

Délégation de bassin Seine-Normandie

Devenir établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau : Pourquoi ? Comment ?

Dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), la loi a introduit la possibilité pour les syndicats mixtes de bénéficier d'une reconnaissance particulière au regard de leur périmètre et des missions spécifiques qu'ils exercent : les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou EPAGE.

Qu'est-ce qu'un EPAGE ?

Il s'agit d'un groupement d'établissements publics de coopération intercommunale sous forme de **syndicat mixte**.

Constitué 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, **l'objectif d'un Epage est d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux¹.**

Il s'agit donc d'une structure constituée à une échelle adaptée pour **porter la maîtrise d'ouvrage d'actions relevant de la compétence GEMAPI**. C'est un outil aux services des collectivités pour définir et inscrire dans la durée un projet de mise en œuvre de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

Quelles conditions pour devenir EPAGE ?

Pour être reconnu EPAGE, un syndicat mixte doit répondre aux critères prévus au code de l'environnement, qui portent sur **les missions du syndicat, ses modalités de fonctionnement et son périmètre**.

Les missions exercées

Un EPAGE **doit assurer la prévention des inondations ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux**. Il s'agit d'opérer conjointement sur la gestion des milieux aquatiques (entretien régulier du cours d'eau, préservation des zones humides, des zones d'expansion des crues, reméandrage ...) et sur les systèmes de protection quand ils existent.

Aussi, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau du bassin stipule qu'un EPAGE a vocation à assurer **la maîtrise d'ouvrage opérationnelle d'actions milieux aquatiques et prévention des inondations**.

L'exercice d'autres missions par un EPAGE n'est pas interdit. Toutefois, en tant qu'outil privilégié de mise en œuvre de la GEMAPI, **le programme d'actions GEMAPI porté par l'Epague doit être clairement établi et bénéficier de moyens dédiés** (clé de répartition spécifique, comptabilité analytique, équipe dédiée ...).

1 Article L.213-12 du code de l'environnement

Périmètre

Le périmètre d'un EPAGE est délimité suivant les critères hydrographiques.

La terminologie de « bassin versant » ou d'« unité hydrographique² » recouvre des réalités différentes, **tant du point de vue de la superficie, du linéaire de cours d'eau et des enjeux en présence**, qui conditionnent **le programme d'actions à mettre en œuvre, que du nombre de communes et de la population couverte**, qui impactent les moyens mobilisables et les modalités de fonctionnement à mettre en place.

C'est pourquoi si **l'unité hydrographique est une clé d'analyse**, elle ne constitue pas nécessairement l'échelle de gestion la mieux adaptée pour l'exercice de la GEMAPI, car elle peut être trop grande ou au contraire trop petite, selon les cas.

La délimitation du périmètre d'un EPAGE doit rechercher une **taille opérationnelle** pour la mise en place d'un programme d'actions dédié. Pour ce faire, il convient d'interroger :

- **la cohérence hydrographique** (limites de bassin versant et non pas limites des EPCI-FP) **d'un seul tenant et sans enclave**. Ceci implique **l'adhésion de l'ensemble des EPCI-FP du périmètre à l'Epague** ;
- **l'opérationnalité de la mise en œuvre du projet GEMAPI**, résultant de paramètres hydrographiques, des découpages administratifs, de l'identité culturelle et économique de la zone concernée, etc. Il est essentiel de s'attacher à **la faisabilité d'un projet partagé**. Ainsi la délimitation du périmètre peut être modulée **à la marge** pour faciliter la gouvernance locale ;
- **la cohérence avec les autres outils de gestion de l'eau**, et notamment les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les contrats globaux, les stratégies locales de gestion du risque d'inondations ;
- **la non superposition des périmètres** (sauf exception pour les eaux souterraines).

Moyens et modalités de fonctionnement de l'Epague

Moyens à engager

Le dimensionnement des moyens à engager est un point essentiel de la réflexion. Là encore, les disparités entre territoires sont importantes, entre zones urbaines et rurales, linéaire de cours d'eau et de milieux humides à restaurer, existence de système de protection à entretenir ...

Aussi, la **définition du projet d'exercice de la GEMAPI** et de son **programme d'actions** (études et travaux) doit pleinement faire partie de la réflexion sur la définition de la gouvernance. Ce projet doit intégrer les **priorités identifiées par les outils de planification ou de programmation dans le domaine de l'eau et des inondations** (programme de mesures, contrats, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, stratégies locales de gestion du risque d'inondations).

Par réalisme, il convient ensuite de décider des priorités d'actions et de leur calendrier de réalisation, pour calibrer les moyens suffisants et mettre en place un système de financement approprié (budget général, emprunt, taxe dédiée...).

Le code de l'environnement prévoit que l'action d'un EPAGE « *s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation* ». C'est ici la **clé de répartition proposée** qui est au cœur du débat.

Elle doit permettre l'instauration d'une **solidarité au sein de la structure**, tout en garantissant un **équilibre entre les membres**. Des modulations peuvent être introduites pour tenir compte des différences territoriales (superficies de bassin, population etc ...), tout en veillant à ne pas devenir trop complexe.

2 Telle que définie par le SDAGE

Transfert de compétence et délégation

Un fonctionnement **entièrement « à la carte »**, c'est-à-dire où chaque adhérent choisit les missions qu'il confie au syndicat, peut induire l'absence de tronc commun, et rendre difficile la conduite d'un programme d'actions sur l'intégralité du périmètre. Cela peut aussi entraîner des modalités de prise de décisions complexes et différentes selon les missions conduites.

C'est pourquoi, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau du bassin recommande qu'un EPAGE **exerce l'intégralité des missions de la GEMAPI par transfert des membres sur l'ensemble de son périmètre.**

La reconnaissance EPAGE confère la possibilité d'exercer les missions de la GEMAPI par **voie de délégation**, ce qui relève d'une **exception** au regard du droit des collectivités locales³. Une délégation implique que la collaboration entre le syndicat et l'EPCI-FP **se fait par voie de convention**, suivant une durée et des modalités propres.

Cette souplesse de fonctionnement vise à permettre d'accompagner les phases transitoires dans l'évolution de la gouvernance, mais ne peut constituer le fondement principal du fonctionnement d'un EPAGE. En effet, un **fonctionnement entièrement basé sur de la délégation** risquerait de nuire à la mise en place d'un programme commun, d'une solidarité financière et d'un engagement pérenne des collectivités.

L'objectif visé à terme est bien l'adhésion de l'ensemble des EPCI-FP du périmètre d'intervention de l'EPAGE y adhère et lui transfère la compétence GEMAPI.

Que permet une reconnaissance au titre d'EPAGE ?

Un EPAGE est avant tout un **outil au service de la mise en œuvre d'un projet**. Dans le cadre d'une création d'établissement, la reconnaissance permet l'instauration d'une identité nouvelle au service d'un projet politique affirmé pour la mise en œuvre de la GEMAPI. Pour un syndicat existant, elle apparaît comme la constatation du respect d'un certains nombres d'exigences.

Dans tous les cas, cette reconnaissance confère une **stabilité juridique à la structure.**

Quelle est la procédure à suivre ? Quel délai ?

La procédure de reconnaissance en EPAGE est une procédure mixte, relevant du code général des collectivités territoriales et du code de l'environnement.

La reconnaissance EPAGE pour être obtenue lors de :

- la **création d'un syndicat** (à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin ou à l'initiative des EPCI-FP concernées) ;
- la **transformation simplifiée d'un syndicat existant**, à la demande de son conseil syndical

Le dossier de demande de reconnaissance EPAGE est à **adresser au préfet coordonnateur de bassin**, qui **consulte pour avis le comité de bassin** ainsi que la **Commission Locale de l'Eau** si le périmètre envisagé concerne également celui d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Cette consultation implique donc une association de la commission locale de l'eau dans le cadre de la constitution en EPAGE, et une réflexion sur les modalités d'articulation entre la structure porteuse du SAGE et le syndicat en charge de la GEMAPI.

Une fois ces avis rendus, les EPCI à fiscalité propre membres du syndicat (en cas de création) ou les membres du syndicat (en cas de transformation) devront délibérer sur la création ou la transformation du syndicat, qui sera actée par arrêté préfectoral.

³ Cette possibilité a été étendue par la loi Fesneau du 30 décembre 2017 à tous les syndicats mixtes, mais uniquement jusqu'au 31 décembre 2019. Cette échéance a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2020 par la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019. Au-delà, seuls les EPAGE et les EPTB pourront mobiliser cette possibilité.

Ces avis et délibérations sont à intégrer dans le calendrier général d'obtention de la reconnaissance EPAGE.

Conformément aux dispositions de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, en cas de création, la majorité qualifiée⁴ est requise, alors qu'en cas de transformation, l'unanimité (délibérations concordantes) est requise.

Dans tous les cas, l'ensemble des membres du futur syndicat sont amenés à délibérer.

En résumé, d'après les orientations générales retenues en Seine-Normandie, **un EPAGE est :**

- un **syndicat mixte spécialisé** en charge de la compétence GEMAPI ;
- sur un **périmètre hydrographique cohérent, avec adhésion de l'ensemble des EPCI-FP du périmètre à l'Epage ;**
- un **acteur privilégié** pour porter ou accompagner les démarches territoriales dans le domaine de l'eau.

A contrario, l'Epage n'est pas **une obligation, ni un modèle d'organisation pour tous les territoires**. Si l'objectif est de ne pas avoir de territoires orphelins d'une maîtrise d'ouvrage adaptée pour la mise en œuvre de la Gemapi, les modalités pratiques restent à la discrétion des EPCI-FP.

4 l'accord doit être exprimé par 2/3 au moins des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou par la moitié au moins des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant les 2/3 de la population