

**Note de doctrine pour promouvoir et accompagner l'émergence d'EPTB et EPAGE
- DOCUMENT DE JANVIER 2016 -**

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 désormais consolidé :

- Le décret « digues » du 12 mai 2015 est venu apporter des éléments quant à la définition des systèmes d'endiguement
- La loi NOTRe a repoussé la mise en œuvre de la compétence de 2 ans.
- Le décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 est venu apporter des précisions quant à la délimitation des EPTB et EPAGE

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) seront approuvés à la fin de l'année. 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, au travers de dispositions communes, 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.

Quels sont les contours de la compétence ?

L'article L.211-7 I bis du code de l'environnement définit la compétence GEMAPI par le regroupement des items 1°, 2°, 5° et 8° du même article. Le contour de la compétence, c'est-à-dire les actions qui peuvent être conduites dans ce cadre, mérite d'être explicité.

Un travail spécifique a été réalisé pour proposer une base de réflexion et aider les acteurs à définir les champs d'interventions relatifs à la compétence GEMAPI. S'il apporte un éclairage sur la réglementation existante, il ne revêt pas de valeur juridique.

Plus d'éléments en consultant **le tableau du contour des compétences** (présenté et discuté en MAT du 28 septembre 2015).

Qui exerce la compétence ?

Cas général

La loi MAPTAM attribue la compétence GEMAPI aux communes, avec un transfert automatique aux EPCI-FP.

On peut souligner la présence sur le bassin de deux métropoles : une métropole de droit commun (Rouen) et la métropole du grand paris (créée au 1^{er} janvier 2016)

Suite à l'adoption de la loi NOTRe, le paysage des intercommunalités est en évolution. Il est encore trop tôt pour avoir une visibilité sur l'organisation des EPCI-FP à venir.

La commune ou l'EPCI-FP peut décider de confier tout ou partie des missions relevant de la compétence GEMAPI auprès d'un syndicat mixte.

Pour se faire, les communes et les EPCI-FP peuvent adhérer à des groupements. Il peut s'agir de :

- syndicats mixtes de droit commun, qu'ils soient ouverts ou fermés,
- de syndicats mixtes reconnus comme EPAGE ou EPTB.

Les différents syndicats mixtes

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 et définie par les statuts du syndicat.

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 ainsi confiées.

On distingue différents types de syndicats mixtes : les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts.

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

Les **syndicats mixtes ouverts** doivent comporter au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités et d'autres personnes morales de droit public. Un syndicat mixte ouvert peut par exemple regrouper des EPCI à fiscalité propre, des départements, des régions, et des chambres consulaires.

Les syndicats mixtes ouverts sont régis par les dispositions des articles L. 5721-1 et suivants du CGCT. L'unanimité des organes délibérants des personnes morales intéressées est nécessaire pour la création de la structure.

Syndicats mixtes fermés (articles L.5711-1 et suivants du CGCT).	Syndicats mixtes ouverts (articles L.5721-1 et suivants du CGCT)
Communes + EPCI-FP	Au moins une collectivité territoriale (commune, EPCI-FP, ou groupement, conseil départemental, régional) + autres personnes morales de droit public (établissements publics, chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture...)

Comment confier une compétence ? Transfert versus délégation

La loi prévoit deux modalités pour confier la compétence GEMAPI : le transfert ou la délégation.

Dans le cas du **transfert de compétence**, ce sont les statuts du syndicat qui régissent les modalités de fonctionnement. Le transfert de compétence emporte le dessaisissement de la commune ou de l'EPCI-FP compétent.

Dans le cas de la GEMAPI, **la délégation n'est possible que vers une EPAGE ou un EPTB**. L'EPCI-FP compétent en détermine les modalités, par le biais d'une convention, et peut revenir unilatéralement sur sa décision de déléguer la compétence. La délégation, si elle confère plus de souplesse, apporte moins de garanties de pérennité que le transfert. Si la délégation de compétences est possible vers des EPTB / EPAGE, le transfert de compétences reste l'axe principal de fonctionnement de l'intercommunalité.

Comparaison synthétique des modalités de transfert ou délégation de compétence dans le cadre de la GEMAPI

	Transfert de compétence (L.5111-1 alinéa 1 du CGCT)	Délégation de compétence uniquement vers un EPAGE ou EPTB (L.1111-8 du CGCT et L.213-12 du code de l'environnement)
Objectifs	Confier l'exercice d'une compétence en s'appuyant sur l'expertise d'une structure dédiée, qui intervient sur un périmètre adapté aux problématiques rencontrées	
Initiative	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Futurs membres du syndicat mixte 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ EPCI-FP qui désire confier la compétence
Modalités	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Adhésion de l'EPCI-FP à un syndicat mixte 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Conclusion d'une convention entre l'EPCI-FP et le syndicat mixte
Durée	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Sans durée déterminée ✗ Pérennité de l'action pour mener à bien un projet commun de long terme 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Avec une durée déterminée ✗ Réponse à des besoins ponctuels
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Contribution financière au syndicat mixte 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Paiement contractuel du service rendu
Conséquences pour l'EPCI-FP	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Dessaisissement de la compétence ✗ Intégration d'une autre structure et participation à sa gouvernance ✗ Solidarité avec les autres membres 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Conserve la compétence ✗ N'intègre pas une autre structure ✗ Ne participe pas à la gouvernance du syndicat mixte
Points de vigilance	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Délai d'adhésion ou de création à anticiper ✗ Les statuts prévoient les obligations mutuelles des membres ✗ Possibilités de quitter le groupement encadrées par la loi 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Obligations prévues de façon contractuelle ✗ Que l'EPCI-FP se désintéresse des compétences déléguées

Pour plus de précisions quant aux mécanismes régissant les modalités pratiques de transfert et de délégation, une **fiche dédiée en annexe** détaille les différences pratiques entre le transfert et la délégation de compétence, et donne des indications quant aux démarches à suivre.

Les possibilités d'organisation de l'exercice de la compétence

Le législateur a souhaité créer une compétence GEMAPI qui favorise la gestion conjointe des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Si la loi présente la gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations comme des missions liées, il existe néanmoins plusieurs possibilités pour organiser son exercice. En effet, la loi prévoit que le bloc communal peut transférer ou déléguer tout ou partie des missions constituant la compétence GEMAPI (V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement).

Par ailleurs, de manière générale, le code général des collectivités territoriales prévoit

qu'en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, un EPCI à fiscalité propre peut transférer tout ou partie de la 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 (article L. 5211-61 du CGCT).

La structuration, au sein de l'intercommunalité, de cette compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations doit s'attacher à garantir la pérennité des groupements. L'objectif est d'assurer une cohérence à l'échelle d'un bassin, le schéma idéal étant qu'un seul syndicat mixte puisse assurer l'ensemble des missions de la GEMAPI.

Néanmoins, il convient de préserver les structures existantes qui œuvrent déjà dans ce domaine pour tout ou partie des compétences. Par ailleurs, la superposition de structures sur un même territoire pose question, notamment en termes de financements. En fonction des acteurs de terrain déjà présents et de leur expertise, il est concevable que la GEMAPI soit scindée en plusieurs items et répartie entre plusieurs groupements.

Dans tous les cas, la mise en œuvre de la compétence et son partage éventuel doit être organisé :

- en conservant une cohérence d'ensemble et une complémentarité d'interventions entre actions « milieux aquatiques et actions « prévention des inondations » ;
- en veillant à ce que l'ensemble des objectifs visés par la compétence GEMAPI soient effectivement couverts, et à ne pas laisser de côté un des items ;
- à rationaliser les structures, pour éviter la ventilation des missions à un trop grand nombre d'acteurs, ce qui risquerait de nuire à la lisibilité des actions menées. Différentes commissions de gouvernance locale sont par ailleurs les garantes de cette rationalisation (commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et, pour la GEMAPI, les comités de bassin).

Le rôle des EPAGE et EPTB

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. ».

Les missions concernées par cette compétence sont présentées dans le tableau annexé.

Les EPAGE sont des syndicats mixtes qui :

- 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 peut être un EPAGE ;
- 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 un périmètre d'intervention
 1. se basant 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 à 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 définit un EPTB comme « *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) auprès de l'ensemble des maîtres d'ouvrages de leur périmètre d'intervention, qu'il s'agisse d'EPCI à FP, de syndicats ou d'EPAGE;
- 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 d'intervention
 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. ne peut se superposer avec celui d'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
- peuvent être maîtres d'ouvrage pour des actions d'intérêts à l'échelle de leur périmètre d'intervention (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.

La définition de systèmes d'endiguement

Le législateur a souhaité inscrire la prévention des inondations et des submersions marines dans une approche globale des ouvrages agissant sur le territoire, et en ciblant la sécurisation des ouvrages de protection utiles.

Le décret relatif aux systèmes d'endiguement introduit la notion de système d'endiguement et distingue deux types d'ouvrage : ceux qui agissent sur leur lieu d'implantation, qu'on peut qualifier « d'ouvrages de proximité » et ceux qui agissent à distance, tels que des ouvrages de rétention.

Les collectivités (ou l'autorité compétente en matière de GEMAPI) doivent définir leurs systèmes d'endiguement, composés d'ouvrages hydrauliques ainsi que d'autres ouvrages dont la vocation première n'est pas la prévention des inondations, mais qui de part leurs caractéristiques peuvent y contribuer. C'est le cas par exemple de certaines infrastructures de transports (agissant localement), ou de barrages-réservoirs à vocation mixte soutien d'étiage/prévention des inondations (agissant à distance).

L'autorité compétente en matière de GEMAPI reste libre du moment où elle dépose sa demande d'autorisation pour le système d'endiguement. Une procédure simplifiée est possible, sous réserve de l'appréciation du Préfet et à condition de respecter les échéances fixées en fonction de la classe du système d'endiguement (avant le 31/12/2019 pour les classes A et B, avant le 31/12/2021 pour les classes D).

La mise à disposition de ces ouvrages se fait par le biais d'une convention entre l'EPCI, le propriétaire et le gestionnaire. Des servitudes peuvent être établies au besoin pour accéder, assurer l'entretien régulier du système d'endiguement.

Les éventuels travaux ou modalités de gestion permettant l'intégration d'un ouvrage ou d'une infrastructure à un tel système d'endiguement ne doivent pas remettre en cause sa vocation première et sa fonctionnalité.

Les ouvrages hydrauliques d'intérêt commun (barrages, ouvrages écrêteurs...) sur un bassin seront préférentiellement gérés à l'échelle du BV par un EPTB.

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 la réunion du 9 juin 2015
Version 2.0	Présentation à la mission lors de la réunion du 28 septembre 2015
Version 3.0	Modifications suite à la réunion de la mission du 28 septembre 2015

Annexes

Annexe 1 : Le financement de la compétence

Annexe 2 : annexes cartographiques

Annexe 3 : le contour de la compétence GEMAPI

Annexe 4 : Transfert et délégation

Annexe 5 : Eléments de réflexion pour la rédaction des statuts