



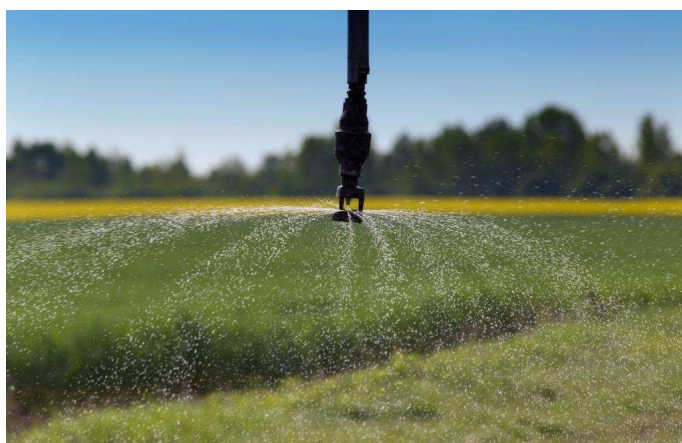
Les bonnes feuilles de l'IGA

Les associations syndicales autorisées (ASA) en hydraulique agricole

Rapport n° : 15093-14114-01

Dans la foulée du rapport du député Philippe MARTIN sur la gestion quantitative de l'eau, le rapport sur les associations syndicales autorisées (ASA) intervenant en hydraulique agricole récapitule les points forts et les faiblesses de ces organismes, groupements de propriétaires ayant la qualité d'établissement public administratif. Si les ASA jouent un rôle précieux et important dans l'irrigation, essentiellement dans les régions méridionales, elles sont confrontées à des difficultés tenant à leur nombre d'adhérents souvent modeste, à la faiblesse de leurs moyens, au grignotage de leur périmètre par l'urbanisation.

Pour permettre de mieux gérer leurs missions d'intérêt général, une mission composée de l'inspection générale de l'administration, du conseil général de l'environnement et du développement durable, et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux a formulé 17 recommandations. Celles-ci portent sur la restructuration des associations syndicales au moyen de plans d'actions applicables dans chaque département, sur un meilleur accès aux financements publics, et sur une meilleure intégration territoriale prenant en compte notamment la protection accrue des périmètres d'irrigation.



Crédit photo : Budimir Jevtic - Fotolia

Les associations syndicales autorisées (ASA) en hydraulique agricole

Synthèse du rapport

La mission confiée au CGEDD, au CGAER et à l'IGA, leur demandait de procéder à une analyse de la situation des associations syndicales autorisées (ASA) intervenant dans le domaine de l'irrigation. A partir des bonnes pratiques relevées lors de la mission, les inspections devaient proposer des solutions d'amélioration du fonctionnement et de la gestion des ASA et réfléchir à la protection des périmètres d'irrigation gagnés par l'urbanisation.

Tout d'abord, la mission a tenté de quantifier le nombre des ASA d'irrigation et la part qu'elles tiennent dans la distribution de l'eau brute à usage principalement agricole. Sur la base d'une estimation prudente, elle évalue à environ 1700 à 2000 le nombre des ASA qui interviennent dans l'irrigation. Ces organismes sont surtout présents dans la partie méridionale de l'Hexagone et se rattachent à deux familles principales : d'une part, des ASA, souvent très anciennes, qui pratiquent une irrigation gravitaire à partir de canaux dans le sud-est et dans le Languedoc-Roussillon ; d'autre part, des ASA plus récentes, surtout présentes dans le sud-ouest et le Poitou-Charentes, pratiquent majoritairement une irrigation sous pression et prélèvent leur eau dans les rivières ou à partir de retenues collinaires. Les ASA sont des acteurs clé de l'irrigation collective et en assurent une part importante dans les régions considérées, en alternative avec les services procurés par les sociétés d'aménagement régional (Canal de Provence, Bas-Rhône Languedoc, Coteaux de Gascogne).

Bien que la taille ne soit pas toujours corrélée avec l'efficacité, les modèles régionaux étant contrastés, il est indéniable qu'une large proportion d'ASA, notamment les plus petites, sont aujourd'hui confrontées à des problèmes de fonctionnement parfois insurmontables, en l'absence de personnel et avec des moyens financiers très bas. L'administration a entrepris de fusionner les structures les plus en péril, ou, plus radicalement, de les dissoudre et de transférer leurs ouvrages aux collectivités locales. Pour celles qui demeurent, des regroupements ont été tentés, soit au moyen de la création d'unions d'ASA, soit, plus fréquemment, par la constitution de fédérations, à l'échelle d'un département ou d'un petit bassin. Selon le degré d'intégration retenu, les ASA mettent en commun un certain nombre de moyens administratifs et reçoivent des services mutualisés dans leur gestion. Les chambres d'agriculture et certains conseils départementaux interviennent en appui à ces regroupements, le plus souvent sous la forme d'une activité de « conseil et formation ».

La modernisation amorcée par l'ordonnance du 1er juillet 2004 est imparfaitement réalisée car il subsiste encore des difficultés pour achever la mise à jour des statuts dans de nombreux départements, alors que le contrôle de la légalité des actes et des budgets est peu ou pas assuré dans la très grande majorité, à l'exception notable de l'Hérault et des Bouches-du-Rhône. Ceci est d'autant plus dommageable que l'Etat s'est retiré du domaine technique, et n'assume plus un rôle de conseil qui continue d'être demandé par la profession.

Le statut d'établissement public administratif avantage les ASA en leur donnant des moyens contraignants dans la constitution des périmètres d'irrigation, et en leur permettant un recouvrement forcé des cotisations mises à la charge des adhérents, par l'entremise des comptables du Trésor. Toutefois, ce statut laisse les ASA relativement démunies dans les cas où les mutations touchant les propriétés ne comportent pas la mention de leur appartenance aux périmètres, malgré les obligations qu'il impose au vendeur ainsi qu'au notaire ; de même, le fait que les ASA ne soient pas rattachées au secteur public local les tient à l'écart des financements accordés par la Caisse des dépôts et consignations et ne leur permet pas de bénéficier des subventions prévues en cas de catastrophes naturelles.

La mission a pu prendre connaissance d'une évolution qui conduit, dans certains cas, à la contribution par une ASA d'irrigation à des services non essentiellement agricoles : fourniture d'eau aux services de lutte contre l'incendie, évacuation des trop-pleins d'eau pluviale, rechargement de nappes, tourisme vert, ... Croisée avec les changements sociologiques qui modifient en profondeur le public des adhérents dans certaines régions, la part des agriculteurs diminuant, cette évolution élargit parfois le rôle des ASA en direction de l'aménagement du territoire et rend d'autant plus utile une modification de leurs rapports avec leur environnement et de leur gouvernance. A part quelques cas d'ampleur limitée, la mission n'a pas eu connaissance de conflits majeurs avec des adhérents ou d'autres parties prenantes, qui perturberaient en profondeur la gestion d'ASA.

La mission invite les pouvoirs publics à être vigilants sur les conséquences de réformes déjà intervenues (gestion quantitative de l'eau dans la loi de 2006 en application de la directive cadre sur l'eau) ou à venir (nouvelles compétences des régions et des départements) dans un secteur affaibli par les contraintes financières et techniques auxquelles il doit faire face.

La mission a d'abord travaillé sur les aspects statutaires. Elle a écarté une réforme du type « grand soir » et a choisi de recommander le maintien de la nature d'établissement public administratif, en dépit de certaines difficultés qui y sont liées. Elle préconise que la mise en conformité des statuts soit achevée rapidement et que le contrôle de légalité soit mieux assuré, en s'intéressant, au minimum, aux situations les plus critiques et aux organismes dont la taille et le volume de travaux justifient un suivi permanent (10% des ASA environ). Plus généralement, l'Etat doit s'intéresser plus activement à des situations qui peuvent présenter des enjeux économiques forts et qui posent des problèmes de sécurité dans quelques cas. L'association des ASA, notamment des ASA de montagne, dans la mise en pratique des plans de sauvegarde serait utile.

La question des petites ASA en difficulté ne peut rester longtemps sans solution énergique. L'administration doit poursuivre ses efforts pour dissoudre les ASA dormantes ou n'ayant plus l'intérêt collectif ayant justifié leur statut, et confier leurs ouvrages aux collectivités territoriales concernées ou à des coopératives. Une attention particulière doit être portée à la protection et à l'indemnisation des liquidateurs. Par ailleurs, le travail de mutualisation doit être intensifié en liaison avec les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture.

Les questions financières doivent être abordées dans une vision plus réaliste, de manière à permettre un accès des ASA, direct ou indirect, aux crédits distribués sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'aux indemnités couvrant la réparation des dégâts causés par les épisodes météorologiques exceptionnels, du moins pour les ouvrages contribuant à des missions d'intérêt général. La mission préconise l'envoi d'un courrier en ce sens au ministre des finances par les trois ministres commanditaires de la présente étude.

Le sujet sensible de la protection des périmètres rend nécessaire d'appliquer les procédures protectrices, et de mieux associer les ASA aux dossiers d'urbanisme et, plus largement, d'aménagement et de développement des territoires concernés. La mission propose de rendre obligatoire dans le code de l'urbanisme la consultation des ASA sur l'évolution des documents d'urbanisme, et de les associer aux réflexions sur l'aménagement du territoire dans leurs bassins. Sur les aspects techniques, elle recommande que le « porter à connaissance » soit renforcé pour mieux protéger les ouvrages et les réseaux, en sensibilisant les notaires, en faisant figurer les servitudes et les périmètres dans le cadastre ou au fichier immobilier de la publicité foncière et en les annexant aux plans locaux d'urbanisme.

Par-delà les aspects techniques, la mission estime nécessaire de repenser le modèle économique de l'irrigation collective assurée par les ASA, notamment dans les zones gravitaires. La tarification doit évoluer pour accompagner les évolutions matérielles (mise en pression notamment) et environnementales (recherche d'économies d'eau et recommandation d'une prise en compte des coûts complets et notamment environnementaux par la directive cadre sur l'eau). Une expérience pourrait être tentée sous la forme d'un fonds de modernisation des réseaux, dans un ou deux départements ou bassins test.

Enfin, à la lumière des évolutions institutionnelles récentes, et en partant des exemples faisant intervenir des formules associant les collectivités territoriales et les ASA dans des syndicats mixtes, en Charente-Maritime et dans la Drôme, la mission estime que la fonction de maîtrise d'ouvrage est appelée à se modifier pour revêtir des formes plus diverses, dans lesquelles les collectivités locales ou leurs groupements joueront un rôle de plus en plus affirmé. Cette évolution doit être prise en compte dans les statuts et les financements et placera les ASA, à l'avenir, de plus en plus dans une mission de gestionnaire pour le compte de tiers, plutôt que dans celle de propriétaire assurant sa propre gestion.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Eric Ferri

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. **Parachever la modernisation des ASA et traiter les situations les plus critiques au moyen de plans d'action départementaux** : 1) dissoudre les ASA dormantes et fusionner les ASA les plus faibles ; 2) achever la mise en conformité des statuts ; 3) appliquer aux grandes ASA la norme comptable M14 complète.
2. **Redonner à l'Etat un rôle de garant** : 4) assurer un contrôle de légalité effectif pour les grandes ASA, par sondage pour les autres, en prenant appui sur des pôles de compétence interdépartementaux ; 5) instituer des pôles de compétence de l'irrigation au sein des DRAAF ; 6) faire assurer par les ASA la visite de sécurité de leurs ouvrages les plus fragiles ou situés dans les zones dangereuses.
3. **Augmenter et moderniser les moyens financiers des ASA** : 7) ouvrir les prêts sur fonds d'épargne distribués par la Caisse des dépôts, aux ASA d'irrigation pour leurs ouvrages concourant à l'intérêt général ; 8) autoriser la prise en charge, au titre des subventions prévues pour les catastrophes météorologiques et naturelles, des dommages causés aux ouvrages des ASA d'irrigation contribuant à une mission d'intérêt général ; 9) inciter les ASA à se doter d'une tarification intégrant les nouveaux enjeux économiques et environnementaux ; encourager la mise en place, à titre de test, de fonds de modernisation mutualisés dans quelques bassins.
4. **Mieux protéger les installations et les périmètres contre l'urbanisation** : 10) faire figurer au cadastre l'appartenance de la parcelle à un périmètre irrigué, et inciter les ASA à tenir à jour les servitudes de passage ; 11) consulter les ASA d'irrigation lors de l'élaboration et de la révision des documents d'urbanisme chaque fois qu'un projet est susceptible d'affecter le périmètre et les principaux ouvrages gérés par l'ASA.

Les auteurs

Jean-François Rocchi | Inspecteur général
de l'administration

Denis Baudequin | Ingénieur général des
ponts, des eaux et des forêts (CGAAER)

Roland Commandre | Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts (CGAAER)

Jean-Yves Grosclaude | Ingénieur
général des ponts, des eaux et des forêts
(CGAAER)

Pascale Boizard | Ingénieure
général des ponts, des eaux et des forêts
(CGEDD)