouragées, elles soulignent une réelle volonté de résoudre les problèmes d'inondations et donnent plus de crédibilité auprès des financeurs. Néanmoins, ces initiatives restent ponctuelles : la cohérence hydrographique est nécessaire pour mener un tel projet ainsi qu'une entente préalable entre syndicats. En outre, ce rapprochement n'implique pas nécessairement une fusion des cellules d'animation.

2) Fédération des SBV

Les syndicats de bassin versant cotisent tous au Syndicat InterDépartemental de l'Eau Seine Aval (SIDESA). Cette structure regroupe les syndicats d'eau potable, les syndicats d'assainissement, les syndicats de bassin versant, les syndicats de rivière et quelques collectivités de l'eau du département de l'Eure. Etant donné que les SBV de Seine-Maritime y sont minoritaires en nombre (18 sur 120 membres environ), le SIDESA n'est pas une réelle association représentative des SBV mais simplement un appui juridique. Ce n'est d'ailleurs pas le rôle du SIDESA de représenter les SBV.

Certains syndicats reconnaissent qu'il pourrait être utile de créer une association spécifique aux syndicats de bassin versant. M. Cortinovis, président du syndicat de bassin versant de l'Austreberthe, a été désigné de manière informelle comme le représentant des syndicats de bassin versant auprès des instances supérieures. M. Cortinovis admet que la situation serait facilitée s'il avait un réel statut.

Une solution envisagée aujourd'hui serait de constituer une association de la loi de 1901 qui fédérerait les syndicats de bassin versant de Seine Maritime.

3) Fusions éventuelles

La fusion des syndicats n'est pas à l'ordre du jour dans tous les esprits. Certains syndicats sont prêts à fusionner dans la mesure où ils seraient plus forts et plus visibles auprès des financeurs. D'autres remarquent que des fusions conduiraient à des territoires plus grands et donc à une faible proximité avec les élus et les habitants des bassins versant.

Globalement, les échos ont été plutôt négatifs à propos de l'idée de fusion : plus le nombre de communes augmente, plus le syndicat est difficile à gérer au niveau du comité syndical et sur le terrain. De plus, les distances à parcourir pour se rendre sur le terrain sont estimées trop importantes, ce qui représenterait une perte de temps pour les animateurs et la perte d'une certaine proximité et écoute des gens.

A long terme, une fusion a été évoquée au cours de nos entretiens : celle des 4 bassins versants de l'Arques. Des réflexions ont été engagées sur cette question, mais elles sont loin d'avoir abouti, et les acteurs ne se sont pas encore mis d'accord sur les modalités de leur rapprochement.

CONCLUSION :

Depuis 10 ans, les syndicats de bassin versant se sont organisés pour faire face aux problématiques d'érosion et de ruissellement, à l'origine d'inondations portant atteinte à la sécurité des biens et des personnes.

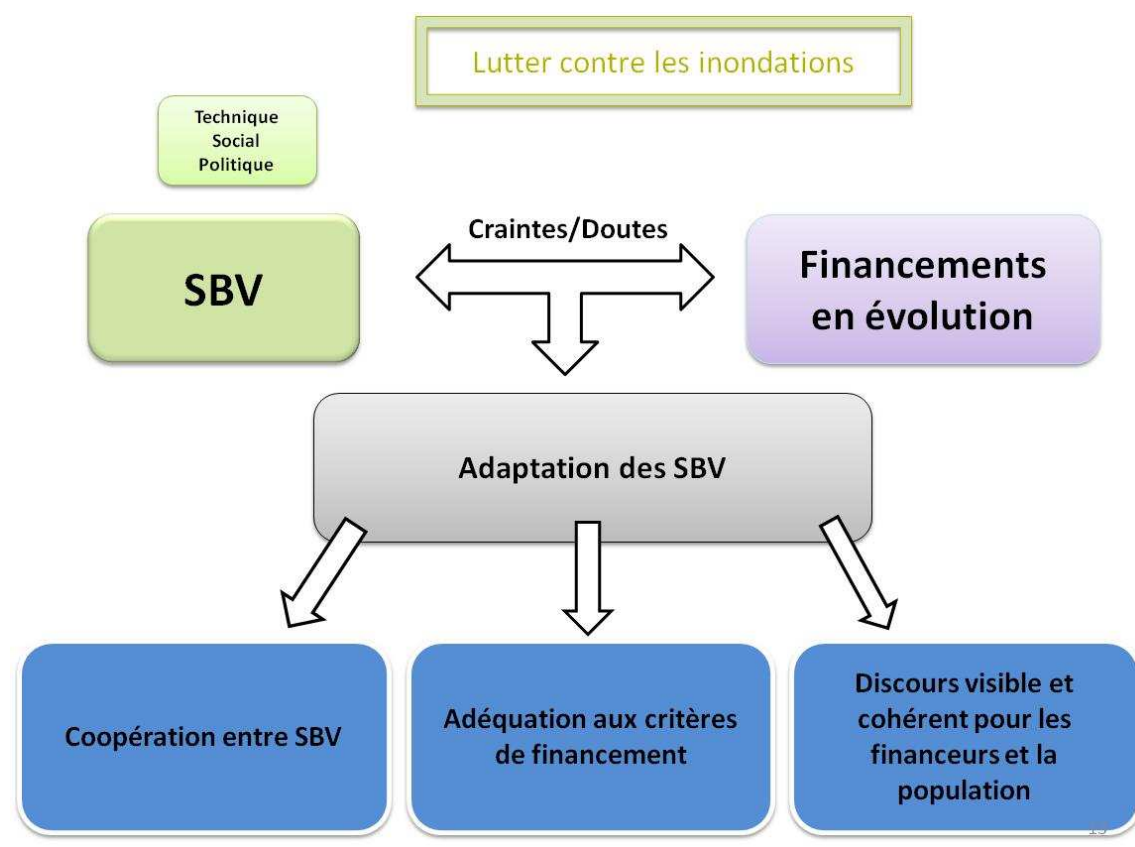
Les SBV ont avancé vers un même objectif, mais avec des choix et des méthodes différentes. Aujourd'hui, il existe une certaine diversité dans le fonctionnement des syndicats de bassin versant : leur composition, les dynamiques et les problématiques de terrain sont différentes. A l'origine de cette diversité il y a, en partie, une coordination insuffisante au niveau politique des différents syndicats. Néanmoins, il ne faut pas négliger l'atout que peut représenter cette diversité actuelle lorsqu'elle est valorisée. Cette diversité a été pour nous un facteur d'analyse à prendre en compte dans la présence plus ou moins forte de financements. En effet, les financeurs ne semblent pas avoir pris en compte l'ensemble des conséquences que cette diversité peut avoir sur les possibilités de travail des SBV, ce qui peut conduire à des idées reçues sur les projets présentés.

Les politiques des financeurs ont elles aussi évolué par rapport au contexte initial et resteront en constante évolution. La crise économique a diminué certains financements. De plus, certains des financeurs doivent privilégier des problématiques devenues plus urgentes au cours de ces 10 ans. Les exigences vis-à-vis des syndicats augmentent donc. Les subventions des financeurs sont une ressource indispensable pour maintenir le

rôle des syndicats. Il faut donc que chacun s'adapte aux nouvelles attentes. Les syndicats de bassin versant doivent aussi se remettre en question et évoluer pour garder leur raison d'être, aspect indispensable dans la pérennisation des financements.

Cependant, les financements ne doivent pas être vus comme un frein au travail des syndicats mais comme un aspect de plus à articuler avec les nombreuses contraintes de travail. Beaucoup de choses ont déjà été réalisées, et beaucoup restent à faire. Les SBV ont déjà prouvé qu'ils pouvaient répondre à des exigences précises, il faut désormais qu'ils démontrent leur capacité d'adaptation. Les outils de ce changement sont entre leurs mains. A la lueur de notre travail sur le terrain, la coopération entre syndicat et une réflexion sur les orientations à suivre semblent, entre autres, des moyens d'avancer tout en gardant une certaine cohérence. C'est aux syndicats de ne pas avoir peur de faire des choix et de prendre position pour mettre en œuvre leur stratégie en interaction avec tous les acteurs impliqués. Ceci afin de composer avec les aspects techniques, sociaux et politiques. Ainsi, ils pourront présenter une action d'ensemble lisible et visible à la fois pour les élus et la population ainsi que pour les instances départementales et régionales.

La dimension comparative de notre travail a finalement été indispensable pour comprendre où se situait le SIBEL. Ainsi notre étude a pu éclairer la compréhension de certaines difficultés qu'il a rencontrées au cours de l'année 2009. Ce syndicat se trouve exactement dans le schéma que nous avons décrit, ce n'est pas un cas plus spécifique qu'un autre : c'est un syndicat qui se pose des questions sur son avenir et qui a pris conscience que des changements étaient en train de se produire. De plus, le syndicat a l'avantage d'être ouvert à des propositions de changements et de disposer d'une équipe relativement importante ainsi que d'élus moteurs.



BIBLIOGRAPHIE :

<http://dise.seine-maritime.agriculture.gouv.fr/>

<http://www.seinemaritime.net/fr/>

<http://www.hautenormandie.fr/>

<http://www.sibv-yeres-cote.fr/>

<http://smbvas.fr/>

<http://www.sidesa.fr/>

<http://www.areas.asso.fr/>

Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013 Haute-Normandie

Programme Opérationnel Régional avec le FEDER 2007-2013

Rapport public annuel de la Cour des Comptes 2010