

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Compétence
« gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations »

Guillem CANNEVA

Direction de l'Eau et de la biodiversité



Crédit photo : © Thierry DEGEN/METL-MEDDE



D'une compétence facultative et partagée à une compétence obligatoire et dévolue au bloc communal

- La politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et de submersion nécessite la **structuration d'une maîtrise d'ouvrage territoriale**, en charge de la gestion permanente des ouvrages hydraulique, de la maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées, de la gestion intégrée des cours d'eau et de la sensibilisation des élus et de la population.
- Avant l'entrée en vigueur de la réforme, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations est une **compétence facultative, et partagée** entre toutes les collectivités et leurs groupements, ce qui ne favorise pas la vision stratégique à l'échelle d'un bassin versant.
- C'est pourquoi la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a **attribué au bloc communal (commune, EPCI à fiscalité propre) une compétence ciblée et obligatoire** relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.
- Pour l'exercice de cette compétence, le mécanisme préexistant de « redevance pour service rendu » est remplacé par une **taxe facultative, plafonnée et affectée**. Cette taxe ne peut être levée qu'en cas d'exercice de la compétence par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre. Les financements actuels par les Agences de l'Eau et le Fonds Barnier ne sont pas remis en cause.

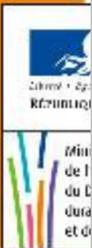
Les contours de la compétence GEMAPI

- La loi crée une compétence comprenant les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement :
 - aménagement de bassin hydrographique ;
 - entretien de cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ;
 - défense contre les inondations et contre la mer (gestion des ouvrages de protection hydraulique) ;
 - restauration des milieux aquatiques.
- Néanmoins, l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peut justifier la prise de compétences complémentaires notamment en matière de maîtrise des eaux pluviales, de gouvernance locale et de gestion des ouvrages.

I de l'article L.211-7 du code de l'environnement

Les collectivités territoriales et leurs groupements (...) peuvent mettre en œuvre les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 3° L'approvisionnement en eau ;
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 6° La lutte contre la pollution ;
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- 12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

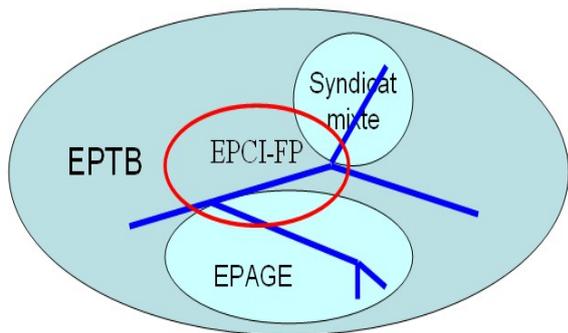


Conséquence de l'attribution de la compétence obligatoire en cas de superposition des structures

- La loi métropole attribue aux communes une compétence obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, avec transfert automatique aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres. **Or, il est fréquent que la commune ait déjà transféré cette compétence à des syndicats de communes ou à des syndicats mixtes.**
- Selon les cas, l'attribution de la compétence GEMAPI et son transfert à un EPCI-FP (qu'il s'agisse d'une création, d'une extension de périmètre ou d'une extension de compétence de cet EPCI-FP), emporte :
 - soit le retrait de ces compétences aux syndicats ;
 - soit la substitution des communes par l'EPCI à fiscalité propre au sein du syndicat (pour les communautés de communes) ;
 - soit la dissolution du syndicat.
- Pour mémoire, les règles de superposition des groupements de collectivités obéissent à certains principes :
 - une commune ne peut adhérer à plus d'un EPCI à fiscalité propre (CGCT, art. L. 5210-2) ;
 - une commune ne peut pas transférer à un EPCI une compétence qu'elle a déjà transféré à un autre EPCI sur le même territoire (CE, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier).

Des transferts ou délégations de compétences

- Les communes et EPCI-FP pourront adhérer à des groupements de collectivités, et ce faisant, leur **transférer tout ou partie des compétences** de GEMAPI, permettant ainsi d'assurer la conception et la réalisation des aménagements à des échelles hydrographiquement cohérentes. Cette adhésion pourra nécessiter que les groupements de collectivités changent leur statut en syndicats mixtes. Les Départements et Régions peuvent y adhérer.
- Les communes et EPCI-FP peuvent également **déléguer tout ou partie des compétences** dans le cadre d'une convention.
- La loi propose un schéma cible, distinguant trois échelles cohérentes pour la gestion de milieux aquatiques :
 - **le bloc communal**, assurant un lien entre la politique d'aménagement et les missions relatives à la GEMAPI ;
 - **l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)**, syndicat mixte en charge de la maîtrise d'ouvrage locale à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique ;
 - **l'établissement public territorial de bassin (EPTB)**, syndicat mixte en charge de missions de coordination dans le domaine de l'eau à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, et de maîtrise d'ouvrage (dans le cadre de DIG, par transfert/délégation notamment pour des projets d'intérêt commun)



Procédure de création EPAGE EPTB

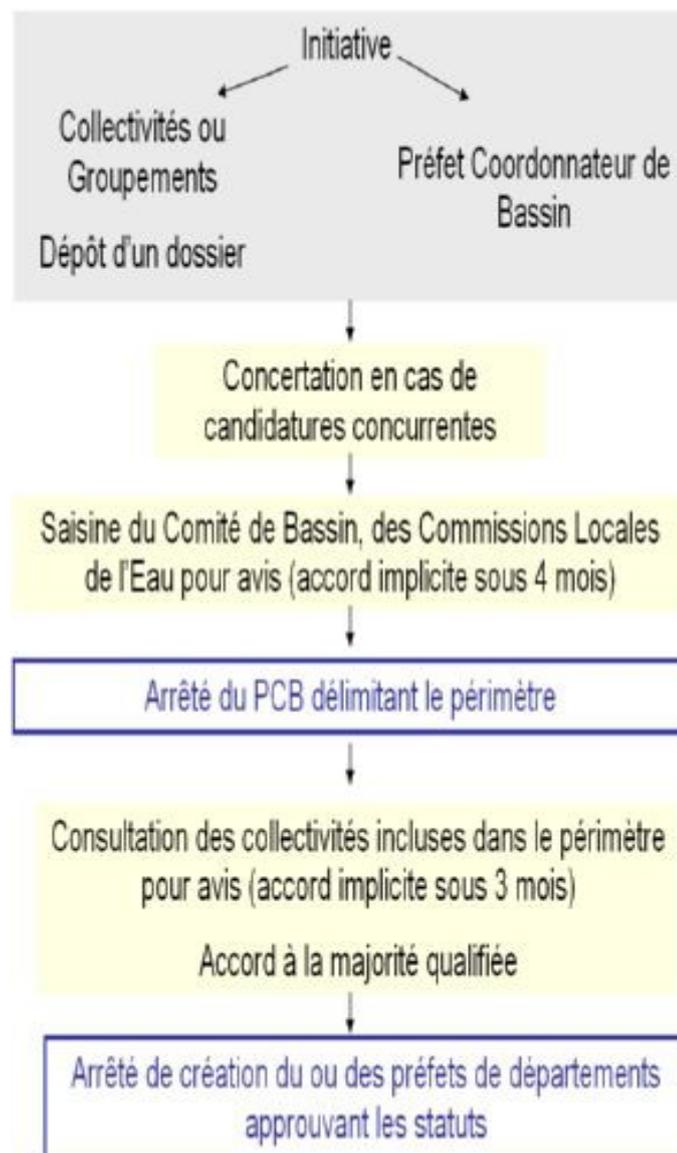
La délimitation par le préfet coordonnateur de bassin du périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE respecte :

1° La **cohérence hydrographique** du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave ;

2° Une **adéquation entre les missions** de l'établissement public **et le périmètre** sur lequel il les conduit ;

3° La nécessité de disposer des **capacités techniques et financières** en cohérence avec la conduite de ses missions ;

4° La **limitation de la superposition** du périmètre d'intervention d'un établissement public avec celui d'un autre établissement public de sa catégorie, aux seuls cas où la préservation d'une masse d'eau souterraine justifierait la création d'un EPTB.



Procédure de transformation simplifiée

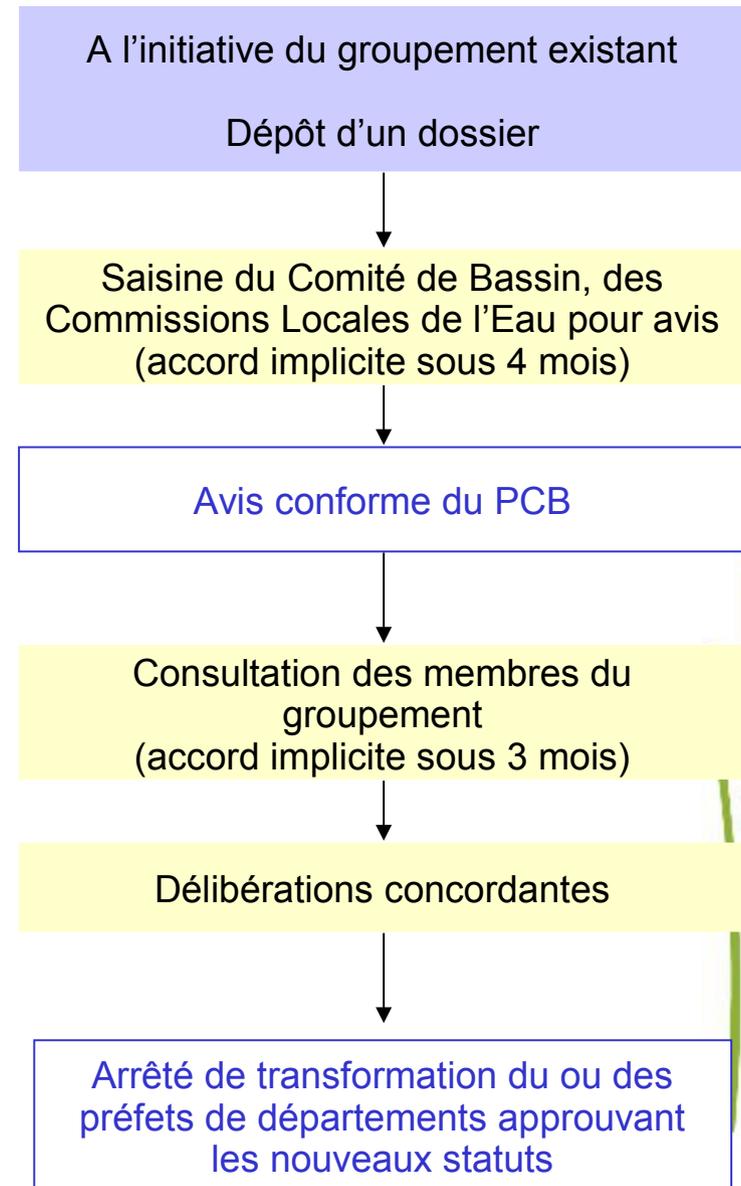
Le préfet coordonnateur de bassin vérifie que le périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE respecte :

1° La **cohérence hydrographique** du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave ;

2° Une **adéquation entre les missions** de l'établissement public et le **périmètre** sur lequel il les conduit ;

3° La nécessité de disposer des **capacités techniques et financières** en cohérence avec la conduite de ses missions ;

4° La **limitation de la superposition** du périmètre d'intervention d'un établissement public avec celui d'un autre établissement public de sa catégorie, aux seuls cas où la préservation d'une masse d'eau souterraine justifierait la création d'un EPTB.



Le SDAGE, outil de rationalisation des structures de gestion de l'eau

- Pour encourager le regroupement des collectivités à des échelles hydrographiquement cohérentes, et ne pas déstabiliser les structures intercommunales existantes, les **SDAGE identifient les bassins, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques** qui justifient la création ou la modification de périmètre des EPTB et EPAGE.
- Dès lors, **le périmètre de l'EPTB ou EPAGE est arrêté par le Préfet Coordonnateur de Bassin**, soit à la demande des membres de l'établissement public, soit de sa propre initiative, cette procédure étant de toute façon **engagée par défaut par le Préfet coordonnateur de bassin au plus tard deux ans après l'approbation du SDAGE**.
- Dès 2015, les SDAGE s'inscrivent dans cette réforme avec trois objectifs :
 - la **pérennité** des groupements de collectivités qui exercent effectivement les compétences de GEMAPI ;
 - la **couverture intégrale** du territoire par des structures de GEMAPI ;
 - la **rationalisation de ces structures** et la **réduction du nombre de syndicats mixtes**.

Date d'entrée en vigueur et dispositions transitoires

- Les dispositions créant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, et l'attribuant au bloc communal entrent **en vigueur le 1er janvier 2018** (suite à la loi NOTRe).
- Il est également prévu un dispositif transitoire **préservant l'action des structures existantes jusqu'au transfert de la compétence aux EPCI à fiscalité propre, et au plus tard jusqu'au 1er janvier 2020.**
- Quatre décrets d'application :
 - un décret n°2014-846 du 28 juillet 2014 relatif à la « mission d'appui de bassin » afin d'accompagner la prise de compétence par les collectivités : cette mission est composée de représentants de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle réalise notamment un état des lieux des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence, ainsi que des linéaires de cours d'eau ;
 - un décret n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux « digues » ;
 - un décret n°2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ;
 - un décret pour le fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les éléments d'actualité

- L'instruction du gouvernement du 21 octobre 2015 relative à la compétence GEMAPI et à destination des préfets est en ligne, accompagnée d'une plaquette de communication à destination de tous les acteurs du territoire
- Une Foire Aux Questions à destination des services déconcentrés est régulièrement mise à jour
- L'arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (NOR: DEVL1523674A) précise le contenu des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE)
- La loi NOTRe a permis de réaffirmer la possibilité pour les départements d'intervenir financièrement et d'apporter leur soutien aux collectivités via leur mission d'assistance technique et de solidarité territoriale
- Le projet de loi biodiversité doit permettre d'introduire plusieurs mécanismes de souplesse pour la mise en œuvre de la taxe, et la transformation des institutions interdépartementale et réaffirme que la mise en œuvre de la GEMAPI ne remet pas en cause le droit de propriété des riverains.
- Un projet d'instruction à destination des préfets sur les EPAGE et les EPTB doit préciser les missions, les procédures de création ainsi que les modalités de fonctionnement des EPAGE et des EPTB