



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COLLECTIVITÉ DE CORSE – EXERCICE DE LA COMPÉTENCE RELATIVE À LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 octobre 2022.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	7
1 LA PROCÉDURE	9
2 L’EAU EN CORSE	9
3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPETENCE	14
3.1 Une organisation administrative éclatée, qui peine à se structurer	14
3.2 Le champ d’intervention de la mission eau	15
3.3 Les relations avec l’office d’équipement hydraulique de la Corse	16
3.3.1 Un partage des rôles peu lisible	16
3.3.2 Un contrat de concession non mis à jour depuis 1987	17
3.3.3 Un déficit en matière de pilotage	18
4 LA GOUVERNANCE DE L’EAU	19
4.1 Le comité de bassin de Corse	19
4.1.1 La composition de l’instance manque de lisibilité	19
4.1.2 Une représentativité insuffisante au regard des enjeux du changement climatique	20
4.1.3 Une activité soutenue mais un degré de participation hétérogène	23
4.2 La planification locale est inadaptée aux enjeux	25
4.2.1 Une mobilisation locale limitée	25
4.2.2 L’absence de projets de territoire pour la gestion de l’eau	28
4.2.3 La difficulté à désigner des structures porteuses	29
5 LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L’EAU	31
5.1 Le SDAGE 2016-2021 : des objectifs ambitieux qui ont manqué de portage pour les atteindre	31
5.1.1 Des objectifs incomplets sur le volet quantitatif	31
5.1.2 L’absence d’identification des bassins en déséquilibre	36
5.2 Des résultats modestes et d’importantes marges de progrès	36
5.2.1 Des objectifs environnementaux non atteints	36
5.2.2 Des outils de suivi à améliorer et à mettre à jour	38
5.2.3 Des indicateurs en baisse mais une amélioration du suivi des masses d’eau	39
5.3 Le SDAGE 2022-2027 : les apports du plan de bassin d’adaptation au changement climatique	40
5.3.2 Le plan de bassin d’adaptation au changement climatique : un outil concret pour améliorer les connaissances	42
5.3.3 Le SDAGE 2022-2027, des dispositions qui restent imprécises et faiblement contraignantes	45
5.4 La cohérence du SDAGE 2022-2027 avec les autres documents d’aménagement	47
5.4.1 La compatibilité avec les documents d’urbanisme	47
5.4.2 La compatibilité avec les politiques portées par le plan d’aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC)	48
5.4.3 L’articulation avec le schéma hydraulique Acqua Nostra 2050	51

6	LES FINANCEMENTS ALLOUES A LA POLITIQUE DE L'EAU.....	54
6.1	Des financements en matière d'eau brute centrés sur la réhabilitation des ouvrages existants.....	55
6.2	Des financements en matière d'eau potable ciblés sur la remise à niveau et la réhabilitation des ouvrages	58
6.3	Une sous-mobilisation et des retards dans l'utilisation des crédits.....	60
7	DES MARGES DE MANŒUVRE IMPORTANTES	61
7.1	Des réseaux aux rendements médiocres	61
7.2	La tarification de l'eau agricole	62
7.3	L'animation en faveur des projets de territoire pour la gestion de l'eau est insuffisante.....	63
7.4	La nécessité de développer l'assistance technique aux collectivités	63
7.5	La production des connaissances : une démarche transversale à renforcer	65
7.5.1	Un suivi quantitatif des masses d'eau à conforter	65
7.5.2	L'absence de diagnostics précis au niveau des bassins-versants, point de départ des démarches de concertation.....	66
7.5.3	Des retards dans la réalisation d'études et d'outils à l'échelle du bassin	66
8	CONCLUSION	69
	ANNEXES	70

SYNTHÈSE

La loi attribue à la collectivité de Corse des compétences étendues dans le domaine de la gestion de l'eau. Dans ce cadre, elle approuve les documents de planification comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ainsi que le plan de bassin d'adaptation au changement climatique (PBACC).

La collectivité s'appuie sur le comité de bassin, dont la composition mériterait d'évoluer afin que les territoires identifiés comme vulnérables aux enjeux de la ressource en eau soient mieux représentés. De même, les intercommunalités, appelées à jouer un rôle majeur dans l'élaboration des projets de territoire pour la gestion de l'eau, pourraient utilement l'intégrer.

La planification locale accuse des retards importants. Malgré l'intérêt exprimé par la collectivité de Corse en faveur des projets de territoire pour la gestion de l'eau, un seul est en cours d'élaboration, depuis juillet 2022. Seuls deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) couvrent 10 % du territoire et un peu plus de la moitié de la population.

Le bilan du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) pour la période 2016 à 2021 est modeste : les objectifs environnementaux n'ont pas été atteints et les indicateurs sur l'équilibre quantitatif des masses d'eau ont été revus à la baisse. Les territoires particulièrement vulnérables n'ont fait l'objet d'une identification formelle qu'en 2022.

Le nouveau SDAGE pour la période 2022-2027 contient des améliorations par rapport au schéma précédent. Il reste cependant un document de portée générale, souffrant d'un manque d'objectifs quantifiables et d'indicateurs de suivi. Il est par ailleurs faiblement contraignant. Son articulation avec les autres documents stratégiques adoptés à l'échelon territorial est affectée par la question de la réalisation de nouveaux ouvrages de stockage.

Le niveau des connaissances reste globalement insuffisant, tant en ce qui concerne l'état des milieux que sur les pressions qui s'y exercent, ce qui n'est pas sans conséquences sur la fiabilité des données contenues dans les documents stratégiques.

Jusqu'en 2020, les opérations structurantes portées par la collectivité de Corse se sont inscrites dans le cadre du « programme hydraulique 2006-2015 » adopté en avril 2005. Elles ont principalement consisté à sécuriser les capacités de prélèvement existantes. L'analyse des opérations aidées montre une sous-consommation des crédits disponibles et des retards importants dans la réalisation des travaux.

Le schéma d'équipement hydraulique « Acqua Nostra 2050 », adopté par l'Assemblée de Corse le 30 juillet 2020, prévoit le doublement des capacités de stockage, en contradiction avec les objectifs prioritaires contenus dans le SDAGE 2022-2027. Le plan d'investissement qui y est attaché, estimé à 600 millions d'euros (M€), n'est pas financé pour l'essentiel.

Les résultats de la collectivité de Corse pour la mise en œuvre de la gestion équilibrée de la ressource en eau sont contrastés, voire insuffisants. Des marges de progrès existent cependant. La mise en œuvre d'actions volontaristes pour développer les projets territoriaux de gestion de l'eau et l'assistance technique apportée aux communes et à leurs groupements devraient contribuer à la préservation des ressources, dans un contexte marqué par la fragilité du territoire insulaire face aux effets du changement climatique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : rationaliser l'organisation administrative des services qui interviennent dans la mise en œuvre de la gestion des ressources en eau.

Page 14

Recommandation n° 2 : formaliser la répartition de la maîtrise d'ouvrage entre la collectivité de Corse et l'office d'équipement hydraulique de la Corse pour les opérations d'investissement structurantes.

Page 17

Recommandation n° 3 : achever la régularisation du régime juridique des biens issus de transferts anciens et formaliser les conditions d'aménagement et d'exploitation des ouvrages hydrauliques par l'office d'équipement hydraulique de la Corse.

Page 18

Recommandation n° 4 : faire évoluer la composition du comité de bassin en vue d'améliorer la représentativité des intercommunalités, en particulier celles sises dans des territoires particulièrement vulnérables aux conséquences du changement climatique.

Page 23

Recommandation n° 5 : accélérer la mise en œuvre des projets de territoire pour la gestion de l'eau dans les cinq micro régions identifiées par le plan de bassin d'adaptation au changement climatique comme les plus vulnérables au changement climatique.

Page 29

Recommandation n° 6 : élaborer et diffuser le guide « schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et urbanisme ».

Page 48

Recommandation n° 7 : mettre en cohérence le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 sur la question des capacités de stockage de l'eau.

Page 51

Recommandation n° 8 : généraliser l'assistance technique aux communes et aux groupements, prévue à l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Page 64

Recommandation n° 9 : renforcer la production de connaissances sur l'état des milieux ainsi que sur les pressions qui s'y exercent afin de fiabiliser les données contenues dans les documents de planification.

Page 67

1 LA PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de Corse sur l'exercice de la compétence relative à la gestion des ressources en eau porte sur les exercices 2017 et suivants. Il a été ouvert par lettre du 17 janvier 2022 de la présidente de la chambre au président du conseil exécutif de Corse, ordonnateur depuis le 1^{er} janvier 2017.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur en fonction qui en a accusé réception le 13 juillet 2022. Des extraits ont été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir analysé les réponses reçues, la chambre a arrêté le 18 octobre 2022 les observations définitives ci-après, qui portent sur l'organisation de la compétence et la gouvernance de la politique de l'eau ainsi que ses orientations et son financement. Elles ont été adressées le 27 octobre 2022 à M. Simeoni, ordonnateur, qui en a accusé réception le même jour. Aucune réponse n'est parvenue à la chambre.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre des travaux de la formation commune aux juridictions financières portant sur la gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique.

2 L'EAU EN CORSE

Les ressources en eau, soit « l'ensemble des sources d'approvisionnement potentiel permettant de satisfaire des besoins liés à certaines activités humaines par l'intermédiaire d'actions de prélèvements¹ », font l'objet d'une gestion par bassins hydrographiques, délimités par les lignes de partage des eaux superficielles².

La Corse est un bassin hydrographique³, au sens des articles L. 212-1 à L. 212-6 du code de l'environnement, qui s'étend sur 8 722 km². Il compte 234 masses d'eau superficielles, dont 210 cours d'eau, regroupées au sein d'une quarantaine de bassins versants⁴. Une quinzaine de masses d'eau souterraines est également recensée.

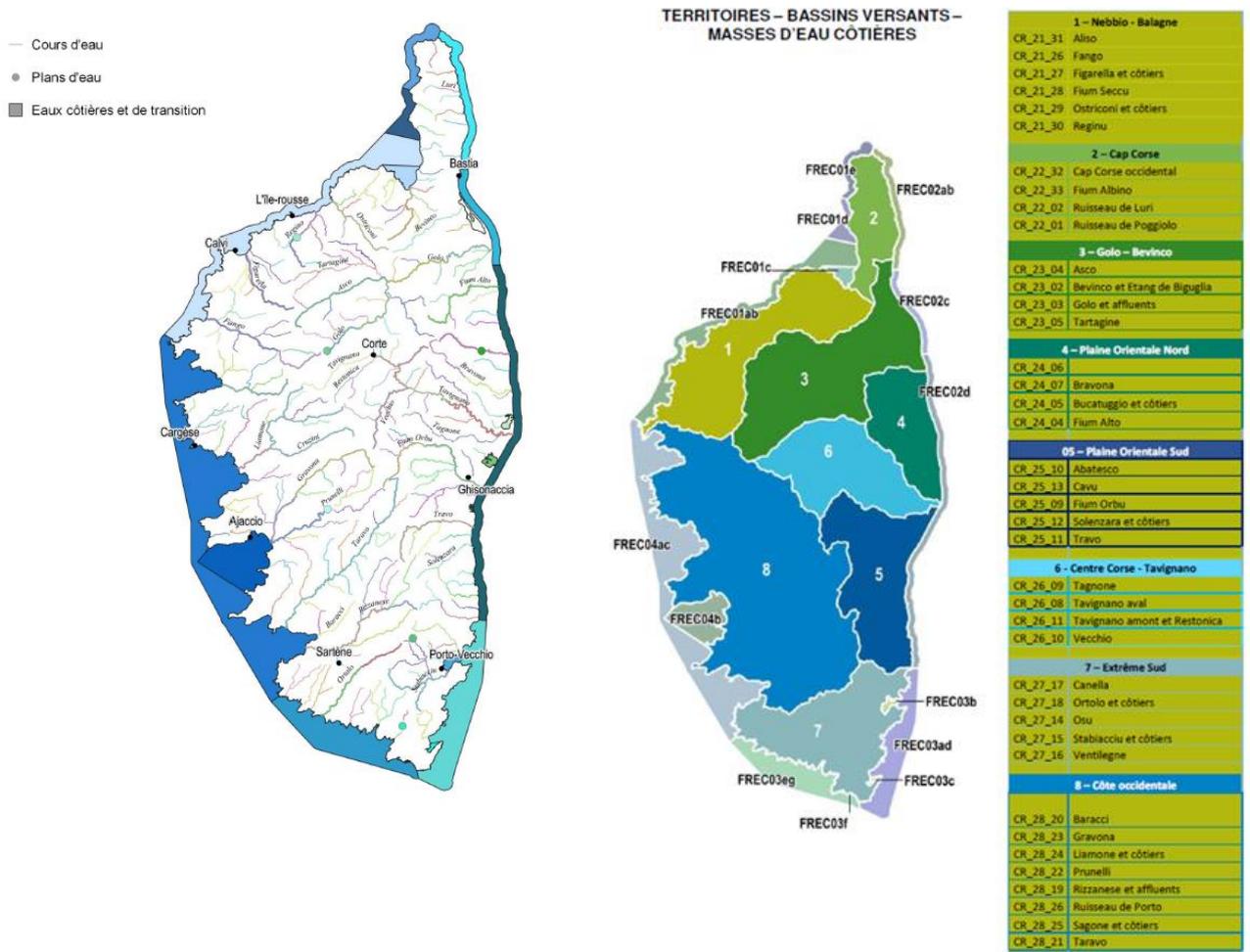
¹ Source : service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau (SANDRE).

² Aux termes de l'article R. 1321-37 du code de l'environnement, les eaux douces superficielles utilisées ou vouées à être utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine sont celles des cours d'eau, des canaux, des lacs et des étangs appartenant ou non au domaine public.

³ Les informations chiffrées sont principalement issues du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) établi pour la période 2022 à 2027 et de son rapport d'évaluation environnementale. Le document est préparé par le comité de bassin.

⁴ Zone géographique de collecte des eaux par un cours d'eau et ses affluents et limitée à l'amont par une ligne de partage des eaux qui correspond majoritairement à une ligne de crête.

Carte n° 1 : Masses d'eau superficielles en Corse, territoires et bassins versants



Source : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027

La Corse se distingue au sein du bassin méditerranéen par des précipitations abondantes⁵, de l'ordre de huit milliards de mètres cubes (m³) par an. La ressource est toutefois inégalement répartie dans le temps et dans l'espace, en lien avec la morphologie du territoire et le climat méditerranéen. Les précipitations sont soumises à de fortes variations saisonnières. Elles sont plus faibles sur le littoral, sur lequel se concentre la population⁶. Peuplée de 350 000 habitants⁷, la Corse accueille près de trois millions de visiteurs par an.

⁵ En Corse, les précipitations annuelles présentent une légère baisse depuis 1959. Elles sont caractérisées par une grande variabilité d'une année sur l'autre. Source : Cerema, « Analyse des effets du changement climatique en Corse » Rapport final d'étude – Mars 2021.

⁶ Aux termes de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC). Le plan, approuvé en 2015 et modifié en 2020, définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique. Selon le PADDUC, le linéaire côtier rassemble 81 % de la population de l'île.

⁷ Au 1^{er} janvier 2022, la Corse compte 349 465 habitants. Entre 2013 et 2019, la population a augmenté en moyenne de 1 % par an, soit près de trois fois plus qu'au niveau national (+ 0,4 %). Source : Insee.

Le nombre limité d'unités industrielles et la faible densité démographique limitent les atteintes à la qualité de l'eau.

En application de la directive cadre européenne sur l'eau de 2000⁸, une évaluation de l'état chimique des eaux superficielles et souterraines est réalisée tous les six ans. Au plan national, la part des masses d'eau superficielles évaluées en « bon état chimique » est de 62,9 % en 2015 (66,9 % en 2019⁹). L'état écologique des masses d'eau est également évalué selon la même périodicité. Moins de la moitié des cours d'eau et des plans d'eau sont qualifiés en « bon état » écologique (45 % en 2015 et 43,1 % en 2019).

L'état écologique des masses d'eau superficielles du bassin de Corse est qualifié de « bon » ou « très bon » par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse pour 88 % des masses d'eau en 2019¹⁰. Le « bon état chimique » est atteint par 97 % des masses d'eau en 2015, 98 % en 2019.

La publication de décembre 2020 du ministère de la transition écologique intitulée « Eaux et milieux aquatiques¹¹, » indique toutefois que la présence de pesticides dans les cours d'eau, en baisse de 20 % au plan national entre 2008 et 2018, évolue défavorablement en Corse, par une hausse de 31 % et plus de l'indice « pesticides » dans les cours d'eau.

En Corse, les prélèvements¹² annuels en eau sont de 838 millions de m³. La production d'énergie¹³ (eaux turbinées des barrages) utilise 87 % de l'eau prélevée. La consommation en eau potable (46,7 millions de m³) et l'eau à destination de l'agriculture (58,3 millions de m³) forment l'essentiel du solde (110 millions de m³). Ces quantités n'intègrent pas les prélèvements et forages privés, non déclarés à l'agence de l'eau¹⁴.

Le nombre de captages en Corse est important lorsqu'il est rapporté à la population¹⁵.

⁸ Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Les règles d'évaluation de l'état des eaux de surface sont définies au plan national par l'arrêté du 27 juillet 2018 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement.

⁹ Les données pour 2019 sont publiées par Eaufrance (service public d'information sur l'eau) dans son Bulletin n°4 « Synthèse 2019 des états des lieux des bassins », février 2022.

¹⁰ Source : Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, « L'état des lieux des bassins Rhône-Méditerranée et de Corse », mars 2020.

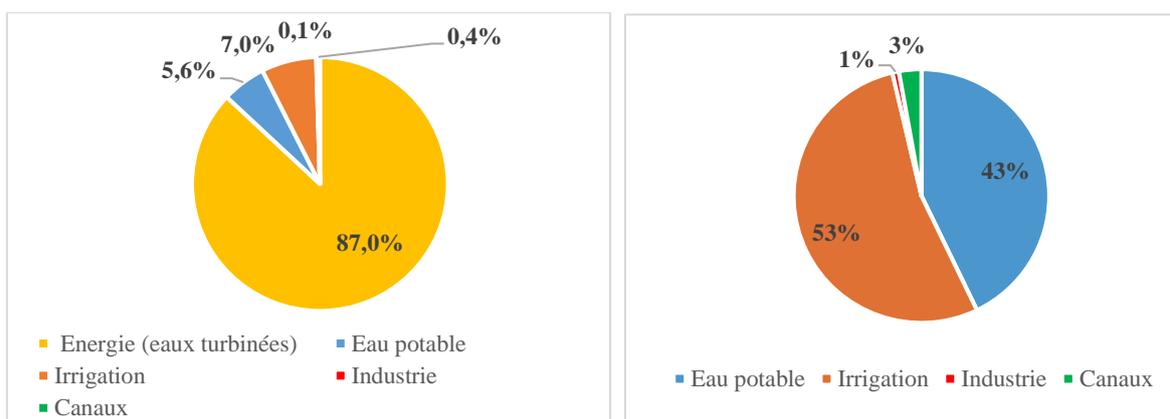
¹¹ Source : Ministère de la transition écologique, DATALAB « Eaux et milieux aquatiques », décembre 2020. L'indice « pesticides » dans les cours d'eau exprime le niveau de contamination chronique des cours d'eau par les produits phytopharmaceutiques. Il ramène notamment la concentration de chaque substance composant cet indice à son écotoxicité dans les milieux aquatiques.

¹² Constitue un prélèvement d'eau, toute action ou opération humaine consistant à soutirer, extraire ou dévier un volume d'eau provenant d'une ressource en eau, à l'échelle d'un ouvrage de prélèvement, ou bien à l'échelle de chaque point de prélèvement constitutifs d'un ouvrage de prélèvement, pour une période donnée. Le prélèvement, associé à un volume d'eau exprimé en mètres cubes, à une période donnée, est réalisé en vue d'usages particuliers (irrigation, alimentation en eau potable, industrie). Source : service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau (SANDRE).

¹³ Un quart de l'énergie produite en Corse est issue de l'hydroélectricité, cette dernière représentant 60 % de la production d'énergie renouvelable. Source : État des lieux du bassin de Corse 2019.

¹⁴ Données 2019 de la Banque nationale des prélèvements en eau (BNPE), outil national dédié aux prélèvements sur la ressource en eau, dont les informations sont issues de la gestion des redevances pour prélèvement d'eau par les agences de l'eau.

¹⁵ 1178 captages sont recensés en Corse en 2017, soit 7 fois plus que la moyenne nationale. Source : Cerema, « Analyse des effets du changement climatique en Corse » Rapport final d'étude – Mars 2021.

Graphique n° 1 : Prélèvements en eau par usages en Corse en 2019 (avec et hors secteur énergie)


Source : Banque nationale des prélèvements en eau (BNPE), retraitements Chambre régionale des comptes Corse.

Entre 2012 et 2018, les prélèvements, hors secteur de l'énergie, augmentent de manière modérée en Corse alors qu'ils ont tendance à diminuer au plan national¹⁶, en moyenne.

L'ordonnateur rappelle l'importance du volume d'eau turbinée dans le total des prélèvements et précise que cette eau est restituée dans le milieu naturel. La chambre observe toutefois que cette utilisation n'est pas sans effets sur la continuité écologique des milieux concernés.

Tableau n° 1 : Variation annuelle des prélèvements d'eau, tous usages confondus*

Années	Variation annuelle des volumes prélevés en Corse (%)	Variation annuelle des volumes prélevés en France
2012-2013	65,63 %	15,94 %
2013-2014	- 19,52 %	- 9,56 %
2014-2015	- 25,90 %	- 11,38 %
2015-2016	31,16 %	8,38 %
2016-2017	- 16,94 %	- 20,31 %
2017-2018	64,98 %	18,92 %

*Secteur de la production d'énergie inclus.

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données de la BNPE.

¹⁶ Source : données produites par la BNPE.

Tableau n° 2 : Variation annuelle des prélèvements d'eau, hors secteur de la production d'énergie

Années	Variation annuelle des volumes prélevés en Corse (%)	Variation annuelle des volumes prélevés en France (%)
2012-2013	- 3,87 %	- 0,06 %
2013-2014	- 10,17 %	- 8,25 %
2014-2015	9,72 %	5,08 %
2015-2016	- 5,45 %	- 0,99 %
2016-2017	24,00 %	0,06 %
2017-2018	- 4,98 %	- 0,31 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la BNPE.

Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), adopté par l'Assemblée de Corse en 2015 et modifié en 2020, prévoit une augmentation de la demande en eau agricole¹⁷, sans apporter d'autres précisions.

La population en Corse est desservie à 90 % par une eau répondant aux exigences de qualité bactériologique. Cependant, des réseaux de l'intérieur de l'île, concernant 10 % de la population, ne parviennent pas à garantir la fourniture d'une eau conforme. La situation est liée à la vétusté des réseaux, à l'absence de filières de traitement adaptées et à une insuffisance d'entretien des ouvrages. L'ordonnateur précise que la présence de métaux liés à la géologie peut rendre l'eau impropre à la consommation.

Selon le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement¹⁸ (Cerema), la Corse est exposée aux conséquences du changement climatique. Une baisse sensible des débits annuels moyens des cours d'eau ainsi que l'allongement et la précocité des périodes d'étiage sont observés depuis plusieurs années¹⁹. Or, les trois-quarts de la ressource prélevée proviennent des eaux de surface, dont la totalité de l'eau à usage agricole. Les projections issues des modèles de Météo-France tendent vers une modification du cycle hydrologique avec une baisse des cumuls annuels (- 5 % à 2030, - 10 % à 2050, de - 10 à - 40 % à horizon 2070).

Certains territoires de l'île sont particulièrement vulnérables, tels que le Cap Corse, la Balagne ou le Sud-Est. Le bassin de Golo et Tavignano Fium'Orbu sont les bassins les plus exposés aux baisses de débits d'étiage.

Les périodes de sécheresse, de plus en plus marquées, sont susceptibles d'accentuer les conflits d'usage, en y intégrant les besoins des milieux aquatiques, alors que la ressource en eau est le plus souvent perçue comme abondante en Corse.

¹⁷ « L'augmentation de la demande en eau agricole dans les années à venir pourrait provenir de la mise en culture de 1 100 ha de fourrages supplémentaires ou encore de 7 600 ha de céréales destinées à l'alimentation des cheptels insulaires. Ceci implique une mobilisation des ressources naturelles hydrologiques permettant une irrigation rationnelle et maîtrisée. ». Source : PADDUC, livret I, Diagnostic stratégique territorial, 2 octobre 2015.

¹⁸ Rapport du Cerema « Analyse des effets du changement climatique en Corse », mars 2021.

¹⁹ En particulier dans les bassins de Golo et Tavignano Fium'Orbu. Selon les projections, la diminution des débits annuels moyens des cours d'eau devrait être de l'ordre de 10 % à 40 % à l'horizon 2070.

3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPETENCE

Aux termes de l'article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la collectivité de Corse met en œuvre une gestion équilibrée des ressources en eau. Un élu, conseiller exécutif, est en charge de la politique de l'eau. Il est également président de l'Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC) et vice-président du comité de bassin²⁰, instance présidée par le président du conseil exécutif de Corse.

Le cadre juridique et institutionnel qui entoure la mise en œuvre de la politique de l'eau par la collectivité de Corse est présenté en annexe n° 1.

3.1 Une organisation administrative éclatée, qui peine à se structurer

La compétence relative à la gestion des ressources en eau est administrée au sein de la direction générale adjointe en charge de l'aménagement et du développement territorial.

La mise en œuvre de la compétence est répartie entre la « mission eau », elle-même déclinée en quatre missions²¹, et deux directions²², non directement rattachées à la mission eau et par ailleurs compétentes pour la mise en œuvre d'autres politiques territoriales.

Dans ces directions, trois services sont impliqués dans la gestion des ressources, leur organisation n'a pas évolué depuis la disparition des anciens départements²³. Le service des aides à l'eau et à l'assainissement (SEAE) et les services d'assistances techniques (SAT) assistent les collectivités compétentes pour la mise en œuvre des services publics de l'eau potable, l'assainissement des eaux usées ainsi que la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GeMAPI). Sans remettre en cause leur intérêt pour les services publics concernés, ces activités ne sont pas en lien direct avec la gestion des ressources en eau, au sens des articles L. 4424-36 et suivants du CGCT.

Vingt-deux agents sont affectés à la mise en œuvre de la compétence. L'organisation actuelle des services n'est ni lisible à l'extérieur de la collectivité de Corse, ni favorable à une mise en œuvre efficace des décisions prises par les élus.

La chambre prend note de la nouvelle organisation présentée par l'ordonnateur, laquelle repose principalement sur la création d'une direction du cycle de l'eau.

Recommandation n° 1 : rationaliser l'organisation administrative des services qui interviennent dans la mise en œuvre de la gestion des ressources en eau.

²⁰ Lors de sa séance du 4 mai 2022, le comité de bassin a reconduit le président de l'OEHC dans ses fonctions de vice-président.

²¹ Les missions « secrétariat technique du comité de bassin » ; « gestion durable des services » ; « système d'information et de gestion des eaux de Corse – SIGEC » et « animation du plan de bassin d'adaptation au changement climatique – PBACC ».

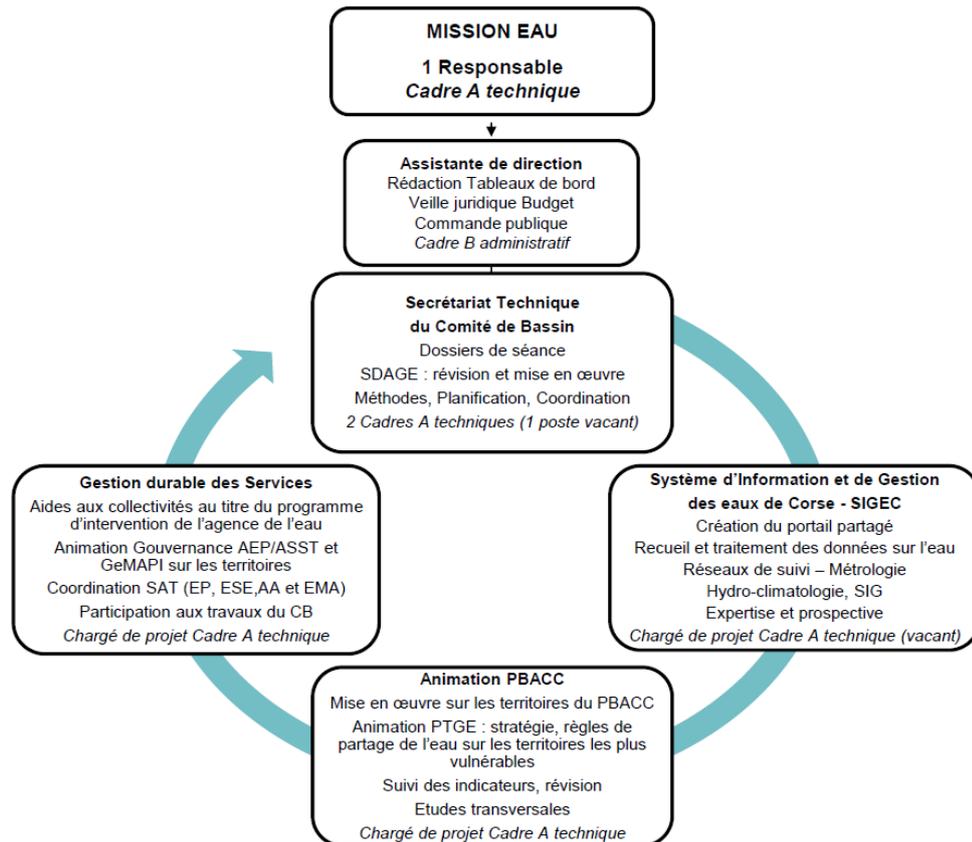
²² La direction de l'attractivité, des dynamiques territoriales, de la politique de l'habitat et du logement et la direction des milieux aquatiques et sécurité sanitaire.

²³ Le service « assistance technique » est dédoublé entre la Corse-du-Sud et la Haute-Corse.

3.2 Le champ d'intervention de la mission eau

La mission eau coordonne l'action des différents services de la collectivité de Corse et de ceux des agences et offices concernés, sans toutefois qu'ils soient placés sous son autorité. Elle intervient dans quatre domaines et pilote les relations avec l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

Graphique n° 2 : Organisation de la mission eau de la collectivité de Corse



Source : collectivité de Corse

La mission a également pour rôle d'animer et d'assurer la mise en œuvre des actions prévues par le « plan de bassin d'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'eau » (PBACC), adopté en 2018 par le comité de bassin. Il lui revient d'accompagner la réalisation des projets de territoire et la création d'un système d'information et de gestion des eaux de Corse (SIGEC).

Elle participe au secrétariat technique²⁴ du comité de bassin, assuré par l'agence de l'eau en collaboration avec la collectivité. Le secrétariat technique, composé de représentants de la mission eau, de l'agence de l'eau et de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement²⁵ (DREAL) permet de coordonner les travaux d'élaboration et de suivi des différents schémas et plans relatifs à la politique de l'eau. Il a notamment pour fonctions d'assurer la cohérence d'ensemble de la planification à l'échelle du bassin de Corse²⁶. Il participe aux réunions des commissions locales de l'eau²⁷ (CLE) et accompagne l'élaboration des documents de planification locale (schéma d'aménagement et de gestion de l'eau²⁸ - SAGE et projet de territoire pour la gestion de l'eau²⁹ - PTGE).

3.3 Les relations avec l'office d'équipement hydraulique de la Corse

3.3.1 Un partage des rôles peu lisible

Les missions de l'office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC), établissement public de la collectivité de Corse, sont définies à l'article L. 112-12 du code rural et de la pêche maritime. Depuis 2007³⁰, la situation financière dégradée de l'office a amené la collectivité à reprendre la maîtrise d'ouvrage des grands projets d'infrastructures hydrauliques³¹, en matière d'eau brute notamment, sans que le dispositif ait été soumis à l'assemblée délibérante. Les opérations mineures, relatives aux travaux de renforcement et d'extension des réseaux d'eau potable, restent sous maîtrise d'ouvrage de l'OEHC.

Cette organisation apparaît contraire aux statuts de l'établissement et aux missions qui lui sont attribuées par la loi, selon lesquelles il aménage et gère l'ensemble des ressources hydrauliques pour le compte de la collectivité³². En outre, le processus de décision est alourdi par les nombreuses étapes inhérentes à l'exercice d'une responsabilité partagée s'agissant des opérations portées par la collectivité.

La collectivité de Corse a créé un comité de pilotage en 2019 dont l'un des objectifs est de permettre à l'OEHC de retrouver la maîtrise des investissements structurants.

La chambre observe que les conclusions du comité n'ont pas été produites.

²⁴ Les activités consistent en l'organisation et la planification des réunions du comité de bassin.

²⁵ D'autres acteurs peuvent y être associés selon les besoins, notamment les autres services et établissements de l'État ainsi que les agences et offices de la collectivité de Corse.

²⁶ Il veille également à la coordination entre le SDAGE et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), élaboré par la DREAL sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin, pour la rédaction des dispositions communes aux deux documents.

²⁷ Article L. 212-4 du code de l'environnement.

²⁸ Article L. 212-3 du code de l'environnement.

²⁹ Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau.

³⁰ Ce choix a été explicité dans une note technique de l'OEHC et lors du vote d'une opération par délibération n° 07/139 du 26 juillet 2007, relative à la réhabilitation de la réserve de Guazza.

³¹ L'octroi de subventions au titre du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse (PEI) pour la Corse était conditionné à une participation du maître d'ouvrage, que l'OEHC n'était pas en mesure d'apporter.

³² Article L. 112-12 du code rural et de la pêche maritime.

Recommandation n° 2 : formaliser la répartition de la maîtrise d'ouvrage entre la collectivité de Corse et l'office d'équipement hydraulique de la Corse pour les opérations d'investissement structurantes.

3.3.2 Un contrat de concession non mis à jour depuis 1987

L'aménagement et la gestion des infrastructures hydrauliques par l'OEHC s'appuie sur une convention générale de travaux d'aménagement hydraulique³³ datée du 12 mai 1987, dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2058. Depuis 1987, la convention n'a fait l'objet d'aucune mise à jour, en dépit des transferts de la tutelle des offices en 1991 puis des biens de l'État en 2002 à la collectivité territoriale de Corse, devenue collectivité de Corse en 2018.

Aux termes de l'article L. 4424-25 du CGCT, les biens mis à disposition de l'OEHC par l'État sont transférés dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse qui en assure l'aménagement, l'entretien, la gestion et, le cas échéant, l'extension. Le transfert des biens, débuté en 2002 entre la collectivité de Corse et l'établissement, est inachevé. Les biens, propriété de la collectivité figurent à l'actif du bilan de de l'OEHC qui en assure la gestion, en l'absence de convention ou de dispositions statutaires venant préciser ce point.

En outre, le régime de propriété des biens gérés par l'OEHC n'est pas unifié :

- à l'issue de l'acte de partage des biens de la SOMIVAC entre l'OEHC et un autre office de la collectivité, certains d'entre eux sont toujours réputés appartenir à l'OEHC alors qu'ils sont dévolus à la collectivité ;
- d'autres biens, ne figurant pas à l'acte de partage, sont toujours la propriété de la SOMIVAC ;
- certains biens sont encore portés au nom de l'État.

En réponse au rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes sur les agences et offices de Corse, le président du conseil exécutif de la Corse s'est engagé à sécuriser les liens au plan juridique entre l'établissement et la collectivité de Corse, dans le cadre du comité de pilotage créé en 2019, précité.

Un travail d'inventaire a permis de répertorier 788 biens dont 361 ne sont pas titrés au nom de la collectivité³⁴. Les travaux du comité ont été interrompus en 2020. La mise à disposition des biens n'est toujours pas entièrement formalisée.

³³ La convention est annexée au décret n° 97-319 du 12 mai 1987 portant cession à l'office de la concession générale de travaux d'aménagements hydrauliques accordée à la société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC) par le décret n° 73-229 du 12 février 1973.

³⁴ Sur le total des 361 biens, 317 appartiennent à l'OEHC ; 31 à la SOMIVAC et 13 à l'État.

Recommandation° 3 : achever la régularisation du régime juridique des biens issus de transferts anciens et formaliser les conditions d'aménagement et d'exploitation des ouvrages hydrauliques par l'office d'équipement hydraulique de la Corse.

3.3.3 Un déficit en matière de pilotage

Le contrôle opéré par la collectivité sur la gestion de l'OEHC est inexistant.

L'office produit le rapport annuel d'activité de l'établissement. Bien que détaillé, le document ne retrace pas les opérations menées au titre de la concession. La collectivité ne dispose pas des derniers comptes rendus annuels d'activité (CRAC).

L'OEHC transmet les données annuelles règlementaires de suivi afférentes au parc de barrages de la concession. Les versions périodiques des rapports de surveillance, d'auscultation et de contrôle sont transmises annuellement de sorte à compléter les éléments servant à asseoir les contrats d'assurance portés par la collectivité de Corse en couverture des risques du fait des barrages.

En dépit de la recommandation de la chambre dans son rapport de 2019 sur la gestion des ressources humaines dans les agences et offices, aucun contrat d'objectifs et de performance n'a été établi entre la collectivité et l'OEHC.

Aux termes de l'article R. 112-32 du code rural et de la pêche maritime, l'office a pour mission l'aménagement et la gestion de l'ensemble des ressources hydrauliques de Corse pour les usages autres qu'énergétiques. Jusqu'en 2020, les investissements structurants de la collectivité se référaient au programme hydraulique pour la période 2006 à 2015, adopté le 27 avril 2005³⁵.

En juillet 2020, le schéma d'aménagement « Acqua Nostra 2050 », élaboré par l'OEHC, a été adopté par l'Assemblée de Corse. Le document fixe les grandes orientations en matière d'aménagement hydraulique à l'horizon 2050. Il propose des actions et des équipements en vue de faire face au changement climatique et plus spécifiquement aux besoins en eau.

La chambre observe que l'élaboration du schéma a été portée par l'office. Les services de la collectivité, et notamment, la direction générale adjointe en charge de l'aménagement et du développement des territoires, qui comprend la mission eau, n'ont pas été associés aux travaux préparatoires du plan « Acqua Nostra 2050 ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La collectivité de Corse exerce des missions étendues qui incombent en France continentale aux agences de l'eau et aux préfets coordonnateurs de bassin.

Pour mettre en œuvre sa stratégie, la collectivité dispose d'une vingtaine d'agents, dispersés dans les services d'une direction générale adjointe, dont l'organisation n'est pas parachevée depuis la disparition des anciens départements.

³⁵ Délibération n°05-69 AC adoptant les orientations pour une politique régionale de l'eau.

La collectivité s'appuie également sur l'un de ses établissements publics, l'office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC), créé par la loi, sans qu'un pilotage concerté soit apparent. Les évolutions institutionnelles intervenues depuis 1987 n'ont pas été prises en compte et le régime juridique des biens transférés par l'État, nécessaires à la réalisation des missions de l'office, est toujours incertain.

4 LA GOUVERNANCE DE L'EAU

4.1 Le comité de bassin de Corse

La composition du comité de bassin de Corse figure à l'annexe n° 2.

4.1.1 La composition de l'instance manque de lisibilité

Depuis sa création par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse³⁶, la composition du comité de bassin de Corse est définie par les dispositions de l'article L. 4424-36, II. du code général des collectivités territoriales³⁷, selon lesquelles l'Assemblée de Corse fixe par délibération la composition et les règles de fonctionnement du comité. Ce même article prévoit trois collèges, composés respectivement :

- de représentants de la collectivité de Corse et des communes ou de leurs groupements ;
- de représentants des usagers et de personnalités compétentes ;
- de membres désignés pour moitié par le représentant de l'État et pour moitié par la collectivité de Corse, notamment parmi les milieux socioprofessionnels.

Les membres des deux premiers collèges doivent détenir au moins deux tiers du nombre total des sièges.

³⁶ Le comité de bassin de Corse a été créé par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, il a été installé le 10 octobre 2003. Les autres comités des bassins métropolitains datent quant à eux de la première loi sur l'eau de 1964.

³⁷ Selon l'article D. 213-18 du code de l'environnement : « *La composition du comité de bassin de Corse est arrêtée par l'Assemblée de Corse dans les conditions définies au II de l'article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales.* ».

Depuis 2017, l'Assemblée de Corse a modifié plusieurs fois la composition et les règles de fonctionnement du comité, en référence aux réformes législatives et réglementaires applicables aux bassins de France métropolitaine, intervenues durant la période³⁸. Si ces dernières n'étaient pas directement applicables au comité de bassin de Corse, l'Assemblée de Corse s'en est néanmoins inspirée, notamment pour intégrer de nouveaux acteurs. Le nombre de membres est ainsi passé de 40 à 45 en 2018, puis à 50 en 2022.

Les délibérations prévoient en outre que la désignation des membres, dont la durée de mandat est de six ans³⁹, fasse l'objet d'un arrêté du président du conseil exécutif de Corse. Depuis 2017, la liste des personnalités désignées a été mise à jour au gré des changements de fonctions et des résultats des deux élections qui se sont tenues au cours de la période⁴⁰. Les modifications ont fait l'objet d'arrêtés du président du conseil exécutif.

4.1.2 Une représentativité insuffisante au regard des enjeux du changement climatique

La composition du comité entre 2018 et 2022, bien que régulière, présente des déséquilibres en matière de représentativité.

Les deux premiers collèges regroupent ainsi 80 % de l'ensemble des membres, au-delà du minimum des deux tiers prévus par la loi.

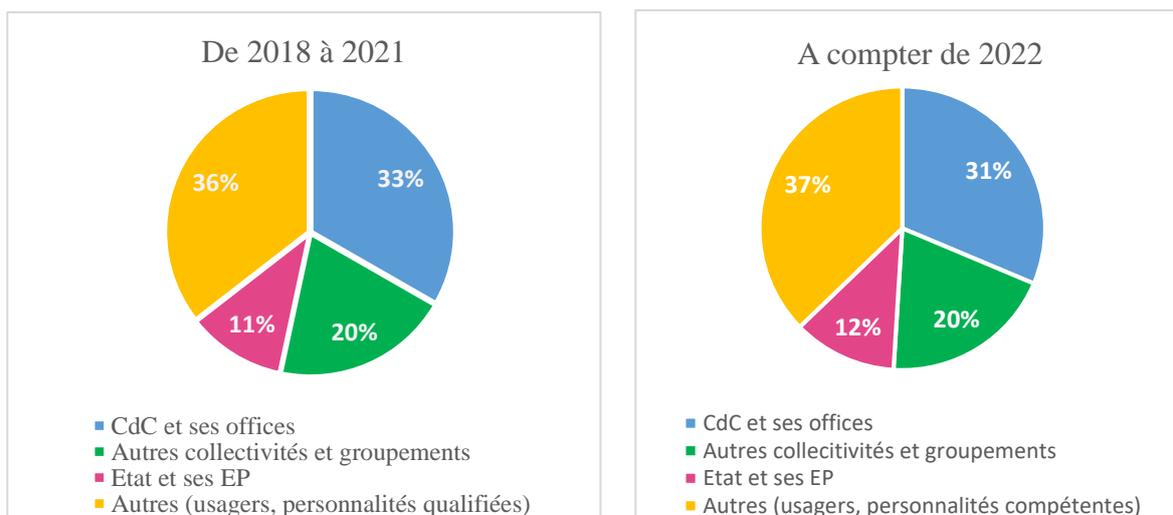
Au sein de l'instance, la collectivité de Corse est fortement représentée. Ses membres composent la moitié du collège des élus. Tous collèges confondus, la collectivité et les représentants de ses offices et agences représentent plus de 30 % des membres du comité.

³⁸ En particulier la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) et la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Ces textes ont modifié certaines règles de fonctionnement et de composition des comités de bassin métropolitains, mais pas directement celles du comité de bassin de Corse.

³⁹ Conformément à l'article 3 de la délibération n°17/293 du 22 septembre 2017.

⁴⁰ Les deux élections territoriales de 2017 et 2021 et les élections municipales de 2020.

Graphique n° 3 : Répartition des membres du comité par catégories entre 2018 et 2022



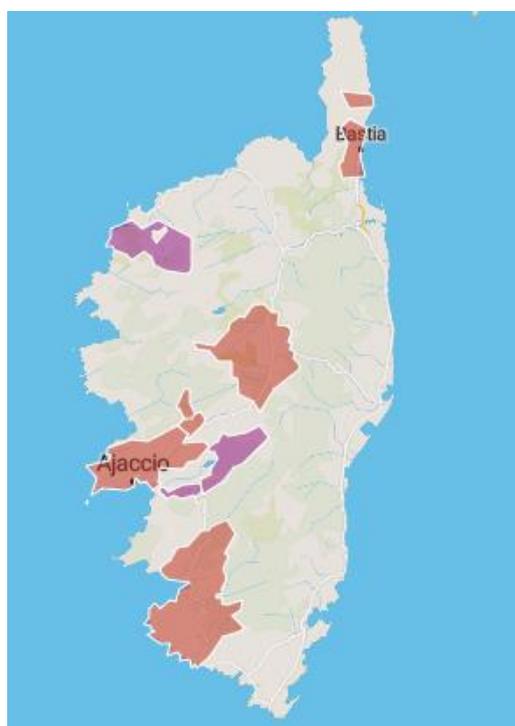
Source : Chambre régionale des comptes, à partir des délibérations de l'Assemblée de Corse fixant la composition et les règles de fonctionnement du comité de bassin.

Plusieurs territoires ne sont pas représentés, parmi lesquels certains sont identifiés comme très sensibles aux enjeux de la ressource en eau, tels que le Sud-Est et la Balagne jusqu'à fin 2020⁴¹.

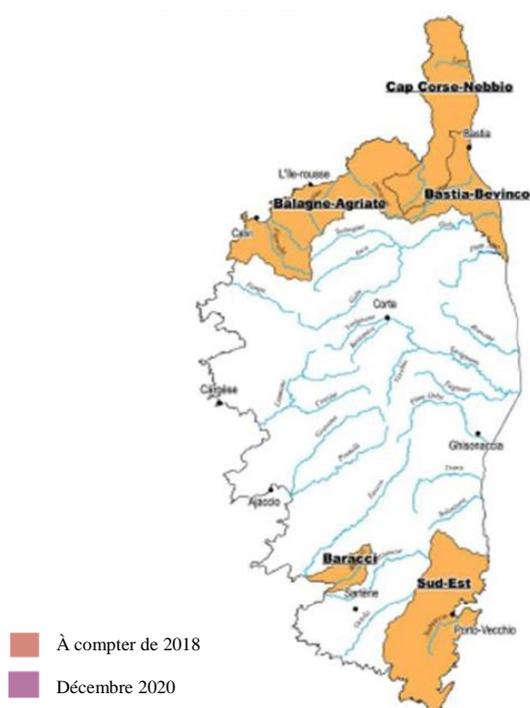
⁴¹ Un élu de Balagne a été désigné en décembre 2020.

Carte n° 2 : Collectivités et groupements représentés au comité de bassin jusqu'en 2021 et territoires les plus sensibles à la disponibilité en eau (SDAGE 2022-2027)

Carte n° 1



Carte n° 2



Carte n° 1 : collectivités et groupements représentés au comité de bassin jusqu'en 2021.

Carte n° 2 : territoires prioritaires pour l'élaboration du SDAGE 2022-2027, selon les préconisations du plan de bassin d'adaptation au changement climatique de 2018.

Source : chambre régionale des comptes, d'après le SDAGE 2022-2027.

Trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont représentés en 2022 (quatre auparavant). Or, les EPCI sont des acteurs essentiels au regard des compétences exercées, notamment celle relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GeMAPI) ou dont le transfert est à venir (services publics de l'eau et de l'assainissement). Ils sont également identifiés comme des territoires privilégiés pour porter la mise en œuvre des projets de territoire pour la gestion de l'eau.

L'ordonnateur fait valoir que seules trois communautés de communes ont reçu le transfert de la compétence relative au service public de l'eau.

La chambre rappelle toutefois que depuis 2018, la loi attribue de plein droit la compétence en matière de GeMAPI aux EPCI, avec pour objectif le développement d'une approche intégrant le grand et le petit cycle de l'eau.

Si la responsabilité de nommer les représentants des collectivités locales a été en partie dévolue aux associations des maires et présidents de communautés de communes, le nombre de sièges qui leur est réservé ne favorise pas la représentation des différents territoires.

En ce qui concerne la représentation des usagers et personnalités compétentes, un effort de diversité est visible, avec l'intégration progressive de nouveaux acteurs liés à la biodiversité⁴².

Cependant, l'équilibre entre les catégories d'usagers est difficile à évaluer car les dispositions applicables au comité de bassin de Corse n'opèrent pas de distinction entre les usagers dits économiques et non économiques de l'eau (auxquels sont associées les personnalités qualifiées). L'Assemblée de Corse n'a pas souhaité s'inspirer des évolutions législatives récentes pour faire évoluer la composition du comité de bassin de Corse⁴³.

Recommandation n° 4 : faire évoluer la composition du comité de bassin en vue d'améliorer la représentativité des intercommunalités, en particulier celles sises dans des territoires particulièrement vulnérables aux conséquences du changement climatique.

4.1.3 Une activité soutenue mais un degré de participation hétérogène

Les règles de fonctionnement du comité de bassin de Corse sont fixées par délibération de l'Assemblée de Corse et détaillées dans son règlement intérieur⁴⁴. Elles reprennent pour l'essentiel les dispositions du code de l'environnement applicables aux autres comités de bassin.

Le comité de bassin doit se tenir au moins une fois dans l'année, mais en pratique, celui-ci se réunit plus régulièrement, en moyenne de trois à quatre fois par an. En 2020, malgré le contexte de crise sanitaire, il a siégé à deux reprises. Le quorum, fixé à la moitié des membres, est atteint.

Les procès-verbaux et relevés de décisions du comité de bassin sont publiés sur le site de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse⁴⁵. Les règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts ont été reprises en 2018 dans le règlement intérieur⁴⁶. Aucune situation de lien ou conflit d'intérêt n'a été déclarée depuis 2017.

La composition resserrée du comité facilite l'expression des membres. L'unanimité des décisions peut s'expliquer par le fait que les documents soumis à validation font l'objet d'une large discussion en amont, dans le cadre du secrétariat technique et des groupes de travail.

⁴² À compter de 2018, des représentants du Conservatoire d'espaces naturels de Corse ont été intégrés. L'association Interbio Corse et le Centre régional de la propriété forestière sont également représentés depuis 2022. Un représentant de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), devenue l'Office français de la biodiversité (OFB) a également été nommé en 2018 puis en 2022.

⁴³ La loi du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a modifié l'article L. 213-8 du code de l'environnement pour créer trois sous collèges d'usagers : les usagers non professionnels de l'eau, les usagers professionnels du secteur agriculture pêche et les usagers professionnels du secteur industriel et de l'artisanat. La loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique crée un 4^{ème} collège pour distinguer usagers économiques et non économiques de l'eau, représentés à parts égales.

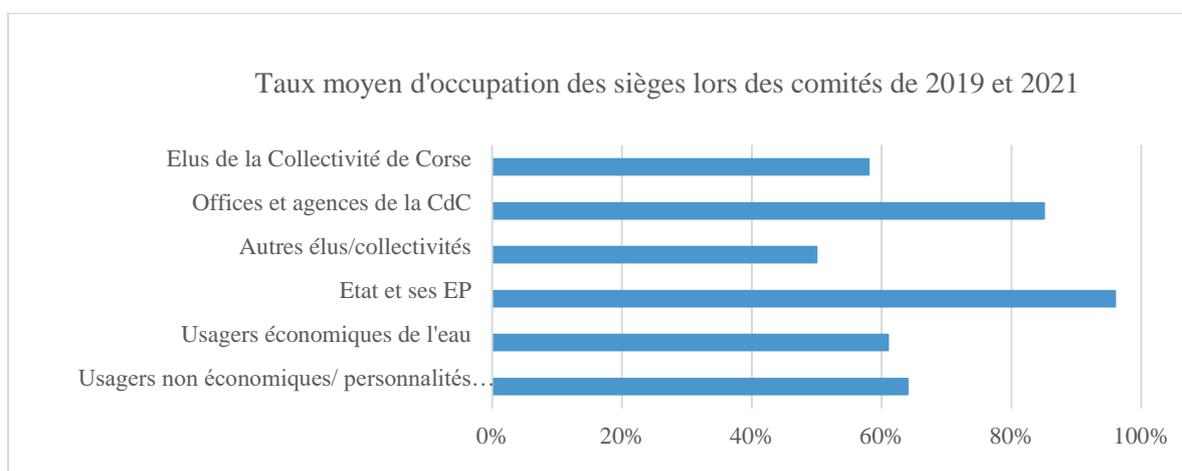
⁴⁴ Adopté le 25 avril 2016 et plusieurs fois amendé par l'Assemblée de Corse.

⁴⁵ Certains, parmi les plus récents, s'avèrent toutefois manquants.

⁴⁶ Par délibération n°17/293 du 22 septembre 2017, une charte de déontologie a été annexée au règlement.

Le niveau de participation est contrasté. D'une manière générale, si les présences varient d'un comité à l'autre, les acteurs institutionnels (représentants de l'Etat et ses établissements publics, ainsi que des agences et offices de la collectivité de Corse) occupent plus souvent leurs sièges que les autres participants.

Graphique n° 4 : Taux d'occupation des sièges par catégories de membres



Source : Chambre régionale des comptes, d'après des procès-verbaux des comités de bassin et des données transmises par la collectivité de Corse.

Par ailleurs, certains membres n'ont pas été désignés durant plusieurs années⁴⁷. D'autres sont souvent absents ou n'ont jamais pris part aux séances depuis 2019. C'est notamment le cas des représentants du conseil régional nautique et de la chambre régionale de commerce et d'industrie.

Pour ces membres, la collectivité a fait le choix de ne pas appliquer les règles spécifiques prévues par le règlement intérieur du comité pour demander leur remplacement⁴⁸. Elle a préféré attendre le renouvellement des membres en 2022 en modifiant la composition du comité pour nommer à leur place d'autres organismes.

Ce niveau contrasté de participation a eu tendance à accentuer les déséquilibres de représentativité, notamment la faible représentation des élus locaux.

⁴⁷ Le représentant du comité de massif a été désigné en mars 2022.

⁴⁸ Selon l'article 20 du règlement intérieur, à partir de trois absences, le secrétariat saisit l'instance qui a procédé à la désignation et lui demande de confirmer ou de proposer un autre membre. À défaut de réponse dans un délai de trois mois, le membre est déchu de son mandat.

4.2 La planification locale est inadaptée aux enjeux

4.2.1 Une mobilisation locale limitée

La création d'instances locales est liée à l'existence de démarches de planification à l'échelle des bassins et sous-bassins versants.

La mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) au niveau local dépend des orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui en fixe le périmètre et le délai d'élaboration. À défaut, la collectivité de Corse peut, par délibération de l'Assemblée de Corse, arrêter ces dispositions. Elle peut également élaborer directement le projet de SAGE si celui-ci n'est pas élaboré dans les délais impartis⁴⁹.

Actuellement, seuls deux SAGE ont été préconisés en Corse⁵⁰, dont l'un est encore en cours d'élaboration :

- le SAGE de l'étang de Biguglia, situé au nord-est de l'île, dans l'un des secteurs les plus urbanisés voire industrialisés de Corse⁵¹, a été approuvé le 24 avril 2014 ; son périmètre a été arrêté par le préfet de la Haute-Corse en 1994 ;
- le SAGE Gravona, Prunelli, golfes d'Ajaccio et de Lava (GPGAL), à proximité de la région ajaccienne, est en cours d'élaboration ; son périmètre a été établi par l'Assemblée de Corse en 2012.

Ces deux SAGE devaient être approuvés au plus tard avant fin 2015⁵². Le SAGE GPGAL a reçu un avis favorable du comité de bassin le 3 février 2021.

À la suite de son adoption par la commission locale de l'eau en décembre 2021, l'Assemblée de Corse projette d'organiser l'enquête publique en septembre-octobre 2022, pour une adoption définitive avant la fin de l'année. L'élaboration du schéma aura donc pris six années de retard et aura mis près de dix ans à se concrétiser. Ce délai est toutefois proche de la moyenne nationale⁵³.

Le SAGE de l'étang de Biguglia doit faire l'objet d'une modification ou révision depuis 2019, afin d'être rendu compatible avec le SDAGE 2016-2021 et désormais, avec le SDAGE 2022-2027⁵⁴.

⁴⁹ Article L. 4424-36, III. du CGCT.

⁵⁰ En parallèle, trois contrats de milieux ont également été élaborés : le contrat de baie du Valinco et les contrats de rivière du Fango et de la Gravone.

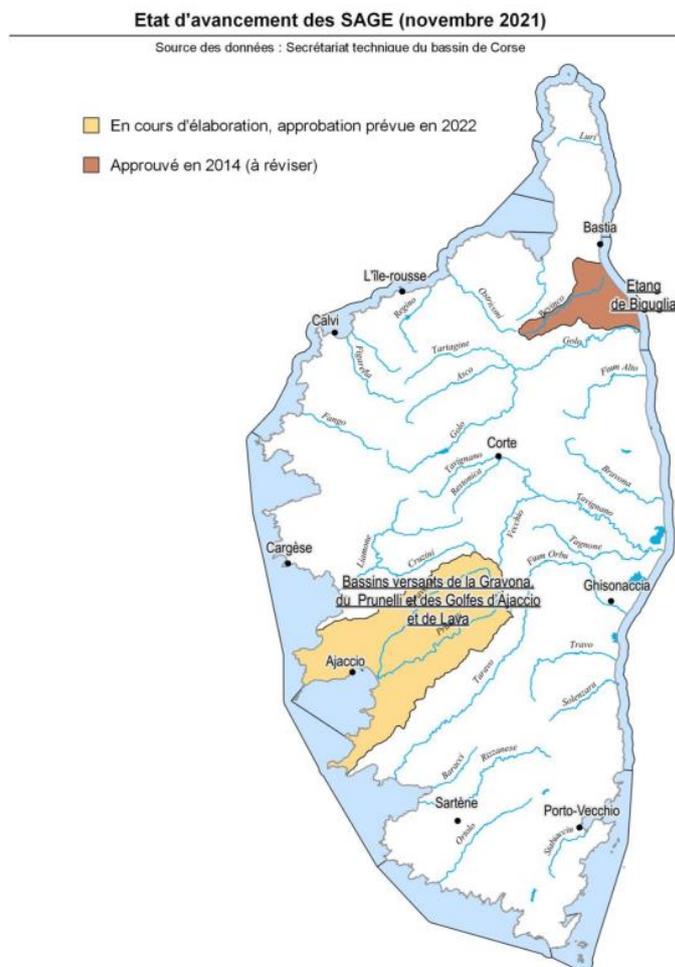
⁵¹ Le SAGE couvre 180 km² et sept communes dans le sud de la région bastiaise : Furiani, Biguglia, Borgo, Lucciana, Olmeta di Tuda, Murato et Rutali.

⁵² Selon la disposition 4-02 du SDAGE 2010-2015.

⁵³ Selon le rapport d'évaluation nationale des SAGE du ministère de la transition écologique (octobre 2021), à partir des données GEST'EAU, il faut en moyenne 9 ans pour finaliser un SAGE. La dynamique générale est impactée par la durée de la procédure et la difficulté à maintenir l'intérêt des membres tout au long de la procédure.

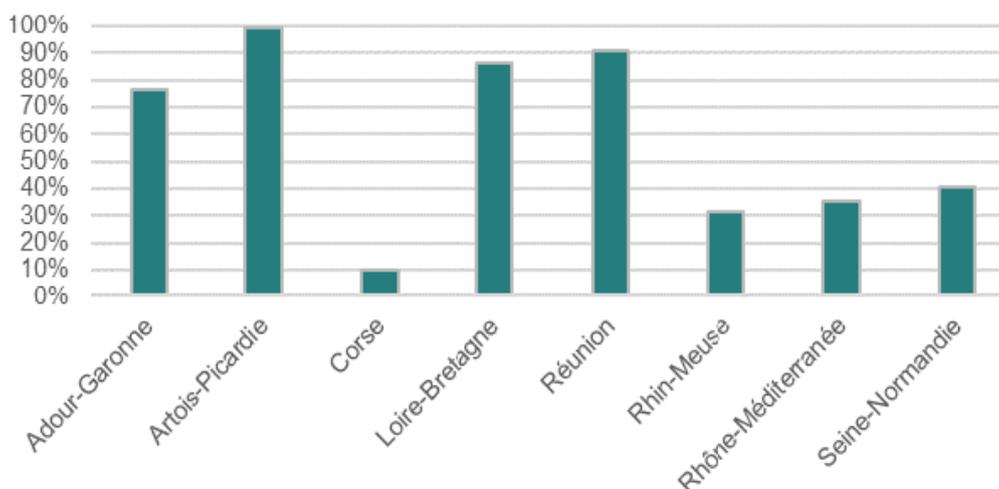
⁵⁴ Les SAGE doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE dans un délai de trois ans suivant la mise à jour du schéma directeur.

Carte n° 3 : Périmètre des SAGE en Corse et leur état d'avancement



Source : Documents d'accompagnement du SDAGE 2022-2027

Les documents représentent seulement 10 % du territoire contre 54 % du territoire métropolitain. Ce faible maillage en Corse résulte du choix, opéré dans le SDAGE, de ne pas généraliser la démarche au-delà des agglomérations.

Graphique n° 5 : Couverture des bassins par les SAGE (en %)

Source : Rapport d'évaluation nationale des SAGE, à partir des données GEST'EAU de 193 SAGE, octobre 2020.

Deux commissions locales de l'eau (CLE), instances de concertation chargées d'élaborer et suivre les schémas, sont installées en Corse :

- la CLE du SAGE de l'étang Biguglia, créée par arrêté préfectoral du 15 décembre 1995⁵⁵ ;
- la CLE du SAGE Gravona, Prunelli, golfes d'Ajaccio et de Lava (GPGAL), créée par délibération de l'Assemblée de Corse 12/028 AC du 20 février 2012 et modifiée par délibération n°17/340 AC du 26 octobre 2017.

Leur fonctionnement et leur composition font l'objet en Corse de règles dérogatoires⁵⁶ fixées par la collectivité de Corse. Quatre collèges sont comme ci-après composés :

- 1° Pour 40 %, des représentants des collectivités territoriales, autres que la collectivité de Corse, ou de leurs groupements ;
- 2° Pour 20 %, des représentants de la collectivité de Corse ;
- 3° Pour 20 %, des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles concernées et des associations de protection de l'environnement ;
- 4° Pour 20 %, des représentants de l'État et de ses établissements publics.

La nomination des membres des CLE est arrêtée par le président du conseil exécutif de Corse. La durée de leur mandat est de 6 ans. Leur président est élu parmi les représentants du premier collège.

⁵⁵ À la suite des transferts de compétences de 2002, l'Assemblée de Corse a fixé la composition et les règles de fonctionnement de la CLE par délibération 06/067 AC du 10 avril 2006, modifiées par délibération n°18/252 du 26 juillet 2018.

⁵⁶ Fixées par l'article L. 4424-36 du CGCT précité et non l'article R. 212-30 du code de l'environnement.

À compter de 2018⁵⁷, la CLE du SAGE de Biguglia est composée de 35 membres et celle du SAGE de GPGAL de 40 membres.

La composition des commissions⁵⁸ respecte la répartition fixée par les dispositions du CGCT.

4.2.2 L'absence de projets de territoire pour la gestion de l'eau

En parallèle des SAGE, la mise en place de projets de territoire pour la gestion de l'eau est encouragée par le Gouvernement depuis 2015 et plus encore, depuis l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019. Les projets permettent de définir un programme d'action à l'échelle des territoires et d'aboutir à la répartition concertée des volumes d'eau par usage.

Le SDAGE 2016-2021 du bassin de Corse préconisait des plans d'action visant au partage de la ressource en eau à l'échelle des sous-bassins⁵⁹, sans toutefois en définir précisément le contenu. À la suite de l'adoption du plan de bassin d'adaptation au changement climatique (PBACC) en 2018, la première disposition du SDAGE 2022-2027 place les projets au cœur de la politique de l'eau et encourage leur généralisation. Ils doivent permettre d'identifier, plus rapidement et *via* un processus allégé de gouvernance, des règles de partage de l'eau entre les besoins du milieu et les usages, ainsi que les objectifs quantitatifs associés.

Néanmoins, à ce jour, ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre en Corse.

Ce n'est que par délibération du 25 octobre 2019, à la suite de l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 indiquant que la collectivité de Corse est compétente pour définir les situations dans lesquelles la conduite de projets doit être favorisée, que l'Assemblée de Corse en a précisé les modalités de gouvernance et de pilotage. Leur élaboration est mise en œuvre sous l'autorité de la collectivité et doit être accompagnée par un comité technique, composé de représentants de la collectivité et de l'État, et de personnalités qualifiées de l'Université de Corse. Un comité de pilotage, formalisé par arrêté du président du conseil exécutif de Corse, a pour objet d'organiser la concertation entre les acteurs locaux, dans les territoires qui ne disposent pas de CLE⁶⁰.

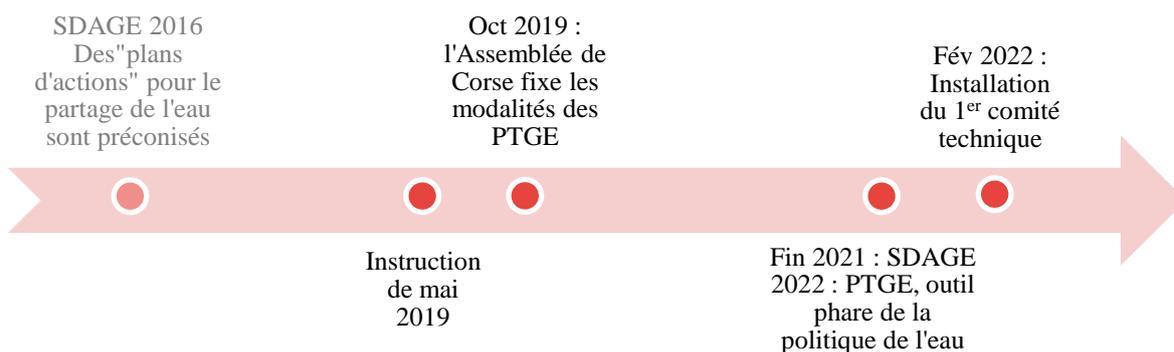
Le comité technique n'a été installé que le 23 février 2022. Aucun comité de pilotage n'a encore été établi, y compris pour les territoires prioritaires.

⁵⁷ La nomination des nouveaux membres a été effective par arrêté du Président du conseil exécutif de Corse du 19 décembre 2018.

⁵⁸ Le mandat actuel des membres de la CLE du SAGE de Biguglia court jusqu'en juin 2022 ; celui des membres de la CLE du SAGE de GPGAL jusqu'en 2024.

⁵⁹ Disposition 1-03 du SDAGE 2016-2021 sur la mise en place de « plans d'action » pour le partage de la ressource.

⁶⁰ Selon l'instruction du gouvernement de 2019 précitée : « *En présence d'un SAGE, la CLE, étendue aux parties intéressées non membres de la CLE, constitue le cadre du comité de pilotage du PTGE [...] Les différences de périmètres entre SAGE et PTGE induisent une adaptation de la composition du comité de pilotage* ».

Schéma n° 1 : Les projets de territoire pour la gestion de l'eau

Source : Chambre régionale des comptes.

En comparaison, 62 plans de gestion de la ressource en eau ont été adoptés dans le bassin de Rhône-Méditerranée et d'autres sont en cours d'élaboration⁶¹.

La chambre prend note du calendrier produit par l'ordonnateur selon lequel les PTGE seront engagés à l'horizon 2024 dans les cinq territoires prioritaires, identifiés comme particulièrement vulnérables au changement climatique. Il fixe en outre la validation des plans d'action avant 2027.

Recommandation n° 5 : accélérer la mise en œuvre des projets de territoire pour la gestion de l'eau dans les cinq micro régions identifiées par le plan de bassin d'adaptation au changement climatique comme les plus vulnérables au changement climatique.

4.2.3 La difficulté à désigner des structures porteuses

La collectivité de Corse a privilégié le fait de s'appuyer sur les maîtres d'ouvrages locaux plutôt que de créer un établissement public spécialisé tels que les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)⁶².

4.2.3.1 Le portage des commissions locales de l'eau

Pour leur secrétariat et l'animation des travaux liés aux SAGE, les commissions locales de l'eau peuvent s'appuyer sur des structures dotées de la personnalité morale⁶³, en capacité de porter juridiquement et financièrement les études et les actions nécessaires à la mise en œuvre des SAGE. Cette structure porteuse peut également être amenée à conduire certaines actions pour lesquelles il n'existe pas de maîtrises d'ouvrage locales.

⁶¹ Données issues du site internet de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

⁶² Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), définis à l'article L. 213-12 du code de l'environnement, chargés de rassembler tous les niveaux de collectivité pour faciliter l'exercice de leurs compétences à l'échelle du bassin. Un EPAGE est plus spécialisé dans la prévention des inondations (compétences GEMAPI).

⁶³ L'article R. 212-33 du code de l'environnement dispose que la commission « peut confier son secrétariat ainsi que des études et analyses nécessaires à l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et au suivi de sa mise en œuvre à une collectivité territoriale, à un établissement public territorial de bassin ou à un groupement de collectivités territoriales ».

Le SDAGE 2016-2021 a fait le choix de privilégier les EPCI⁶⁴ pour animer les démarches de planification locale.

La CLE du SAGE Gravona, Prunelli, golfes d’Ajaccio et de Lava est portée depuis 2009, par la communauté d’agglomération du pays ajaccien (CAPA). L’établissement a désigné un chef de projet dédié à l’animation de la commission. Dans la mesure où le périmètre du SAGE ne correspond pas au seul territoire de la CAPA, une entente intracommunautaire avec les communautés de communes du Celavu Prunelli et de la Piève d’Ornano a été instituée en 2019⁶⁵.

Pour la CLE du SAGE de Biguglia, cette stratégie s’est avérée plus difficile à mettre en œuvre. Initialement portée par le conseil départemental de Haute-Corse, propriétaire de la réserve de l’étang de Biguglia, la CLE ne dispose plus de structure porteuse depuis la création de la collectivité unique le 1er janvier 2018.

Près de cinq ans après la disparition du département, et à l’heure où le SAGE doit faire l’objet d’une révision, les initiatives sont interrompues. Les enjeux prioritaires identifiés par les membres du SAGE de l’étang de Biguglia n’ont pas été suivis d’effets depuis cinq ans.

4.2.3.2 Le portage des projets de territoire pour la gestion de l’eau : une stratégie mal définie

Le choix des EPCI comme l’échelon de référence des démarches locales a été réaffirmé pour la mise en œuvre des projets territoriaux par le SDAGE 2022-2027.

Toutefois, la délibération de l’Assemblée de Corse relative aux modalités de mise en œuvre des PTGE, ainsi que d’autres dispositions du SDAGE, n’évoquent pas les EPCI comme les seuls porteurs possibles⁶⁶. Les CLE et les « autres référents du territoire » sont également mentionnés.

Depuis la délibération précitée de l’Assemblée de Corse en 2019, seule la communauté de communes du Cap-Corse a décidé d’engager, en juillet 2022, l’élaboration d’un PTGE en lien avec la collectivité de Corse. La prochaine étape devrait consister en la désignation d’un comité de pilotage.

La chambre observe toutefois que la pertinence du choix de s’appuyer sur les EPCI plutôt que sur la création d’un établissement spécialisé, n’est pas démontrée. Seuls quatre EPCI en Corse dépassent le seuil de 15 000 habitants : les deux communautés d’agglomération du Pays Ajaccien et de Bastia ainsi que les communautés de communes de Marana-Golo et du Sud Corse. Les moyens techniques et financiers des autres EPCI sont limités.

⁶⁴ Disposition 4-01.

⁶⁵ La convention d’entente a été signée le 20 juin 2019 pour l’élaboration et le portage du SAGE.

⁶⁶ La disposition 4-01 du SDAGE recommande « *pour garantir une gestion locale efficiente [...] que les différentes collectivités impliquées mettent en place autour des EPCI, les moyens d’une concertation réelle* » avant de préciser que « *les instances locales de bassin s’appuieront pour ces démarches sur une structure publique adaptée (EPCI, CLE de SAGE...)* ». La délibération indique quant à elle « *Un porteur local du PTGE sera désigné avec son accord : communauté de communes, commission locale de l’eau de SAGE, autre référent du territoire* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La composition du comité de bassin, renouvelée en 2022, mériterait d'évoluer afin que les territoires identifiés comme vulnérables aux enjeux des ressources en eau soient mieux représentés au sein de l'instance. De même, les EPCI appelés à jouer un rôle majeur dans l'élaboration des projets de territoire pour la gestion de l'eau pourraient utilement l'intégrer.

La planification au plan local se résume à l'existence de deux commissions locales de l'eau, chargée d'élaborer et de suivre les deux SAGE, lesquels couvrent 10 % du territoire. Aucun projet de territoire n'a été mis en place alors que par délibération d'octobre 2019, la collectivité de Corse a approuvé les modalités de leur mise en œuvre.

La faible structuration des maîtres d'ouvrages locaux et les difficultés liées au choix de structures porteuses expliquent les retards pris dans l'élaboration d'une planification locale efficace et adaptée.

Ces attermolements ne sont pas de nature à améliorer la gestion locale des ressources en eau, dans un contexte de fragilisation des équilibres en Corse.

5 LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'EAU

5.1 Le SDAGE 2016-2021 : des objectifs ambitieux qui ont manqué de portage pour les atteindre

5.1.1 Des objectifs incomplets sur le volet quantitatif

Conformément à l'article L. 212-1 du code de l'environnement, le SDAGE fixe les objectifs à atteindre pour la qualité des eaux ainsi que les orientations fondamentales pour une gestion équilibrée de la ressource dans le bassin.

Le schéma prévoit des objectifs de non dégradation, mais ambitionne également d'atteindre d'ici 2021 le bon état écologique pour 25 masses d'eau superficielles supplémentaires. En conformité avec la loi⁶⁷, seule la situation des eaux souterraines est assortie d'un objectif quantitatif. Ces eaux étant déjà en équilibre en 2015, à l'exception des nappes alluviales de la plaine de la Marana-Casinca, le SDAGE prévoit un objectif de 100 % d'ici 2021.

⁶⁷ Article L. 212-1. IV du code de l'environnement précité.

Au total, sept masses d’eaux font l’objet d’un report d’échéance à 2027 et huit sont assorties d’un objectif moins strict au sens de la directive cadre européenne et du VI de l’article L. 212-1 précité⁶⁸.

Tableau n° 3 : Objectifs de bon état des masses d’eau du SDAGE 2016-2021

<i>Eaux superficielles</i>	Bon état/potentiel* écologique			Bon état/potentiel* chimique		
	2015	2021	2027	2015	2021	2027
<i>Nombre de masses d’eau (objectifs moins stricts inclus)</i>	203	228 (+25)	234 (+6)	228	228 (=)	234 (+6)
<i>En % du total des masses d’eau</i>	87 %	97 %	100 %	97 %	97 %	100 %
<i>Nombre de masses d’eau avec objectifs moins stricts</i>	8			2		

<i>Eaux souterraines</i>	Bon état quantitatif			Bon état chimique		
	2015	2021	2027	2015	2021	2027
<i>Nombre de masses d’eau</i>	14	15 (+1)	15	15	15 (=)	15 (=)
<i>% du total des masses d’eau</i>	93 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

*Le bon potentiel concerne les masses d’eau fortement modifiées.

Source : Chambre régionale des comptes, à partir du SDAGE 2016-2021

L’analyse détaillée des dérogations par masse d’eau figure dans les documents techniques qui ont servi à l’élaboration du SDAGE⁶⁹. L’argumentaire est parfois identique pour justifier un report d’échéance ou motiver un objectif moins strict. Le choix entre ces deux options n’apparaît donc pas toujours explicite⁷⁰.

⁶⁸ Article L.212-1 VI. : « Lorsque la réalisation des objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° du IV est impossible ou d’un coût disproportionné au regard des bénéfices que l’on peut en attendre, des objectifs dérogatoires peuvent être fixés par le schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux en les motivant ».

⁶⁹ Les documents sont publiés sur le site du comité de bassin de Corse.

⁷⁰ Ainsi, les objectifs du golfe de Saint Laurent, qui fait l’objet d’un report d’échéance à 2021, et des golfes de Santa-Manza et de Porto-Vecchio, qui font l’objet d’un objectif moins strict, sont justifiés par le fait que : « Les mouillages forains et le piétinement génèrent des dégradations des petits fonds côtiers et en particulier entraînent la disparition de certaines espèces. Jusqu’à ce jour, aucune donnée scientifique ne démontre la recolonisation des fonds après la mise en place de mesures ».

Par ailleurs, l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, modifié le 2 avril 2020, apporte des précisions sur les éléments devant figurer dans le SDAGE, parmi lesquels la définition d'objectifs quantitatifs plus précis pour les différentes masses d'eau :

- Pour les eaux superficielles : des objectifs de quantité constitués :
 - de débits de crise en dessous desquels seules les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population et les besoins des milieux naturels peuvent être satisfaits ;
 - de débits objectifs d'étiage, dans les zones du bassin où un déficit chronique est constaté, permettant de satisfaire l'ensemble des usages en moyenne huit années sur dix et d'atteindre le bon état des eaux.
- Pour les eaux souterraines : des niveaux piézométriques de crise ou des volumes maximums prélevables, lorsque des zones de répartition des eaux « ZRE » (zones en déficit chronique)⁷¹ ont été arrêtées par le préfet.

Aucune zone de répartition des eaux n'étant arrêtée en Corse, le SDAGE ne définit pas de volumes prélevables dans les eaux souterraines. Cette circonstance n'est pas évoquée dans le document pour expliquer l'absence d'indicateurs.

Toutefois, le SDAGE 2016-2021 ne détermine pas non plus d'objectifs de quantité en période d'étiage pour les masses d'eau superficielles, notamment celles déficitaires (débit de crise et débits d'objectifs d'étiage). En comparaison, le SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021 définit plus d'une centaine de valeurs, couvrant près de 90% des points stratégiques de référence du bassin⁷².

Pour la définition de ces différents objectifs, le document se borne à rappeler la méthodologie à mettre en œuvre durant la période d'application du schéma⁷³.

Ainsi, si les objectifs généraux de bon état des masses d'eau prévus par le SDAGE témoignent de standards élevés en matière de protection de la ressource en eau, le document pâtit de l'inexistence d'objectifs quantitatifs précis, avec pour conséquence un suivi insuffisant des masses d'eau sur le volet quantitatif. À ce titre, l'ordonnateur rappelle la connaissance encore imparfaite de l'état des milieux.

Parmi les orientations dites fondamentales nécessaires à l'atteinte des objectifs environnementaux, le SDAGE 2016-2021 précise l'enjeu d'une meilleure gestion de la ressource.

La première orientation vise à « assurer l'équilibre quantitatif de la ressource en eau en anticipant les conséquences du changement climatique, les besoins de développement et d'équipement ». D'autres orientations concourent indirectement à l'amélioration de la gestion quantitative, en particulier l'orientation n° 3, relative à la préservation et restauration des milieux et l'orientation n° 4, relative à la gouvernance, à caractère transversal.

⁷¹ Au sens de l'article R. 211-71 du code de l'environnement.

⁷² Sur les 129 points de référence retenus par le SDAGE, 114 sont assortis de valeurs de débits d'objectifs d'étiage et/ou accompagnés de débit de crise (tableau 7C), soit près de 90 %.

⁷³ Cette définition fait l'objet des dispositions 1-08 pour les débits d'objectifs « Poursuivre la définition de régimes hydrauliques fonctionnels aux points stratégiques de référence des cours d'eau » et 1-09 pour les volumes prélevables « Poursuivre la définition de niveaux piézométriques de référence et de volumes prélevables globaux pour les eaux souterraines ».

Tableau n° 4 : Orientations fondamentales du SDAGE 2016-2021

ORIENTATIONS FONDAMENTALES	OF 1 : Assurer l'équilibre quantitatif de la ressource en eau en anticipant les conséquences des évolutions climatiques, les besoins de développement et d'équipement		
	OF 2 : Lutter contre les pollutions en renforçant la maîtrise des risques pour la santé	2A	Poursuivre la lutte contre la pollution
		2B	Evaluer, prévenir et maîtriser les risques pour la santé humaine
	OF 3 : Préserver et restaurer les milieux aquatiques, humides et littoraux en respectant leur fonctionnement	3A	Préserver et restaurer le fonctionnement des milieux aquatiques et littoraux
		3B	Intégrer la gestion des espèces de la faune et de la flore dans les politiques de gestion de l'eau
		3C	Préserver, restaurer et gérer les zones humides
		3D	Préserver et restaurer les écosystèmes marins et lagunaires
	OF 4 : Conforter la gouvernance pour assurer la cohérence entre aménagement du territoire et gestion concertée de l'eau		
	OF 5 : Réduire les risques d'inondation en s'appuyant sur le fonctionnement naturel des milieux aquatiques		

Source : SDAGE 2016-2021 du bassin de Corse

La première orientation se décline en dix dispositions, dont plus de la moitié est liée à l'amélioration des connaissances. Sont aussi prévues des actions sur le partage de l'eau, les économies d'eau, l'optimisation des ouvrages existants et la création de ressources. Les différents volets de la gestion quantitative sont ainsi couverts.

Tableau n° 5 : Liste des dispositions de l'orientation fondamentale n°1

1-01	Optimiser la gestion des ouvrages existants
1-02	Disposer d'une méthode d'approche des débits minimaux biologiques
1-03	Mettre en pratique des règles de partage entre les besoins du milieu et les différents usages
1-04	Créer des ressources complémentaires ou de substitution pour assurer la distribution sur tout le territoire
1-05	Inciter tous les acteurs à la recherche de solutions techniques et à la mise en œuvre de pratiques plus économes en eau
1-06	Organiser une cohérence entre la gestion quantitative en période de sécheresse et les objectifs quantitatifs des masses d'eau
1-07	Progresser dans la connaissance des ressources en eau et des prélèvements
1-08	Poursuivre la définition de régimes hydrauliques fonctionnels aux points stratégiques de référence des cours d'eau
1-09	Poursuivre la définition de niveaux piézométriques de référence et de volumes prélevables globaux pour les eaux souterraines
1-10	Conforter les connaissances sur les effets prévisibles du changement climatique et ses conséquences sur les milieux et la ressource

Source : SDAGE 2016-2021 du bassin de Corse

Un effort de présentation a été réalisé afin de faciliter l'appréhension des différentes dispositions. Celles-ci demeurent cependant imprécises et ce constat est en contradiction avec le SDAGE, qui mentionne expressément que la qualité de la formulation adoptée doit éviter de prêter à interprétation.

Certaines dispositions se limitent à la reprise des obligations réglementaires, sans investir les marges de manœuvre laissées au bassin pour préciser ou renforcer les objectifs attendus. La disposition 1-01 relative à l'optimisation des ouvrages vise ainsi les articles du code de l'environnement relatifs au respect des débits réservés et affectés, sans autres précisions.

Les leviers stratégiques identifiés ne sont que rarement assortis d'objectifs ou de valeur de référence permettant de clarifier les finalités poursuivies. Seules deux dispositions (1-08 et 1-09) comportent des éléments chiffrés et/ou cartographiés⁷⁴.

Aucune échéance n'est mentionnée, si ce n'est pour la création de stations hydrométriques complémentaires (disposition 1-08) et la mise en place du service hydro-climatologique (disposition 1-07) qui doivent être effectives d'ici à 2021.

⁷⁴ La disposition 1-08 prévoit, durant la période de mise en œuvre du SDAGE, la création de 7 stations hydrométriques supplémentaires et la disposition 1-09 la mise en œuvre d'études de niveaux piézométriques sur 9 points stratégiques.

Ce manque de lisibilité concerne également la création de ressources complémentaires (disposition 1-04). Les conditions de recours à de nouvelles capacités de stockage, pourtant structurantes en matière de gestion des ressources en eau, ne sont pas explicitées : le SDAGE préconise à la fois la mise en œuvre des orientations du PADDUC, qui prévoient la création de nouvelles ressources, et la réalisation d'un diagnostic sur les économies d'eau possibles dans les microrégions déjà en déséquilibre, sans toutefois subordonner la première action à la seconde. Cette rédaction ne permet pas de prioriser la stratégie à mener.

5.1.2 L'absence d'identification des bassins en déséquilibre

Les articles L. 4424-26. III du CGCT et L. 212-1. X du code de l'environnement prévoient que les SDAGE identifient les zones pour lesquelles un SAGE est nécessaire, ainsi que les délais dans lesquels ils doivent être élaborés.

Le SDAGE de Corse 2016-2021 ne prévoit pas l'élaboration de nouveaux SAGE⁷⁵. Le schéma évoque seulement cinq masses d'eau pour lesquelles le retour à l'équilibre quantitatif doit être assuré (les alluvions de la plaine de la Marana, Barraci, le Reginu aval, les ruisseaux d'Erco et de Luri, à l'aval de Luri) et pour lesquelles un plan d'action doit être établi (disposition 1-03).

Or, l'absence d'identification formelle de sous-bassins en déséquilibre est apparue comme un frein à la mise en œuvre de démarches locales pour l'élaboration de diagnostics et de bonnes pratiques en matière de partage de la ressource. Il faut attendre 2018 pour obtenir des avancées sur ce point.

5.2 Des résultats modestes et d'importantes marges de progrès

Selon les termes des délibérations de l'Assemblée de Corse approuvant les SDAGE, la mise en œuvre des schémas est dévolue au président du conseil exécutif de Corse. Le comité de bassin reconnaît également le rôle essentiel de la collectivité dans la réalisation du programme pluriannuel de mesures, aux côtés des collectivités⁷⁶.

5.2.1 Des objectifs environnementaux non atteints

Le SDAGE 2016-2021 fixait un objectif de bon état/bon potentiel écologique pour 97 % des masses d'eau superficielles en 2021. En 2019, 88 % des masses d'eau avaient atteint cet objectif (soit 12 de plus qu'en 2015). L'état écologique de 16 masses d'eau s'est amélioré mais il s'est dégradé pour quatre autres. Les objectifs de bon état chimique sont déclarés atteints pour l'ensemble des masses d'eau (98 % des masses d'eau en 2019).

⁷⁵ Les documents d'accompagnement présentent uniquement une cartographie des SAGE arrêtés lors des cycles précédents.

⁷⁶ Délibération n° 2018-18 du 3 décembre 2018 du comité de bassin.

Sur le volet quantitatif, le bon état des masses d'eau souterraines, fixé à 100 % pour 2021, n'est pas atteint et s'est même dégradé : alors que le SDAGE 2016-2021 indiquait que 14 des 15 masses d'eau concernées étaient en bon état en 2015, 13 le sont en 2020, une masse d'eau étant identifiée en déficit quantitatif.

La dégradation de l'état quantitatif des alluvions de la Plaine-Orientale, qui s'ajoutent à ceux de la plaine de la Marana-Casinca, s'expliquerait par des périodes exceptionnelles de sécheresse et la difficulté à mettre en œuvre certaines actions de réduction des pressions⁷⁷.

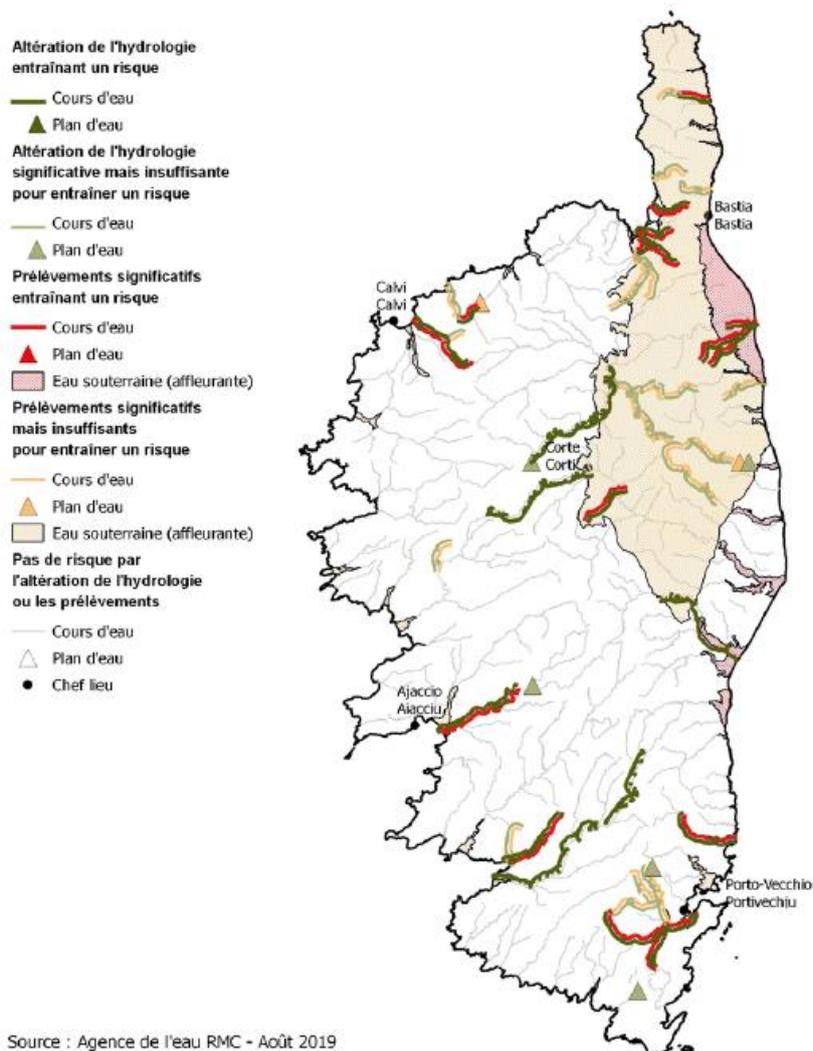
Pour les masses d'eau superficielles, l'absence d'objectifs quantitatifs ne permet pas de conclure sur leur évolution.

L'état des lieux du bassin en 2019 fait apparaître une forte augmentation du nombre de masses d'eau, superficielles comme souterraines, concernées par un risque de non atteinte des objectifs environnementaux (RNAOE) d'ici 2027, du fait des pressions liés aux prélèvements en eau : celles-ci passent de cinq en 2013 à 16 en 2019⁷⁸.

⁷⁷ Source : état des lieux du bassin de 2019.

⁷⁸ Le même document indique que ces résultats pourraient être liés pour partie à l'amélioration des connaissances sur l'état des masses d'eau, sans apporter d'autres précisions.

Carte n° 4 : Masses d'eau concernées par un risque de non atteinte des objectifs environnementaux du fait de prélèvements significatifs



Source : état des lieux du bassin 2019, comité de bassin de Corse (secrétariat technique).

5.2.2 Des outils de suivi à améliorer et à mettre à jour

Selon l'arrêté du 17 mars 2006 modifié, relatif au contenu des SDAGE⁷⁹, le schéma doit intégrer un dispositif de suivi comportant au moins 14 indicateurs, éventuellement complétés d'indicateurs propres au bassin, et renseignés a minima lors de la mise à jour du schéma directeur.

Le dernier tableau de bord de suivi du SDAGE de Corse disponible concerne le bilan à mi-parcours du SDAGE 2016-2021, adopté en septembre 2019. Il est basé sur des données de 2017.

Le tableau de bord comprend au total 37 indicateurs. Six sont liés à la gestion quantitative de la ressource en eau et vont au-delà des trois prévus par l'arrêté sur ce volet.

⁷⁹ Dans ses articles 1.II-5° et 12-V.

Les indicateurs ont été complétés et améliorés par rapport à 2016. Le suivi quantitatif de la ressource en eau a été décomposé pour mieux identifier le milieu auquel il se réfère. Un indicateur relatif à l'équilibre quantitatif a été créé, afin d'évaluer certaines mesures du PBACC (notamment la mise en œuvre des projets de territoires), mais son intitulé mériterait d'être précisé.

Tableau n° 6 : Indicateurs de suivi du tableau de bord volet « Gestion quantitative »

<i>Indicateur</i>	<i>Types de mesures</i>
<i>1.1. Prélèvements bruts d'eau superficielle et souterraine (point 8° de l'arrêté)</i>	Volumes prélevés annuellement en Mm3 (déclarés à l'Agence de l'eau, hors petits prélèvement)
<i>1.2. Volumes prélevés annuellement par usage</i>	Volumes prélevés annuellement en Mm3
<i>1.3. Régularisation des prélèvements d'eau</i>	Nombre de contrôles et nombre de prélèvements conformes
<i>1.4. Suivi quantitatif de la ressource en eau aux points stratégiques du bassin (point 7° de l'arrêté) :</i>	
<i>1.4.1. Points stratégiques équipés sur les cours d'eau</i>	Points stratégiques équipés de stations hydrométriques
<i>1.4.2. Débits des cours d'eau du réseau de suivi</i>	Evolution des débits moyens annuels sur 10 ans (moyenne interannuelle des stations dont les données sont > à 30 ans) Evolution des débits mensuels sur 10 ans
<i>1.4.3. Niveaux piézométriques aux points stratégiques de références (eaux souterraines) *</i>	Nombre de nappes faisant l'objet d'une définition des niveaux piézométriques de référence d'ici 2020
<i>1.5. Suivi de l'équilibre quantitatif *</i>	Nombre de nappes faisant l'objet d'un suivi piézométrique Nombre de plans de gestion optimisée (dont PTGE) formalisés
<i>1.6. Actions d'économie d'eau :</i>	
<i>Amélioration du rendement des réseaux de distribution d'eau potable *</i>	Nombre de CT soumises à redevance qui ont transmis le rendement de leur réseau à l'Agence de l'eau Rendement moyen des réseaux d'eau potable Nombre de CT et de réseaux avec un rendement cible atteint
<i>Amélioration du rendement des réseaux d'eau brute gérés par l'OEHC</i>	Rendement moyen brut annuel

* Indicateurs ajoutés en 2019

Source : Tableau de bord mi-parcours SDAGE 2016-2021

La valeur à atteindre n'est pas indiquée pour tous les indicateurs, ce qui remet en question l'appréciation des résultats.

Le secrétariat technique du comité de bassin a mis en place un autre tableau de suivi afin de préciser, les chantiers à mener en priorité pour chaque orientation fondamentale et leur état d'avancement. Pour ces chantiers, un porteur de projet est identifié. La mise à jour du tableau a été interrompue en 2017 pour plusieurs chantiers puis en 2019.

5.2.3 Des indicateurs en baisse mais une amélioration du suivi des masses d'eau

Concernant l'évolution des prélèvements d'eau, le tableau de bord du SDAGE, sur la base des données disponibles jusqu'en 2017, conclut sur le fait qu'aucune tendance d'évolution ne se dégage, malgré une augmentation de 11 % entre 2012 et 2017. Cette évolution s'expliquerait par la sécheresse exceptionnelle qu'a connue la Corse en 2017.

Toutefois, l'analyse des données de la Banque nationale des prélèvements en eau démontre une hausse nette des prélèvements par rapport au cycle précédent du SDAGE : entre 2016 et 2019, les volumes annuels moyens prélevés étaient de 110,2 millions de m³, contre 102,2 entre 2010 et 2015 (soit une augmentation de 7,8 %) ⁸⁰.

L'indicateur relatif aux débits des cours d'eau du tableau de bord ne porte pas spécifiquement sur le cycle du SDAGE 2016-2021, mais est évalué sur une période de dix ans. L'évolution de la moyenne interannuelle observée sur dix ans montre des débits en diminution entre les décennies 1970-1979 et 2010-2018.

En revanche, le suivi des masses d'eau, permettant d'améliorer les connaissances sur l'état quantitatif des ressources, a été amélioré. L'ensemble des neuf points stratégiques des cours d'eau identifiés par le SDAGE (D1-08) sont à ce jour équipés de stations hydrométriques, une seule station nécessite une réhabilitation. L'ensemble des points stratégiques (actualisés) permettant la surveillance des eaux souterraines fait désormais l'objet d'un suivi piézométrique.

5.3 Le SDAGE 2022-2027 : les apports du plan de bassin d'adaptation au changement climatique

5.3.1 Une consultation élargie mais un faible taux de participation

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) doivent être mis à jour tous les six ans ⁸¹. Le SDAGE 2022-2027 du bassin de Corse a été adopté à l'unanimité par le comité de bassin et approuvé par délibération de l'Assemblée de Corse le 17 décembre 2021. La Corse a ainsi été le premier bassin métropolitain à se doter d'un schéma directeur pour la période 2022-2027.

L'article L. 4424-36 I. du CGCT précise que le schéma est élaboré par le comité de bassin, à l'initiative de la collectivité de Corse ou du représentant de l'État, le cas échéant. Ce dernier organise la participation du public, conformément aux dispositions de l'article L. 212-2 du code de l'environnement.

La participation des acteurs de l'eau et du public est prévue à chaque étape de la procédure. Le comité de bassin met à disposition par voie électronique les documents constitutifs du projet de SDAGE, pendant une durée minimale de six mois.

La mise en œuvre des consultations a été confiée au comité de bassin de Corse, via le secrétariat technique. Malgré le contexte de crise sanitaire, qui a impliqué le report de l'entrée en vigueur des SDAGE ⁸², le calendrier a été respecté.

⁸⁰ La moyenne annuelle a été calculée sur quatre ans.

⁸¹ Article L. 212-2 du code de l'environnement.

⁸² L'échéance réglementaire fixée par la DCE pour l'entrée en vigueur des SDAGE a été reportée de trois mois, du 22 décembre 2021 au 22 mars 2022, comme l'a confirmé le ministère de la transition écologique.

Les travaux ont été engagés dès le mois d’avril 2018. Deux phases de consultation de six mois⁸³ ont été menées⁸⁴. Conformément aux textes applicables, les consultations ont été engagées respectivement trois ans et un an avant la date d’entrée en vigueur du SDAGE, intervenue le 16 février 2022.

Le comité de bassin a organisé une large consultation à chaque étape d’élaboration du SDAGE. De nombreux acteurs ont été associés en complément de ceux prévus par les textes. L’avis du public a été recueilli sous la forme d’un questionnaire dématérialisé. Deux réunions d’information ont été organisées avec les associations des maires et présidents d’EPCI.

Les consultations se sont cependant traduites par un faible taux de participation. Sans ignorer le contexte de crise sanitaire, un effort supplémentaire aurait été nécessaire pour mobiliser les répondants et obtenir une représentativité accrue des opinions recueillies⁸⁵, lors de la seconde consultation.

L’analyse des réponses montre un consensus sur les différentes dispositions contenues dans le SDAGE ainsi que sur les mesures du programme pluriannuel. Les répondants interpellent sur les actions concrètes à mener.

Ces conclusions rejoignent les observations de l’Autorité environnementale du Conseil général de l’environnement et du développement durable⁸⁶ dans son avis rendu le 23 décembre 2020. L’instance propose plusieurs axes d’améliorations parmi lesquels la conduite d’une analyse plus poussée de la compatibilité du plan d’aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) avec le SDAGE et la nécessité de préciser les moyens d’accompagnement nécessaires à l’émergence des projets de territoire pour la gestion de l’eau.

Les suites à donner aux consultations ont été présentées par le comité de bassin⁸⁷. Les avis des contributeurs institutionnels ont été pour partie pris en compte : sur les 95 remarques formulées, une quarantaine a donné lieu à des ajustements des documents. Les autres observations dépassaient le cadre des documents ou étaient déjà traitées.

⁸³ Plus précisément, les consultations du public se sont déroulées sur 6 mois, tandis que celles des acteurs de l’eau sur 4 mois, conformément aux articles L. 212-2 (II) et R. 212-6 du code de l’environnement.

⁸⁴ La première phase s’est déroulée du 2 novembre 2018 au 2 mai 2019, sur la synthèse des questions importantes et le programme de travail ; la seconde, du 15 février 2021 au 15 juin 2021 portait sur le projet de SDAGE et de programme pluriannuel de mesures, ainsi que sur l’évaluation environnementale.

⁸⁵ Notamment celles des agriculteurs, des jeunes et des ouvriers. Le bilan de la consultation présenté par le comité de bassin le 6 octobre 2021 montre une très faible participation des moins de 35 ans et de certaines catégories socio-professionnelles. Un seul agriculteur a répondu.

⁸⁶ L’instance donne des avis, rendus publics, sur les évaluations des impacts des grands projets et programmes sur l’environnement et sur les mesures de gestion visant à éviter, atténuer ou compenser ces impacts.

⁸⁷ Les remarques relatives à la synthèse des questions importantes ont été prises en compte par le comité de bassin lors de sa séance du 19 novembre 2019, celles relatives aux projets de SDAGE et de PdM lors de sa séance du 6 octobre 2021.

5.3.2 Le plan de bassin d'adaptation au changement climatique : un outil concret pour améliorer les connaissances

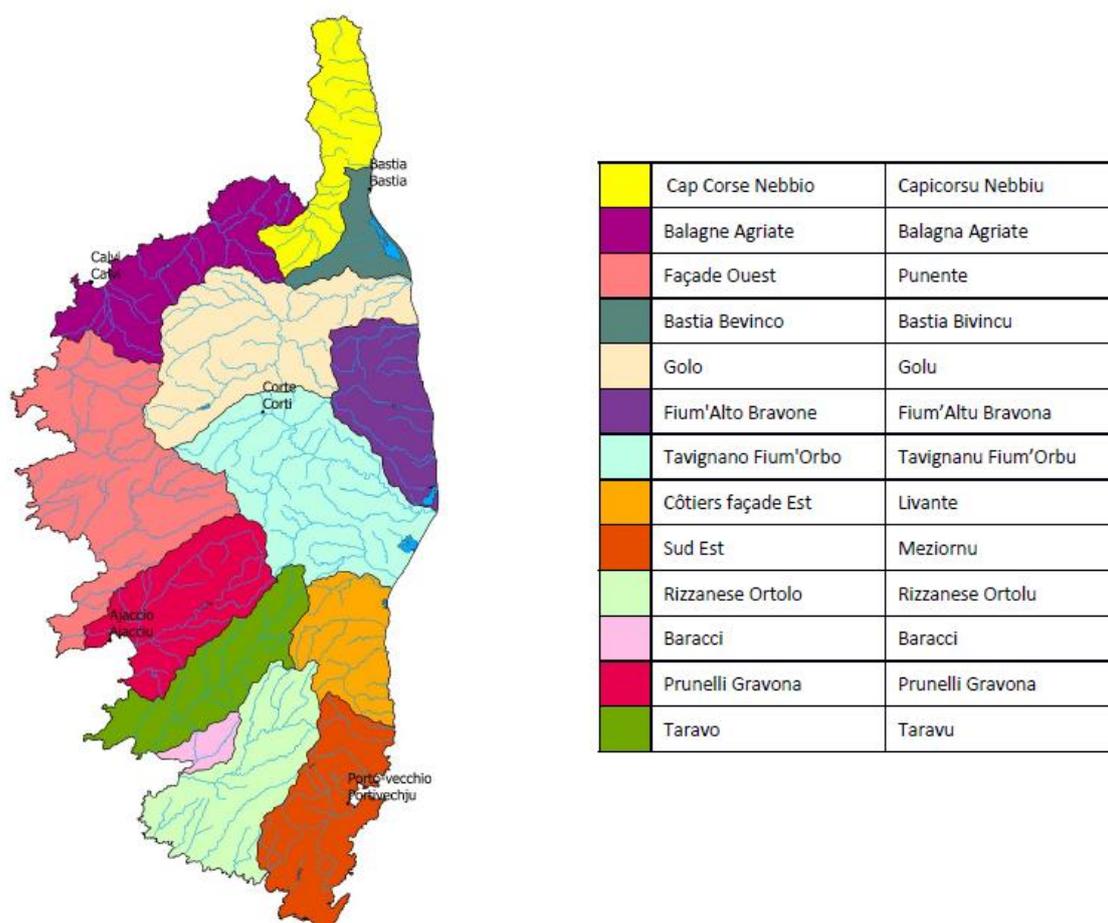
Le comité de bassin de Corse est le dernier des bassins à avoir adopté un plan de bassin d'adaptation au changement climatique (PBACC) dans le domaine de l'eau⁸⁸. Le document stratégique qui vise à intégrer le changement climatique dans la gestion de l'eau⁸⁹ a été adopté le 24 septembre 2018

Dépourvu de portée réglementaire, le plan a vocation à constituer une référence pour les différentes démarches de planification, SDAGE, PADDUC et documents d'urbanisme. Il apporte des améliorations en matière de connaissances et d'outils à mobiliser.

Le PBACC propose le découpage du bassin de Corse en 13 territoires hydrologiquement cohérents. Il considère que l'ensemble des territoires de Corse est vulnérable, à des degrés et pour des enjeux distincts. Les territoires du plan ne recourent pas totalement ceux du SDAGE, au nombre de huit.

⁸⁸ En 2011, le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) a été lancé par la ministre, avec pour objectif de proposer des mesures concrètes et opérationnelles pour préparer la France à faire face au changement climatique. Déclinés en régions dans le domaine de l'eau, les plans de bassin doivent permettre d'élaborer les éléments de stratégie à intégrer dans le SDAGE.

⁸⁹ Le PBACC du bassin Rhône-Méditerranée a été adopté en 2014.

Carte n° 5 : Sous-bassins d'étude de la vulnérabilité au changement climatique

Source : PBACC du bassin de Corse, adopté le 24 septembre 2018.

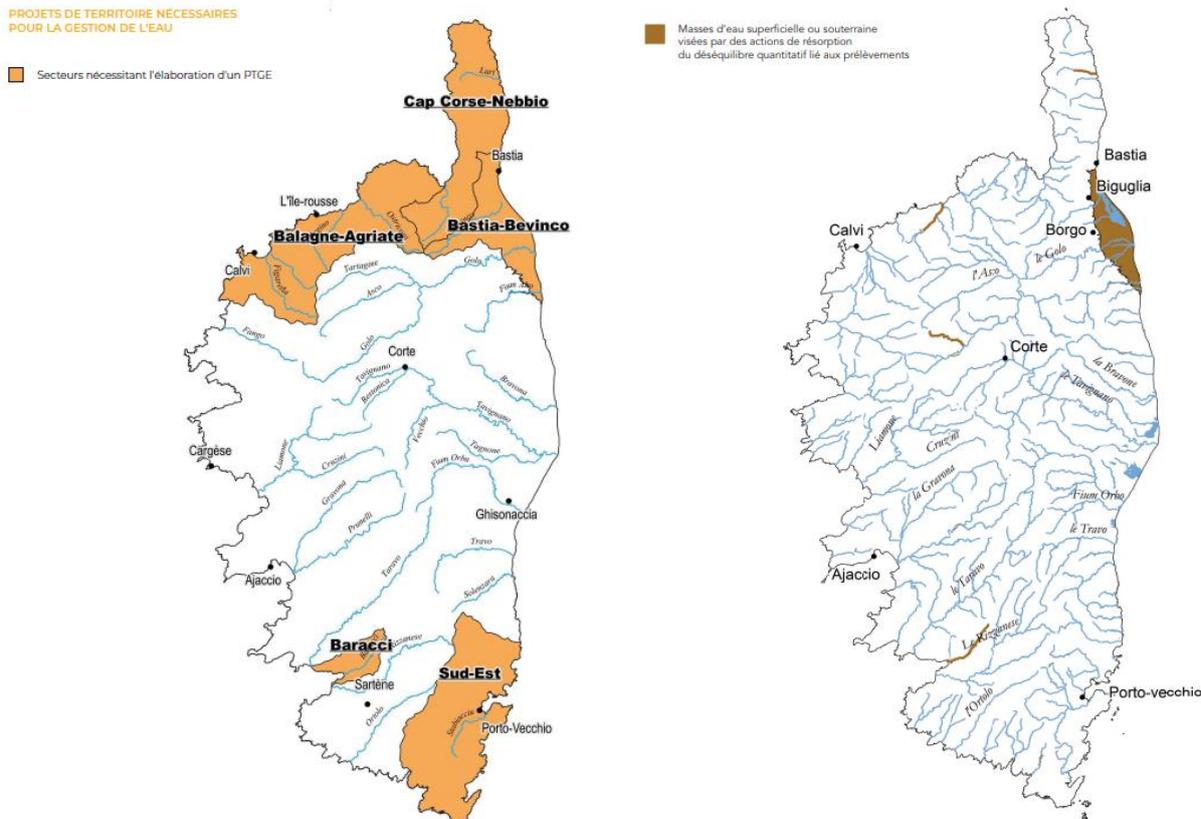
Une graduation de la vulnérabilité est établie de manière à identifier les secteurs prioritaires pour cinq enjeux environnementaux majeurs : la disponibilité en eau, le bilan hydrique des sols agricoles, la biodiversité, le niveau trophique des eaux et les risques naturels. Les niveaux de vulnérabilité ont été caractérisés par des indices obtenus en croisant la sensibilité⁹⁰ et l'exposition⁹¹ des territoires.

À l'issue du diagnostic, cinq microrégions ont été identifiées comme prioritaires car particulièrement vulnérables, toutes pressions confondues : la Balagne ; le Cap Corse ; le Bastia Bevinco ; le Sud Est et le Baracci.

⁹⁰ La sensibilité caractérise les facteurs de fragilité d'un territoire vis-à-vis d'une variation hydro-climatique donnée.

⁹¹ L'exposition correspond aux variations climatiques auxquelles le système est exposé et varie en fonction de la régionalisation des scénarios climatiques et d'impacts utilisés.

Carte n° 6 : Secteurs identifiés comme les plus sensibles dans le PBACC et repris dans le SDAGE 2022-2027 et masses d’eau identifiées en déséquilibre dans le SDAGE 2016-2021



Sources : SDAGE 2022-2027 et SDAGE 2016-2021 du bassin de Corse.

Au total, le PBACC recense 57 actions à engager afin de réduire les vulnérabilités. La gestion quantitative est la plus souvent ciblée parmi les priorités (45 % des actions). Contrairement au SDAGE 2016-2021, les actions sont majoritairement assorties d’une échéance temporelle⁹² mais elles sont dépourvues d’indicateurs de suivi. Il n’existe pas de tableau de bord dédié au suivi des réalisations, alors que le document précise les valeurs à atteindre. Un bilan du plan est toutefois prévu en 2024.

Les diagnostics et outils proposés par le plan constituent une avancée en faveur de la caractérisation des pressions face au changement climatique. Ils ont permis d’améliorer la stratégie et les actions à mener dans le cadre du SDAGE 2022-2027.

⁹² Parmi ces 57 mesures, 25 sont assorties d’une échéance temporelle et 16 sont à réaliser d’ici 2022.

5.3.3 Le SDAGE 2022-2027, des dispositions qui restent imprécises et faiblement contraignantes

Sur base du diagnostic formulé par le plan de bassin et de l'état des lieux du bassin réalisé en 2019, le nouveau SDAGE contient quelques améliorations et pallie certaines lacunes du document précédent.

Dans ses objectifs environnementaux, le document pose l'ambition d'atteindre le bon état écologique pour 99 % des eaux superficielles et le bon état quantitatif pour 100 % des masses d'eaux souterraines d'ici à 2027.

Deux masses d'eau font l'objet d'un report de l'atteinte de l'objectif après 2027. Une seule (contre 8 auparavant) est assortie d'un objectif moins strict. Elle concerne les herbiers de posidonie du golfe de Santa-Manza.

Tableau n° 7 : Objectifs de bon état des masses d'eau du SDAGE 2022-2027

<i>Eaux superficielles</i>	Bon état/potentiel écologique				Bon état/potentiel chimique	
	2015	2021	2027	Post 2027	2021	2027
<i>Nombre de masses d'eau (hors objectifs moins stricts)</i>	191	206(+ 15)	231 (+ 25)	233 (+ 2)	230 (+ 7)	234 (+ 4)
<i>En % du total des masses d'eau</i>	82 %	88 %	99 %	100 %	98 %	100 %
<i>Nombre de masses d'eau avec objectifs moins stricts</i>	1				0	

<i>Eaux souterraines</i>	Bon état quantitatif			Bon état chimique		
	2015	2021	2027	2015	2021	2027
<i>Nombre de masses d'eau</i>	13	13 (=)	15 (+ 2)	15	15 (=)	15 (=)
<i>En % du total des masses d'eau</i>	88 %	88 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après le SDAGE 2022-2027

Le SDAGE 2022-2027 comporte six orientations fondamentales, dont cinq ont été reportées du document précédent. La nouvelle orientation fondamentale se rattache à l'anticipation et à l'adaptation au changement climatique.

L'orientation relative à la gestion quantitative tend désormais à privilégier les mesures d'économie d'eau préalablement à toute autre action⁹³.

⁹³ Conformément à la séquence « Eviter – Réduire – Compenser » dont le principe est inscrit à l'article L. 110-1, II. du code de l'environnement depuis 2016.

L'une des principales avancées concerne l'ouverture sur la mise en œuvre des projets de territoire pour la gestion de l'eau. Évoqués dans trois orientations fondamentales, les projets doivent intégrer la gestion quantitative de la ressource ainsi que l'ensemble des enjeux d'un territoire pour atteindre les objectifs de bon état et d'adaptation au changement climatique.

Le processus d'élaboration réaffirme le rôle central des intercommunalités pour assurer la cohérence entre aménagement et gestion durable de l'eau.

Sur le plan de l'amélioration des connaissances, les points de prélèvement pour le suivi des masses d'eau ont été complétés⁹⁴. La création d'un système d'information et de gestion des eaux de Corse (SIEG) est également annoncée.

Le SDAGE précise les modalités de création de « ressources de substitution⁹⁵ », qui doivent désormais s'inscrire dans le cadre d'une démarche de projets de territoire et être envisagées à l'aune des actions d'économie d'eau possibles (disposition 1-03).

Pendant, le document ne formule aucune condition à la création de stockages nouveaux hors substitution. Pour obtenir des précisions sur ce point, il est nécessaire de se référer à d'autres dispositions, qui évoquent la nécessité, pour tout projet, d'intégrer une étude d'impact et un volet de recherche de sobriété (dispositions 1-01 et 3A-08).

Les objectifs exposés dans la nouvelle version du SDAGE sont imprécis et ne tirent pas toutes les conséquences des actions préconisées par le PBACC.

Aucun objectif de débit d'étiage et volumes prélevables par masse d'eau ne sont fixés, bien que le chapitre 3 apporte des précisions sur la manière dont les indicateurs doivent être déterminés. La définition des objectifs quantitatifs est renvoyée aux diagnostics à opérer dans le cadre de chaque projet de territoire, sur la base des données consolidées fournies par la collectivité de Corse et l'OEHC (dispositions 1-02 et 1-06 à 1-09).

En outre, plusieurs objectifs chiffrés et échéances contenus dans le PBACC ne sont pas repris, notamment en matière d'amélioration et d'optimisation des réseaux, comme ceux visant à : « Atteindre 85 % de rendement sur trois-quarts des réseaux d'adduction en eau potable d'ici 2030 » (action A.8 du PBACC) et A.9 « Atteindre un rendement de 70 % sur les réseaux de distribution d'eau brute d'ici 2025 » (A.9)⁹⁶.

⁹⁴ Les points stratégiques de référence des cours d'eau sont ainsi passés de 16 dans le SDAGE 2016-2021 à 19 dans le SDAGE 2022-2027.

⁹⁵ Stockages ou transferts permettant d'alléger les pressions (saisonniers ou structurelles) sur les masses d'eau en limite d'exploitation via des prélèvements en hiver, à des périodes où l'eau est abondante, ou via des transferts, à partir de sources en équilibre.

⁹⁶ Par comparaison, le SDAGE 2016-2021 Rhône-Méditerranée propose l'atteinte d'un rendement sur la totalité des réseaux d'eau potable du bassin d'ici à 2020, objectif en référence au PBACC et aux textes applicables.

5.4 La cohérence du SDAGE 2022-2027 avec les autres documents d'aménagement

Le SDAGE s'impose dans un rapport de compatibilité aux programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau⁹⁷ ainsi qu'aux SAGE⁹⁸. Il doit également s'articuler avec les schémas et documents d'aménagement du territoire, notamment les documents d'urbanisme⁹⁹.

En tant qu'autorité approuvant les SDAGE et les SAGE, la collectivité de Corse est garante de l'articulation globale des documents, par l'action du secrétariat technique du comité de bassin.

A la suite de l'avis émis par l'Autorité environnementale, le SDAGE a fait l'objet de précisions afin d'améliorer son articulation avec les autres démarches de planification¹⁰⁰.

5.4.1 La compatibilité avec les documents d'urbanisme

Le SDAGE 2022-2027 prévoit plusieurs dispositions permettant d'assurer la compatibilité entre les documents d'urbanisme et les orientations dans le domaine de l'eau.

Le schéma recommande notamment que les documents d'urbanisme prennent en compte la vulnérabilité des milieux et la disponibilité de la ressource (disposition 0-04) en ce qui concerne l'analyse des capacités d'accueil. Les SCOT et PLU peuvent aller jusqu'à « limiter ou conditionner le développement de l'urbanisation [...] dans les secteurs en déficit chronique de ressources en eau ».

Le SDAGE préconise également l'élaboration d'un guide « SDAGE et urbanisme » à destination des décideurs et donneurs d'ordre. La chambre observe qu'aucun guide spécifique à la Corse n'a été élaboré.

En pratique, ce sont les services l'Etat, au travers de leurs activités de police de l'eau et de contrôle de légalité, qui sont garants de la compatibilité des projets de construction et d'aménagement avec le SDAGE et les SAGE. L'avis de l'Autorité environnementale est en outre obligatoirement requis dans le cadre de l'évaluation environnementale des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU).

L'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE), établissement de la collectivité de Corse, peut également accompagner les collectivités et leur groupement dans le cadre de l'élaboration de leurs documents.

⁹⁷ Article L. 212-1 XI du code de l'environnement.

⁹⁸ Article L. 212-3 du même code. La notion de compatibilité est moins contraignante que celle de conformité puisqu'il s'agit d'un rapport de non contradiction avec les orientations fondamentales du SDAGE.

⁹⁹ Article L. 131-1 9° du code de l'urbanisme pour les SCOT, article L. 131-6 du même code pour les PLU, les documents en tenant lieu et les cartes communales (en l'absence de SCOT).

¹⁰⁰ L'avis de l'autorité environnementale recommandait notamment que le SDAGE 2022-2027 fasse mieux apparaître ses incidences sur les documents d'urbanisme et la compatibilité du PADDUC avec ses objectifs.

La faible proportion de collectivités dotées d'un PLU ou d'un SCoT en Corse¹⁰¹ apparaît comme un frein à la prise en compte des orientations du SDAGE dans le domaine de l'urbanisme. Ainsi que le relève le rapport d'évaluation environnementale du SDAGE 2022-2027, seulement 16 % des communes sont dotées d'un PLU et 24 % d'une carte communale. Plus de la moitié des communes (60 %) sont ainsi encore soumises au règlement national d'urbanisme.

Recommandation n° 6 : élaborer et diffuser le guide « SDAGE et urbanisme ».

5.4.2 La compatibilité avec les politiques portées par le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC)

La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, reprise à l'article L. 4424-9 du CGCT, a confié à la collectivité de Corse la compétence pour élaborer le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). Le PADDUC a été approuvé le 24 novembre 2015 par délibération de l'Assemblée de Corse¹⁰². Il a comme objectif d'aménager, développer mais aussi préserver le capital environnemental de l'île au cours des 25 années à venir. Il lui appartient notamment de déterminer : « *les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements* ».

Le PADDUC doit être compatible avec le SDAGE¹⁰³. Par délibération du 28 novembre 2019, l'Assemblée de Corse a confirmé son souhait que les orientations définies dans le PADDUC soient prises en compte pour la révision du SDAGE.

En matière d'hydroélectricité, le PADDUC reprend les orientations du schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), déclinées dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2016-2023, propre à la Corse. La PPE encourage le développement des énergies renouvelables, via la petite hydraulique (avec une augmentation de 12 MW d'ici 2023) et le lancement d'études pour de nouveaux aménagements à vocation mixte (agricole, eau potable et hydroélectricité). Le PADDUC prévoit notamment la création de ces ouvrages dans les régions dotées de ressources « *peu exploitées et abondantes* », comme le Taravo. Le SDAGE prend en compte dans ses dispositions le développement de l'énergie hydroélectrique.

¹⁰¹ Les deux communautés d'agglomération de l'île ne disposent ni d'un schéma de cohérence territorial (SCOT) ni du transfert de la compétence plan local d'urbanisme (PLU).

¹⁰² Il a été modifié par délibération n° 20/149 AC du 30 novembre 2020.

¹⁰³ L'article L. 4424-9 précité précise que le PADDUC doit être compatible avec le PGRI, qui lui-même doit être compatible avec le SDAGE. En outre, le 2° de l'article L. 4251-2 du CGCT dispose que le SRADDET (document stratégique comparable au PADDUC dans les autres régions) est compatible avec le SDAGE. Enfin, selon l'article L. 4424-10, le PADDUC recense les cours d'eau dont la préservation concourt aux objectifs fixés par le SDAGE.

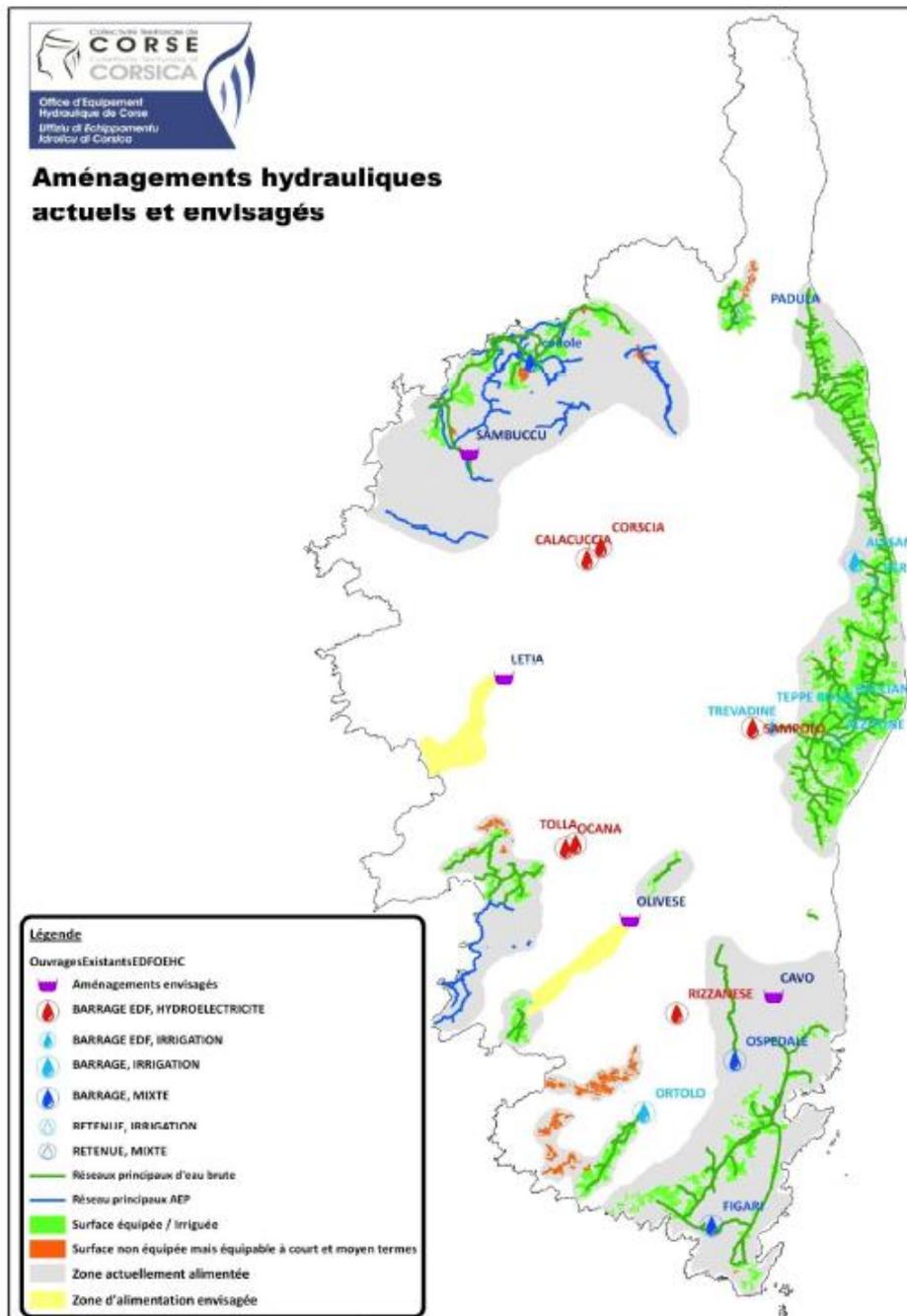
Les objectifs opérationnels retenus dans le PADDUC qui consistent à « *gérer durablement la ressource en eau* », participent d'une vision équilibrée du développement et de la pérennité de la ressource, cohérente avec les orientations fondamentales du SDAGE¹⁰⁴.

PADDUC et SDAGE se rejoignent aussi concernant les conditions d'extension de l'urbanisme.

En revanche, en matière d'infrastructures hydrauliques, le PADDUC prévoit de nouveaux aménagements permettant des stockages interannuels d'eau et l'extension de réseaux d'irrigation là où les besoins agricoles le justifient ainsi que l'augmentation de réserves de stockages décentralisées (hors lit de rivière) dans chaque microrégion.

¹⁰⁴ Le PADDUC préconise des actions de protection (« Participer à la protection des zones remarquables dans le cadre [...] du SDAGE », « Restaurer la continuité écologique lorsque les ouvrages ne sont plus indispensables »), d'économies d'eau (« réduction des fuites et élimination des branchements illégaux sur les réseaux, changement des compteurs vieillissants ») et d'amélioration des connaissances et de sensibilisation.

Carte n° 7 : Aménagements hydrauliques préconisés par le PADDUC



Source : Livret II du PADDUC – Projet d'Aménagement et de développement Durable (PADD)

Le SDAGE 2022-2027 reprend les orientations du PADDUC mais encadre de manière plus restrictive la création de capacités de stockage, lesquelles ne doivent pas remettre en cause l'atteinte des objectifs environnementaux. Les projets doivent en priorité consister à substituer la ressource à partir de zones ou périodes excédentaires et s'inscrire dans le cadre de mesures d'économies d'eau et d'une concertation préalable établie dans le cadre des projets de territoire pour la gestion de l'eau.

Le PADDUC n'est plus en cohérence avec le SDAGE sur ce point.

Recommandation n° 7 : mettre en cohérence le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 sur la question des capacités de stockage de l'eau.

5.4.3 L'articulation avec le schéma hydraulique Acqua Nostra 2050

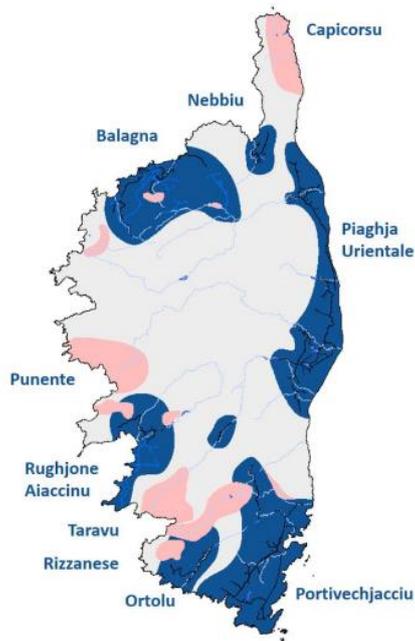
Le schéma « Acqua Nostra 2050 », élaboré à l'initiative de l'OEHC, a été adopté par l'Assemblée de Corse le 31 juillet 2020. Le document n'a pas été présenté en comité de bassin ni aux autres partenaires institutionnels, dont l'État. Son élaboration a été menée en interne par l'office.

Tantôt présenté comme un schéma d'aménagement, tantôt comme une « feuille de route », il propose un diagnostic de l'existant à partir des zones où l'OEHC a vocation à agir ainsi que des actions visant à répondre aux besoins en eau durant les trente prochaines années.

Le document prévoit le doublement des capacités de stockage actuelles de l'OEHC, qui passeraient de 44,7 millions de m³ (hors droit d'eau d'EDF¹⁰⁵, établi à 35 millions de m³) à 84,7 millions de m³, hors convention EDF, en 2050.

En se basant sur une estimation du caractère insuffisant de la production actuelle dès 2030, la stratégie « Acqua Nostra 2050 » se concentre sur la création de capacités de stockage supplémentaires, par la réhausse des ouvrages existants (à court terme) et la création de nouveaux équipements (à plus long terme). Plusieurs aménagements vont ainsi plus loin que ceux identifiés par le PADDUC et le PBACC.

¹⁰⁵ En tenant compte des volumes mis à disposition par EDF par convention avec l'OEHC portant sur l'ensemble des ouvrages de stockage appartenant à EDF, soit 35 millions de m³, le volume disponible actuel pour l'OEHC est de 79.7 millions de m³.

Carte n° 8 : Aménagements envisagés par Acqua Nostra 2050**Périmètres de la concession :**

- **Nebbiu**
- **Balagna**
- **Piaghja Orientale**
- **Purtivechjacciu**
- **Sartinese/Valincu**
- **Rughjone Aiaccinu**

Nouveaux périmètres :

- **Capicorsu**
- **Punente**

Source : Support de présentation du schéma Acqua Nostra 2050 en vue de la session de l'Assemblée de Corse

Le document s'appuie sur un diagnostic qui conduit à maximiser les besoins en eau et en particulier, les besoins en termes de stockage des eaux superficielles. Les besoins en eau potable de la population se basent notamment sur une consommation journalière de 200 litres par jour par habitant (L/jour/hab.), moyenne qui faisait autorité en 2002 mais qui est bien supérieure à la moyenne annuelle actuelle, ramenée à 145 L/jour/hab.¹⁰⁶.

En ce qui concerne l'eau agricole, l'estimation des besoins spécifiques à chaque culture remonte à une vingtaine d'années (2003). Elle ne prend pas en compte les nouvelles pratiques et l'adaptation des cultures à la raréfaction de la ressource.

Le document ne précise pas la manière dont les aménagements envisagés s'articulent avec les orientations définies dans le SDAGE, et notamment, la démarche des projets de territoire pour la gestion de l'eau, ces derniers ne faisant l'objet que d'un court propos introductif, alors qu'ils sous-tendent la mise en œuvre de la stratégie du nouveau SDAGE.

Le schéma n'exploite pas les pistes d'économies d'eau définies par le SDAGE et l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau, comme le préalable indispensable avant toute création de nouveau stockage. Il estime pour sa part qu'aucune marge de manœuvre en termes d'optimisation des performances n'est possible sur les ouvrages de l'OEHC.

¹⁰⁶ 144,6 litres par jour et par habitant en 2014. Données : SISPEA (Onema) - DDT(M) - 2014 / Source : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement - Panorama des services et de leur performance en 2014, 2017. D'autres sources statistiques évoquent pour les pays comme la France, une moyenne comprise entre 130 et 160 litres par jour et par personne (Sources Eurostat ; Ifen ; Conseil mondial de l'eau).

Le plan précise ainsi : « *l'objet du présent document est de prouver de manière forte que la production est cohérente avec les usages et les besoins et que les réseaux gérés par l'OEHC présentent des taux de fuites tout à fait contenus. Par voie de conséquence, on montrera qu'il n'existe pas de ressource implicite résultant d'une hypothétique amélioration des rendements physiques des réseaux.* ». Le document souligne les « *bons rendements* » des équipements en matière d'eau destinée à la potabilisation, et évoque un « *problème de fiabilité métrologique* » qui « *fausserait* » les résultats obtenus pour l'eau agricole, sans apporter plus de précisions sur les points soulevés.

Estimé à 600 millions d'euro (M€), le plan n'est pas financé pour 75 % de son montant (450 M€). Il intègre en outre dans cette estimation la modernisation et la mise aux normes réglementaires des barrages gérés par l'OEHC, chantiers qui relèvent d'une problématique distincte, en lien avec la sécurité des ouvrages.

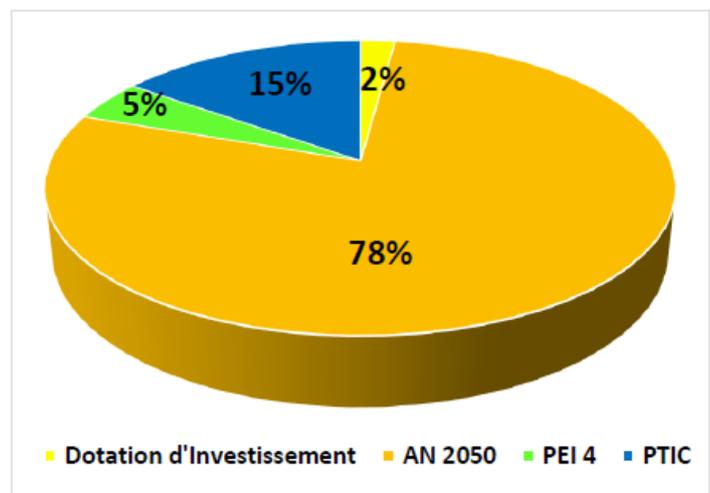
Le plan de financement du programme interroge quant à la capacité de la collectivité de Corse et de son office à engager ces investissements à l'aune des retards constatés pour certaines opérations d'investissement.

Graphique n° 6 : Répartition de la nature des financements pour l'ensemble du schéma d'aménagement hydraulique

Répartition des montants des financements :

Dotation d'Investissement :	12.3 M€
PEI 4 :	26.6 M€
PTIC :	88.5 M€
Acqua Nostra 2050 :	457.2 M€

Montant total : 584.6 M€



Source : Acqua Nostra 2050.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Jusqu'en 2021, le SDAGE n'identifie pas de bassins en déséquilibre quantitatif, permettant d'inciter la mise en œuvre d'actions à l'échelle locale. Même si le SDAGE 2022-2027 connaît des améliorations par rapport au schéma précédant, il reste un document de portée générale, peu prescriptif, souffrant d'un manque d'objectifs quantifiables et d'indicateurs de suivi. Il est par ailleurs faiblement contraignant.

L'articulation avec les autres documents stratégiques adoptés à l'échelle territoriale est affectée par la question importante de la réalisation de nouveaux ouvrages de stockage. Les objectifs du PADDUC et ceux du SDAGE devront être harmonisés sur ce point, à l'aune des connaissances apportées par le plan de bassin d'adaptation au changement climatique, adopté par le comité de bassin de Corse fin 2018.

Le schéma hydraulique « Acqua Nostra 2050 », préparé par l’office d’équipement hydraulique de la Corse, établissement public sous tutelle de la collectivité, et adopté en juillet 2020 par l’Assemblée de Corse, est en décalage avec les objectifs stratégiques contenus dans le SDAGE 2022-2027.

Le diagnostic permettant de déterminer les besoins de stockage des eaux superficielles s’appuie sur des données contestables. Le programme, d’un montant de 600 M€, non financé à hauteur de 75 %, intègre la modernisation et la mise aux normes des barrages gérés par l’OEHC, travaux qui ne relèvent pas de la gestion des ressources en eau mais de la mise en sécurité des ouvrages.

Une clarification entre les documents stratégiques est nécessaire au regard des enjeux du changement climatique, alors que cinq territoires, dont l’agglomération de Bastia, sont d’ores et déjà identifiés comme particulièrement vulnérables, toutes pressions confondues.

6 LES FINANCEMENTS ALLOUES A LA POLITIQUE DE L’EAU

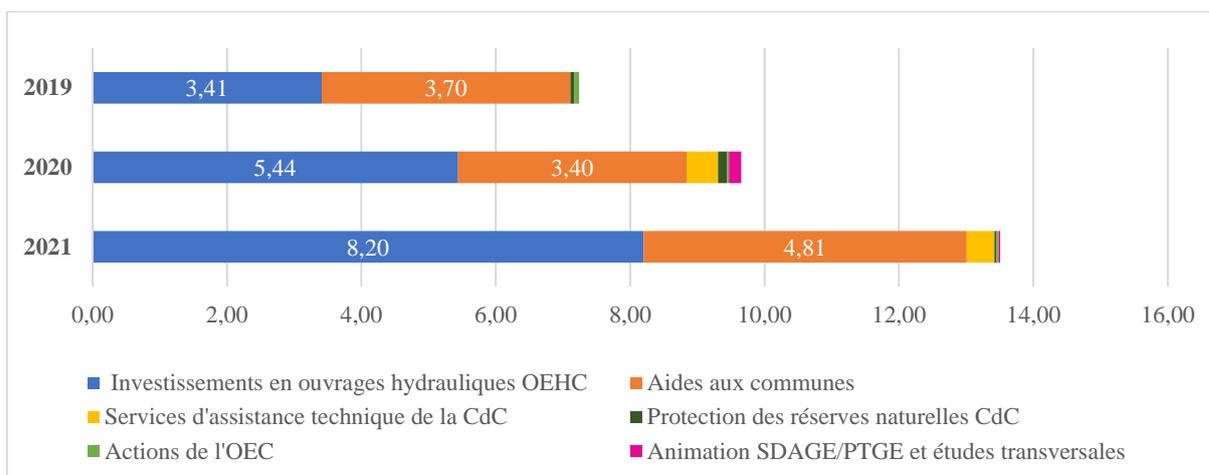
Entre 2019 et 2021, les dépenses cumulées d’investissement réalisées par la collectivité de Corse dans le domaine de la gestion quantitative de l’eau, que ce soit sous maîtrise d’ouvrage propre ou sous la maîtrise d’ouvrage de l’OEHC, sont évaluées à 30,5 M€¹⁰⁷. Ce montant ne comprend pas les dépenses en matière d’assainissement.

L’essentiel de l’effort financier (29 M€) s’est concentré sur les infrastructures en eau brute de l’OEHC et sur l’aide à l’équipement des communes et de leurs groupements. Le solde a été consacré aux services d’assistance technique aux communes et EPCI, aux mesures de protection des milieux aquatiques (notamment pour l’étang de Biguglia) directement par la collectivité ou par l’office de l’environnement de la Corse¹⁰⁸ (OEC), aux missions d’animation des démarches locales et à l’amélioration des connaissances.

¹⁰⁷ Crédits de paiement, à partir des données transmises par la collectivité de Corse.

¹⁰⁸ Les domaines d’intervention de l’OEC sont variés : l’office finance les actions en faveur des zones humides, il soutient les travaux dans le cadre du SAGE de Prunelli Gravona ainsi que des études d’amélioration des connaissances et volumes prélevables. Selon les données fournies par la collectivité de Corse, les dépenses sur ces trois volets entre 2017 et 2021 se sont élevées respectivement à 36 825 €, 74 275 € et 145 004 €.

Graphique n° 7 : Dépenses (crédits de paiement) allouées à la gestion quantitative de l'eau par la collectivité de Corse entre 2019 et 2021 en M€

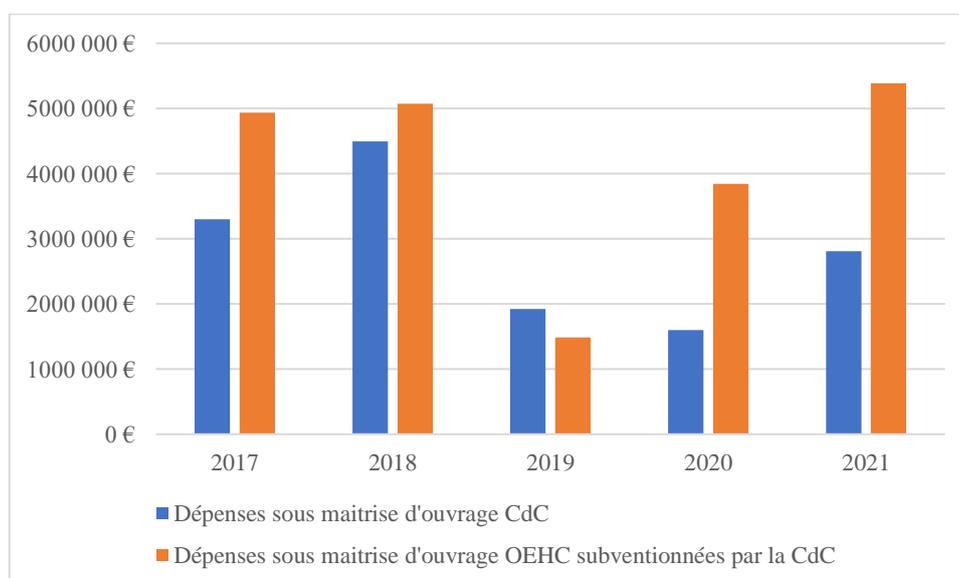


Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la collectivité de Corse.

6.1 Des financements en matière d'eau brute centrés sur la réhabilitation des ouvrages existants

Le montant cumulé des dépenses d'investissement réalisé entre 2017 et 2021 (crédits de paiement) s'élève à 34,8 M€, dont 14,1 M€ sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité de Corse et 20,7 M€ sous maîtrise d'ouvrage de l'OEHC.

Graphique n° 8 : Evolution des dépenses d'investissement (crédits de paiement)



Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la collectivité de Corse.

En comparaison du rythme prévu par le programme hydraulique 2006-2015, le montant des dépenses structurantes réalisées sous maîtrise d'ouvrage par la collectivité est inférieur aux objectifs fixés. Sur la base de la « fourchette basse » des investissements estimée à 135 M€ sur 10 ans, les dépenses moyennes engagées annuellement auraient dû approcher les 13,5 M€ par an.

Plusieurs opérations, votées il y a plus de 10 ans pour certaines d'entre elles, et en cours de réalisation durant la période de contrôle, témoignent de retards importants dans l'exécution des travaux, sans que ces retards soient expliqués. La réhabilitation de la réserve de Guazza, approuvée par délibération de l'Assemblée de Corse en 2007, a été réceptionnée le 28 février 2020.

Un retard important affecte les deux projets d'amélioration des rendements des réseaux dans le Sud-Est et le sud de la Plaine-Orientale. Votées en 2013, les premières dépenses de travaux ne sont intervenues respectivement qu'en 2019 et 2021.

Par ailleurs, certaines opérations structurantes prévues par le programme 2006-2015 n'ont jamais vu le jour, telle que la réalisation du barrage du Cavu dans le Sud-Est. L'abandon de ces opérations n'est pas documenté par la collectivité.

L'absence de projets de territoire pour la gestion de l'eau ne permet pas de débloquent les financements dédiés par l'agence de l'eau à la réalisation d'ouvrages de substitution. Cette dernière peut en effet financer les investissements permettant de réduire les prélèvements dans les secteurs déficitaires ou en période d'étiage, comme les ouvrages de stockage hivernaux, à la condition que les opérations aient été préalablement discutées dans le cadre d'un projet.

En application de la convention de cofinancement établie avec la collectivité le 26 août 2019, le dispositif est assoupli pour la Corse, puisque seul l'engagement d'élaboration d'un projet peut suffire à mobiliser les aides de l'agence¹⁰⁹.

Les opérations en matière d'infrastructures en eau brute sont réalisées sous maîtrise d'ouvrage par la collectivité de Corse ou portées directement par l'OEHC. Dans les deux cas, sauf exception, la collectivité prend en charge le financement des investissements, via sa participation directe ou par des subventions versées à l'office.

Jusqu'en 2020, les opérations structurantes, portées par la collectivité se sont inscrites dans le cadre du programme hydraulique 2006-2015, adopté par l'Assemblée de Corse par délibération n° 05-69 du 27 avril 2005.

Entre 2017 et 2021, les investissements ont été exécutés dans le cadre des conventions du PEI, « troisième convention » (2014-2016) et « quatrième convention » (2017-2020). Le taux de participation de la collectivité était fixé à 30 % du coût de l'opération, complétant la participation de l'Etat, de 70 %.

¹⁰⁹ Point 1.2 de la convention relative au cofinancement des opérations de gestion durable des services d'eau et de rattrapage structurel au titre de la solidarité des territoires, sur la base de l'Accord-cadre signé au titre du 11^{ème} programme d'intervention de l'Agence.

Les investissements votés¹¹⁰ durant la période sous revue ont principalement consisté à sécuriser les capacités de prélèvement existantes et à améliorer les transferts des ressources entre sous-secteurs hydrauliques. L'essentiel des travaux a porté sur les secteurs de la Plaine-Orientale.

Tableau n° 8 : Listes des principales opérations votées par l'Assemblée de Corse entre 2017 et 2021

<i>Objectif principal poursuivi*</i>	Secteur	Objet de l'opération	Référence de la délibération	Date de la délibération
<i>Améliorer les débits et renforcer les capacités de prélèvement instantané</i>	Plaine orientale Nord	Sécurisation et mise en conformité de la prise du Golu	13-273 17-015	20/12/2013 27/01/2017
		Sécurisation prise du Golu : réalisation d'un dessableur ichtyocompatible	19-470	19/12/2019
	Plaine orientale Sud	Renforcement de la conduite de transfert des eaux prélevées sur le Fium'Orbu _ Tranches 1, 2 et 3	16-188 20-043 20-080	06/09/2016 01/07/2020 29/07/2020
<i>Développer les interconnexions et les transferts</i>	Plaine Orientale Nord et Centre	Amélioration des transferts d'eau entre la Plaine Orientale Nord et la Plaine Orientale Centre (Alesani, Peri) : Surpresseur de Tagliu Isulacciu Tranches 1 et 2	18-253 19-254	26/07/2018 25/07/2019
	Sud-Est	Réalisation d'un surpresseur sur la commune de Porto-Vecchio	20-040	14/02/2020
<i>Substituer les prélèvements en période d'étiage</i>	Plaine-Orientale Sud	Réhabilitation de la station de pompage d'Alzitone (pour substituer le volumes d'eau issus du barrage d'Alzitone aux prélèvements sur le Tavignano en période d'étiage)	13-234 15-137 17-339	08/11/2013 25/06/2015 26/10/2017
		Sécurisation du site d'Alzitone	20-039	14/02/2020
	Plaine-Orientale Centre et Sud	Remplacement de la station de pompage au pied de la réserve de Peri, avec possibilités de déploiement vers la Plaine-Orientale Sud (pour substitution partielle au barrage d'Alesani)	17-108	27/04/2017

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les délibérations transmises par l'OEHC et publiées sur le site internet de l'Assemblée de Corse.

Les opérations menées directement par l'office ont porté sur la réhabilitation des ouvrages et la densification des réseaux existants, ainsi que sur l'amélioration des rendements.

Les capacités de stockage n'ont pas été augmentées entre 2017 et 2021.

¹¹⁰ Chaque opération portée par la collectivité a fait l'objet d'une délibération de l'Assemblée de Corse.

6.2 Des financements en matière d'eau potable ciblés sur la remise à niveau et la réhabilitation des ouvrages

Dans la cadre de sa stratégie globale, la collectivité de Corse affirme faire de l'équipement des communes dans le domaine de l'eau et de l'assainissement l'une de ses priorités, notamment face à la difficulté rencontrée par certaines d'entre elles pour accéder à l'eau potable.

Le soutien de la collectivité à la politique de l'eau passe essentiellement par le dispositif de cofinancement établi avec l'agence de l'eau. Le 11^{ème} programme de l'agence, intitulé « Sauvons l'eau », prévoit un montant total d'aides pour la Corse de 75 M€ sur six ans (2019-2024), soit une baisse de 26 % par rapport au 10^{ème} programme (2013-2018).

Tableau n° 9 : Programmes de l'agence de l'eau pour la Corse

<i>Programmes de l'Agence de l'eau</i>	<i>Période d'application</i>	<i>Montants initiaux (autorisations d'engagement) prévus pour la Corse (en M€)</i>	<i>Montants (autorisations d'engagement) effectivement attribués (situation en 2021) (en M€)</i>
<i>10^{ème} programme</i>	2013-2018	92	91,2
<i>11^{ème} programme</i>	2019-2024	75	38,3

Source : Chambre régionale des comptes, d'après le bilan du 10^{ème} programme d'intervention et du bilan à mi-parcours du 11^{ème} programme.

Sur cette base, l'accord-cadre signé par la collectivité et l'agence de l'eau le 27 août 2019 et sa convention d'application ont fixé les priorités d'actions suivantes :

- la réalisation d'opérations contribuant à l'atteinte des objectifs fixés par le SDAGE ;
- la mise en œuvre du PBACC et l'accompagnement face au changement climatique ;
- le rattrapage structurel en zone de revitalisation rurale ;
- l'assistance technique aux communes rurales ;
- la maîtrise d'ouvrage de la collectivité et de ses offices, notamment en matière d'amélioration des connaissances et de préservation des milieux aquatiques.

L'accord comporte cinq objectifs environnementaux fixés pour le bassin de Corse en lien avec le SDAGE, dont celui d'économiser ou substituer 400 000 m³ d'eau par an.

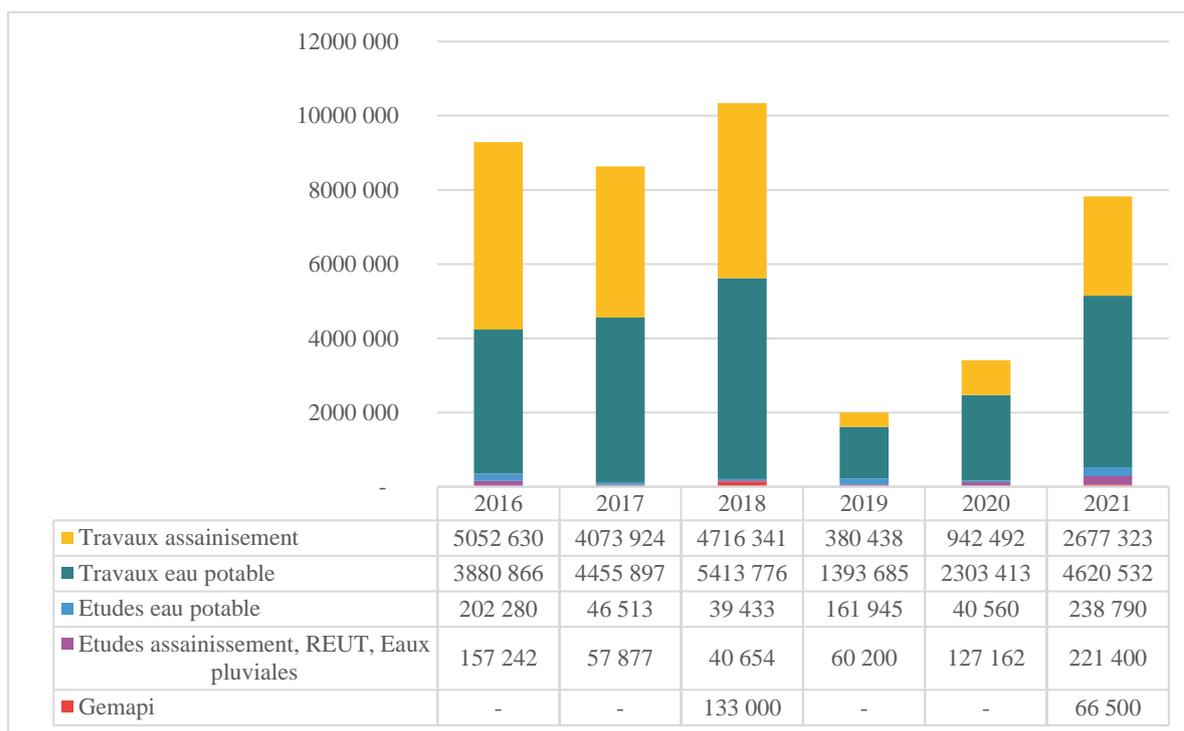
L'analyse des aides sollicitées et attribuées montre la prépondérance des projets financés au titre du « petit cycle de l'eau », c'est-à-dire en faveur des services publics de l'eau potable et de l'assainissement, en particulier dans les zones de revitalisation rurale.

Au titre du 11^{ème} programme, sur les 25,7 M€ d'aides allouées par l'agence entre 2019 et 2021 (hors programmes exceptionnels liés notamment à la crise sanitaire), 22,1 M€ (92 %) l'ont été pour l'eau potable et l'assainissement, dont 20,4 M€ (80 %) dans le cadre du dispositif d'aide au rattrapage structurel en zone de revitalisation rurale. Les opérations en matière d'eau potable et d'assainissement avaient déjà représenté 76 % des aides attribuées dans le cadre du 10^{ème} programme.

Le financement est facilité par le fait que la majeure partie du territoire insulaire (en dehors des pôles urbains d’Ajaccio et de Bastia) se situe en zones de revitalisation rurale, pour lesquelles le taux de participation de l’agence peut être porté jusqu’à 70 % du coût de l’opération.

Entre 2019 et 2021, les aides en matière d’eau potable (travaux et études), versées par la collectivité dans le cadre du partenariat avec l’agence, ont représenté 8,76 M€, soit 66 % du montant total des dépenses (évaluées à 13,2 M€).

Graphique n° 9 : Aides attribuées par la collectivité de Corse en partenariat avec l’agence de l’eau



Source : Collectivité de Corse.

Parmi les opérations aidées, certains projets en eau potable comprennent des travaux de réhabilitation et d’amélioration des rendements permettant de réduire la pression de prélèvement sur les milieux et générer ainsi des économies d’eau. Selon l’Agence de l’eau :

- au titre du 10^{ème} programme, ces travaux ont permis de réaliser 3 millions de m³ d’économies d’eau, représentant un rythme annuel (500 000 m³), supérieur aux objectifs fixés par l’accord-cadre (100 000 m³ par an) ;
- Au titre du 11^{ème} programme, entre 2019 et 2021, selon les données issues du rapport à mi-parcours, les économies d’eau potentielles associées aux opérations programmées sont comprises entre 319 000 et 350 000 m³ sur trois ans, soit un rythme nettement inférieur à l’objectif fixé de 400 000 m³ par an.

Les aides versées par la collectivité peuvent être évaluées à près de 3 M€ entre 2019 et 2021. Dans ce cadre, le taux de participation moyen de la collectivité s'est élevé à 20 % de la dépense subventionnable, contre 70 % pour l'agence de l'eau, sur la base d'un taux de financement public ne pouvant excéder 90 %¹¹¹.

Par ailleurs, la collectivité est intervenue ponctuellement en matière d'eau potable en complément des participations de l'État au titre du PEI, qui par la 4^{ème} convention d'application 2017-2020, a également ciblé en priorité les opérations visant à traiter des situations de non-potabilité, de protection de la ressource, et de faible taux de rendement des réseaux.

6.3 Une sous-mobilisation et des retards dans l'utilisation des crédits

L'analyse des opérations aidées témoigne d'une sous-consommation des crédits et de retards importants dans la réalisation effective des travaux.

En 2018, au titre du 10^{ème} programme, seuls 24 M€ d'aides de l'agence avaient été versés sur les 91,2 engagés. En 2021, selon le bilan à mi-parcours du 11^{ème} programme, un quart des montants engagés entre 2019 et 2020 ont fait l'objet de paiement. La tendance est identique pour les montants versés par la collectivité.

Tableau n° 10 : Paiements effectués par la collectivité de Corse par rapport aux engagements au titre du partenariat avec l'agence de l'eau

<i>Années</i>	Montants engagé (en €)	Montants payés (en €)	Montants payés sur montants engagés (en %)
2017	8 634 211,20	3 268 969,83	38 %
2018	10 343 204,00	4 390 060,00	42 %
2019	1 299 433,00	400 735,88	31 %
2020	3 413 632,00	200 319,30	6 %
2021	7 824 545,00	228 025,80	3 %
TOTAL	31 515 025,20	8 488 110,81	27 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la collectivité.

¹¹¹ L'article L. 1111-10 du CGCT fixe en effet la participation minimale du maître d'ouvrage à 20 %, ramenée à 10 % les projets d'aides à l'eau et à l'assainissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les financements en matière de stockage et de transfert d'eau brute se concentrent sur les infrastructures en eau brute de la collectivité de Corse et sur l'aide à l'équipement des communes et leurs groupements en faveur des services publics d'adduction en eau potable et dans le domaine de l'assainissement des eaux usées.

Certaines opérations structurantes du programme 2006-2015 n'ont pas été mises en œuvre, sans que leur abandon soit documenté. D'autres opérations ont pris un retard important.

Le montant des investissements réalisés au cours de la période 2017-2021 est en dessous des objectifs prévus et ne mobilise pas les financements disponibles.

L'analyse des opérations aidées met en exergue une sous-consommation des crédits et des retards importants dans la réalisation effective des travaux, dont certains permettent de réduire efficacement les prélèvements sur les milieux et de générer des économies d'eau.

La chambre observe que l'exécution des programmes d'investissement est en constant décalage avec les engagements formulés dans les documents stratégiques, sans que les retards puissent s'expliquer par le manque de financements extérieurs.

7 DES MARGES DE MANŒUVRE IMPORTANTES

7.1 Des réseaux aux rendements médiocres

Selon les données de l'agence de l'eau¹¹², les travaux de réhabilitation des ouvrages d'eau potable ont permis de générer des économies d'eau importantes entre 2013 et 2018 (de l'ordre de 500 000 m³ par an, soit plus de 1 % des prélèvements consacrés à l'eau potable en 2019). Certains projets portant sur le service public de l'eau potable comprennent des travaux de réhabilitation et d'amélioration des rendements permettant de réduire la pression de prélèvement sur les milieux. La tendance est toutefois en baisse entre 2019 et 2021, atteignant au maximum 350 000 millions de m³ pour la période, résultats bien en deçà des objectifs fixés.

¹¹² Indicateur suivi par l'agence de l'eau dans le cadre de ses 10^{ème} et 11^{ème} programme d'intervention et communiqués lors des bilans (finaux et à mi-parcours) de ces programmes.

En 2019, selon les données SISPEA¹¹³, le rendement moyen des réseaux de distribution d'eau potable est de l'ordre de 72,7 % en Corse contre une moyenne nationale de 80,4 %. Ce taux est à comparer au seuil minimum de 85 % pour les réseaux d'eau potable fixé par le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012¹¹⁴. La situation masque des disparités importantes selon les collectivités¹¹⁵. En ce qui concerne les réseaux d'eau brute gérés par l'OEHC, les rendements moyens bruts plafonnent à 55 %¹¹⁶, avec de grandes disparités d'un territoire à l'autre.

Ces chiffres sont à prendre avec prudence car un nombre important de collectivités ne transmet pas les données relatives aux réseaux d'eau potable. En outre, les dispositifs de comptages d'eau brute agricole de l'OEHC présentent des défaillances importantes.

7.2 La tarification de l'eau agricole

En 2019, les prélèvements d'eau brute à destination de l'agriculture sont estimés à 58,3 millions de m³ chaque année contre 46,7 millions de m³ pour la transformation en eau potable. La politique de soutien de la collectivité de Corse aux agriculteurs date de 1995. Elle n'a pas fait l'objet d'adaptations.

En 1995, l'Assemblée de Corse a demandé à l'OEHC de consentir une réduction de moitié du prix de l'eau agricole en faveur des agriculteurs ayant conclu avec l'OEHC un plan d'apurement de leurs dettes. Dans les faits, cette diminution des tarifs a été généralisée un an plus tard à l'ensemble des agriculteurs et l'aide attribuée à l'office a été forfaitisée puis intégrée dans la subvention de fonctionnement versée par la collectivité à partir de 2001.

La politique perdure et le tarif agricole a conservé la même base (hors révisions annuelles et réajustements) contrevenant au principe de « l'eau paie l'eau¹¹⁷ », selon lequel les dépenses des collectivités doivent être équilibrées par les recettes perçues auprès des usagers. D'une manière générale, cette politique n'est pas de nature à assurer l'équité de la répartition de la charge financière entre les usagers et à inciter ces derniers à faire évoluer leurs comportements, à l'heure où la ressource est vulnérable.

¹¹³ Observatoire national des services d'eau et d'assainissement.

¹¹⁴ Si la valeur de 85 % n'est pas atteinte par le service, le rendement seuil est alors fixé à la somme d'un terme fixe égal à 65 et du cinquième de la valeur de l'indice linéaire de consommation.

¹¹⁵ Selon le tableau de bord à mi-parcours du SDAGE 2016, en 2017, parmi les collectivités qui ont déclaré leurs chiffres à l'agence de l'eau, 42 % n'atteignaient pas le niveau cible défini réglementairement (65 % à 85 % selon l'indice linéaire de consommation sur chaque réseau).

¹¹⁶ Selon les derniers chiffres communiqués par l'OEHC.

¹¹⁷ L'article L210-1 du code de l'environnement indique : Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques.

7.3 L'animation en faveur des projets de territoire pour la gestion de l'eau est insuffisante

En 2018, l'adoption du PBACC a marqué la première étape d'une prise de conscience sur la nécessité de mieux partager la ressource.

Le rapport du président du conseil exécutif de Corse annexé à la délibération du 25 octobre 2019 relative aux PTGE, soulignait que : « *[le] chantier d'élaboration et de mise en œuvre des PTGE est une des actions phares dans la réalisation du PBACC dans le domaine de l'eau. Il s'agit d'un exercice à mener dans des délais rapprochés et qui repose sur un travail d'animation et de concertation qui est à la fois crucial et structurant* ».

Peu après, dans sa délibération n°19/423 AC du 28 novembre 2019, la collectivité a confirmé devoir « *jouer un rôle moteur de l'ensemble de la démarche* » et que les PTGE seraient mis en œuvre sous l'autorité et l'animation de ses services. Cette même délibération a autorisé la création d'un programme budgétaire (3225) dédié à la mise en œuvre des actions du PBACC, dont 59 600 € sont consacrés aux missions d'appui à l'élaboration des PTGE.

Les annonces n'ont pas été suivies d'effets : le plan n'a fait l'objet d'aucun accompagnement auprès des élus des collectivités et groupements et aucune action concrète n'a été menée par la collectivité de Corse pour animer les démarches de projets sur les territoires. Le recrutement d'un agent affecté à l'animation des PTGE est intervenu début 2022.

Les moyens humains et en ingénierie mobilisés par la collectivité de Corse apparaissent insuffisants pour soutenir l'animation des PTGE dans les cinq microrégions identifiées comme prioritaires et les plus vulnérables à la disponibilité en eau, et a fortiori, dans l'ensemble des 13 territoires qui ont vocation à être couverts par un projet.

7.4 La nécessité de développer l'assistance technique aux collectivités

La majorité des actions en matière de politique de l'eau dépend des communes et de leur groupement. Ceux-ci disposent de moyens limités. Le faible taux de mutualisation et de transfert des compétences « eau et assainissement » aux EPCI accentue les difficultés. En 2019, seules les deux communautés d'agglomération et trois communautés de communes¹¹⁸, sur les 19 intercommunalités que compte la Corse, exerçaient les deux compétences.

¹¹⁸ Au total, les EPCI du territoire portent la compétence assainissement pour 70 % de la population, et la compétence eau potable pour 55 %. Source : Stratégie d'organisation des compétences locales en eau (SOCLE), document accompagnant le SDAGE 2022-2027.

Le 27 août 2019, une convention « relative au financement de l'assistance technique dans le domaine de la lutte contre la pollution, de l'alimentation en eau potable, de l'entretien et de la restauration des milieux aquatiques et des missions d'animation et d'évaluation territoriales », a été établie avec l'agence de l'eau au titre de son 11^{ème} programme d'intervention. La convention permet de bénéficier des aides de l'agence sur deux volets :

- l'assistance technique aux collectivités à proprement parler, en matière d'eau potable et d'assainissement, de GeMAPI et de protection des captages d'eau potable ;
- des « missions transversales » destinées à améliorer les connaissances et animer les démarches locales dans les trois domaines précités, ainsi que pour les PTGE.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les premières dépenses de la collectivité en la matière sont intervenues en 2020, pour un montant total de 0,9 M€ sur deux ans.

Tableau n° 11 : Assistance technique et missions transversales en faveur des communes et de leurs groupements

<i>Services</i>	Missions concernées	Montant 2020 (en €)	Montant 2021 (en €)
<i>SAT AEP Collectivité de Corse</i>	Assistance technique	140 404, 20	79 534, 00
	Missions transversales	59 332, 51	40 414, 00
<i>SAT Milieux Aquatiques de la collectivité de Corse</i>	Assistance technique	246 250, 01	271 636, 00
	Missions transversales	30 472, 62	21 665, 00
TOTAL		476 749,34	413 249,00

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les informations produites par la collectivité de Corse.

Face au retard pris dans l'exécution des opérations aidées par l'agence de l'eau et des actions prévues par le programme de mesures, la collectivité de Corse doit renforcer ses moyens d'action en faveur des communes et des EPCI, acteurs de la protection des ressources en eau, comme le prévoit l'article L. 3232-1-1 du CGCT.

L'ordonnateur précise que les moyens actuels de la collectivité de Corse ne permettent pas la généralisation d'un apport d'assistance technique aux communes et aux EPCI.

La chambre rappelle que les dispositions citées répondent à des objectifs de solidarité et d'aménagement du territoire, dirigés notamment vers les communes rurales et celles situées en zone de montagne. Il serait dommageable que ces communes ne bénéficient pas de la part de la collectivité de Corse d'un dispositif d'aide prévu par la loi.

Recommandation n° 8 : généraliser l'assistance technique aux communes et aux groupements, prévue par l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

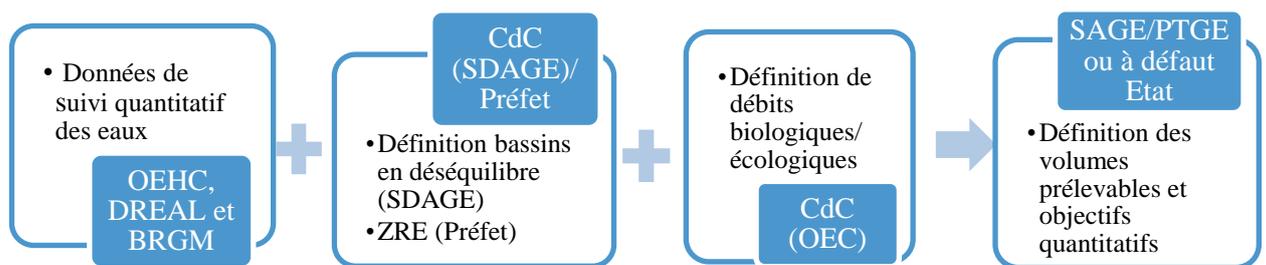
7.5 La production des connaissances : une démarche transversale à renforcer

Ainsi que le soulignent les différents documents de planification, le niveau des connaissances reste globalement insuffisant, aussi bien concernant l'état des milieux que les pressions qui s'y exercent.

La situation se traduit par un manque de fiabilité des données contenues dans les documents de planification : d'un SDAGE à l'autre, l'état de certaines masses d'eau est réévalué à la hausse ou à la baisse, remettant en cause une partie des constats et objectifs contenus dans les précédents documents¹¹⁹.

Par ailleurs, l'absence d'études sur les volumes prélevables globaux (EVPG) à l'échelle des bassins versants a constitué l'un des freins à la mise en œuvre des projets de territoire.

Schéma n° 2 : Acteurs intervenants dans l'élaboration des connaissances pour la définition d'objectifs quantitatifs



Source : Chambre régionale des comptes.

7.5.1 Un suivi quantitatif des masses d'eau à conforter

La collectivité de Corse apporte, via l'OEHC, son concours à l'amélioration des connaissances sur l'état des eaux, permettant de définir des objectifs quantitatifs.

Un service d'hydro-climatologie a été créé en 2016 au sein de l'office qui gère à ce jour un réseau de 17 stations hydrométriques. Depuis 2018, la cellule a intensifié son suivi des cours d'eau avec la création de sept nouvelles stations.

¹¹⁹ 12 masses d'eau en bon état écologique ont ainsi été déclassées entre 2015 et 2021. De même, une masse souterraine supplémentaire a été déclarée en mauvais état quantitatif (alluvions des fleuves côtiers de la plaine orientale). Le bilan effectué par les documents d'accompagnement de l'évaluation SDAGE 2022-2027 précise : « L'analyse de l'évolution des méthodes d'évaluation et des données de base prises en compte explique en grande partie que l'état n'évolue pas aussi rapidement que souhaité » « le nombre de rejet et de prélèvement pris en compte [étant] plus importants que lors de l'évaluation précédente en 2013 [...] l'état des masses d'eau a pu être revu à la baisse [...] sans qu'il y ait eu en fait de dégradation par une nouvelle activité ni d'amplification de la pression exercée par une activité existante ».

Depuis 2021, le réseau de suivi des eaux superficielles de l'OEHC et de la DREAL couvre l'ensemble des bassins versants préalablement identifiés dans le SDAGE 2016-2021 pour un suivi hydrologique tendanciel et/ou quantitatif des débits.

Néanmoins, le réseau de mesure doit encore être étendu pour combler le sous-équipement des cours d'eau constaté en Corse. Le rapport du Cerema relatif à l'analyse des effets du changement climatique en Corse, paru en mars 2021, met en lumière le manque d'équipement en limnigraphes des cours d'eau de l'île (seulement 20 pour 50 cours d'eau).

7.5.2 L'absence de diagnostics précis au niveau des bassins-versants, point de départ des démarches de concertation

La réalisation de diagnostics à l'échelle des territoires est complexe et impose plusieurs démarches préalables, notamment la définition de débits minimaux biologiques (DMB), permettant de quantifier les besoins des « milieux ».

Désormais, l'approche statistique est privilégiée et la définition de débits écologiques¹²⁰ ne sera entreprise que sur les cours d'eau identifiés par les PTGE.

En parallèle, les diagnostics à l'échelle locale, et notamment, les études d'évaluation des volumes prélevables (EVPG), peinent à émerger en Corse. Une seule action a été engagée dans le cadre du SAGE de l'étang de Biguglia, avec l'appui du BRGM, pour l'hydrosystème du Bevincu (rivière et aquifère). Alors que des objectifs quantitatifs devaient être définis au plus tard fin 2015¹²¹, l'étude préalable n'a été engagée qu'en 2016. Ses conclusions devraient bientôt être rendues publiques.

Pour les masses d'eau souterraines, des efforts plus importants ont été entrepris. Dans le cadre d'une étude transversale confiée au BRGM, dix nappes ont fait l'objet d'une définition des niveaux piézométriques de référence, dont les conclusions seront prochainement rendues publiques. Une deuxième phase concernant sept autres nappes alluviales a été lancée en juillet 2022.

Le faible nombre de diagnostics engagés révèle une difficulté à mobiliser les acteurs pour la production de connaissances. La création de partenariats avec le monde scientifique et l'Université de Corse serait une première étape permettant de mieux appréhender les milieux et les spécificités de la ressource en Corse.

7.5.3 Des retards dans la réalisation d'études et d'outils à l'échelle du bassin

En 2019, la collectivité de Corse a prévu de porter directement plusieurs études et chantiers transversaux préconisés par le PBACC à l'échelle du bassin. Les montants alloués se sont élevés au total à 490 000 € et font l'objet d'une participation de l'agence de l'eau de 50 % du coût HT. A ce jour, seuls deux des cinq chantiers ont été engagés.

¹²⁰ Débits qui englobent les DMB mais aussi des débits « acceptables », déterminés à une fréquence mensuelle et non instantanée, à l'échelle du bassin et non d'un ouvrage.

¹²¹ Il s'agissait d'une demande explicite du comité de bassin de Corse, dans sa séance du 2 octobre 2011 portant avis sur le projet de SAGE de l'étang de Biguglia.

Tableau n° 12 : Chantiers prévus pour la mise en œuvre du PBACC (volet amélioration des connaissances) en 2019

<i>Chantiers collectivité de Corse approuvés en 2019</i>	AP en € TTC	Echéance cible PBACC	Paielements à ce jour en € TTC
<i>Etat des lieux de la ressource en eau souterraine de Corse</i>	230 400	2021	184 320
<i>Etude d'opportunité de la désalinisation</i>	100 000	2019	Non engagé
<i>Etude cout/bénéfices de la REUT</i>	70 000	2022	19 032
<i>Inventaire des techniques innovantes et filières à réorganiser</i>	50 000	2020	Non engagé
<i>Prestations d'appui SIGEC</i>	40 000	2022	Non engagé
Total	490 400		

Source : Délibération n° 19/423 AC du 28 novembre 2019 relative à la mise en œuvre du PBACC

L'état des lieux de la ressource en eau souterraine a été lancée en 2020 dans le cadre d'une convention établie avec le BRGM. Les résultats sont attendus courant 2022. La réalisation d'un premier diagnostic des opportunités de réutilisation des eaux usées traitées (REUT) a fait l'objet d'un marché de prestations intellectuelles notifié le 18 juin 2021. Les premières conclusions ont été présentées lors du comité de bassin du 4 mai 2022.

Les trois autres actions, préconisées depuis 2018, n'ont pas encore été engagées. En particulier, le projet de créer un système partenarial d'information et de gestion des eaux de Corse (SIGEC), piloté par la collectivité, devrait être lancé en 2022, avec l'objectif de consolider les données sur les milieux aquatiques.

En 2020 et 2021, la collectivité et ses offices ont engagé d'importantes campagnes de communication à destination du grand public, afin de sensibiliser à la sécheresse et aux bonnes pratiques¹²². Sur les deux ans, l'achat d'outils et d'espaces publicitaires a représenté près de 60 000 euros et la campagne a été fortement relayée sur les réseaux sociaux¹²³.

Nonobstant ces efforts de communication, il appartient à la collectivité de renforcer son action en matière de production des connaissances sur les trois volets identifiés ci-avant.

Recommandation n° 9 : renforcer la production de connaissances sur l'état des milieux ainsi que sur les pressions qui s'y exercent afin de fiabiliser les données contenues dans les documents de planification.

¹²² « L'acqua hè a nostra ricchezza, risparemula ». « L'eau est notre richesse, préservons-la ».

¹²³ La collectivité rapporte qu'en 2021, la publication sponsorisée par Facebook et Instagram a été vue près de 364 000 fois par près de 125 000 personnes différentes, auxquelles s'ajoutent plus de 28 000 vues des publications non sponsorisées sur les réseaux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les actions menées pour préserver la ressource restent insuffisantes, à l'instar des programmes de travaux de réhabilitation des ouvrages d'eau potable qui ont permis de générer des économies d'eau, mais ne sont pas suivis d'une action volontariste pour améliorer le rendement des réseaux d'eau brute et d'eau potable, qui restent en dessous de la moyenne nationale.

Le taux de réalisation des actions reprises dans le programme pluriannuel de mesures est faible.

Plusieurs marges de progrès sont identifiées. À l'échelle des territoires, l'animation par la collectivité de Corse pour la mise en œuvre des projets territoriaux de gestion de l'eau est indispensable, de même que l'assistance technique aux communes, à leur groupements, compétents en matière d'eau potable et d'assainissement, ainsi qu'aux EPIC, lesquels sont insuffisamment structurés pour la plupart d'entre eux pour répondre à des enjeux complexes.

Les prélèvements en eau brute à destination de l'eau agricole excèdent de plus de 10 millions de m³ ceux destinés à la potabilisation (58,3 millions de m³ contre 46,7 millions de m³ en 2019). La tarification appliquée est inchangée, dans sa structure, depuis une trentaine d'années. Elle contrevient au principe « l'eau paie l'eau ».

Le niveau des connaissances reste insuffisant, tant en ce qui concerne l'état des milieux que sur les pressions qui s'y exercent, ce qui n'est pas sans conséquence sur la fiabilité des données contenues dans les documents de planification. Ces approximations freinent l'identification des actions à mener sur les territoires, dans un contexte qui évolue de manière défavorable pour au moins cinq d'entre eux.

8 CONCLUSION

Des territoires vulnérables et une animation locale insuffisante

Jusqu'en 2021, le SDAGE n'identifie pas de bassins en déséquilibre quantitatif, permettant d'inciter la mise en œuvre d'actions à l'échelle locale. La planification se résume à l'existence des commissions locales de l'eau, chargée d'élaborer et de suivre les deux SAGE qui couvrent 10 % du territoire. Aucun projet de territoire pour la gestion de l'eau n'a été mis en place alors que la collectivité de Corse a approuvé les modalités de leur mise en œuvre en octobre 2019.

La faible structuration des maîtres d'ouvrages locaux (intercommunalités) conjuguée au manque d'animation par la collectivité expliquent en partie les retards pris dans l'élaboration d'une planification locale efficace et adaptée.

Par ailleurs, la production des connaissances reste insuffisante, tant en ce qui concerne l'état des milieux que sur les pressions qui s'y exercent.

Un programme d'investissement aidé, dont les réalisations sont en-deçà des objectifs

Le montant des investissements réalisés au cours de la période 2017-2021 n'atteint pas les objectifs prévus. L'examen des opérations montre une sous-consommation des crédits et des retards importants dans la réalisation des travaux, dont certains permettent de réduire efficacement les prélèvements sur les milieux et de générer des économies d'eau.

L'exécution des programmes d'investissement est en constant décalage avec les engagements formulés dans les documents stratégiques, sans que les écarts s'expliquent par le manque de financements extérieurs.

Une programmation portée par l'OEHC, en contradiction avec le SDAGE 2022-2027

La collectivité s'appuie sur l'office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC), établissement créé par la loi, sans qu'un pilotage concerté soit apparent. Le schéma hydraulique « Acqua Nostra 2050 », préparé par l'office, et adopté en juillet 2020 par l'Assemblée de Corse, est en contradiction avec les objectifs stratégiques contenus dans le SDAGE 2022-2027.

Le plan de financement, d'un montant de 600 M€, intègre la modernisation et la mise aux normes des barrages gérés par l'OEHC, travaux qui ne relèvent pas de la gestion des ressources en eau mais de la mise en sécurité des ouvrages. Le diagnostic permettant de déterminer les besoins de stockage des eaux superficielles s'appuie sur des données contestables.

Des résultats modestes et des pistes d'amélioration

Les travaux qui permettent de générer des économies d'eau significatives, ne sont pas suivis d'une action volontariste pour améliorer le rendement des réseaux d'eau brute et d'eau potable, dont les performances restent en dessous de la moyenne nationale.

La chambre maintient que l'assistance technique due aux communes et à leur groupements, compétents en matière d'eau potable et d'assainissement, ainsi qu'aux EPCI, peu structurés pour la plupart d'entre eux pour répondre à des projets complexes, doit être mise en œuvre.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le cadre juridique et institutionnel de la politique de l'eau en Corse.....	71
Annexe n° 2. Composition du comité de bassin	79
Annexe n° 3. Glossaire	81

Annexe n° 1. Le cadre juridique et institutionnel de la politique de l'eau en Corse

1. Le contexte réglementaire européen et national

1.1. Les lois sur l'eau

En France, la politique de l'eau est fondée sur quatre grandes lois et encadrée par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE).

Depuis 1964¹²⁴, le territoire métropolitain est divisé en six bassins hydrographiques¹²⁵. Chaque bassin est doté :

- d'un comité de bassin, instance de concertation qui élabore la politique de l'eau et est consulté sur l'opportunité des travaux et aménagements envisagés dans le bassin ;
- d'une agence de l'eau, établissement public de l'État chargé d'exécuter et financer cette politique via un programme pluriannuel d'interventions. Pour ce faire, elle perçoit des redevances auprès des usagers.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a instauré les schémas directeurs d'aménagement de gestion des eaux (SDAGE). Elaborés par les comités de bassin, ces documents fixent pour six ans les orientations permettant d'atteindre les objectifs de gestion équilibrée de la ressource et ceux de qualité et de quantité des eaux au niveau du bassin. Selon le même principe, des schémas d'aménagement de gestion des eaux (SAGE) peuvent être institués à l'échelle des bassins versants et sous-bassins¹²⁶.

La directive-cadre sur l'eau (DCE), adoptée le 23 octobre 2000 et transposée par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, constitue le cadre de référence de la politique de l'eau. La loi introduit l'obligation pour les états membres de parvenir au bon état de toutes les masses d'eau d'ici 2015, objectifs auxquels les SDAGE doivent contribuer.

L'évaluation de l'état des masses d'eau repose sur des paramètres spécifiques, écologiques et chimiques pour les eaux de surface, chimiques et quantitatifs pour les eaux souterraines. Si le délai ne peut être respecté, un report d'échéance est autorisé jusqu'en 2021, voire 2027.

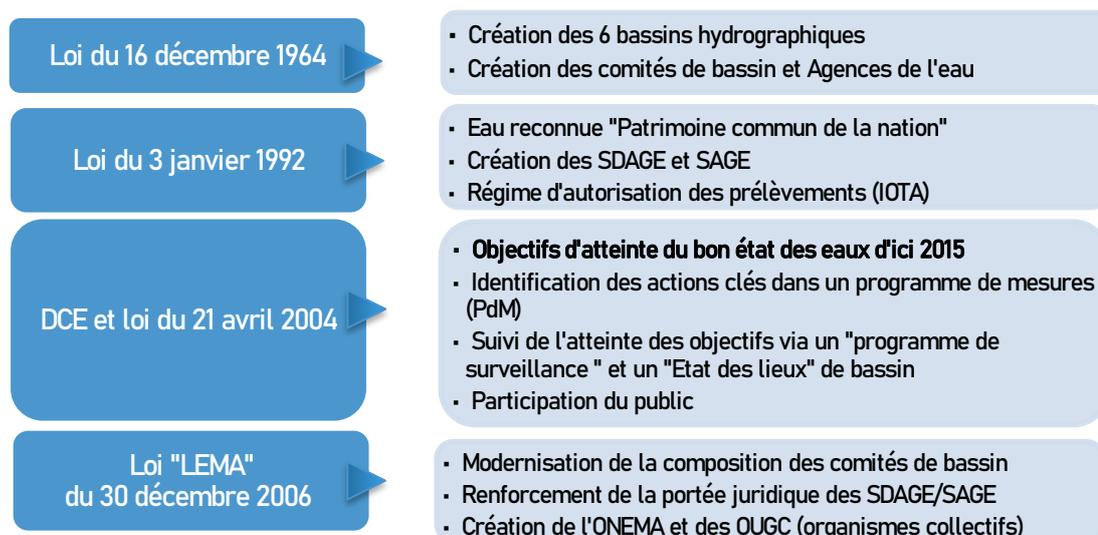
En 2006, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) rénove et modernise l'ensemble de la politique de l'eau¹²⁷. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), qui deviendra en 2019 l'Office français de la biodiversité (OFB), est créé et intervient dans la connaissance et l'appui à la police de l'eau.

¹²⁴ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution.

¹²⁵ Les bassins hydrographiques sont des territoires cohérents d'un point de vue hydrologique. Ils correspondent généralement au bassin-versant (surface d'alimentation d'un cours d'eau) d'un grand fleuve.

¹²⁶ Les sous-bassins sont une subdivision des bassins-versants, correspondant à la surface d'alimentation de chacun des affluents se jetant dans le cours d'eau principal.

¹²⁷ La loi modernise la composition des comités de bassin, renforce la portée juridique des SDAGE et SAGE et améliore la gestion des prélèvements. Elle instaure une gestion collective de l'eau en agriculture, avec la création des organismes uniques de gestion collective (OUGC) dans les secteurs en tension (les zones de répartition des eaux ZRE).

Schéma n° 1 : Les principales lois sur l'eau

Source : Chambre régionale des comptes.

L'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)¹²⁸ introduit un nouvel outil de concertation à l'échelle locale, en faveur de la gestion quantitative. Les PTGE permettent de définir une répartition des prélèvements par usage et d'atteindre un équilibre entre les ressources disponibles et les besoins, en respectant les écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant.

1.2. Les documents d'objectifs nationaux

Avec les préoccupations liées au changement climatique, plusieurs objectifs ont été définis au niveau national. La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 et son décret d'application du 27 janvier 2012 fixent notamment un seuil de rendement minimum de 85 % pour les réseaux d'eau potable. Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), adopté en 2011, fixe l'objectif d'une diminution de 20 % des prélèvements d'eau sur le milieu, hors stockage hivernal, d'ici 2020. Plus récemment, en 2019, le second volet des Assises de l'eau dédié au climat et au grand cycle de l'eau définit plusieurs axes ambitieux, parmi lesquels :

- réduire les prélèvements d'eau de 10 % en 5 ans et de 25 % en 15 ans ;
- élaborer au moins 50 projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) d'ici 2022 et 100 d'ici 2027 ;
- tripler le volume d'eaux non conventionnelles utilisées d'ici 2025 ;
- doubler d'ici 2030 la superficie de milieux humides relevant des aires protégées ;
- généraliser les SAGE d'ici 2025.

¹²⁸ Instruction qui remplace celle du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution.

Les conclusions du « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique » lancé le 28 mai 2021, rendues publiques le 2 février 2022, réaffirment le principe d'étendre le recours aux PTGE en en faisant un préalable à toute construction nouvelle d'ouvrage de stockage ou de retenue.

2. La politique de l'eau en Corse : un cadre à plusieurs acteurs

2.1. La compétence élargie de la collectivité de Corse

Depuis la loi du 22 janvier 2002¹²⁹, la Corse constitue un bassin hydrographique, au sens des articles L. 212-1 à L. 212-6 du code de l'environnement. Ce bassin a la particularité de correspondre à la circonscription administrative de la collectivité de Corse. Il reste cependant rattaché à l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

Selon l'article 26 de la loi, codifié à l'article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales, il appartient à la collectivité de Corse de mettre en œuvre « une gestion équilibrée de la ressource en eau ». À ce titre, elle exerce des missions étendues, attribuées en métropole aux agences de l'eau et aux préfets coordonnateurs de bassin.

En matière de planification, la collectivité assure un rôle d'impulsion en engageant et en approuvant le SDAGE. Elle adopte également le plan de bassin d'adaptation au changement climatique (PBACC).

Pour élaborer ces documents et en suivre la mise en œuvre, le comité de bassin de Corse est créé, il est présidé par le président du conseil exécutif de Corse. L'Assemblée de Corse en fixe la composition et les règles de fonctionnement. Le premier SDAGE spécifique à la Corse a été adopté en 2009, pour la période 2010-2015.

En application de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales, l'Assemblée de Corse est par ailleurs chargée d'adopter le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), qui fixe les priorités de développement de la Corse à long terme, et notamment les orientations en matière d'implantation des infrastructures et ouvrages hydrauliques.

L'Assemblée de Corse est compétente à l'échelle des sous-bassins ou groupement de sous-bassins, pour créer et fixer la composition et les règles de fonctionnement des commissions locales de l'eau (CLE). Ces instances sont chargées d'élaborer et suivre les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), déclinaison du SDAGE au niveau local, qui font également l'objet d'une approbation par l'Assemblée de Corse.

Le pilotage des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)¹³⁰ relève aussi de la collectivité de Corse. Ces projets ont vocation à supplanter les SAGE pour la déclinaison de la politique de l'eau sur le territoire.

Par ailleurs, la loi de 2002 confirme les compétences de la collectivité de Corse dans le domaine des infrastructures hydrauliques. L'article L. 4424-25 du CGCT précise que la collectivité de Corse, par l'intermédiaire de son Office d'Équipement Hydraulique (OEHC) « en assure l'aménagement, l'entretien, la gestion et, le cas échéant, l'extension ».

¹²⁹ Loi n°2002-92 relative à la Corse.

¹³⁰ Cf. Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative aux projets de territoire pour la gestion de l'eau.

L'OEHC, intervenant pour le compte de la collectivité de Corse, assure notamment une mission de production d'eau agricole et fournit à plusieurs collectivités de l'eau brute, voire potable, à des fins de distribution aux usagers.

La collectivité de Corse apporte une assistance technique et financière aux communes et à leurs groupements dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement et de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GeMAPI).

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la collectivité exerce de plein droit les compétences que les lois attribuent aux départements et aux régions, et en particulier, leur mission d'aide et d'assistance aux communes rurales¹³¹. Cette mission se traduit par l'existence de différents services :

- le service d'assistance technique et d'exploitation des stations d'épuration (SATESE), confié à l'OEHC ;
- le service d'assistance technique à l'eau potable (SATEP) ;
- le service d'assistance technique aux milieux aquatiques (SATEMA).

2.2. Les prérogatives des services de l'État

La collectivité de Corse partage des responsabilités avec les services de l'État pour la mise en œuvre des documents de planification et l'atteinte des objectifs environnementaux.

Le préfet de Corse, préfet coordonnateur de bassin¹³², arrête, après avis du comité de bassin, le programme de mesures (PdM)¹³³, qui recense les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs du SDAGE. Il élabore le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). En 2016, il a approuvé la « stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau » (SOCLE), désormais annexée au SDAGE.

¹³¹ Au titre notamment des articles L. 3232-1-1, L. 3232-1 et R. 3232-1 et suivants du CGCT (aide à l'équipement rural et assistance technique).

¹³² Aux termes de l'article L. 213-7 du code de l'environnement, « Dans chaque bassin, le préfet de la région où le comité de bassin a son siège anime et coordonne la politique de l'Etat en matière de police et de gestion des ressources en eau ». Selon l'article R. 213-14 du code de l'environnement, le préfet coordonnateur de bassin constitue l'autorité administrative prévue aux articles L. 212-2 et suivants du même code.

¹³³ En l'absence de dispositions distinctes dans le CGCT, les dispositions de l'article L. 219-9 du code de l'environnement s'appliquent également au bassin de Corse.

L'exercice du pouvoir de police de l'eau est du ressort des services de l'État. Ces derniers instruisent les demandes relatives aux « installations, ouvrages, travaux et activités » (IOTA) et aux « installations classées protection de l'environnement » (ICPE) susceptibles d'avoir un impact sur les milieux aquatiques. Les rejets et les prélèvements en eau douce font notamment l'objet d'un régime de déclaration ou d'autorisation spécifique¹³⁴. En outre, le préfet encadre les études d'évaluation des volumes prélevables et approuve la répartition de ces volumes par usage. Il dispose également de pouvoirs¹³⁵ de « gestion de crise ».

Des « Missions Interservices de l'Eau et de la nature » (MISEN), composées des services de l'État, dont des membres de l'Office Français de la biodiversité (OFB), coordonnent les contrôles de police et déclinent le programme de mesures à l'échelle du département.

2.3. Des champs d'intervention partagés

Les règles de fonctionnement du comité de bassin sont fixées par la collectivité de Corse, l'agence de l'eau en assure le secrétariat en collaboration avec les services de la collectivité. Les membres du secrétariat technique du comité, la collectivité de Corse, l'agence de l'eau et la DREAL sont associés à l'élaboration des différents documents de planification (SDAGE, PBACC) et d'exécution (programme de mesures, tableaux de bord).

L'assistance financière aux collectivités, dévolue à la collectivité de Corse, a lieu en partenariat avec l'agence de l'eau. L'État participe aussi au financement de certains projets via le PEI (programme exceptionnel d'investissement) pour la Corse et le PTIC (plan de transformation et d'investissement pour la Corse) qui lui a succédé en 2021.

La double compétence des services de l'État et de la collectivité de Corse est également présente dans le domaine du suivi des masses d'eau et de la production de connaissances sur les milieux. Selon les articles L. 219-9 et R. 212-22 du code de l'environnement, le préfet établit un programme de surveillance de l'état des eaux, qui a pour objet de suivre et contrôler les masses d'eau, notamment celles risquant de ne pas atteindre les objectifs de bon état. Sur le volet quantitatif, ce programme s'appuie sur les données fournies par un réseau de partenaires, gestionnaires de réseau, que sont la DREAL, l'OEHC et le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières).

Depuis 2017¹³⁶, la DREAL a transféré à l'OEHC la maîtrise d'ouvrage d'une grande partie des stations hydrométriques, avec pour vocation principale le suivi des étiages, tandis que la DREAL a conservé le réseau des stations visant en priorité à prévenir les inondations.

¹³⁴ Selon l'article R. 214-1 du code de l'environnement, les principaux prélèvements sont soumis à déclaration dès lors que le volume total prélevé dépasse 10 000 m³ par an, et à autorisation lorsque le volume est égal ou supérieur à 200 000 m³ par an.

¹³⁵ Ces pouvoirs ont récemment été précisés par décret n° 2021-795 du 23 juin 2021 relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse. En période de sécheresse, il lui appartient de prendre les mesures de restriction de la consommation qui s'imposent.

¹³⁶ Depuis le 1^{er} septembre 2017, par une convention relative à l'amélioration de la connaissance quantitative des ressources en eau sur la région Corse, signée entre la DREAL et la collectivité de Corse, OEHC le 11 juillet 2017.

Au travers des informations dont il dispose sur le débit des cours d'eau et les volumes prélevés, l'Office participe aux comités ressource en eau (ex comités sécheresse), instances de concertation préalables à l'adoption de mesures de restrictions et chargées d'exercer une veille sur la situation hydrologique. Ces instances se réunissent sous la coprésidence du préfet et du président de l'OEHC.

La collectivité de Corse porte par ailleurs, avec l'appui de l'agence de l'eau et des services de l'État, plusieurs études visant à améliorer les connaissances sur les milieux et les solutions alternatives.

La répartition des compétences**Tableau n° 1 : Répartition des compétences dans le domaine de l'eau en Corse**

<i>Domaine</i>	<i>Collectivité de Corse</i>	<i>Services de l'Etat</i>	<i>Agence de l'eau</i>
<i>INSTANCES DE CONCERTATION</i>	Comité de bassin et CLE : Création Règles de fonctionnement Secrétariat Participation	Participation aux différentes instances (via des membres désignés et le secrétariat technique)	Comité de bassin : Secrétariat Dépenses
<i>PLANIFICATION</i>	Approbation SDAGE, SAGE, PBACC, PTGE	Approbation SOCLE, PdM	Adoption du programme pluriannuel d'interventions Appui à l'élaboration des autres documents
<i>FINANCEMENTS</i>	Aides aux zones rurales Cofinancement de projets avec Agence de l'eau	Participation via PEI / PTIC	Cofinancement avec la collectivité de Corse dans le cadre du programme pluriannuel d'interventions Participation via PEI assainissement
<i>POLICES DE L'EAU</i>		Police administrative et judiciaire	
<i>SUIVI DES EAUX</i>	OEHC : suivi de stations hydrométriques pour l'analyse des débits de cours d'eau	Responsables du programme de surveillance des eaux Suivi des stations hydrométriques pour la prévention des crues	
<i>EQUIPEMENTS HYDRAULIQUES</i>	Collectivité de Corse / OEHC : aménagement et gestion	Contrôles des ouvrages (sécurité, débit réservé)	
<i>ASSISTANCE TECHNIQUE AUX COLLECTIVITES</i>	Collectivité de Corse / OEHC : SATEP, SATESE		

Source : Chambre régionale des comptes.

Tableau n° 2 : Répartition des compétences au sein du bassin de Corse

<i>Domaine</i>	Bassin de Corse	Autres bassins métropolitains
FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE CONCERTATION	Collectivité de Corse Agence de l'eau (pour le secrétariat du comité de bassin conjoint avec la collectivité de Corse)	Préfet coordonnateur / DREAL Agence de l'eau (pour le secrétariat du comité de bassin)
APPROBATION PLANIFICATION*	Collectivité de Corse : SDAGE, SAGE, PBACC, PTGE, SOCLE Préfet : PdM	Préfet : SDAGE, SAGE, PBACC, PTGE, PdM
FINANCEMENTS	Agence de l'eau et collectivité de Corse	Agence de l'eau, en partie conseils régionaux et départementaux
POLICES DE L'EAU	MISEN, DDTM, DREAL, OFB	MISEN, DDTM, DREAL, OFB
SUIVI QUANTITATIF DES EAUX	Préfet, DREAL, OEHC et BRGM	Préfet, DREAL et BRGM
EQUIPEMENTS HYDRAULIQUES	Collectivité de Corse / OEHC, EDF	Sociétés d'aménagement régional, Associations syndicales autorisées, Sociétés privées, CNR, EDF...
ASSISTANCE TECHNIQUE AUX COLLECTIVITÉS	Collectivité de Corse / OEHC : SATEP, SATESE	Conseils départementaux

* Après avis ou adoption (selon les cas) par les instances de concertation

Source : Chambre régionale des comptes.

Annexe n° 2. Composition du comité de bassin

Tableau n° 3 : Délibérations de l'Assemblée de Corse fixant la composition du comité de bassin sur la période 2017-2022 et arrêtés de désignation du président du Conseil exécutif

Délibérations de l'Assemblée de Corse relatives à la composition du comité			Arrêtés du président du conseil exécutif portant désignation des membres du comité		
Date de la délibération	N° de la délibération	Objet de la délibération	Date de l'arrêté	N° de l'arrêté	Objet de l'arrêté
28/05/2009	09/093 AC	Passage de 36 à 40 membres Modifications du fonctionnement suite aux élections territoriales	29/03/2016 15/02/2017	1600674 CE 1701117 CE	Nominations suite aux élections territoriales pour un mandat de 6 ans (jusqu'au 29 mars 2022) Remplacement d'un membre
22/09/2017	17/293 AC	A compter de 2018, passage à 45 membres avec : -Intégration des acteurs de la biodiversité (loi du 8 août 2016) -Prise en compte de la loi NOTRe (nouveaux périmètres EPCI et collectivité de Corse)	15/02/2018 28/02/2018 26/06/2018 26/02/2019 02/07/2019 28/04/2020 15/09/2020 15/12/2020 23/02/2021	180808 CE 180902 CE 18/142 CE 19/043 CE 19/374 CE 20/1174 CE 20/1466 CE 20/1850 CE 21/1945 CE	Remplacement d'un membre Désignations suite à résultats des élections territoriales (suite à la fusion de la collectivité de Corse en 2018) Remplacement de membres Nouvelles désignations suites à élections municipales
30/04/2021	21/094 AC	Prise en compte de l'article 134 de la loi Asap du 7 décembre 2020 sur la parité Hommes-Femmes	31/08/2021	21/080 CE	Modification des membres suite à élections territoriales
10/12/2021	21/242 CP (commission permanente de l'AC)	A compter du 1er janvier 2022 : rééquilibrage des collèges et élargissement à de nouveaux acteurs : passage à 50 membres	26/10/2021 08/03/2022	21/283 CE 22/084 CE	Remplacement d'un membre Nominations pour un nouveau mandat de 6 ans

Source : Chambre régionale des comptes à partir des délibérations et arrêtés transmis par la collectivité de Corse.

Tableau n° 4 : Composition du comité de bassin de Corse fixée par délibérations 2018-2022

Composition de 2018 à 2021 (délibération n°17/293 AC)	Nb	Composition à compter de 2022 (délibération n°21/242 AC)	Nb
1. Collectivités et leurs groupements	18	1. Collectivités et leurs groupements	18
Collectivité de corse	9	Collectivité de corse (dont 3 représentants des offices : OEHC, OEC, ODARC)	10
Représentants désignés par les associations des maires et présidents des communautés de communes	5	Représentants désignés par les associations des maires et présidents des communautés de communes	6
Communautés d'agglomération	2	Communautés d'agglomération	2
Parc naturel régional de Corse	1	Parc naturel régional de Corse	1
Représentant désigné par l'association corse des élus de montagne : collectivité du comité de massif	1	Représentant désigné par l'association corse des élus de montagne : collectivité du comité de massif	1
2. Usagers et personnalités compétentes	18¹³⁷	2. Usagers et personnalités compétentes	20
EDF et Entreprise de distribution d'eau	2	EDF et Entreprises de distribution d'eau (+ OEHC)	3
Chambres régionales d'Agriculture - Commerce et de l'Industrie - de Métiers de Corse	3	Chambres régionales d'Agriculture - Commerce et de l'Industrie - de Métiers de Corse	3
Associations agréées de protection de la nature et de défense de l'environnement	2	Associations agréées de protection de la nature et de défense de l'environnement	2
Fédération interdépartementale des associations de pêche et de pisciculture	1	Fédération interdépartementale des associations de pêche et de pisciculture	1
Fédération régionale des coopératives agricoles corses	1	Fédération régionale des coopératives agricoles corses	1
Conservatoire d'espaces naturels de Corse	1	Conservatoire d'espaces naturels de Corse	1
Office de l'environnement de la Corse (OEC), dont Parc naturel marin du Cap Corse et de l'Agriate	2	Parc naturel marin du Cap Corse et de l'Agriate	1
Conseil nautique régional	1	Fédération des industries nautiques	1
Agence du tourisme de la Corse	1	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Corse	1
Office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC)	1	Université de Corse	1
Office de développement agricole et rural de Corse (ODARC)	1	Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse	1
Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE)	1	Associations de défense des consommateurs	1
		Interbio Corse	2
		Centre régional de la propriété forestière	1
3. Personnes qualifiées ou socio professionnels désignés par moitié par la collectivité de Corse et par moitié par le préfet de Corse	9	3. Personnes qualifiées ou socio professionnels désignés par moitié par la collectivité de Corse et par moitié par le préfet de Corse	10
Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse	1	Directeur de l'OEHC ou son représentant	1
Université de Corse	1	Directeur de l'OEC ou son représentant	1
Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Corse	1	Directeur de l'ODARC ou son représentant	1
Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction	1	Directeur de l'AUE ou son représentant	1
Représentant de la délégation interrégionale de l'AFB	1	Directeur de l'ATC ou son représentant	1
Préfet de Corse et représentants désignés par lui	4	Préfet de Corse et représentants désignés par lui	5

* En bleu : les nouveaux membres ou membres déplacés d'un autre collège.

Source : Chambre régionale des comptes à partir des délibérations de l'Assemblée de Corse.

¹³⁷ La délibération n° 17/293 présente certaines erreurs de rédaction. 44 membres sont listés, alors que l'article 1^{er} de la délibération prévoit que le comité de bassin est composé de 45 membres.

Annexe n° 3. Glossaire

AEP :	Alimentation en eau potable
BNPE :	Banque nationale des prélèvements en eau
BRGM :	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CLE :	Commission locale de l'eau
DCE :	Directive-cadre sur l'eau
DREAL :	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
ESA :	Espaces stratégiques agricoles
GeMAPI :	Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations
ICPE :	Installations classées protection de l'environnement
IOTA :	Installations, ouvrages, travaux et activités
MISEN :	Missions Interservices de l'Eau et de la nature
MOA :	Maitrise d'ouvrage
MOE :	Maitrise d'œuvre
ODARC :	Office du développement agricole et rural
OEHC :	Office d'équipement hydraulique de Corse
OFB :	Office français de la biodiversité
PADDUC :	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PBACC :	Plan de bassin d'adaptation au changement climatique
PdM :	Programme de mesures
PEI :	Programme exceptionnel d'investissement
PTIC :	Plan de transformation et d'investissement pour la Corse
PTGE :	Projet de territoire pour la gestion de l'eau
SAGE :	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR :	Société d'aménagement régional
SATEMA :	Service d'assistance technique aux milieux aquatiques
SATEP :	Service d'assistance technique à l'eau potable
SATESE :	Service d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration
SDAGE :	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIGEC :	Système d'information et de gestion des eaux de Corse
SIVOM :	Syndicat intercommunal à vocation multiple

SOCLE : Stratégie d'organisation des compétences locales en eau



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Les publications de la chambre régionale des comptes Corse
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-corse

Chambre régionale des comptes Corse

Quartier de l'Annonciade

CS 60305

20297 Bastia Cedex

adresse mél. : corse@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-corse