

La Lettre de XXI Institut - Bassins de vie et écosystèmes

Septembre 2026

Textes, rapports et actualités commentés

Rubriques

Services du quotidien et accès aux soins

Déplacements, logement et équipements

Coopérations et choix collectifs

Eau, risques et continuités écologiques

XXI Institut - Publication du 17 octobre 2026

Bassins de vie : la géographie 2026 ne décrit pas tous les déplacements des habitants

L'Insee a actualisé le 19 mars 2026 sa base des bassins de vie 2022 dans la géographie communale du 1er janvier 2026. Le zonage est construit à partir de pôles de services et de la proximité routière des équipements. Un pôle doit notamment disposer d'au moins 18 équipements sur les 35 de la gamme intermédiaire, avec une présence dans chaque sous-domaine. L'actualisation géographique ne doit pas être présentée comme une enquête nouvelle sur tous les parcours des habitants. ¹

La méthode permet de comparer des territoires selon une logique commune. Elle ne signifie pas que chacun fréquente effectivement le pôle auquel sa commune est rattachée. Une personne peut se soigner près de son travail, faire ses courses sur un autre trajet ou choisir un service plus éloigné pour ses horaires. Le zonage rend visibles des relations de proximité ; il ne remplace pas l'observation des pratiques ni celle des obstacles rencontrés par les personnes sans voiture.

Cette distinction évite une erreur de programmation. Deux communes situées dans le même bassin peuvent avoir des conditions d'accès très différentes : une desserte régulière d'un côté, un déplacement nécessitant une voiture de l'autre. À l'inverse, la limite statistique peut séparer des communes entre lesquelles une coopération concrète serait utile. Il faut donc examiner les écarts à l'intérieur du bassin avant de comparer seulement sa moyenne avec celle du bassin voisin.

Le millésime importe également pour suivre une évolution. Une commune nouvelle, une modification de contour ou un changement de rattachement peut faire varier un indicateur sans qu'un service ait ouvert ou fermé. Une comparaison rigoureuse conserve la liste des communes, la date du zonage et celle des données utilisées. Elle distingue une évolution de l'offre d'un changement de la maille sur laquelle cette offre est comptée.

Enfin, la carte de l'Insee ne désigne pas l'autorité compétente. Les mêmes habitants peuvent relever de plusieurs organisateurs de transport, établissements de santé et gestionnaires de réseaux. Le bassin de vie fournit un périmètre de discussion sur leurs besoins ; les décisions restent celles des institutions habilitées. Son intérêt pour l'action publique est de poser une question précise - quels services sont réellement accessibles et à qui ? - sans supposer qu'une nouvelle frontière administrative constitue déjà la réponse.

28 septembre : joindre l'administration et obtenir une réponse utile sont deux difficultés distinctes

La DITP a publié le 28 septembre 2026 son baromètre de la complexité administrative par moments de vie. Le rapport, daté de mai, repose sur 8 046 personnes interrogées par téléphone du 9 février au 4 avril en France métropolitaine, âgées de quinze ans et plus. Il indique 25 % de complexité ressentie tous moments de vie confondus. Il avertit que le rapprochement avec 2024 doit rester prudent, les moments de vie concernés n'étant pas identiques.²

Le document distingue la fréquence d'une difficulté et son poids dans l'appréciation globale. Joindre l'administration est l'action la plus souvent jugée complexe ; les délais, la cohérence et l'utilité des réponses pèsent davantage dans l'analyse statistique du sentiment général.

Ces associations ne démontrent pas qu'une modification isolée produira mécaniquement une baisse déterminée de la complexité.²

Pour un bassin de vie, cela conduit à poser deux diagnostics. Le premier porte sur la possibilité de contacter un service : déplacement, téléphone, rendez-vous, horaires. Le second porte sur ce qui se passe après ce contact : réponse compréhensible, pièces réellement nécessaires, informations concordantes et décision dans un délai adapté. Ouvrir un lieu supplémentaire traite éventuellement le premier problème. Si les réponses continuent à se contredire entre organismes, le second subsiste.

L'analyse par moments de vie permet aussi de sortir d'un raisonnement limité à chaque guichet. Un déménagement, une perte d'autonomie ou un changement de situation professionnelle peut déclencher plusieurs démarches. Chacun des services peut considérer avoir répondu correctement alors que l'habitant ne parvient pas à articuler leurs demandes. La difficulté résulte parfois de leur succession : une pièce attendue par un organisme ne peut être obtenue avant une décision d'un autre.

Le suivi local peut donc porter sur quelques parcours documentés, plutôt que reprendre le taux national comme un score du territoire. Il faut rechercher où se situe le blocage et quel acteur peut le lever. Cette méthode n'autorise ni un partage indifférencié de données personnelles ni la substitution du point d'accueil à l'organisme décideur. Elle permet de fixer un interlocuteur pour la transmission, d'expliquer les prochaines étapes et de signaler les consignes contradictoires. La proximité devient utile lorsqu'elle réduit les impasses du parcours, et pas seulement la distance jusqu'au premier accueil.

Les contacts administratifs augmentent : un même dossier peut mobiliser plusieurs canaux

Dans son rapport publié le 28 juillet 2026 et présenté dans une notice actualisée le 28 août, la DITP rapproche les canaux d'accès aux services publics jusqu'à décembre 2024. La méthodologie porte sur des services de l'État et de la sécurité sociale ; les sollicitations des collectivités territoriales, l'enseignement et les soins ne sont pas couverts. Les graphiques changent de périmètre selon la disponibilité des données, avec des comparaisons temporelles à champ constant.³

Le rapport sépare la fréquentation numérique autonome des sollicitations d'agents. Il précise qu'une baisse de fréquentation d'un canal ne permet pas de savoir si elle provient des habitudes des usagers ou d'une restriction décidée par l'administration. Le volume enregistré décrit donc un usage observé dans une offre donnée ; il ne mesure pas directement un libre choix entre des moyens également accessibles.³

Cette réserve est décisive pour organiser des permanences dans un bassin de vie. Si un accueil réduit ses horaires, ses visites peuvent diminuer alors que le besoin demeure. Si un site internet devient le passage obligé, ses connexions augmentent sans démontrer que tous les usagers le préfèrent. Un arbitrage fondé seulement sur la fréquentation risque ainsi de confirmer l'effet de décisions prises auparavant, au lieu d'évaluer la demande non satisfaite.

Les contacts multiples doivent également être interprétés. Une connexion suivie d'un appel, puis d'une visite peut correspondre à trois tâches distinctes et utiles. Elle peut aussi traduire un échec répété sur la même question. Additionner ces mouvements renseigne sur la charge de travail, mais ne permet pas de compter les personnes accompagnées ni les dossiers aboutis. Il faut conserver ces unités séparées pour comprendre ce que produit un changement d'organisation.

Pour les services de proximité, la complémentarité doit être conçue comme une possibilité de poursuivre une démarche, non comme une obligation de la recommencer. Une orientation vers un autre canal est utile lorsque l'usager sait pourquoi elle est nécessaire, ce qu'il doit préparer et comment reprendre le suivi. Elle l'est moins si chaque interlocuteur lui demande de reconstituer son histoire. L'enjeu territorial est d'organiser cette continuité avec les opérateurs nationaux, sans déduire d'un tableau national le nombre ou les horaires des points d'accueil à ouvrir localement.

France services : l'accueil local dépend aussi de l'opérateur qui instruit la demande

L'évaluation du programme France services pour 2020-2023, publiée par la Cour des comptes en septembre 2024, reste un repère pour lire la progression des contacts relevée par la DITP. Sa synthèse constate une forte satisfaction des usagers qui fréquentent les espaces et indique que 82 % des demandes sont traitées sur place. Elle appelle aussi à clarifier les relations entre les conseillers de proximité et les services experts des opérateurs, ainsi qu'à consolider les moyens des espaces très fréquentés.⁴

Ces constats doivent être lus à leur date. Ils ne démontrent ni que chaque relation locale reste insuffisante en septembre 2026 ni que toute demande traitée sur place correspond à un droit définitivement accordé. Accompagner une déclaration, transmettre une pièce et décider d'une prestation sont des opérations différentes. Le résultat annoncé doit conserver le sens de l'indicateur qui l'a produit.

La difficulté de fonctionnement est souvent située entre deux organisations. Le conseiller peut aider à constituer un dossier sans disposer du pouvoir de corriger une information détenue par l'opérateur. Répéter l'accueil ne suffit alors pas. Il faut un circuit vers le service compétent, des informations utilisables sur l'état de la demande et une procédure pour les cas qui dépassent l'accompagnement courant. Une implantation géographiquement bien située peut rester peu efficace si cette relation n'est pas organisée.

La fréquentation crée enfin un besoin de capacité qui n'est pas uniforme. Deux espaces recevant le même nombre de personnes peuvent traiter des situations de complexité différente. Fixer un objectif de durée identique risque de décourager les entretiens longs ou de multiplier les visites. L'organisation du bassin peut combiner accueil courant et rendez-vous adaptés, tout en préservant la confidentialité. La question du financement rejoint alors celle de la mission : quel accompagnement est attendu et avec quelle disponibilité des opérateurs ?

L'évaluation d'un point d'accueil peut rapprocher les demandes reçues, celles résolues dans son champ et celles nécessitant une intervention extérieure. Les retours sans progrès méritent un examen particulier. Il s'agit d'identifier une rupture de service, sans attribuer au conseiller une décision qui ne relève pas de lui. Cette lecture permet de discuter un besoin de personnel, de formation ou de coopération à partir des situations réellement rencontrées, plutôt que de considérer tout accroissement de fréquentation comme une réussite suffisante.

Soins : 3,3 consultations accessibles ne signifient pas 3,3 rendez-vous garantis

Le 22 juillet 2026, la Drees a diffusé les valeurs 2024 de l'accessibilité potentielle localisée aux soins de premier recours. Pour les médecins généralistes, la moyenne publiée est de 3,3 consultations, visites ou téléconsultations par an et par habitant standardisé. L'indicateur combine proximité, activité des professionnels et besoins relatifs selon l'âge. Son champ vise les professionnels libéraux et salariés en centre de santé âgés de soixante-cinq ans ou moins, en France hors Mayotte.⁵

Le mot « potentielle » est essentiel. Il s'agit d'un indicateur d'adéquation spatiale entre offre et demande, pas d'un droit individuel à un nombre de rendez-vous. Il prend en compte les communes environnantes, ce qu'une simple densité communale ne fait pas. La Drees formule également une réserve sur les comparaisons longues, la standardisation ne permettant pas de restituer à elle seule l'évolution générale des besoins liée au vieillissement.⁵

Pour une collectivité, une maison de santé doit donc être appréciée autrement que par sa seule surface ou son nombre de cabinets. Le bâtiment peut faciliter un exercice collectif, mais il ne crée pas l'activité médicale attendue si les professionnels ne s'y installent pas ou n'y travaillent qu'une partie de la semaine.

L'hypothèse d'accueil doit distinguer les engagements confirmés des perspectives de recrutement et éviter de compter plusieurs fois une activité déplacée d'un lieu voisin.

L'accès varie aussi à l'intérieur du territoire desservi. Un patient disposant d'un véhicule et d'horaires souples n'utilise pas la même offre qu'une personne dépendante d'un transport ou d'un accompagnant. L'indicateur permet de repérer des déséquilibres ; une analyse opérationnelle doit ensuite examiner les conditions du parcours : disponibilité des rendez-vous, trajet, accessibilité du lieu et articulation avec les autres soins.

L'action publique peut porter sur l'immobilier, l'organisation de la mobilité ou la coordination avec les acteurs sanitaires, dans les compétences de chacun. Pour choisir entre ces leviers, il faut identifier le facteur réellement limitant. Financer un nouveau local répond mal à une difficulté de déplacement vers une offre disponible ; améliorer le transport répond mal à l'absence de capacité médicale. Le bénéfice attendu doit être défini avant l'investissement, puis vérifié sur l'activité et les conditions d'accès effectives, sans transformer l'APL en mesure directe de la réussite d'un équipement particulier.

Contrat opérationnel de mobilité : organiser une correspondance, pas seulement réunir des autorités

L'article L. 1215-2 du code des transports, dans sa version au 30 septembre 2026, prévoit la conclusion par la région d'un contrat opérationnel à l'échelle de chaque bassin de mobilité avec les autorités et gestionnaires concernés. Le texte exige des résultats attendus, des indicateurs de suivi, une temporalité pluriannuelle, une évaluation à mi-parcours et un compte rendu annuel par les autorités organisatrices à leur comité des partenaires. Ce cadre existant éclaire la préparation des services du quotidien ; il ne constitue pas une création de septembre.⁶

Son intérêt apparaît lorsqu'un trajet dépend de décisions prises séparément. Un autocar peut desservir une gare sans permettre de prendre le train utile au début du travail. La ligne existe et le pôle d'échanges aussi, mais la fonction recherchée n'est pas assurée. Le contrat peut donner un objet commun à des décisions qui, examinées isolément, semblent chacune satisfaisantes.

La correspondance doit être décrite dans les deux sens et à plusieurs moments. L'arrivée du matin ne résout pas le retour du soir ; un temps d'attente théorique peut devenir insuffisant lorsque le premier service est irrégulier. L'accessibilité physique entre quais, la possibilité d'acheter le titre et l'information en cas de perturbation font aussi partie du trajet. Ces points appellent des engagements distincts des organisateurs, exploitants et gestionnaires d'infrastructure.

Un indicateur pertinent doit suivre le service rendu. Compter les réunions ou les kilomètres d'offre ne dit pas si l'habitant peut rejoindre son emploi à l'heure. Selon l'objet retenu, le suivi peut mesurer des correspondances effectivement réalisables, une amplitude horaire ou la fiabilité d'un parcours. Cela suppose de préciser les données disponibles et l'acteur qui les fournit, pour éviter un résultat attendu que personne ne peut observer.

Le contrat ne remplace pas les actes et contrats nécessaires pour modifier l'offre ou réaliser un ouvrage. Une adaptation peut exiger un financement, une décision d'une autorité organisatrice ou une intervention sur la voirie. Le calendrier commun doit intégrer ces décisions et prévoir ce qui se passe si l'une d'elles est retardée. La coordination prend alors une portée opérationnelle : elle rend les dépendances visibles avant que chaque partenaire n'engage ses propres moyens.

Mobilité solidaire : un tarif réduit reste inutile si le trajet ne peut pas être réalisé

L'article L. 1215-3 du code des transports prévoit un plan d'action commun en matière de mobilité solidaire, piloté par la région et les départements concernés à l'échelle du bassin de mobilité. Il associe notamment les acteurs de l'emploi et de l'accompagnement des personnes vulnérables ou à mobilité réduite et prévoit un conseil individualisé. L'article L. 1215-4 organise un dispositif distinct en Île-de-France autour d'Île-de-France Mobilités et des autres partenaires désignés. Les deux textes ont été vérifiés dans leur version au 30 septembre 2026.^{7, 8} Ces dispositions ne réduisent pas la mobilité solidaire à une réduction du prix du transport. Elles donnent une place à l'accompagnement d'une personne dont le besoin ne correspond pas nécessairement à une ligne ou à un horaire standard. Le problème peut être financier, mais aussi physique, organisationnel ou lié à l'absence d'une offre adaptée. Le diagnostic individuel permet d'éviter de financer une solution que son bénéficiaire ne pourra pas utiliser.

Un demandeur d'emploi peut, par exemple, disposer d'un abonnement bon marché et ne pas pouvoir rejoindre un poste commençant avant le premier passage. Une personne à mobilité réduite peut connaître la ligne utile sans pouvoir atteindre son arrêt. Ces situations types n'appellent pas le même instrument : modification d'horaire, desserte complémentaire, accompagnement, accessibilité ou autre solution admissible. L'aide financière intervient après l'identification de l'obstacle, et parfois avec plusieurs autres mesures.

Le passage d'un dispositif à l'autre mérite aussi d'être anticipé. Une solution liée à une formation peut s'arrêter au moment où la personne obtient un emploi, alors que le trajet reste nécessaire jusqu'au premier salaire ou au changement d'organisation familiale. Sans présumer une obligation générale de financement dans tous ces cas, le plan peut identifier ces ruptures et répartir les interventions possibles. Une orientation est plus utile lorsque ses conditions, sa durée et son relais sont expliqués.

L'évaluation doit enfin suivre ce que l'accompagnement a rendu possible : se rendre à un entretien, suivre régulièrement une formation ou conserver l'accès à un emploi. Ces résultats ne sont pas imputables au seul transport, mais ils permettent de vérifier si la difficulté initiale subsiste. Le nombre d'aides attribuées demeure un indicateur de moyens ; il ne suffit pas à démontrer que les déplacements indispensables sont désormais réalisables.

Logement : le SCoT doit confronter les projets aux services et aux déplacements nécessaires

Dans sa version au 30 septembre 2026, l'article L. 143-3 du code de l'urbanisme fait prendre en compte, pour le périmètre du schéma de cohérence territoriale, les déplacements quotidiens, les besoins de logements, d'équipements et de services ainsi que plusieurs autres périmètres de planification. L'article L. 141-3 donne au projet d'aménagement stratégique un horizon de vingt ans et vise notamment la coordination de l'habitat, des services, des mobilités et des transitions. Ces règles existantes invitent à discuter ensemble les hypothèses de développement.^{9, 10}

La difficulté ne se réduit pas à placer des logements près d'un symbole « gare » ou « école » sur une carte. Une gare peut offrir peu de départs utiles ; une école peut manquer de capacité ; un réseau peut nécessiter des travaux avant de recevoir de nouveaux habitants. La proximité géographique et la capacité de service sont deux éléments complémentaires. La programmation doit décrire ce qui est disponible et ce qui dépend d'un investissement encore à décider.

Le raisonnement doit aussi porter sur le phasage. Si les logements sont livrés plusieurs années avant le transport ou l'équipement promis, les premiers habitants doivent organiser autrement leurs déplacements. Cette organisation peut ensuite durer malgré l'ouverture du service. Une cohérence affichée à vingt ans ne répond donc pas à la question des premières années. Les étapes intermédiaires doivent rester compatibles avec des conditions de vie praticables.

Le SCoT ne constitue pas, par son seul projet stratégique, un budget d'équipement ni une garantie de recrutement des personnels nécessaires. Les engagements opérationnels appartiennent aux autorités et opérateurs compétents. Pour comparer deux localisations, il est utile de rapprocher les coûts d'extension, les délais réalistes et les dépenses de fonctionnement, plutôt que le seul coût de construction des logements.

L'argument de la mutualisation mérite enfin d'être vérifié. Accueillir de nouveaux habitants peut consolider un équipement sous-utilisé ; cela peut aussi provoquer un seuil nécessitant une nouvelle classe, une nouvelle desserte ou une extension coûteuse. L'effet dépend de la capacité disponible, de la population attendue et de la période. Une programmation sérieuse examine ces seuils et les variantes, sans supposer que toute densification économise automatiquement tous les services ni que toute extension crée nécessairement une charge insupportable.

Piscine de Combourg : le silence d'une offre ne prouve pas l'application d'une convention collective irrégulière

Le 6 juillet 2026, le Conseil d'État a annulé un arrêt relatif à l'éviction de Vert Marine de la concession du centre aquatique Aquacia de Combourg. La cour d'appel avait porté l'indemnité à 150 000 euros en retenant l'irrégularité de l'offre de l'attributaire. Le Conseil d'État renvoie l'affaire : il ne fixe pas une indemnisation définitive et ne déclare pas, par ce seul arrêt, toute l'offre régulière.¹¹

La règle de fond demeure exigeante. Une convention de branche rendue obligatoire s'impose aux candidats entrant dans son champ ; une offre finale qui mentionne une convention inapplicable ou méconnaît la convention applicable doit être écartée.

Mais la cour s'était fondée sur des arguments laissant penser à une intention, alors que l'offre ne mentionnait aucune convention. Elle devait rechercher si son contenu méconnaissait effectivement les obligations applicables.¹¹

Pour les équipements desservant plusieurs communes, cette distinction compte dans l'appréciation du coût d'exploitation. Des écarts de masse salariale peuvent résulter d'hypothèses d'ouverture, d'organisation, de qualification ou de rémunération différentes. Un prix bas appelle éventuellement des vérifications ; il ne prouve pas à lui seul une méconnaissance du droit du travail. À l'inverse, une déclaration générale de conformité ne dispense pas d'examiner une contradiction démontrée dans l'offre.

Le besoin du service doit être assez précis pour rendre la comparaison intelligible. Ouvrir aux scolaires, accueillir les associations et assurer la fréquentation libre ne mobilise pas nécessairement les mêmes effectifs au même moment. Si ces obligations restent vagues, l'acheteur compare des prix qui ne couvrent peut-être pas les mêmes prestations. Le problème apparaîtra ensuite dans les plages fermées, la maintenance reportée ou les demandes d'avenant.

L'arrêt porte sur la preuve de l'irrégularité dans le contentieux de l'éviction. Il n'autorise pas une collectivité à désigner elle-même la convention de travail applicable au personnel indépendamment des règles pertinentes. Il montre plutôt la nécessité de relier chaque grief à une pièce de l'offre et à une obligation identifiée. Cette rigueur protège à la fois la concurrence et la continuité du service acheté : l'exploitation attendue doit pouvoir être comprise avant l'attribution, puis contrôlée pendant le contrat.

Fondation Jean-Jaurès : partir des parcours des habitants sans effacer les décisions à prendre

La publication collective « Décentralisons la République », mise en ligne le 13 avril 2026 par la Fondation Jean-Jaurès, comprend une introduction d'Émilie Agnoux et Johan Theuret et des propositions du Sens du service public. Cette partie propose notamment des conventions citoyennes territorialisées partant des trajectoires de vie, ainsi qu'une organisation locale plus adaptative. Il s'agit de propositions de débat ; les contributions du rapport peuvent diverger et ne forment pas un droit nouveau.¹²

La démarche présente un intérêt pour les bassins de vie : un habitant raisonne rarement en partage de compétences lorsqu'il cherche à articuler logement, école, transport et soins. Reconstituer son parcours peut faire apparaître une difficulté située entre plusieurs institutions. Une discussion sur la seule répartition juridique risquerait de laisser ce problème inchangé si chaque acteur continue à optimiser son intervention sans examiner l'ensemble.

L'approche par les parcours ne supprime toutefois pas la question de l'autorité. Déplacer un équipement, financer une permanence ou modifier une desserte suppose encore une décision prise par un organe habilité. La participation peut éclairer les variantes et leurs effets, mais elle ne tient pas lieu d'autorisation, de crédit budgétaire ou de transfert de compétence. L'enjeu est de relier le débat à ces décisions plutôt que de lui demander de les remplacer.

La représentation mérite une attention particulière lorsqu'un service dépasse les frontières communales. Les usagers extérieurs peuvent dépendre d'un équipement sans participer à l'élection de la collectivité qui le porte. Inversement, les habitants proches peuvent supporter davantage de nuisances ou de charges. Une démarche participative doit rendre visibles ces positions différentes. Recueillir seulement les avis des personnes qui se déplacent facilement vers une réunion peut laisser de côté celles dont l'accès au service est précisément le plus fragile.

Une suite utile consiste à publier les options examinées, les contributions retenues ou écartées et les raisons du choix. Ce retour ne garantit pas un accord général ; il permet de distinguer un désaccord politique d'un manque d'information. L'apport de la proposition est ainsi de déplacer le point de départ du débat vers les situations vécues. Sa crédibilité dépend ensuite de la capacité à nommer les décideurs, les financements et les engagements qui transformeront les conclusions en service effectivement accessible.

EPTB et EPAGE : le bassin hydrographique ne confère pas une compétence générale sur l'eau

L'article L. 213-12 du code de l'environnement, consulté dans sa version applicable au 30 septembre 2026, distingue les établissements publics territoriaux de bassin, dits EPTB, et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, dits EPAGE. Il relie leurs missions à des échelles hydrographiques et prévoit l'exercice de missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations par transfert ou délégation. L'aire d'intervention, l'objet de l'établissement et les missions effectivement reçues doivent être distingués.¹³

Cette distinction répond à un problème que la limite communale ne peut résoudre. Un ouvrage ou une modification d'écoulement en amont peut produire un effet sur des communes situées plus bas. Organiser l'analyse à l'échelle du bassin permet de voir ces relations. Mais la pertinence physique d'un périmètre ne suffit pas à identifier le maître d'ouvrage de chaque intervention ou le détenteur de chaque pouvoir.

Un établissement peut contribuer à la cohérence des actions sans être chargé de tous les travaux. La prévention des inondations ne se confond pas davantage avec la distribution d'eau potable, l'assainissement ou la police administrative. Dans un projet commun, il faut rattacher chaque opération aux statuts et aux actes de transfert ou de délégation. Sinon, le risque est de réunir des partenaires autour d'un programme dont une partie des dépenses n'a pas de responsable habilité.

La solidarité amont-aval ne se réduit pas à une clé de population. Préserver une zone d'expansion des crues peut bénéficier à un ensemble de territoires tout en limitant certains usages du lieu où elle se trouve. Une comparaison doit rendre visibles le bénéfice, la charge et les contraintes supportées, puis rechercher les financements et instruments admissibles. L'article consacre une logique de solidarité ; il ne fixe pas, pour chaque projet, une compensation automatique ou un montant dû.

La capacité d'entretien importe autant que le chantier initial. Un programme peut être réalisable financièrement à sa création puis devenir fragile si l'accès aux ouvrages, les contrôles ou les interventions futures ne sont pas organisés. La coopération doit donc préciser ce qui reste à faire après les travaux et par qui. Le choix d'une structure de bassin est utile lorsqu'il rend ces responsabilités cohérentes avec les phénomènes physiques, tout en laissant lisibles les compétences de chacun.

SAGE : distinguer le règlement opposable et le plan avec lequel les décisions doivent être compatibles

L'article L. 212-5-2 du code de l'environnement prévoit deux effets juridiques distincts après approbation et publication d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, ou SAGE. Son règlement et ses documents cartographiques sont opposables aux personnes publiques et privées pour l'exécution des installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L. 214-2. Les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent, quant à elles, être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable, dans les conditions et délais qu'il précise.¹⁴

Ce repère, vérifié au 30 septembre 2026, ne constitue pas une modification nouvelle du régime. Il évite cependant de traiter un SAGE comme une simple déclaration d'intention, ou de prêter à toutes ses pages une portée juridique identique. Pour apprécier un projet, il faut identifier la disposition, son champ, le document dans lequel elle figure et l'acte auquel elle est confrontée. Une référence générale au « respect du SAGE » ne suffit pas à expliquer le raisonnement.

La carte appelle la même précision. Une représentation de zone humide, de cours d'eau ou d'espace à préserver peut guider l'identification d'un enjeu. Sa portée dépend du document et de la règle à laquelle elle est associée. Avant de conclure qu'une parcelle est disponible ou qu'un ouvrage est interdit, il faut vérifier l'échelle, la légende, la version et les conditions prévues. Une illustration extraite d'un document de communication ne remplace pas cette lecture.

La compatibilité ne doit pas non plus être présentée comme une autorisation individuelle. Un projet cohérent avec une orientation de bassin peut encore nécessiter des études, une procédure et des prescriptions propres. À l'inverse, l'invocation d'un objectif environnemental ne démontre pas à elle seule qu'une décision méconnaît le plan. Il faut exposer en quoi son contenu affecte les objectifs pertinents et pourquoi cet effet est acceptable ou ne l'est pas.

Pour les acteurs d'un bassin de vie, l'intérêt pratique est de faire cette analyse avant la programmation des ouvrages, des logements ou des activités qui dépendent de la ressource. Le SAGE peut révéler une contrainte que chaque projet pris isolément aurait sous-estimée. Il ne donne pas une réponse uniforme à toutes les implantations. Il fournit des règles et objectifs dont la portée doit être reliée à une décision et à des effets identifiables sur l'eau et les milieux.

Obligation réelle environnementale : maintenir la gestion d'un milieu après la vente du terrain

L'article L. 132-3 du code de l'environnement permet au propriétaire de conclure avec certains partenaires un contrat créant des obligations environnementales qui pèseront aussi sur les propriétaires ultérieurs. Le contrat, établi en forme authentique, doit préciser durée, engagements réciproques et possibilités de révision ou de résiliation ; sa durée ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans. Vérifié au 30 septembre 2026, ce dispositif existant peut contribuer à la pérennité d'une restauration, sans se confondre avec une acquisition publique.¹⁵

Le texte protège également les droits en présence. En cas de bail rural, l'accord préalable du preneur est nécessaire sous peine de nullité absolue, sous réserve des droits des tiers ; le silence pendant deux mois vaut acceptation et le refus doit être motivé. Il réserve par ailleurs les droits liés à la chasse.

La seule volonté du propriétaire ne permet donc pas de supposer que tous les usages pourront être réorganisés librement.¹⁵

L'intérêt de l'outil tient à la durée des fonctions écologiques. Restaurer une haie, une zone humide ou un passage ne produit pas nécessairement un résultat durable si la gestion change à la prochaine vente. Une obligation attachée au bien peut réduire cette rupture. Elle doit cependant être définie de façon assez précise pour que le nouveau propriétaire comprenne ce qui est attendu et puisse l'exécuter. Une formule générale de « respect de la biodiversité » renseigne peu sur les interventions permises ou nécessaires.

La réciprocité mérite autant d'attention que la durée. Le partenaire peut apporter un appui technique, participer à certains travaux ou suivre l'évolution du milieu, selon ce qui est convenu. Si l'entretien exige des dépenses régulières, leur financement doit être discuté. Faire peser une obligation longue sans préciser les moyens ou les modalités d'adaptation risque de produire un contrat difficile à appliquer, malgré son ambition initiale.

Enfin, un corridor traverse souvent plusieurs propriétés. Un contrat sur une parcelle ne garantit pas la continuité sur les autres. Il faut rapprocher les engagements fonciers, les usages voisins et les documents de planification, sans prétendre qu'un seul instrument règle toute la situation. L'obligation réelle environnementale permet de stabiliser une partie de la gestion ; elle ne remplace ni les autorisations requises ni la vérification du fonctionnement écologique à l'échelle pertinente.

Mission Nature 2026 : financer la restauration exige de traiter les pressions et la gestion future

Le règlement de l'appel à projets Mission Nature 2026 de l'Office français de la biodiversité exige un diagnostic, des objectifs de restauration des écosystèmes et une attention à la pérennité des résultats. Il privilégie une approche des composantes et fonctions du milieu, ainsi que la réduction des pressions. Son calendrier fixait la clôture des candidatures au 7 mai 2026 : l'appel était donc clos en septembre.¹⁶

Le document prévoit également un suivi technique et financier, des rapports d'avancement et un bilan final. Il évoque la sécurisation foncière ou l'encadrement des activités lorsque cela est pertinent. Ces exigences ne signifient pas qu'un projet financé a déjà atteint son objectif écologique. Elles organisent les conditions de sélection et d'exécution d'une intervention dont les résultats restent à observer.¹⁶

La distinction entre travaux et restauration est fondamentale. Planter, terrasser ou supprimer un obstacle constitue une réalisation matérielle. Le retour d'une fonction, la circulation d'espèces ou l'amélioration d'un habitat dépendent ensuite d'autres facteurs. Si la pression principale demeure - drainage, pollution, fréquentation ou rupture voisine, selon le milieu - l'ouvrage réalisé peut ne pas produire l'effet recherché. Le diagnostic doit donc expliquer pourquoi l'intervention choisie répond à la cause de la dégradation.

Le suivi doit partir d'un état initial suffisamment documenté. Sans ce repère, une observation favorable après travaux peut être réelle sans pouvoir être reliée à l'action. Inversement, un résultat lent n'est pas nécessairement un échec si la trajectoire attendue a été explicitée. Le choix des indicateurs doit tenir compte du temps de réponse du milieu et distinguer ce qui est observé, ce qui est supposé et ce qui demande encore à être confirmé.

L'après-subvention est enfin une question de conception. Les moyens d'entretien, l'accès aux terrains, les pratiques des exploitants et le devenir des engagements fonciers doivent rester compatibles avec le résultat recherché. Une opération limitée dans le temps peut préparer cette continuité sans financer indéfiniment toute la gestion. Pour les coopérations de bassin, l'intérêt du règlement est de faire discuter ensemble le chantier, les usages et la durée, plutôt que de réduire la restauration au montant des travaux inaugurés.

Notes et références

- [1] Insee. Base des bassins de vie 2022, géographie au 1er janvier 2026. Mise à jour du 19 mars 2026. Présentation de la méthode, paragraphes sur pôles de services et proximité ; rubrique téléchargements et historique.
- [2] Ipsos bva pour la DITP. Baromètre de la complexité administrative par moments de vie - rapport global. Mai 2026 ; publication DITP du 28 septembre 2026. Pages 1-3 et 6-10 : méthode, bases, avertissement comparaison, complexité des actions et analyse statistique.
- [3] Direction interministérielle de la transformation publique. Évolution de l'accès aux services publics - état des lieux quantitatif. Publication du 28 juillet 2026 ; notice actualisée le 28 août. Pages 4-8 : champ, méthode et canaux couverts ; notice institutionnelle « Connaître les modes d'accès... ».
- [4] Cour des comptes. Programme France services (2020-2023) - synthèse de l'évaluation de politique publique. Septembre 2024. Pages 5 et 7-11 : questions évaluatives, satisfaction, traitement sur place, coordination et conditions de pérennité.
- [5] Drees. Accessibilité aux soins de premier recours en 2024. 22 juillet 2026. Définition de l'APL ; tableau médecins généralistes, notes, champ et réserve sur évolution de la standardisation.
- [6] Code des transports - Légifrance. Article L. 1215-2 - Contrat opérationnel de mobilité. Version au 30 septembre 2026, en vigueur depuis le 27 décembre 2019. Article entier : parties, résultats, durée, évaluation et compte rendu annuel.
- [7] Code des transports - Légifrance. Article L. 1215-3 - Plan d'action commun en matière de mobilité solidaire. Version au 30 septembre 2026, en vigueur depuis le 1er janvier 2022. Article entier : pilotage, partenaires et accompagnement individualisé.
- [8] Code des transports - Légifrance. Article L. 1215-4 - Mobilité solidaire en Île-de-France. Version au 30 septembre 2026, en vigueur depuis le 27 décembre 2019. Article entier : partenaires, ressort territorial et accompagnement.

Notes et références (suite)

[9] Code de l'urbanisme - Légifrance. Article L. 143-3 - Périmètre du schéma de cohérence territoriale. Version au 30 septembre 2026, en vigueur depuis le 1er avril 2021. Article entier : modes de vie, besoins et autres périmètres.

[10] Code de l'urbanisme - Légifrance. Article L. 141-3 - Projet d'aménagement stratégique du SCoT. Version au 30 septembre 2026, en vigueur depuis le 25 octobre 2023. Article entier, notamment horizon vingt ans et coordination habitat/services/mobilités.

[11] Conseil d'État. Décision du 6 juillet 2026, n° 504788 - communauté de communes Bretagne romantique / Vert Marine. 6 juillet 2026. Points 1-6, notamment 4-5 ; dispositif articles 1-2 : annulation avec renvoi.

[12] Émilie Agnoux et Johan Theuret / Le Sens du service public - Fondation Jean-Jaurès. Décentralisons la République. Renouer avec la fierté d'un modèle français - introduction et propositions du Sens du service public. 13 avril 2026. Introduction ; « Une nouvelle méthode démocratique sous forme de conventions citoyennes » ; propositions relatives à la démocratie locale.

[13] Code de l'environnement - Légifrance. Article L. 213-12 - Établissements publics territoriaux de bassin et établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Version au 30 septembre 2026, en vigueur depuis le 1er septembre 2026. I-II, V-VI bis : échelles, transferts, délégations et solidarité territoriale.

[14] Code de l'environnement - Légifrance. Article L. 212-5-2 - Effets juridiques du SAGE approuvé et publié. Version au 30 septembre 2026, en vigueur depuis le 31 décembre 2006. Article entier : règlement/cartographie opposables et compatibilité avec le PAGD.

[15] Code de l'environnement - Légifrance. Article L. 132-3 - Obligations réelles environnementales. Version au 30 septembre 2026, en vigueur depuis le 23 février 2022. Article entier : parties, finalité, durée, authenticité, réciprocité et bail rural.

[16] Office français de la biodiversité. Règlement administratif de l'appel à projets Mission Nature 2026. Édition 2026 ; ouverture le 11 mars, clôture des candidatures le 7 mai 2026. Pages 3-6, 10-11, 15-18 : diagnostic, pressions, pérennité, cadre contractuel et suivi.

XXI Institut - LEGIPUBLIC AVOCATS, sigle LEGIPUBLIC
contact@xxi.legal

Document d'information juridique ; ne constitue pas une consultation personnalisée.