

# Le Grale, un partenariat renouvelé au service de la recherche

---

Le Grale (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe) est un groupement d'intérêt scientifique (GIS) fondé sur un contrat de cinq ans renouvelable associant plusieurs institutions ou entreprises : l'université de Corte, l'université Côte d'Azur, l'université Grenoble Alpes, l'Université de Lille, l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, l'université de Reims Champagne-Ardenne, l'université de Toulon, Électricité de France (EDF) et la mutuelle Intériale.

Ensemble, ces partenaires ont déjà signé ou se sont engagés à signer la convention 2024-2028. Par ce biais, ils apportent au Grale les moyens nécessaires à son fonctionnement et à ses actions, et définissent ses orientations. Les partenaires partagent la conviction que le développement de la recherche est nécessaire à une meilleure connaissance des processus sociopolitiques et économiques locaux, de l'action publique territorialisée et des problèmes juridiques qu'ils soulèvent.

Le Grale se donne donc pour mission de promouvoir des recherches, sur la base d'un programme pluridisciplinaire. Outre la délivrance annuelle de deux prix de thèse, le Grale structure ses activités de recherche autour de deux axes dans un souci de visibilité :

- Gouvernance, pouvoir local et ressources locales (relations État-collectivités territoriales, démocratie locale, finances locales, simplification, action publique locale) ;
- Politiques publiques locales (énergie, eau, solidarités territoriales, environnement, sécurité, santé, mobilités, action économique, tourisme).

La convention établit trois organes qui assurent le fonctionnement du Grale :

- un conseil d'administration, qui est l'instance commune de décision, réunissant les représentants des partenaires ;

- un conseil scientifique chargé de préparer les programmes scientifiques, les modalités de leur mise en œuvre et d'examiner les propositions; ses membres sont désignés par le conseil d'orientation parmi les professeurs et les chercheurs des équipes du réseau. Sa présidente est Virginie Donier, professeure à l'université de Toulon ;
- une direction : MM. Nicolas Kada, professeur à l'université Grenoble Alpes et Olivier Renaudie, professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne.

La production scientifique du Grale repose tout à la fois sur la direction, sur les réunions du conseil scientifique, sur les attentes formulées par les différents partenaires et sur l'activité des commissions thématiques. Tous alimentent en effet en recherches de tout type (colloques, journées d'études, séminaires, ouvrages, études, articles, etc.) la réflexion sur l'action publique locale.

# Les auteurs

---

**Charlotte Bertrand**, juriste en droit public.

**Dominique Blanchet**, professeur de droit public à l'université des Antilles.

**Benoît Boutaud**, docteur en urbanisme et aménagement, chercheur à l'European Institute for Energy Research (EIFER), Karlsruhe, Allemagne.

**Michel Carrard**, maître de conférences titulaire de l'habilitation à diriger des recherches (HDR) en aménagement de l'espace-urbanisme, université du Littoral Côte d'Opale, membre du laboratoire TVES (unité labellisée de recherche – ULR – 4477).

**Carole Chevilly-Hiver**, maître de conférences de droit public à l'université de Franche-Comté.

**Marie Assetou Diallo**, enseignante à l'université des Antilles (MCFC-LRU).

**Patrice Diatta**, politiste, docteur-chercheur, cabinet d'études IXSANE, chercheur associé au laboratoire TVES (ULR 4477).

**Mehdi Guelmamen**, doctorant en sciences économiques à l'université de Lorraine, laboratoire du BETA.

**Quentin Guillard**, doctorant en droit public à l'université de Bordeaux.

**Arthur Jobert**, docteur en sociologie, chercheur expert à EDF recherche et développement (R&D) département Sequoia, Groupe de recherche énergie technologie et société (GRETS), Palaiseau, France.

**Alexandre Mayol**, maître de conférences HDR en sciences économiques à l'université de Lorraine, laboratoire du BETA.

**Émilie Moysan**, maître de conférences HDR en droit public à l'université du Mans.

**Gérald Orange**, professeur honoraire de sciences de gestion à l'université de Rouen Normandie.

**Briz Parent**, écologue marin, docteur-chercheur, cabinet d'études IXSANE.

**Jean-Luc Pissaloux**, vice-président du conseil scientifique du Grale.

**Anne Rainaud**, maître de conférences HDR à l'université de Nice Côte d'Azur, Laboratoire CERDAFF.

**Robert Rézenthel**, docteur en droit, avocat au barreau de Montpellier.

**Sylvain Rode**, maître de conférences HDR en aménagement et urbanisme, université de Perpignan Via Domitia, UMR 5281 ART-Dev.

**Nelly Sudres**, maître de conférences en droit public à la faculté de droit et de science politique de l'université de Montpellier.

**Philippe Weckel**, professeur de droit public à l'université Côte d'Azur, directeur du programme DITER (diplomatie territoriale).

# Liste des sigles et acronymes

---

**ADCF:** Assemblée des Communautés de France

**ADEME:** Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

**Aff.:** Affaire

**AJCT:** Actualité juridique des collectivités territoriales

**AJDA:** Actualité juridique de droit administratif

**Alec:** Agence locale de l'énergie et du climat

**Ass.:** Assemblée

**BDEI:** Bulletin du droit de l'environnement industriel

**BJDU:** Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme

**c/:** Contre

**CA:** Cour d'appel

**CAA:** Cour administrative d'appel

**Caf:** Caisse d'allocations familiales

**Cass.:** Cour de Cassation

**CC:** Conseil constitutionnel

**CCAS:** Centre communal d'action sociale

**Cc:** Cour des comptes

**CE:** Conseil d'État

**C. env.:** Code de l'environnement

**C. urb.:** Code de l'urbanisme

**CEREMA:** Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

**CESE:** Conseil économique, social et environnemental

**Cf.:** Confer

**Civ.:** Cour de cassation, chambre civile

**CGCT:** Code général des collectivités territoriales

**CGEDD:** Conseil général de l'environnement et du développement durable

**CGPPP:** Code général de la propriété des personnes publiques

**CJCE:** Cour de justice des Communautés européennes

**CJEG:** Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz

**CJUE:** Cour de justice de l'Union européenne

**CPAM:** Caisse primaire d'assurance maladie

**CRC:** Chambre régionale des comptes

**CRE:** Commission de régulation de l'énergie

**CREA:** Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe

**DATAR:** Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

**Dir.:** Sous la direction de

**DOM:** Département d'outre-mer

**Dr. adm.:** Droit administratif

**DREAL:** Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

**DRIRE:** Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

**EDF:** Électricité de France

**EHPAD:** Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

**EnR:** Énergies renouvelables

**EPCI:** Établissement public de coopération intercommunale

**Epage:** Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux

**EPL:** Entreprise publique locale

**EPTB:** Établissement public territorial de bassin (ou Établissements publics territoriaux de bassin *au pluriel*)

- ERDF:** Électricité Réseau Distribution France
- GDF:** Gaz de France
- Gemapi:** Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
- GIEC:** Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
- Gire:** Gestion intégrée des ressources en eaux
- Grale:** Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
- GRIDAUH:** Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
- ICPE:** Installation classée pour la protection de l'environnement
- Ibid.:* *Ibidem*
- IRL:** Inédit au Recueil Lebon
- JCP A:** La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales
- JORF:** Journal officiel de la République française
- JOUE:** Journal officiel de l'Union européenne
- LEMA:** Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
- L.G.D.J.:** Librairie générale de droit et de jurisprudence
- Misen:** Mission interservices de l'eau et de la nature
- MTRL:** Mentionné aux Tables du Recueil Lebon
- NOTRe (loi):** Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
- op. cit.:* *Opus citatum*
- ord.:** Ordonnance
- p.:** Page
- PCAET:** Plan climat-air-énergie territorial
- PCET:** Plan climat-énergie territorial
- Plu:** Plan local d'urbanisme
- Plui:** Plan local d'urbanisme intercommunal
- POPE:** Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique
- PPE:** Programmation pluriannuelle de l'énergie
- préc.:** Précité

**PRL:** Publié au Recueil Lebon

**PRQA:** Plan régional pour la qualité de l'air

**PUAM:** Presses universitaires d'Aix-Marseille

**PUF:** Presses universitaires de France

**PUG:** Presses universitaires de Grenoble

**QPC:** Question prioritaire de constitutionnalité

**RDI:** Revue de droit immobilier

**RDP:** Revue du droit public

**RD rur.:** Revue de droit rural

**Rec.:** Recueil Lebon

**Rép. Min.:** Réponse ministérielle

**Req.:** Requête

**RFDA:** Revue française d'administration publique

**RTE:** Réseau transport électricité

**Sage:** Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

**SCoT:** Schéma de cohérence territoriale

**Sdage:** Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

**Sect.:** Section

**SEM:** Société d'économie mixte

**SEML:** Société d'économie locale

**Sivom:** Syndicat intercommunal à vocation multiple

**Sivu:** Syndicat intercommunal à vocation unique

**sol. impl.:** Solution implicite

**SPL:** Société publique locale

**Sraddet:** Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

**SRCAE:** Schéma régional climat-air-énergie

**SRE:** Schéma régional éolien

**ss.:** suivants



**t. :** Tome

**TA :** Tribunal administratif

**Tepos :** Territoire à énergie positive

**TFUE :** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

**TPICE :** Tribunal de première instance des Communautés européennes

**TPIUE :** Tribunal de première instance de l'Union européenne

**UE :** Union européenne

**Vol. :** Volume

**Zac :** Zone d'aménagement concerté

**Zad :** Zone d'aménagement différé

**ZDE :** Zone de développement éolien



# Avant-propos

---

JEAN-LUC PISSALOUX, ANNE RAINAUD ET GÉRALD ORANGE

Est-il besoin de rappeler l'importance de l'eau, élément essentiel à la vie? Est-il besoin de souligner l'impact du changement climatique et des pollutions diverses et variées sur la qualité de l'eau, sur les catastrophes naturelles de plus en plus récurrentes liées aux différentes formes d'eaux et sur leurs coûts, sur l'accès à l'eau, y compris dans les pays développés et industrialisés, sur le prix de l'eau? Est-il besoin de souligner l'importance de protéger au mieux la ressource hydrique en passe de devenir une ressource rare?

15

---

En raison de la croissance démographique mondiale, singulièrement en Afrique et en Asie, et de l'augmentation du niveau de vie, notamment dans les pays de ces deux continents dont les habitants aspirent eux aussi aux mêmes habitudes alimentaires et de loisirs très consommatrices en eau que celles des pays dits développés, la consommation d'eau a en effet doublé en 30 ans au niveau mondial, et ce, dans tous les secteurs, dans l'industrie et dans l'agriculture comme au niveau des ménages. Par conséquent, l'eau devient toujours davantage une ressource précieuse et rare, dont la demande devrait pourtant croître encore de 10 à 12 % au cours des 20 prochaines années, aussi bien dans les pays émergents que dans les pays développés.

Y compris dans les pays européens qualifiés il y a quelques années encore de pays tempérés en effet, le dérèglement climatique a entraîné et entraîne l'aggravation des périodes de sécheresse et d'inondations, et accentue la raréfaction de l'eau. Les risques climatiques et les catastrophes naturelles (comme les inondations, les submersions marines, les tornades et les ouragans sans oublier les tsunamis) se multiplient, et se produisent un peu partout sur la planète Terre, pas seulement dans certaines zones

spécifiques (à l’instar des déserts qui ont du reste tendance à s’agrandir<sup>1</sup>, ou des pays de moussons) mais aussi dans nombre de pays de la vieille Europe, ou en Amérique du Nord où l’on observe toujours plus de successions de phénomènes climatiques forts (multiplication à la fois de canicules et d’inondations, notamment).

L’eau en général et l’eau potable en particulier viennent donc à manquer, non seulement dans divers pays africains et asiatiques, mais aussi, de plus en plus souvent, et de plus en plus tôt dans l’année, par exemple dans un pays comme la France, où, comme dans l’Arctique et l’Antarctique ou dans l’Himalaya, l’on constate aussi une fonte accélérée des glaciers alpins et pyrénéens.

La raréfaction de l’eau, et singulièrement de l’eau potable, du fait des évolutions climatiques observées mais aussi de diverses activités humaines peu économes en eau, voire carrément gaspilleuses de cet élément pourtant fondamental, la multiplication des catastrophes naturelles concernant l’eau *lato sensu* (*id est* sous ses différentes formes), la vétusté des infrastructures de traitement et de distribution d’eau dans les pays industrialisés ou des ouvrages pour lutter au mieux contre les inondations et les submersions marines, les investissements lourds nécessaires pour y remédier (encore plus difficiles à engager dans les pays émergents et *a fortiori* en développement et/ou pauvres) et les solutions à apporter qui sont souvent sujets à polémiques rudes (cf. par exemple : la construction de certains barrages ou la constitution de méga-bassines) font que l’eau sous toutes ses formes, sa gestion et ses usages conflictuels sont devenus une question brûlante à l’échelle de la planète, où un milliard d’êtres humains n’ont toujours pas accès à l’eau potable!

Tous ces faits avérés font de l’eau un enjeu majeur, à court, moyen et long termes, qui pose des problèmes à la fois juridiques, économiques et politiques, et qui implique des actions urgentes et aussi efficaces que possible des pouvoirs publics.

Il est évidemment impossible, dans le cadre d’un annuaire paraissant une fois par an, d’analyser toutes les questions posées par un thème aussi vaste que celui de l’eau.

---

1. Selon les scientifiques, une soixantaine de pays, dont l’Australie, le Chili et la Chine mais aussi des pays européens comme l’Espagne ou la Grèce, seraient menacés par cette avancée des déserts.

Le présent ouvrage, qui rassemble cependant seize communications, a pour ambition de se concentrer avant tout sur les sujets les plus cruciaux et les plus d'actualité au niveau français, et plus précisément du reste au niveau métropolitain, et ce, même s'il comporte des communications intéressant l'Outre-mer et s'il se termine par une étude de droit international. Les contributions proposées abordent majoritairement les aspects juridiques posés en la matière, mais certaines autres ont cependant été rédigées par des économistes ou par des gestionnaires.

Les articles de cet annuaire sont présentés sous les rubriques successives suivantes :

- le rôle des collectivités territoriales ;
- le service public de l'eau et le prix de l'eau ;
- la gestion de l'eau ;
- la pollution des eaux ;
- les questions spécifiques des eaux en outre-mer et des fleuves transfrontaliers.

L'article de Robert Rézenthel, première contribution de cet annuaire, illustre la complexité de la répartition des compétences dans le domaine de l'eau. L'eau, patrimoine commun de la Nation, est en effet régie par un cadre juridique et des pouvoirs de police non uniformes. Contrairement aux communes littorales, celles bordant les fleuves, rivières et lacs peuvent inclure dans leurs limites, en tout ou partie, ces cours d'eau et sites lacustres, bien qu'elles n'en aient pas obligatoirement la maîtrise sur le plan domanial. Quant aux activités qui se déroulent sur les cours d'eau, les lacs et la mer, elles relèvent principalement de la police exercée par l'État, mais également de manière complémentaire par les maires, lesquels sont confrontés à la théorie du collaborateur occasionnel du service public à l'égard des sauveteurs intervenant sur des plans d'eau situés sur le territoire communal.

Dans sa communication « La démocratie de l'eau à l'épreuve du défi climatique », Carole Chevillet-Hiver montre que la gestion de l'eau en France repose sur la participation du public, garantie par la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000. Cependant, le dispositif actuel est critiqué en raison de la sous-représentation des usagers domestiques et du poids des intérêts économiques ; et des initiatives ponctuelles démontrent la nécessité d'une réforme globale pour répondre aux enjeux climatiques et environnementaux.

La contribution de Mehdi Guelmamen et Alexandre Mayol, « Intercommunalités et gestion de l'eau en France », propose une analyse économique comparative des différents modes d'organisation administrative du service

public de l'eau en France, entre les intercommunalités et la gestion communale simple. Elle justifie la régulation particulière du marché de l'eau potable et examine les performances ambivalentes de l'intercommunalité, qui permet des économies d'échelle tout en augmentant les coûts organisationnels. Elle propose des recommandations en lien avec la loi NOTRe de 2015 pour améliorer la gouvernance locale de l'eau.

L'article de Nelly Sudres rappelle que la gestion – publique ou privée – du service public de l'eau potable offre une palette d'options entre lesquelles les collectivités compétentes doivent arbitrer. Le Conseil d'État a très tôt reconnu qu'elles bénéficient d'une liberté de choix du mode de gestion, ce qui interdit au juge administratif de se prononcer sur l'opportunité du choix opéré. C'est pourquoi certaines collectivités procèdent spontanément à une forme de mise en compétition préalable des différents modes de gestion afin d'être éclairées dans leur prise de décision finale et de pouvoir surmonter l'éternel dilemme : régie ou concession ?

Question qu'étudie également Gérald Orange dans sa monographie consacrée à l'eau au sein de la Métropole Rouen Normandie. Au niveau local, a été observé ces dernières années un retour vers une remunicipalisation de l'eau. Cependant, l'expérience a pu montrer que la régie directe pouvait tourner au gigantisme sans apporter la souplesse de gestion nécessaire et espérée. De fait, entre la délégation de service public et la régie directe, il existe une voie intermédiaire avec le contrat de prestation de service, un marché public d'exploitation permettant de confier aux majors de l'eau tout ou partie des activités de la compétence « eau » et à des entreprises spécialisées des travaux d'entretien des réseaux. La contribution de Gérald Orange illustre le recours à cette voie moyenne en restituant l'entretien mené auprès d'un élu et d'un cadre de la Métropole Rouen Normandie, dont les choix effectués ont pris en compte autant les objectifs politiques de l'institution, principalement l'harmonisation du prix de l'eau, que les contraintes techniques et gestionnaires.

Autre problème récurrent et délicat : le prix de l'eau !

Émilie Moysan montre dans sa communication que la tarification sociale de l'eau, qui vise à garantir un accès économique à tous, rencontre plusieurs difficultés de mise en œuvre : cette mesure s'inscrit en effet dans un ensemble plus vaste d'initiatives jugées plus efficaces pour atteindre cet objectif.

Quant à Quentin Guillard, il rappelle que, dans un contexte de raréfaction de la ressource en eau, diverses mesures sont envisagées afin de réduire la consommation des usagers, et que l'une d'elles consiste à généraliser la

tarification progressive du service de sa distribution. Cependant, cette généralisation n'est pas sans soulever des interrogations d'ordre juridique, sans compter qu'elle ne pourra point se faire de façon isolée et sans l'adoption de dispositions complémentaires.

Dans sa contribution sur le contentieux des Sdage, Jean-Luc Pissaloux étudie la question de l'articulation de cet instrument de planification de l'eau avec d'autres instruments, en d'autres termes le problème de sa *portée juridique*. De nombreuses décisions administratives, visées par divers codes, doivent en effet être compatibles ou rendues compatibles avec les dispositions des Sdage (et des Sage) : pas seulement les documents d'urbanisme et les schémas départementaux de carrières, mais aussi – de façon générale – *les programmes et décisions administratives prises dans le domaine de l'eau*. Au terme d'une analyse fouillée de la jurisprudence foisonnante et complexe existant en la matière, l'auteur analyse cette notion de *compatibilité* non définie dans les textes mais progressivement circonscrite par le juge administratif.

Sylvain Rode, dans sa réflexion sur le sujet « Collectivités territoriales et inondations », question ô combien d'actualité, expose que les communes et les intercommunalités sont en première ligne pour prévenir les risques d'inondation, exacerbés par le changement climatique, et que, fort heureusement, les élus locaux prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'adapter leurs territoires au climat, même si c'est bien souvent après une catastrophe qu'ils réorganisent l'aménagement pour renforcer la résilience face aux risques d'inondation.

Dans le prolongement de cette étude, Charlotte Bertrand dresse un bilan sur la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (dite « Gemapi ») créée et attribuée aux collectivités territoriales par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, (dite « loi Maptam ») : l'auteur montre que, bien que des réformes successives aient clarifié certaines responsabilités et renforcé les stratégies locales, l'exercice de cette compétence Gemapi reste complexe et coûteux.

Dans sa contribution « Les collectivités territoriales face à la raréfaction de la ressource en eau » sur un sujet original mais très actuel, Anne Rainaud montre que les changements climatiques provoquent de sévères pénuries d'eau en France, ce qui nécessite une gestion rigoureuse par l'État et les collectivités territoriales : l'État est en effet en première ligne avec une police de l'eau déconcentrée ; les collectivités jouent néanmoins aussi un rôle crucial présent et futur dans la gestion de la sécheresse, laquelle devient

une situation récurrente et prévisible, appelant des mesures d'adaptation et de préservation des ressources en eau, éventuellement en restreignant ponctuellement la faculté de construire.

La forte augmentation de la criticité de la ressource en eau interroge la capacité des gouvernants à harmoniser ses multiples usages. Cela concerne en particulier les infrastructures hydroélectriques qui polarisent plusieurs usages croissants et concurrents, impliquant divers enjeux : économiques, énergétiques, écologiques, souveraineté, etc. Benoît Boutaud et Arthur Jobert dans leur contribution « Vers une accélération des tensions autour des usages de l'eau – Le cas des infrastructures hydroélectriques » en analysent les conséquences, et pas seulement d'un point de vue juridique.

Le Dunkerquois, territoire littoral poldérisé et industrialo-portuaire, l'un des principaux exutoires à la mer du Nord des eaux de surface du bassin du delta de l'Aa, de l'Audomarois et même d'une partie du territoire belge, est au cœur de multiples enjeux liés à l'eau. En s'appuyant sur diverses de ses compétences (assainissement, eaux pluviales et Gemapi), et pour des raisons réglementaires mais aussi stratégiques, la Communauté urbaine de Dunkerque semble développer un certain leadership territorial autour notamment de l'enjeu de la qualité des milieux aquatiques et des eaux de baignade des plages de son littoral, dans un contexte multi-acteurs complexe, qu'étudient minutieusement Patrice Diatta, Michel Carrard et Briz Parent, auteurs issus de spécialités différentes (science politique, aménagement et écologie).

Avec la contribution de Marie Assetou Diallo, on quitte les études consacrées essentiellement à la situation en métropole. Cette auteure montre dans son article qu'en matière de pollution des eaux et à partir du cas du chlordécone dans les Antilles françaises, le droit international de l'environnement a bien évolué, et qu'en particulier, le « droit à une eau non polluée » fait aujourd'hui partie du corpus normatif international, en étant source d'obligations précises tant pour l'État et autres collectivités publiques que pour les particuliers, d'une part, et en étant assorti de garanties d'effectivité solides et variées aux plans interne et international, d'autre part.

Dominique Blanchet, dans son étude intitulée « Le régime des eaux en outre-mer : un modèle de protection de l'eau par la domanialité publique à généraliser ? », rappelle que la domanialité publique qui caractérise le régime dérogoratoire des eaux en outre-mer a été présentée comme une solution pour la préservation de la ressource, dans la mesure où elle semble être conçue de manière à garantir la protection de l'eau devenue, à l'heure du changement



climatique, une urgence. Cependant, pour l'auteur, la vision de l'eau comme ressource commune et partagée justifie certes une réglementation forte de l'eau sans pour autant impliquer son appropriation publique et sa soumission à un régime de domanialité publique, dont la généralisation du régime des eaux en outre-mer ne s'impose pas.

Enfin, l'analyse de l'internationaliste Philippe Weckel rappelle que la France a signé des traités bilatéraux d'intégration frontalière avec ses voisins de l'Union européenne afin d'améliorer la coopération territoriale et l'accès aux services dans les zones frontalières. Pour illustrer ce fait et cet objectif, son étude analyse les problèmes juridiques posés par le bassin fluvial de la Roya entre la France et l'Italie, dont la gestion conjointe des ressources en eau a commencé par la Convention de 1967, étant observé que le traité du Quirinal de 2021 devrait faciliter une gestion durable de l'eau dans ce bassin.

Cette rapide présentation des articles composant le DGCT 2024 montre la variété et la richesse des sujets abordés dans cet annuaire : elle démontre par là même la vitalité des recherches menées au sein du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GrAle), et suscitera, nous l'espérons, l'envie de lire sa principale contribution annuelle dédiée aux enjeux juridiques, économiques et politiques de l'eau.

# Table des matières

---

<b>Le Grale, un partenariat renouvelé au service de la recherche</b> .....	5
<b>Les auteurs</b> .....	7
<b>Liste des sigles et acronymes</b> .....	9
<b>Avant-propos</b> .....	15

JEAN-LUC PISSALOUX, ANNE RAINAUD ET GÉRALD ORANGE

## PARTIE 1

### Le rôle des collectivités territoriales

287

<b>Les compétences des collectivités territoriales sur les cours d'eau, les espaces lacustres et maritimes</b> .....	25
ROBERT RÉZENTHEL	
<b>La répartition des compétences sur les espaces aquatiques</b> .....	25
Territorialité de l'eau .....	25
La domanialité de l'eau .....	28
<b>Le pouvoir des collectivités territoriales sur les voies d'eau fluvio-maritimes</b> .....	30
La compétence pour l'utilisation des cours d'eau et des lacs .....	31
L'exercice de la police sur les cours d'eau, les lacs et la mer .....	33
<b>Conclusion</b> .....	35
<b>La démocratie de l'eau à l'épreuve du défi climatique</b> .....	37
CAROLE CHEVILLEY-HIVER	
<b>Un cadre démocratique contrasté</b> .....	39
Des institutions ouvertes .....	39
Une représentation inégale .....	40
<b>Urgence climatique, urgence démocratique</b> .....	43
Le renforcement de la représentativité .....	43

La relance du processus démocratique.....	45
La participation dans le cadre opérationnel de la politique de l'eau .....	46
<b>Intercommunalités et gestion de l'eau en France.</b>	
<b>Une analyse économique du droit des collectivités.....</b>	<b>49</b>
MEHDI GUELMAMEN ET ALEXANDRE MAYOL	
<b>Introduction.....</b>	<b>49</b>
<b>L'intercommunalité sous le prisme de la littérature économique:</b>	
<b>des conclusions paradoxales.....</b>	<b>54</b>
La coopération intercommunale: un choix organisationnel efficace selon l'économie industrielle centrée sur les coûts de production.....	54
L'école néo-institutionnaliste et la compréhension des coûts de transaction organisationnels de l'intercommunalité.....	57
<b>Illustration des paradoxes: une application au secteur français de l'eau potable.....</b>	<b>60</b>
Présentation des données et statistiques descriptives.....	60
L'union fait-elle la force? Analyse des déterminants de la coopération intercommunale.....	63
<b>Conclusion.....</b>	<b>64</b>
<b>Bibliographie indicative.....</b>	<b>65</b>

## Le service public de l'eau et le prix de l'eau

<b>La liberté de choix du mode de gestion du service public de l'eau en question. Analyse des fondements juridiques à l'encadrement du choix.....</b>	<b>69</b>
NELLY SUDRES	
<b>Les limites du contrôle de la motivation du choix du mode de gestion du service public de l'eau.....</b>	<b>74</b>
L'approfondissement modéré du contrôle du motif d'intérêt général fondant la résiliation unilatérale du contrat d'externalisation .....	74
L'approfondissement hypothétique du contrôle du juge fondé sur les dispositions issues du droit de l'Union européenne.....	77
<b>Les perspectives du contrôle du caractère suffisant de l'information des élus devant choisir le mode de gestion du service public de l'eau.....</b>	<b>79</b>
L'institution (trop) ambitieuse d'une obligation d'évaluation comparative.....	79
L'approfondissement souhaitable du contenu des notes et rapports assurant l'information des élus.....	83

<b>Entre délégation de service public et régie directe, les enjeux du contrat d'exploitation. Le cas du service de l'eau de la Métropole Rouen Normandie</b> ...	87
GÉRALD ORANGE	
<b>Introduction</b> .....	87
<b>L'entretien</b> .....	89
<b>Bibliographie</b> .....	95
 <b>La tarification sociale de l'eau</b> .....	 97
ÉMILIE MOYSAN	
<b>La tarification sociale, un dispositif en vogue</b> .....	100
<b>La tarification sociale, un dispositif à renforcer</b> .....	102
Une tarification sociale confrontée à des difficultés techniques .....	102
Une tarification noyée dans un ensemble manquant de cohérence .....	104
 <b>La généralisation d'une tarification progressive de l'eau</b> .....	 107
QUENTIN GUILLARD	
<b>La généralisation de la tarification progressive de l'eau: une mesure ambivalente</b> .....	110
Une généralisation conforme aux objectifs de préservation de la ressource .....	110
Des incertitudes quant à une généralisation imposée aux collectivités territoriales .....	111
<b>La généralisation de la tarification progressive de l'eau: une mesure strictement conditionnée</b> .....	113
La mise en place indispensable d'une tarification sociale complémentaire .....	113
Une généralisation requise des compteurs d'eau individuels .....	115
Le rôle indispensable des collectivités : accompagner, informer et sensibiliser les usagers .....	116

## PARTIE 3

**La gestion de l'eau**

<b>Observations sur le contentieux des Sdage et sur son évolution</b> .....	121
JEAN-LUC PISSALOUX	
<b>Des décisions soumises à l'obligation de compatibilité à l'égard des Sdage</b> .....	126
Les programmes et décisions pris dans le domaine de l'eau .....	126
Les documents d'urbanisme .....	128
Les schémas départementaux de carrière .....	130

<b>Du contrôle de l'obligation de compatibilité à l'égard des Sdage</b> .....	131
De la nécessité de justifier la compatibilité à l'égard des Sdage.....	132
De la reconnaissance de la compatibilité à l'égard des Sdage.....	133
De la constatation de l'incompatibilité à l'égard des Sdage.....	139
<b>Conclusion</b> .....	142

## **Les collectivités territoriales face aux risques d'inondation. De nouvelles réponses à inventer en contexte de changement climatique** .....

SYLVAIN RODE

<b>Les collectivités entre décentralisation et prévention du risque d'inondation</b> .....	146
<b>Les collectivités face à l'injonction de l'adaptation aux risques d'inondation</b> .....	148
L'adaptation, ou l'émergence d'un nouveau registre d'action pour les collectivités.....	148
Une prise de conscience de leur vulnérabilité par certaines collectivités.....	150
<b>L'adaptation aux risques d'inondation et sa mise en œuvre à l'échelle locale</b> .....	152
Désurbaniser pour reconstituer des zones d'expansion des crues.....	152
Urbaniser en s'adaptant à l'inondabilité.....	154
<b>Conclusion</b> .....	156
<b>Bibliographie</b> .....	157

290

## **Gemapi : 10 ans après, les collectivités territoriales toujours dans le creux de la vague** .....

CHARLOTTE BERTRAND

<b>Gemapi : faire et défaire mais à quel prix ?</b> .....	162
L'exercice de la compétence qui ne disait pas son nom.....	162
La compétence Gemapi, fruit d'une instabilité législative.....	165
<b>Le constat de la mise en œuvre de la compétence Gemapi : le cas du Département du Territoire de Belfort</b> .....	167
La prise de compétence pour répondre à l'urgence.....	167
Bilan de l'application des différentes réformes .....	168
<b>Une compétence parmi d'autres en matière d'eau</b> .....	171

## **Les collectivités territoriales face à la raréfaction de la ressource en eau** .....

ANNE RAINAUD

<b>Le manque d'eau : un défi national du ressort prioritaire de l'État</b> .....	178
Une police de la sobriété de l'eau sous la coupe de l'autorité préfectorale.....	178
Une approche territoriale de la gestion de l'eau par détermination de l'État.....	182

<b>L'invitation de l'État à faire des collectivités territoriales des acteurs performants de la sobriété en eau</b> .....	186
La nécessité pour les collectivités territoriales d'intervenir sur le réseau.....	186
Des compétences vraisemblablement à revoir en raison de la pénurie en eau .....	188
 <b>Vers une accélération des tensions autour des usages de l'eau. Le cas des infrastructures hydroélectriques</b> .....	191
BENOÎT BOUTAUD ET ARTHUR JOBERT	
<b>L'hydroélectricité : fonction, enjeux et organisation</b> .....	193
L'hydroélectricité en France métropolitaine.....	193
Fonctions et enjeux .....	195
Une organisation largement concertée.....	197
<b>L'accroissement de la mise en politique de l'eau sous l'effet du réchauffement climatique</b> .....	199
Une inéluctable mise en politique .....	199
L'enjeu de l'optimisation.....	200
Un régime juridique à faire évoluer?.....	202
<b>Conclusion</b> .....	204
<b>Bibliographie</b> .....	205

## PARTIE 4

**La pollution des eaux**

291

<b>Les collectivités territoriales et la pollution des eaux de baignade : quelles capacités d'action publique en contexte multi-acteurs complexe ? Une contribution à partir du cas dunkerquois</b> .....	209
PATRICE DIATTA, MICHEL CARRARD ET BRIZ PARENT	
<b>Introduction</b> .....	209
<b>Les collectivités et la gestion de la qualité des eaux de baignade et des milieux naturels</b> .....	213
Une injonction européenne de plus en plus pressante.....	213
Une responsabilisation accrue des collectivités territoriales compétentes .....	214
<b>La gestion de la qualité des eaux de baignade et des milieux naturels dans le Dunkerquois</b> .....	215
Une complexité croissante du paysage institutionnel de la gestion des eaux .....	215
La qualité des eaux de baignade et des milieux naturels dans le Dunkerquois : un enjeu dilué.....	218
<b>La gestion de la qualité des eaux de baignade et des milieux naturels dans le Dunkerquois : un leadership sectoriel en jeu</b> .....	219
La traduction locale de la compétence Gemapi ou l'occasion d'une structuration d'un leadership institutionnel à l'échelle territoriale.....	220

À la recherche d'un leadership institutionnel de coordination dans la gestion des données de surveillance de la qualité des eaux de surface? .....	223
<b>Conclusion</b> .....	224
<b>Bibliographie</b> .....	226

**Droit international et pollution de l'eau au miroir du chlordécone** .....

MARIE ASSETOU DIALLO

<b>Le «droit à une eau non polluée» comme norme de référence contraignante</b> .....	229
Une solide consécration .....	229
Des obligations précises liées .....	233
<b>La garantie du droit international à une eau non polluée: potentialités et tâtonnements</b> .....	236
La garantie interne .....	236
La garantie internationale .....	238

PARTIE 5

**Questions spécifiques:  
les eaux en outre-mer et les fleuves transfrontaliers**

292

**Le régime des eaux en outre-mer: un modèle de protection de l'eau par la domanialité publique à généraliser?** .....

DOMINIQUE BLANCHET

<b>Introduction</b> .....	243
<b>Le régime de l'article L. 5121-1 du code général de la propriété des personnes publiques: un régime hybride à forte tendance protectrice de l'eau</b> .....	246
Un régime assurant une protection par la domanialité publique de l'État pour les sources et eaux souterraines composantes essentielles de l'eau .....	247
Un régime renforçant la protection pour les cours d'eau et lacs naturels par l'automaticité de la domanialité publique fluviale .....	250
<b>Le régime de l'article L. 5121-1 du CGPPP: un régime difficilement et non impérativement transposable</b> .....	254
Un régime d'exception peu compatible avec la logique de décentralisation et de transfert de compétences .....	255
Un régime donnant des résultats contrastés à améliorer .....	259

<b>La gestion durable du bassin de la Roya et l'intégration frontalière franco-italienne</b> .....	265
PHILIPPE WECKEL	
<b>La convention franco-italienne du 28 septembre 1967 relative au captage de l'eau à Vintimille</b> .....	270
<b>L'applicabilité des principes généraux du droit international fluvial</b> .....	274
<b>La mise en œuvre du traité du Quirinal</b> .....	279
<b>Conclusion</b> .....	282
<b>Palmarès 2024 du prix de thèse du Grale</b> .....	285