

# 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 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.
- Par contre, **les pouvoirs de police** générale du maire (L.2212-2 CGCT), de police de la salubrité des cours d'eau (L. 2213-29 à L. 2213-31 CGCT), et de police de la conservation des cours d'eau (L. 215-12 CE) **ne sont pas transférés.**

# Les contours de la compétence GEMAPI

- La loi crée un bloc de compétences 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 (zones d'expansion de crue).
- 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.



# *Le mécanisme de redevance pour service rendu est remplacé par un système de taxe*

- 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 bien sûr pas remis en cause.
- 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 ainsi obtenue 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.
- Le rendement de cette taxe est estimé au maximum à 680 M€ par an. Elle devrait donc permettre de **couvrir le coût lié à l'exercice de la compétence** estimé à 300M€ pour les ouvrages hydrauliques (surveillance, entretien, investissement) et 300 M€ pour l'entretien et la restauration des milieux aquatiques (hors subventions).
- Il faut mettre en regard ces coûts avec ceux des dommages causés par les inondations : le **coût moyen annuel** lié aux dommages causés par les inondations en France et pris en charge par le régime assurantiel « catnat » est évalué à **environ 400 M€**

# Responsabilité administrative et pénale en cas de préjudices

- Au titre de la jurisprudence, **les collectivités sont déjà responsables en cas d'inondation**, pour n'avoir pas exercé les compétences de police générale. Les outils juridiques et financiers accompagnant la création la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations doivent permettre un exercice efficace de cette dernière de nature, en cas d'événements climatiques graves, à dégager la responsabilité des collectivités publiques compétentes.
- En tout état de cause, **la création de compétence n'emporte pas de conséquence en matière de propriété** des cours d'eau, et des droits d'usage et obligations afférents. L'Etat reste 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.
- Par ailleurs, l'alinéa 2 de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement dispose que « **la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires** ».



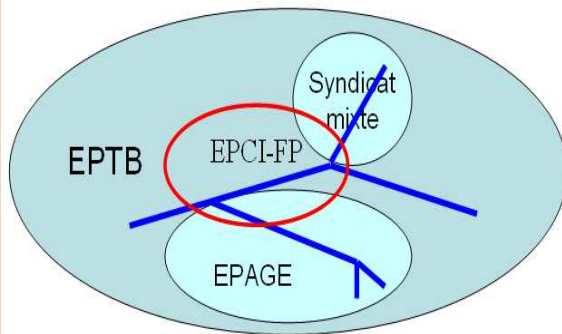
# Conséquence de l'attribution de la compétence obligatoire en cas de superposition des structures

- 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 ;
  - 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 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 pour l'ensemble des compétences de GEMAPI 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)



# 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).
- Enfin, **la création de l'EPTB ou EPAGE est arrêtée par le Préfet de département** après accord des organes délibérants de ses membres à la majorité qualifiée.
- 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 → *établir des cartes des intercommunalités compétentes en 2015 en s'appuyant notamment sur les SDCI* ;
  - la **couverture intégrale** du territoire par des structures de GEMAPI ;
  - la **rationalisation de ces structures** et la **réduction du nombre de syndicats mixtes** → *identifier de territoires prioritaires sans présager des périmètres précis des futures EPAGE/EPTB*



# *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 relatif à la « mission d'appui de bassin » afin d'accompagner la prise de compétence par les collectivités ;
  - un décret portant diverses mesures relatives aux EPTB et aux EPAGE ;
  - un décret relatif aux « digues » (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.
- Les agences de l'eau pourraient proposer des **subventions d'études** pour les changements de statut de groupements existants ou la constitution de nouveaux syndicats mixtes exerçant cette compétence, l'état des lieux complémentaires des linéaires, ouvrages et installation à la maille des groupements de collectivités compétents.

# Mission d'appui pour accompagner la réforme

- Dans chaque bassin, le Préfet Coordonnateur de Bassin met en place une **mission d'appui technique temporaire** pour accompagner les collectivités et leurs groupements, avant l'entrée en vigueur des dispositions créant la compétence GEMAPI (1<sup>er</sup> janvier 2016).
- 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 (et des linéaires de cours d'eau non domaniaux)  
→ *Les services de l'Etat contribueront à la réalisation d'un état des lieux des linéaires de cours d'eau et des ouvrages et installations nécessaires à l'exercice de la compétence*
- La mission peut s'appuyer sur les commissions territoriales prévues à l'article L.213-8 du code de l'environnement voire articuler ses travaux avec les conférences territoriales de l'action publique et les commissions départementales de coopération intercommunale.