

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

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

BUTLEN Jean-Baptiste

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 (commune, département, région) 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 avec transfert à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre - EPCI-FP) **une compétence ciblée et obligatoire** relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Les autres collectivités (département, région) ne pourront plus intervenir sur le fondement de cette compétence.

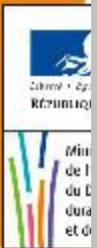
Les contours de la compétence GEMAPI

- 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) ;
 - protection et 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.



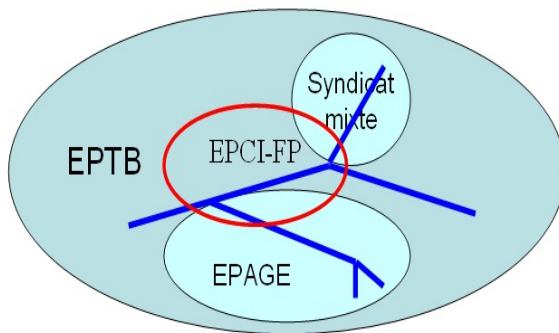
Conséquence de l'attribution de la compétence en cas de superposition des structures

- La loi métropole attribue aux communes une compétence obligatoire en matière de GEMAPI, avec transfert aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres.
- **Or, il est fréquent que la commune ait déjà transféré cette compétence à des syndicats préexistants.** Selon les cas, l'attribution de la compétence GEMAPI et son transfert à un EPCI-FP, emporte :
 - soit la **dissolution** du syndicat ;
 - soit le **retrait** de ces compétences aux syndicats ;
 - soit la **substitution** des communes par l'EPCI-FP au sein du syndicat (pour les communautés de communes).
- Les communes et EPCI-FP peuvent adhérer à des groupements de collectivités, et ce faisant, leur **transférer tout ou partie des compétences** de GEMAPI :
 - Ces groupements doivent être constitués en syndicats mixtes. Les Départements et Régions peuvent y adhérer ;
Un EPCI-FP peut transférer cette compétence à un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire ;
Une commune ou un EPCI-FP ne peut pas transférer à un syndicat une compétence qu'elle a déjà transféré à un autre syndicat sur le même territoire.
La commune (ou l'EPCI-FP) membre(s) doit verser des contributions financières selon les règles déterminées dans les statuts du syndicat.
- Les communes et EPCI-FP peuvent également **déléguer tout ou partie de la compétence** de GEMAPI dans le cadre d'une **convention** (régissant notamment les contributions financières).

L'affirmation des structures de bassins versant

La loi propose un schéma cible, distinguant des échelles cohérentes pour la gestion de milieux aquatiques et la prévention des inondations :

- **Le bloc communal (commune, EPCI-FP)** , assurant un lien entre la politique d'aménagement et les missions relatives à la GEMAPI ;
- **Des syndicats mixtes**, qui peuvent être constitués à une échelle hydrographiquement cohérente en :



- **Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)**, syndicat mixte en charge de la maîtrise d'ouvrage locale pour la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux, à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique ;
- **Etablissement 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

Projet de décret

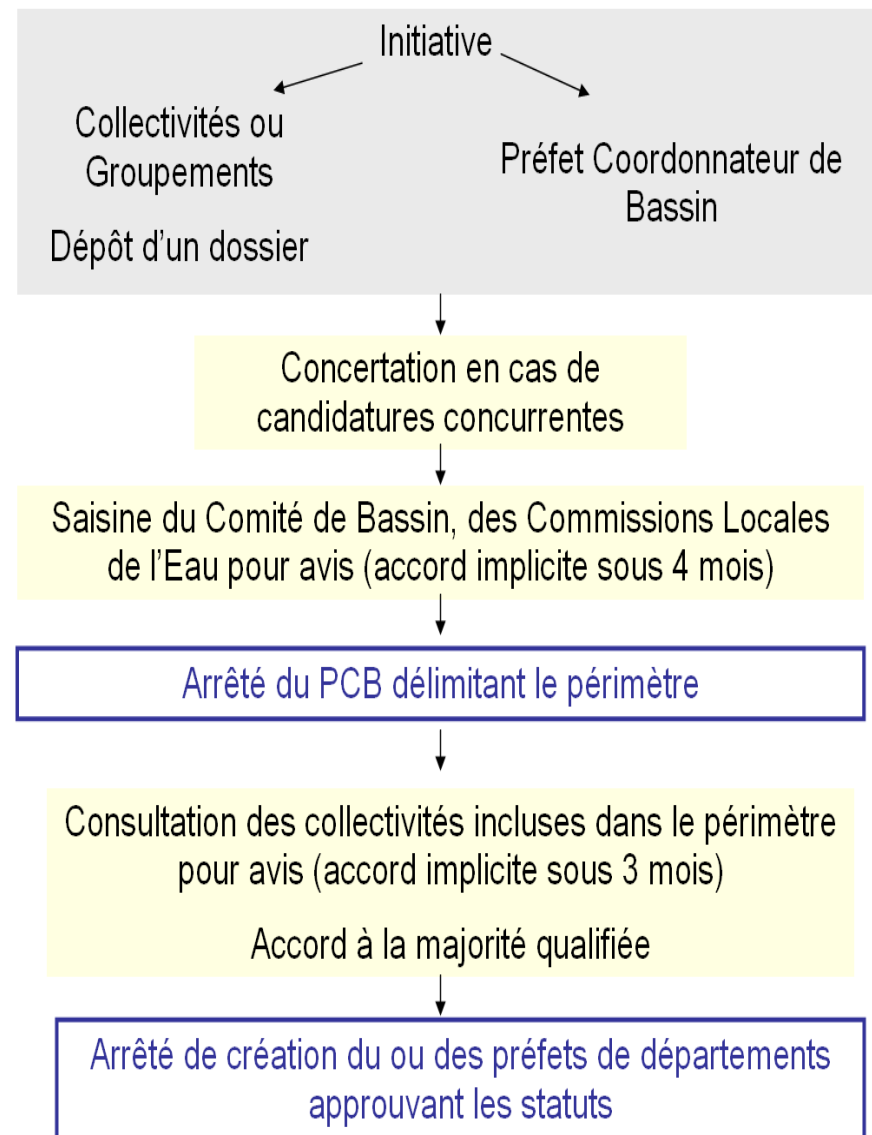
a délimitation par le préfet coordonnateur de bassin du périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE respecte :

1° La **cohérence hydrographique** du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave, correspondant à l'ensemble d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques ;

2° Une **adéquation entre les missions** définies par ses statuts **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 doivent identifier 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** (soit en 2017).
- Dès 2015, les SDAGE doivent s'inscrire 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**;

Le financement de la compétence

- Les communes et EPCI-FP peuvent financer l'exercice de compétence GEMAPI (en propre ou par des contributions financières de transfert/délégation) :
 - à partir de leur **budget général** ;
 - en levant une **taxe facultative, plafonnée et affectée** créée à l'
- Les financements actuels par les **Agences de l'Eau et le Fonds Barnier** ne sont pas remis en cause.
- La taxe GEMAPI a remplacé le mécanisme préexistant de redevance pour service rendu. Elle ne peut être levée qu'en cas d'exercice de la compétence par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre. Le produit global de cette taxe est arrêté avant le 1er octobre de chaque année pour application l'année suivante par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent dans la limite d'un **plafond fixé à 40 € par habitant résidant dans son périmètre**. La recette cible est répartie, par les services fiscaux, **entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises** proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs EPCI situés dans le ressort du bénéficiaire de la ressource.
- Plusieurs années peuvent s'écouler entre la décision de lancer un projet et sa réalisation effective, qui peut, elle-même, prendre plusieurs années : comme le vote de la taxe ne peut être pluriannuel, **il appartient à l'EPCI disposant d'une visibilité pluriannuelle sur la dépense de déterminer le montant annuel du produit de la taxe**, qui sera ensuite réparti entre les différents redevables. Si la dépense prévue n'est pas réalisée l'année n alors que la taxe a été levée, le budget annexe dégagera un excédent qui sera reporté sur l'exercice suivant.

Condition d'exercice de la compétence pour la gestion des milieux aquatiques

- Les collectivités compétentes ne pourront intervenir pour assurer la **gestion des milieux aquatiques** qu'à l'issue d'une procédure de déclaration d'intérêt général (**DIG**) telle que prévue à l'article L.211-7 du code de l'environnement, et dans les conditions prévues aux articles L.151-36 à L.151-40 du CRPM.
- **La loi ne modifie pas les droits et devoirs du propriétaire riverain**, auquel la collectivité se substitue en cas de défaillance, d'urgence ou d'intérêt général
 - L'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain est une contrepartie du droit d'usage afférant (article 644 du code civil, articles L.215-1 à 6 et L.215-14 du code de l'environnement) et du droit de pêche (article L.432-1 du code de l'environnement). L'Etat reste le premier responsable de l'entretien de son domaine public fluvial. De même, le propriétaire riverain reste le premier responsable de l'entretien des cours d'eau non domaniaux.
 - Si l'entretien du cours d'eau est correctement réalisé par les propriétaires (ou par une association syndicale qui regroupe ces propriétaires), la collectivité n'a aucun motif pour intervenir. Si, au contraire, l'entretien n'est pas réalisé, la collectivité peut intervenir, via une déclaration d'intérêt général (avec enquête publique sauf cas d'urgence).
- Par ailleurs, les opérations de gestion des milieux aquatiques peuvent être soumises, selon leur nature et selon les seuils, à la **police de l'eau**.
En particulier les opérations d'entretien groupé des cours d'eau sont soumises au régime de la police de l'eau, l'autorisation ou la déclaration étant accordée par le préfet pour une durée minimale de 5 ans (L.214-15 – rubrique 3. 2. 1. 0 la nomenclature annexée à l'article R214-1 C.envir).

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 2016**.
- 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 2018**.
- Cinq 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 portant diverses mesures relatives aux EPTB et aux EPAGE ;
 - un décret relatif aux « digues » (pilotage DGPR au titre de l'article du L.562-8-1 Code de l'environnement) ;
 - un décret pour le fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
 - un décret taxe.