

Mission d'appui GEMAPI auprès du Prefet coordonnateur de bassin
Note de doctrine pour promouvoir et accompagner l'émergence d'EPTB et EPAGE
- DOCUMENT PROVISOIRE -

C:\Users\olivier.chardaire\AppData\Local\Temp\

Contexte :

La loi n°214-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a créé la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Cette loi modifie de fait le contexte législatif des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et crée les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE).

Le dispositif réglementaire d'accompagnement de la loi est en cours de consolidation et le décret EPTB-EPAGE n'est pas encore paru. Un amendement a été introduit dans la loi NOTRe pour repousser la mise en œuvre de la compétence de 2 ans. La présente note reste donc soumise à ces évolutions.

Dans ce contexte, la mission d'appui auprès du Préfet coordonnateur de bassin a notamment identifié lors de sa séance d'installation du 3 février 2015 le besoin de rassembler des éléments pour répondre à certaines des interrogations des différentes parties prenantes que sont les collectivités, les différentes structures existantes en charge de la gestion des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, voire des deux.

A ce titre, une foire aux questions (FAQ) réalisée par le ministère en charge de l'écologie a été mise à disposition et sera complétée pendant la durée de la mission. Il s'agit par la présente note de doctrine de spécifiquement aider l'émergence des EPTB et des EPAGE et d'accompagner leur structuration.

Par la création de la compétence GEMAPI et les structures EPAGE et EPTB, la loi MAPTAM vise à :

- mieux articuler l'aménagement du territoire et l'urbanisme avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ;
- favoriser l'exercice conjoint de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, au sein d'une compétence rassemblée, avec un accent particulier mis sur la maîtrise d'ouvrage des travaux à double finalité d'entretien et de restauration écologique, et de gestion de l'aléa inondations ;
- consolider ou rationaliser en tant que de besoin les structures existantes (ASA, syndicats...) afin qu'elles atteignent une taille critique pour disposer de moyens humains, techniques et financiers suffisant pour l'exercice efficace de cette compétence.

Par ailleurs, l'année 2015 est une année charnière puisque le schéma directeur d'aménagement et des gestions des eaux (SDAGE) en application de la directive cadre sur l'eau (DCE) et le plan de gestion du risque inondation (PGRI) en application de la directive inondation (DI) sont actuellement en consultation et devraient être approuvés à la fin de l'année 2015. Suite à la loi MAPTAM, le SDAGE devra déterminer le bassin, les

sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un EPTB ou d'un EPAGE.

Le SDAGE et le PGRI définissent des principes directeurs à l'émergence d'EPTB et d'EPAGE sur le territoire :

- exercer la compétence dans une logique hydrographique cohérente de bassins versants ou sous-bassins versants de cours d'eau ou dans une logique pertinente sur le littoral ; à ce titre, l'unité hydrographique peut être une échelle territoriale utile à l'analyse de la gouvernance ;
- avoir une action ambitieuse et prioritaire de structuration de la maîtrise d'ouvrage sur les territoires à risques importants d'inondations (TRI) ;
- assurer que la structuration en EPAGE et EPTB contribue à consolider le portage des SAGE ou des SLGRI, là où cela est possible.

Par la création des EPTB et des EPAGE, la loi MAPTAM vise à structurer idéalement la compétence GEMAPI sur 3 niveaux : celui des EPCI, des EPAGE, des EPTB. Tous les territoires n'auront pas nécessairement besoin des trois échelles de gouvernance, en fonction des enjeux du territoire. Dans ce cas, des syndicats exerçant seulement une partie de la compétence GEMAPI pourraient subsister. Par ailleurs, la structuration en EPAGE et EPTB s'appuiera là où elle est mise en place sur les structures existantes, même si la recherche de taille critique et d'exercice conjoint des deux volets de GEMAPI pour les EPAGE conduira à des évolutions.

La loi MAPTAM prévoit enfin que cette nouvelle compétence des communes et EPCI à fiscalité propre peut être financée par une taxe spécifique, créée à cet effet, qui pourra être mise en place par ces derniers.

Syndicat mixte

La loi MAPTAM attribue la compétence GEMAPI aux communes et EPCI-FP, qui peuvent adhérer à des groupements.

Il peut s'agir de :

- syndicats mixtes de droit commun (ouvert ou fermé),
- de syndicats mixtes reconnus comme EPAGE ou EPTB.

Caractéristiques

Les syndicats mixtes sont des établissements publics sans fiscalité propre. Leurs ressources sont constituées de participations des membres adhérents déterminées suivant une clé de répartition librement arrêtée.

Comme les syndicats intercommunaux, les syndicats mixtes sont des structures de type associatif, pour lesquelles la loi n'impose aucune compétence obligatoire. Ils peuvent être à vocation unique ou poursuivre des objets multiples.

Les syndicats mixtes sont titulaires des compétences que leurs membres leur transfèrent. Ils ont donc vocation à se substituer à leurs adhérents dans les champs de compétences transférées.

Syndicat mixte fermé versus syndicat mixte ouvert

Les syndicats mixtes fermés comprennent **exclusivement** des communes et des EPCI-FP. Ils sont régis par les dispositions prévus aux articles L.5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les syndicats mixtes ouverts comportent **au moins une** collectivité territoriale (ou un groupement de ces collectivités) et d'autres personnes morales de droit public. Il peut ainsi s'agir d'un regroupement d'EPCI-FP avec des départements, des régions et des chambres consulaires. Ils sont régis par les dispositions prévus aux articles L.5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Transfert versus délégation

La commune ou l'EPCI-FP peut décider de transférer tout ou partie des missions relevant de la compétence GEMAPI ou de la/les déléguer à un EPAGE ou à un EPTB.

La délégation de compétence se distingue du transfert de compétence : la commune ou l'EPCI-FP compétent détermine les modalités de la délégation de compétence et peut revenir unilatéralement sur sa décision de déléguer la compétence. Le transfert de compétence emporte le dessaisissement de la commune ou de l'EPCI-FP compétent.

Dans le cas du transfert de compétence, ce sont les statuts du syndicats qui régissent les modalités de fonctionnement. Dans le cas d'une délégation, c'est la convention de délégation qui en régit les modalités.

Établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux, EPAGE :

Le code de l'environnement fixe qu'un EPAGE « est un groupement collectivités territoriales constitué en application des articles L5711-1 à 5721-9 du code général des collectivités territoriales à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions marines ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Cet établissement comprend notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations en application du 1bis de l'article L211-7 du présent code. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. »

Conformément à la loi, un EPAGE doit exercer a minima :

- « 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 ;*
- 5°- la défense contre les inondations et contre la mer ;*
- 8°- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines »*

Les EPAGE :

- sont par nature des structures opérationnelles ;
- ont vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage d'actions milieux aquatiques et prévention des inondations ; une structure n'exerçant qu'un des deux volets de cette compétence ne pourra être un EPAGE ;
- sont des syndicats mixtes
- ont une taille critique et peuvent justifier de moyens financiers, humains et techniques suffisant pour l'exercice des compétences sur les deux volets, et notamment sur les digues si le territoire possède un système d'endiguement ;
- ont des territoires dont le périmètre
 1. se base sur des contours qui répondent à une logique hydrographique, indépendamment des limites administratives des communes
 2. ne peut comporter d'enclave et doit être d'un seul tenant. L'ensemble des EPCI-FP adhère à l'EPAGE
 3. ne se superpose pas avec un autre EPAGE
- exercent sur un territoire suffisant pour assurer une logique de bassin versant, c'est-à-dire à l'échelle d'unités hydrographiques (UH) voire des subdivisions pour les plus grandes UH du bassin ;
- doivent émerger prioritairement (mais pas uniquement) sur les UH incluant un ou des TRI, en particulier s'il(s) présente(nt) un système d'endiguement. Ils devront garantir la cohérence amont / aval dans leurs actions : s'ils n'ont pas nécessairement vocation à être les porteurs des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), ils devront y contribuer pour ce qui les concerne, sur la base d'une réflexion étendue à l'échelle de l'UH à minima ;
- ont vocation à couvrir les territoires de SAGE (eaux superficielles), et de garantir à cette échelle le portage des actions de maîtrise d'ouvrage inondation ;
- sur le littoral, ont vocation à avoir une approche à une échelle pertinente pour la cohérence de la gestion des aléas fluviaux et maritimes (submersion et trait de côte).

Etablissements publics territoriaux de bassin, EPTB :

- *Le code de l'environnement fixe qu'un EPTB « est un groupement collectivités territoriales constitué en application des articles L5711-1 à 5721-9 du code général des collectivités territoriales en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin versant ou d'un groupement de sous-bassin hydrographiques la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la prévention et la gestion de zones humides, et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrages des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. »*

Les EPTB :

- sont les garants de la cohérence des actions menées sur son territoire d'intervention par un rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil, en particulier sur les territoires à risque important d'inondation (TRI);
- regroupent plusieurs UH afin d'avoir une action à une échelle suffisante et garantir l'application des principes de solidarités qui fondent la prévention des inondations et le grand cycle de l'eau (solidarité amont / aval, rural / urbain...);
- sont des syndicats mixtes ;
- doivent justifier de moyens financiers, humains et techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence ;
- ont des territoires dont le périmètre
 1. se base sur des contours qui répondent à une logique hydrographique, indépendamment des limites administratives des communes
 2. ne peut comporter d'enclave et doit être d'un seul tenant.
 3. sans superposition avec un autre EPTB sauf exception suivante : un EPTB dédié aux eaux de surface peut, si le besoin existe, se superposer avec un EPTB destiné à la préservation des eaux souterraines ou d'un estuaire
- ont une vocation de coordination de l'ensemble des maîtres d'ouvrages sur leur territoire d'intervention, qu'il s'agisse d'EPCI à FP, de syndicats ou d'EPAGE notamment ;
- peuvent être eux-même maîtres d'ouvrage (ie travaux, gestion, entretien...) pour des travaux d'intérêts à l'échelle de leur territoire (notamment pour les ouvrages d'écrêtement ou de ralentissement dynamique dont les effets peuvent bénéficier à l'aval et à l'ensemble du bassin versant), ou en l'absence d'autre maître d'ouvrage sur la partie de territoire considéré ; les statuts de l'EPTB préciseront ce point pour éviter toute confusion dans la maîtrise d'ouvrage de travaux ;
- ont vocation à avoir un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage vis-à-vis des différents maîtres d'ouvrage opérationnels sur son périmètre d'action (EPCI-FP, syndicats mixtes, EPAGE).

Cas particuliers des métropoles : Rouen et Grand Paris

Le bassin Seine-Normandie est concerné par deux métropoles : Rouen et le Grand Paris. La mise en place de la structuration en EPTB et en EPAGE ne peut préjuger des décisions des collectivités, en particulier en matière de maîtrise d'ouvrage ou de transfert de compétences. Ainsi, et sans préjuger des choix qui pourront être opérés par les métropoles, chacun de ces deux territoires devraient a minima être couverts par un EPTB afin de garantir le respect des principes de solidarité territoriale qui fondent la gestion durable des milieux aquatiques et des risques d'inondation.

Annexe 1 : Le financement de la compétence

Les communes et les EPCI-FP peuvent financer la nouvelle compétence GEMAPI à partir des ressources non affectées du budget général et/ou par une contribution fiscale facultative intitulée *taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations*, codifiée à l'article 1530 bis du code général des impôts.

Les syndicats mixtes, les EPAGE et les EPTB, qui sont des syndicats sans fiscalité propre, ne peuvent en conséquence mettre en place cette taxe. Elle ne peut-être mise en oeuvre que par les communes et EPCI-FP qui sont en charge de la compétence au regard de la loi, même s'ils transfèrent ou délèguent cette compétence.

Les communes et EPCI-FP qui souhaitent mettre en place cette taxe doivent déterminer dans un premier temps le produit global attendu. Au maximum, il peut correspondre à l'ensemble des dépenses attendues pour l'exercice de la compétence par l'EPCI-FP, ainsi que par le syndicat mixte, l'EPAGE et l'EPTB en cas d'adhésion. Les communes et les EPCI-FP peuvent ainsi utiliser le produit de la taxe GEMAPI pour financer leur adhésion au syndicat mixte, à l'EPAGE et/ou l'EPTB, ainsi que pour financer la réalisation des différentes actions menées par l'EPCI, le syndicat mixte, l'EPAGE ou l'EPTB.

Ce montant global ne peut

- excéder 40€/habitant. Il s'agit d'une règle pour en déterminer le plafond, qui est indépendante de la contribution finale par habitant.
- et par ailleurs ne peut être supérieur à la couverture des coûts prévisionnels annuels résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI (fonctionnement et investissement). En effet, si le budget général peut venir en complément de la taxe GEMAPI pour financer cette nouvelle compétence, à l'inverse, la taxe GEMAPI ne peut servir à financer le budget général.

La décision d'instituer la taxe doit être prise avant le 1^{er} octobre d'une année pour être applicable au titre de l'exercice civil suivant.

Ce produit global est ensuite réparti sur les contributions directes locales (taxe foncière, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises).

Les ressources financières des EPTB et des EPAGE sont quant à elles constituées à partir des contributions financières de leurs membres selon les règles fixées dans les statuts (ou la convention en cas de délégation).

Si le mécanisme de redevance pour service rendu a été supprimé pour les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations définies aux 1^o, 2^o, 5^o, 8^o du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement, il perdure pour les autres missions mentionnées au I du même article, en particulier s'agissant de la gestion de l'étiage. Les EPTB concernés peuvent ainsi continuer à percevoir des redevances dans ce cadre.

Annexes cartographiques

Carte n°1 : EPTB existants

Carte n°2 : Croisement des Stratégies locales de gestion des risques inondation (SLGRI) et des Unités hydrographiques (UH) Sageables

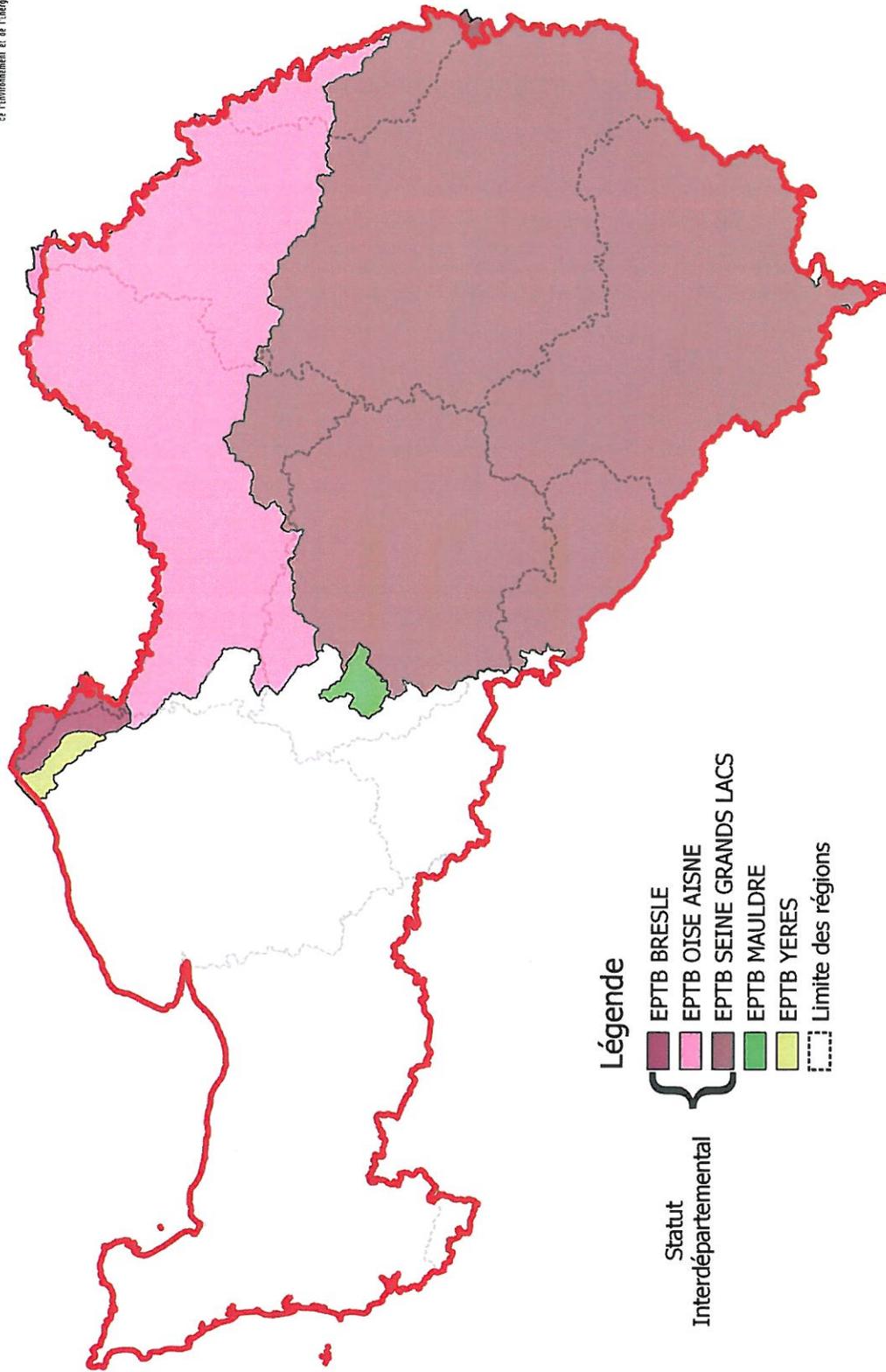
Carte n°3 : SAGE nécessaires (projet de SDAGE 2016-2021)

Carte n°4 : EPCI par type

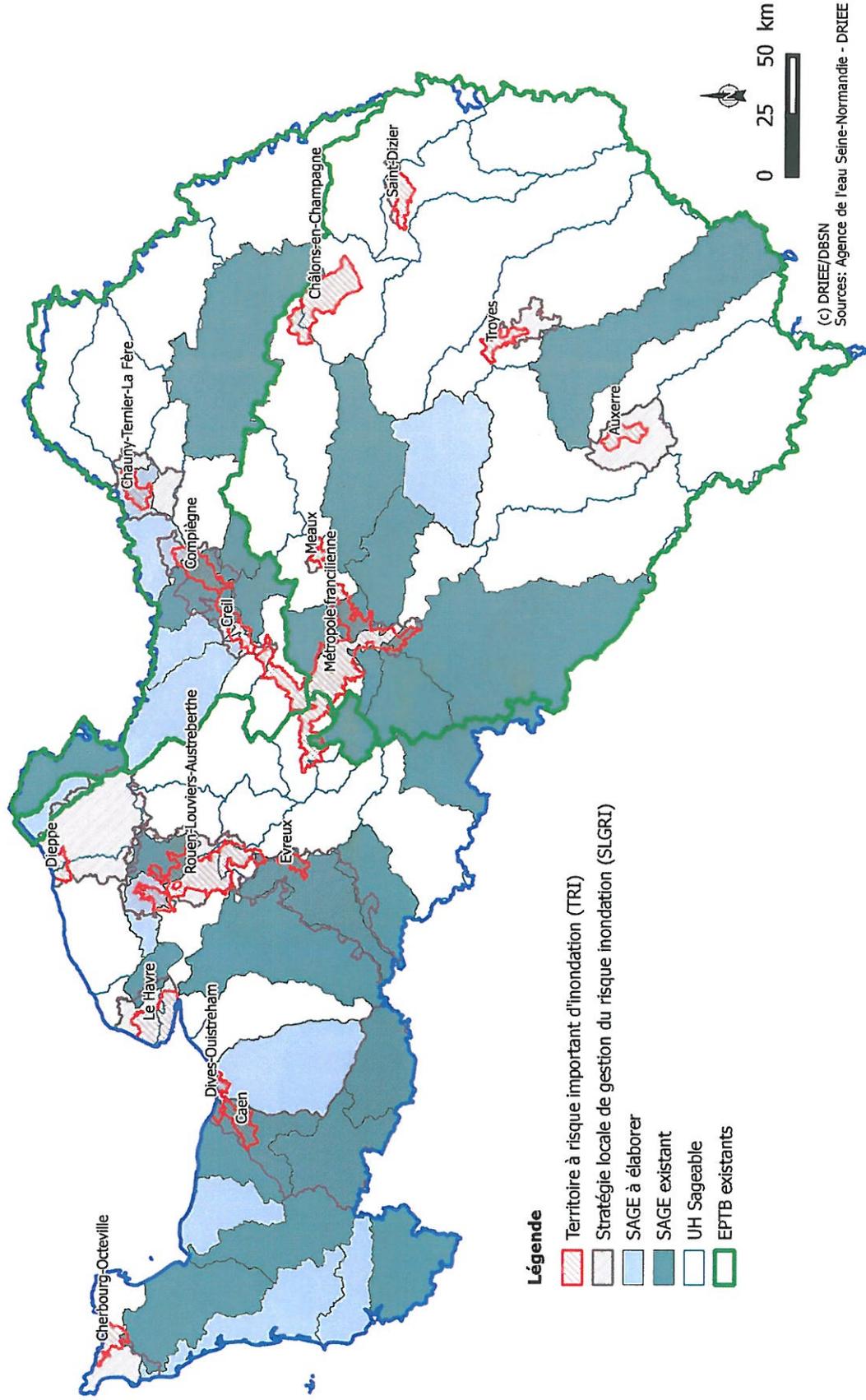
Carte n°5 : Territoires à risque important d'inondation et SLGRI

Version 0	Présentation à la mission lors de l'installation de la mission d'appui du 3 février 2015
Version 1	Synthèse des échanges
Version 1.5	Présentation à la mission lors de l'installation de la mission d'appui du 9 juin 2015

Etablissements publics territoriaux de bassins (EPTB)



Croisement des Stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) et des unités hydrographiques (UH) Sageables



- Légende**
- Territoire à risque important d'inondation (TRI)
 - Stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI)
 - SAGE à élaborer
 - SAGE existant
 - UH Sageable
 - EPTB existants

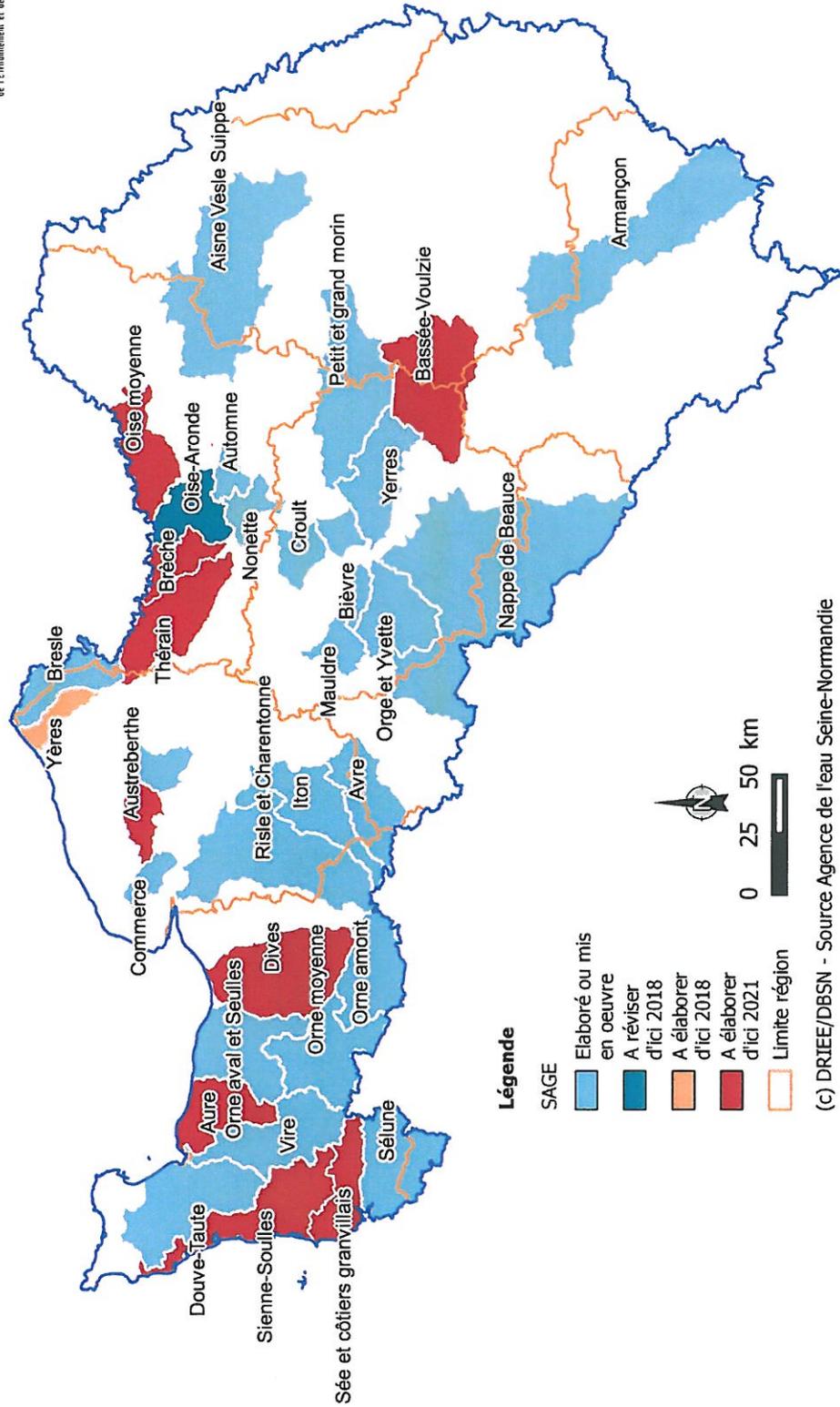
(c) DRIEE/DBSN
Sources: Agence de l'eau Seine-Normandie - DRIEE



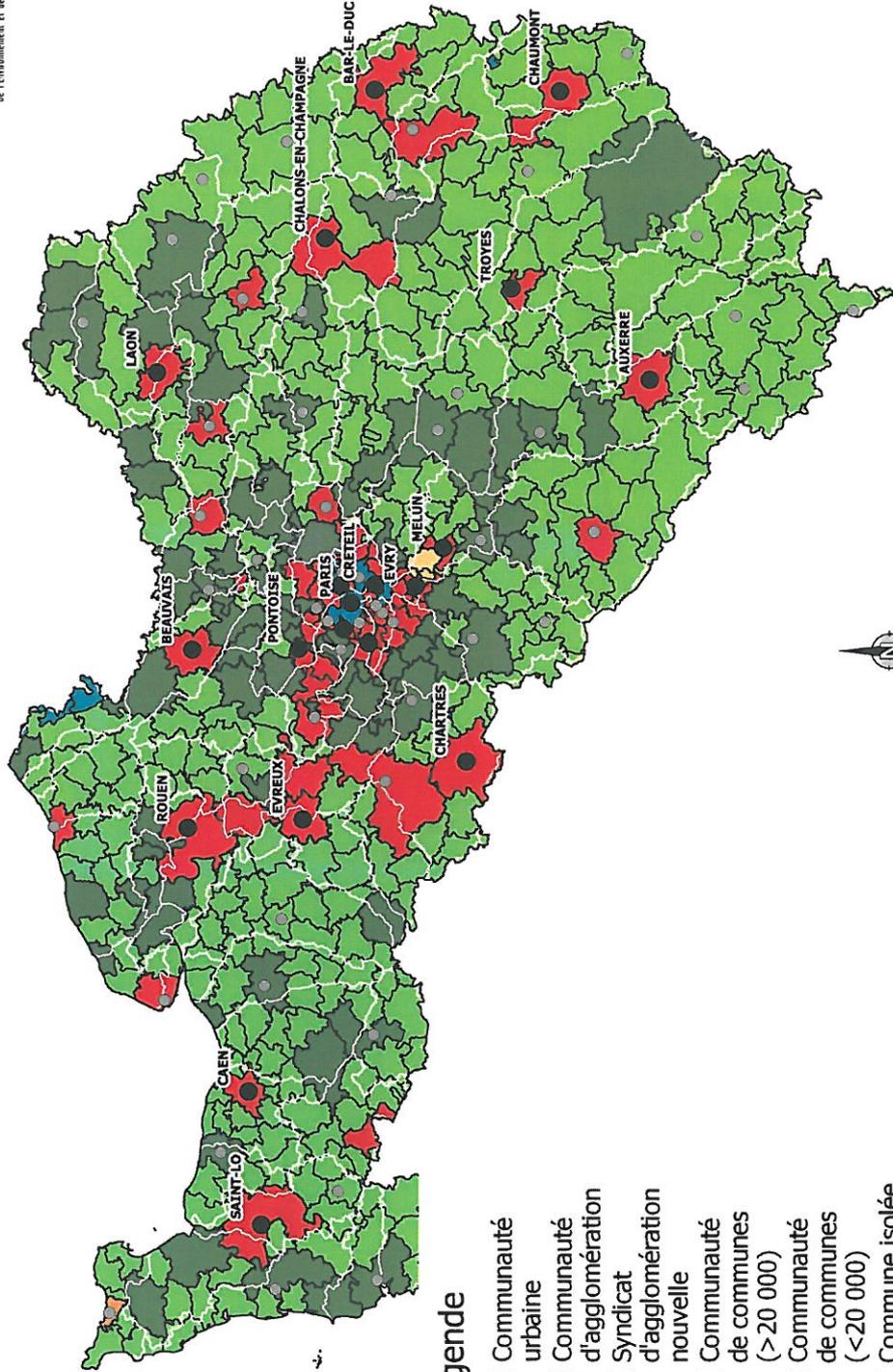
PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE

Direction régionale et interdépartementale
de l'Environnement et de l'Énergie

SAGE nécessaires (projet de SDAGE 2016-2021)



EPCI par type sur fond de UH Sageable (Doc de travail)

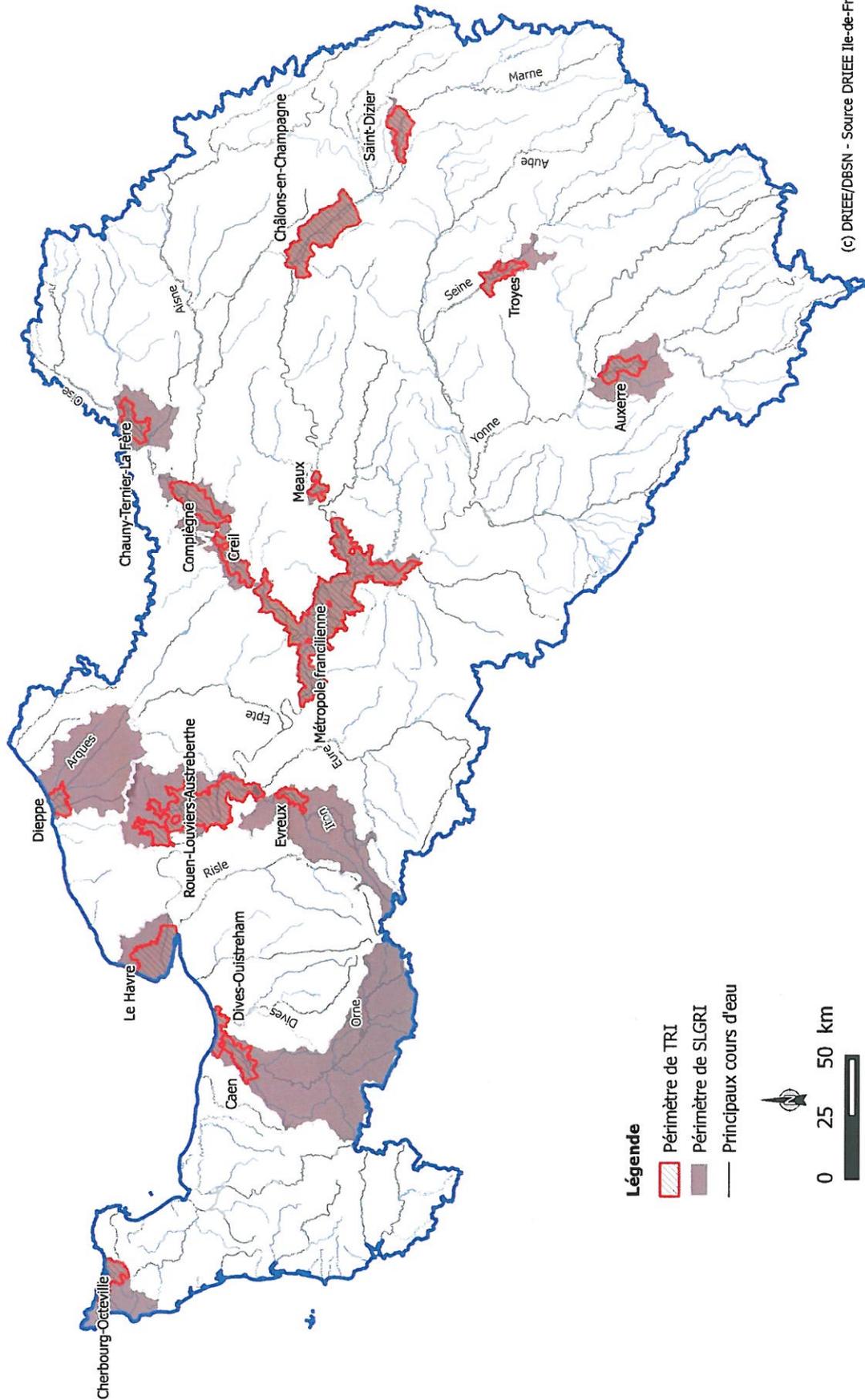


Légende

- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle
- Communauté de communes (>20 000)
- Communauté de communes (<20 000)
- Commune isolée
- SousprefsSN
- PrefsDeptsSN



Carte des périmètres des Territoires à risque important d'inondation (TRI) et des Stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) du bassin Seine-Normandie



(c) DRIEE/DBSN - Source DRIEE Ile-de-France