



Mise en oeuvre de la GEMAPI

Une première expérience à partager



MÉTHODE



OUTILS



RÉPONSES



ÉDITO...

Nous avons engagé depuis deux ans

une démarche d'information et d'échange avec les intercommunalités traversées par la Durance en vue de les aider et de les assister pour l'application de la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

Cette démarche a permis de :

- ~ définir les différentes manières de prendre en charge cette compétence,
- ~ d'aborder les enjeux, la gouvernance, la responsabilité et le financement autour de la GEMAPI.

Nous avons choisi de le faire avec une collectivité volontaire afin d'en tirer un retour d'expérience utile pour toutes les autres. Cette intercommunalité présentait différentes caractéristiques intéressantes : enjeux variés, plusieurs gestionnaires « historiques » concernés et présence de cours d'eau dits orphelins (c'est à dire sans gestionnaires).

Un premier retour positif

Une méthode de travail s'est ainsi mise en place avec cette collectivité, et commence à s'étendre aux autres. Le travail est en cours et nous n'en verrons les résultats que dans les mois à venir.

Pour autant, à ce stade, cette méthode porte déjà ses fruits et la transition vers la GEMAPI s'engage de façon satisfaisante.

La mise en place de la GEMAPI ne s'arrête pas au 1er janvier 2018. La prise en charge des enjeux de la GEMAPI s'organisera de manière progressive. L'organisation technique et juridique, notamment au sein des syndicats, se poursuivra en 2018 et 2019.

Ce présent document a pour objectif de transmettre les premiers éléments de ce retour d'expérience. Bien entendu, il ne s'agit pas d'en faire une méthode « universelle », mais de partager avec les autres intercommunalités concernées, des éléments techniques et des réponses qui peuvent les aider à poursuivre la mise en oeuvre de la GEMAPI.



Sommaire

4	LA GEMAPI
4	Mettre en place une organisation territoriale adaptée
5	Utiliser la souplesse des textes de loi
8	PROPOSITION DE MÉTHODE
8	Réaliser un diagnostic partagé
9	Utiliser la souplesse de calendrier permise par la loi
9	Définir les priorités
10	Préparer le transfert des ouvrages communaux
11	MISE EN ŒUVRE D'UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ - ÉTAPES PAR ÉTAPES -
11	Étape 1 - Mise en place d'un travail partenarial
11	Étape 2 - Produire un diagnostic à partir de l'existant
12	Exemple de contenu d'un diagnostic partagé
12	Étape 3 - Présentation de ce diagnostic aux élus
15	ANNEXES
16	Annexe 1 - Principaux acteurs actuels de la gestion de l'eau
17	Annexe 2 - Les nouveaux textes et la GEMAPI
18	Annexe 3 - Les missions GEMAPI et hors GEMAPI
19	Annexe 4 - Les zones protégées et les niveaux de protection
20	Annexe 5 - Les ouvrages de protection " hors décret digue "
20	Annexe 6 - Le rôle de la région et des départements
22	Annexe 7 - Les responsabilités des élus
23	Annexe 8 - Les différents modes d'exercice de la GEMAPI
25	Annexe 9 - Les modes de financement possibles
26	Annexe 10 - L'organisation actuelle du bassin de la Durance



La GEMAPI

Une nouvelle compétence aux multiples conséquences

Se saisir de cette nouvelle responsabilité demande aux intercommunalités de questionner leurs politiques d'aménagement des territoires, et de projeter leurs interventions dans le domaine de l'eau à l'échelle des bassins versants.

Les enjeux de développement économique et d'aménagement des territoires sont indissociables de la prévention des inondations, de la préservation des milieux et de la ressource en eau. A ce titre, la création de la compétence GEMAPI constitue une opportunité en donnant aux intercommunalités des outils pour concilier ces différentes politiques. Parallèlement, de nouvelles responsabilités leur incombent nécessitant de bien préparer leurs orientations stratégiques, en matière de politiques de développement territorial mais également d'organisation et de coordination avec d'autres acteurs.

Penser en amont à une politique de protection et de sécurité des biens et des personnes

Un décret d'application de la GEMAPI, portant sur les ouvrages hydrauliques, modifie de façon substantielle la manière dont la protection des biens et des personnes doit dorénavant être appréhendée.

En effet ce « décret digues » impose au titulaire de la compétence de :

~ définir les zones protégées des inondations liées aux cours d'eau,

~ s'engager sur les niveaux de protection assurés par les ouvrages qui les protègent.

Un territoire donné peut être protégé, soit à l'aide d'un système d'endiguement, soit à l'aide d'un aménagement hydraulique, soit par une combinaison des deux moyens de protection. Dans tous les cas, c'est la zone protégée qui est au centre de la réglementation, et c'est bien ce qui relie étroitement les enjeux de protection et d'aménagement du territoire.

Pour un territoire protégé, la collectivité annonce une ambition de protection et s'engage à la tenir.

Définir les priorités d'actions

L'exercice de la compétence remet également entre les mains des élus communautaires la responsabilité de définir les priorités d'actions, propres aux enjeux de gestion de l'eau sur leur territoire : protection contre l'inondation, gestion des zones humides, morphologie des cours d'eau etc.

METTRE EN PLACE UNE ORGANISATION TERRITORIALE ADAPTÉE

Privilégier une approche par bassin versant pour une application efficace de la GEMAPI

Si certains aspects de la GEMAPI se situent sur un périmètre d'intervention qui peut être inclus dans le périmètre de l'intercommunalité (gestion d'un ouvrage ou d'une zone humide, par exemple), d'autres ne peuvent s'envisager efficacement qu'à l'échelle d'un bassin versant. Il s'agit d'avoir une gestion cohérente rive droite/ rive gauche, et amont/aval dans le cadre d'une stratégie globale de gestion et d'hydromorphologie, ainsi que de continuités écologique et sédimentaire.



Par ailleurs, certains aspects de la GEMAPI ne peuvent être traités efficacement que via une approche transversale des thématiques (gestion des milieux et prévention des inondations, ressources, eaux de surface et eaux souterraines, par exemple).

Ainsi, au-delà des dimensions purement juridiques de l'exercice de la compétence GEMAPI, c'est bien une organisation fonctionnelle qui est à rechercher.

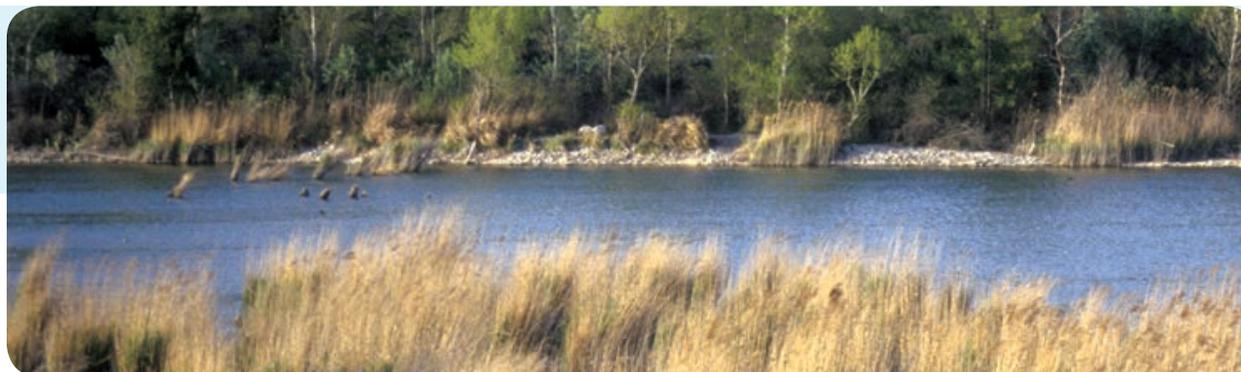
Poursuivre la coopération existante avec les gestionnaires de milieux aquatiques*

Sur de nombreux territoires, les communes ou les intercommunalités ont d'ores et déjà mutualisé leurs actions sur la gestion des cours d'eau et la prévention des inondations au sein de structures gestionnaires de milieux aquatiques à l'échelle de bassins versants. Ces structures - généralement créées en réponse aux problèmes de crues ou de pollution - portent aujourd'hui des actions répondant aux multiples enjeux sur leurs bassins, et coordonnent des programmes d'actions partagés par les différents acteurs locaux.

Dans ce cadre, un certain nombre d'enjeux connus - relevant désormais de la compétence GEMAPI - ont fait l'objet de décisions politiques, au travers d'orientations stratégiques et de programmes d'actions pluriannuels.

Ils sont en cours de mise en œuvre à l'échelle des bassins versants et ont toute vocation à être poursuivis.

Lorsqu'un syndicat de rivière exerce des missions relevant de la GEMAPI pour le compte de communes, les intercommunalités se substitueront automatiquement à ces dernières, au sein du comité syndical dès le 1er janvier 2018.



UTILISER LA SOUPLESSE DES TEXTES DE LOI

Choisir le mode de mutualisation le plus adapté

L'ensemble des possibilités juridiques (transfert, délégation, outils de droit communs, solutions « mixtes » (cf *Les différents modes d'exercice de la GEMAPI* détaillés en annexe 8 - page 23) doit être étudié afin de mettre en place les outils de solidarité technique et financière les mieux adaptés aux besoins du territoire.

Une réflexion est à mener sur les niveaux de subsidiarité et de solidarité financière, dans la perspective de bénéficier d'une économie d'échelle et de l'expertise technique, nécessaires à la complexe gestion des cours d'eau. Pour la Durance, par exemple, il est nécessaire d'avoir une expertise fine des évolutions morphologiques du lit afin de pouvoir modéliser correctement les phénomènes d'inondations.

La mutualisation à l'échelle du bassin versant peut également avoir l'avantage de mettre en commun des moyens avec d'autres collectivités (notamment pour les compétences hors GEMAPI) et de faciliter les co-financements via les démarches partenariales (PAPI, Contrats de milieux, etc.).

Cette organisation entre intercommunalité et syndicat est nécessairement le fruit d'un dialogue entre la collectivité, les syndicats de rivières présents et les autres intercommunalités du bassin versant.

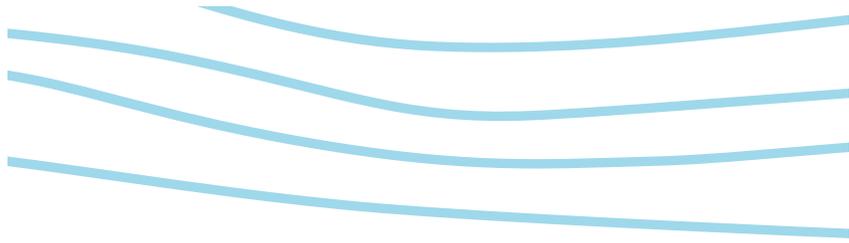
Il apparaît nécessaire que les représentants des intercommunalités désignés pour siéger au sein des syndicats soient des acteurs locaux connaissant les enjeux du cours d'eau. Par exemple, lorsque les "membres historiques" d'un syndicat de rivière sont les communes, il s'agira autant que possible de privilégier la désignation d'élus de ces communes, directement concernés.

Opter pour une mise en œuvre progressive

Le législateur a prévu une organisation progressive de l'exercice de la GEMAPI par l'intercommunalité, avec une période de transition de deux ans (2018-2019). Cette période permet aux acteurs - intervenant jusqu'à présent sur des missions relevant de la GEMAPI - de poursuivre leur action jusqu'au 1er janvier 2020 sans modification de leurs statuts.

Cette progressivité doit être mise à profit afin d'adapter la prise de compétence en fonction du niveau de connaissance des enjeux qu'il s'agira, dans de nombreux cas, d'approfondir. Elle permettra également d'organiser le plus efficacement possible le mode de mutualisation qui devra s'appliquer impérativement à compter du 1er janvier 2020.

*Syndicats gestionnaires de milieux aquatiques ou Parcs Naturels régionaux.



**Proposition de méthode
de prise de compétence
de la GEMAPI**

&

**Mise en œuvre d'un
diagnostic partagé
Etape par étape**



Proposition DE MÉTHODE

Issue des deux années de démarche d'information et d'échange avec les intercommunalités traversées par la Durance en vue de les aider et de les assister pour l'application de la GEMAPI ainsi que d'une première mise en pratique avec une collectivité volontaire.

RÉALISER UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ

Au préalable, il s'agit de tenir compte de deux acteurs majeurs dans l'exercice de la GEMAPI :

~ Les intercommunalités et leurs propres choix pour mettre en œuvre cette nouvelle compétence.

~ Les syndicats gestionnaires de milieux aquatiques et leurs propositions pour mettre en place des solutions cohérentes et opérationnelles à l'échelle de leur périmètre.

Pour permettre à ces deux acteurs majeurs - dans l'exercice futur de la compétence GEMAPI - de partager pleinement leurs réflexions, il est proposé de procéder à un travail commun de diagnostic des enjeux et des compétences.

La réalisation de ce diagnostic basé sur la connaissance du territoire et sur les orientations du SDAGE et du PGRI* s'effectue sur le périmètre de l'intercommunalité concernée. Il inclut les enjeux sur l'ensemble des bassins versants concernés par le périmètre de l'intercommunalité, y compris ceux qui ne disposent pas de structure de gestion c'est à dire les cours d'eau orphelins.

Comment ?

La collectivité va effectuer ce travail à son échelle administrative. Le syndicat gestionnaire de milieux aquatiques va pouvoir alimenter ce diagnostic intercommunal avec ses connaissances et compétences sur le cours d'eau ou bassin versant concerné. Ceci en tenant compte des orientations fixées dans les documents de planification

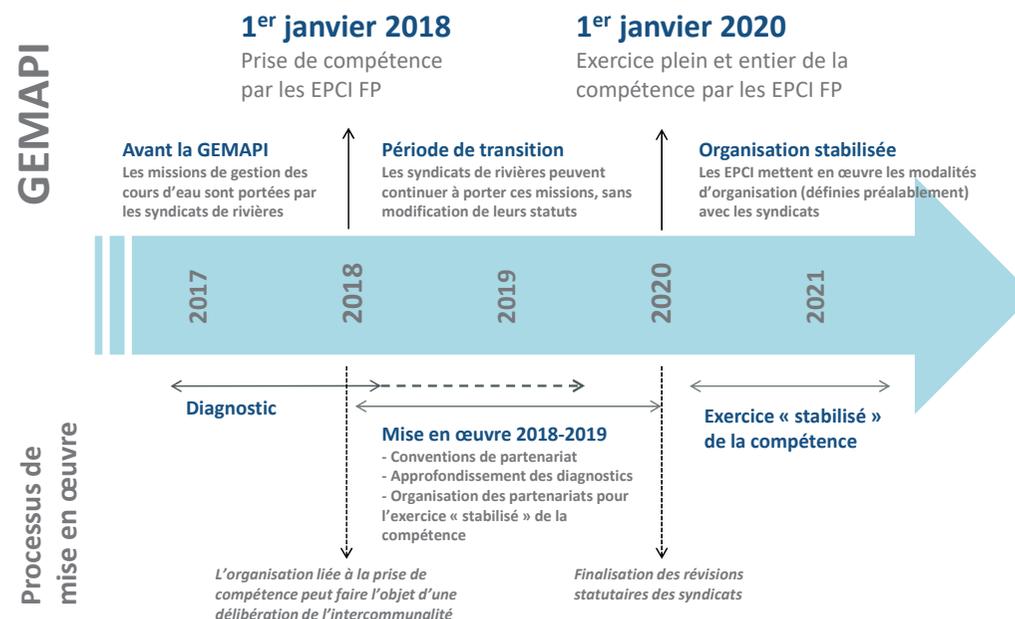
Ce diagnostic partagé va permettre d'identifier les besoins à l'échelle du territoire de l'intercommunalité. C'est sur cette base que les éléments de programmation et les propositions d'organisation seront construits.

existants à l'échelle du district Rhône-Méditerranée (documents de mise en œuvre du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE).

A l'échelle du bassin versant de la Durance, des échanges entre les différents syndicats gestionnaire de milieux aquatiques seront nécessaires. Ceci afin d'identifier les leviers communs, tant sur les réflexions de réorganisation de chaque structure que sur d'éventuelles mutualisations de moyens.

*Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et du Plan de gestion des risques d'inondations

~ Lire les conseils de mise en oeuvre du diagnostic partagé en page 11.



UTILISER LA SOUPLESSE DE CALENDRIER PERMISE PAR LA LOI

Au 1^{er} janvier 2018

L'intercommunalité devient compétente en matière de GEMAPI. La compétence est transférée de la commune à l'intercommunalité dès sa création de manière automatique même si aucun acte administratif n'est pris.

Les textes prévoient que les intercommunalités devenues compétentes en matière de GEMAPI - au plus tard au 1^{er} janvier 2018 - se substituent aux communes au sein des syndicats de communes ou des syndicats mixtes qui exercent les missions relevant de la compétence GEMAPI. **De ce fait, les intercommunalités siègent au sein des syndicats et contribuent aux cotisations pour l'exercice des missions GEMAPI en lieu et place des communes précédemment membres.**

Il est proposé qu'**une délibération soit prise par la collectivité** pour expliciter l'organisation de sa prise de compétence.

Selon l'avancement des décisions, il s'agira :

~ de définir les modalités de travail pour la période 2018-2020 (programme d'actions, études complémentaires etc.),

~ d'acter d'éventuels conventionnements avec les syndicats pour la période de transition,

~ ou d'acter des choix de transfert/délégation (ou autre) de la compétence déjà validés.

Du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2020

L'article 59 de la loi MAPTAM prévoit une période de transition pendant laquelle les personnes morales de droit public qui exerçaient des missions relatives à la GEMAPI avant l'entrée en vigueur de la loi (au 27 janvier 2014) peuvent continuer à les exercer jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

Ainsi cette période de transition permettra aux syndicats

de faire évoluer leurs statuts pour les adapter à l'organisation de la GEMAPI, au plus tard avant le 1^{er} janvier 2020.

Il s'agit donc **d'une période de construction ou de consolidation de l'organisation technique, financière et juridique de la GEMAPI à l'échelle des bassins versants.**

Ce travail pourra se faire avec les autres membres des syndicats (communes, départements et région) le cas échéant, pour les compétences partagées.

Si nécessaire, cette période de transition pourra également permettre la réalisation d'études complémentaires aux diagnostics partagés : compléments d'analyse technique ou financière par exemple.

Au 1^{er} janvier 2020

Exercice plein et entier de la compétence GEMAPI.

L'ensemble des statuts des syndicats de bassins versants devra être validé pour acter la nouvelle organisation de la GEMAPI.

DÉFINIR LES PRIORITÉS

En ce qui concerne les futurs programmes d'actions GEMAPI, on constate sur l'ensemble du territoire de la Durance, une forte hétérogénéité des enjeux et du niveau de programmation des actions à mener pour la gestion des cours d'eau et la prévention des inondations.

Certains bassins versants sont pourvus de structures de gestion, sur lesquels des contrats de rivières, des Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)

ou des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont engagés depuis de nombreuses années. Pour d'autres bassins - qui peuvent se situer sur le territoire de la même intercommunalité - le niveau d'analyse des besoins et des enjeux reste beaucoup moins avancé.

De façon générale, on constate une forte hétérogénéité de l'état d'avancement des réflexions et des diagnostics territoriaux préalables à la prise de compétence GEMAPI.

Face à ce constat, il sera nécessaire pour l'intercommunalité d'adapter ses priorités. Là où elle dispose d'une connaissance fine des enjeux et des actions à conduire, elle pourra s'appuyer sur les dynamiques engagées pour mettre en œuvre rapidement les actions « prioritaires ».

En revanche, là où les enjeux et la programmation sont moins bien caractérisés, un diagnostic préalable permettant d'identifier les priorités d'actions, à l'échelle du territoire, sera nécessaire pour engager d'éventuelles réalisations.

Ainsi, en fonction des territoires, la prise en charge de la GEMAPI et les programmations de sa mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2018 pourront être de nature très diverses : poursuite de programmes d'actions, réalisation de travaux, ou diagnostic et états des lieux.



PRÉPARER LE TRANSFERT DES OUVRAGES COMMUNAUX

Lors du transfert automatique de la compétence de la commune à l'intercommunalité, il convient d'organiser le transfert des biens mobiliers et immobiliers ainsi que des charges liées à ces biens. Il est à noter que la reprise des contrats d'emprunt et des plans d'amortissements est obligatoire.

L'évaluation de ces biens et de leurs charges doit faire l'objet d'une attention particulière et être envisagée de manière pragmatique.

A noter que si l'intercommunalité choisit de travailler avec un syndicat via un mécanisme de transfert de compétence, le transfert des ouvrages et des charges liées s'impose également.

L'objectif est bien de transférer uniquement ce qui est nécessaire à l'exercice de la compétence GEMAPI.

Définir les ouvrages concernés par la GEMAPI

La détermination parmi les ouvrages existants - parfois très nombreux - des ouvrages concernés l'exercice de la GEMAPI est souvent fonction :

~ de l'état des connaissances des ouvrages notamment de leur rôle effectif sur la prévention des inondations ou de leur intégration à un futur système d'endiguement.

~ de la prise en charge actuelle de ces ouvrages. Certains ouvrages sont entretenus régulièrement et font l'objet d'actes de gestion ces dernières années alors que d'autres ne le sont pas.

A minima, il s'agit pour le porteur de la compétence GEMAPI, de s'organiser pour disposer d'un transfert des ouvrages communaux concernés au titre de la GEMAPI notamment quand des interventions sont prévues. De même, là où des systèmes d'endiguements

sont pressentis, les ouvrages constitutifs des futurs systèmes devront être maîtrisés par le porteur de la GEMAPI via transfert, mise à disposition ou conventions de superposition d'usages et de gestion.

Un calendrier sur-mesure

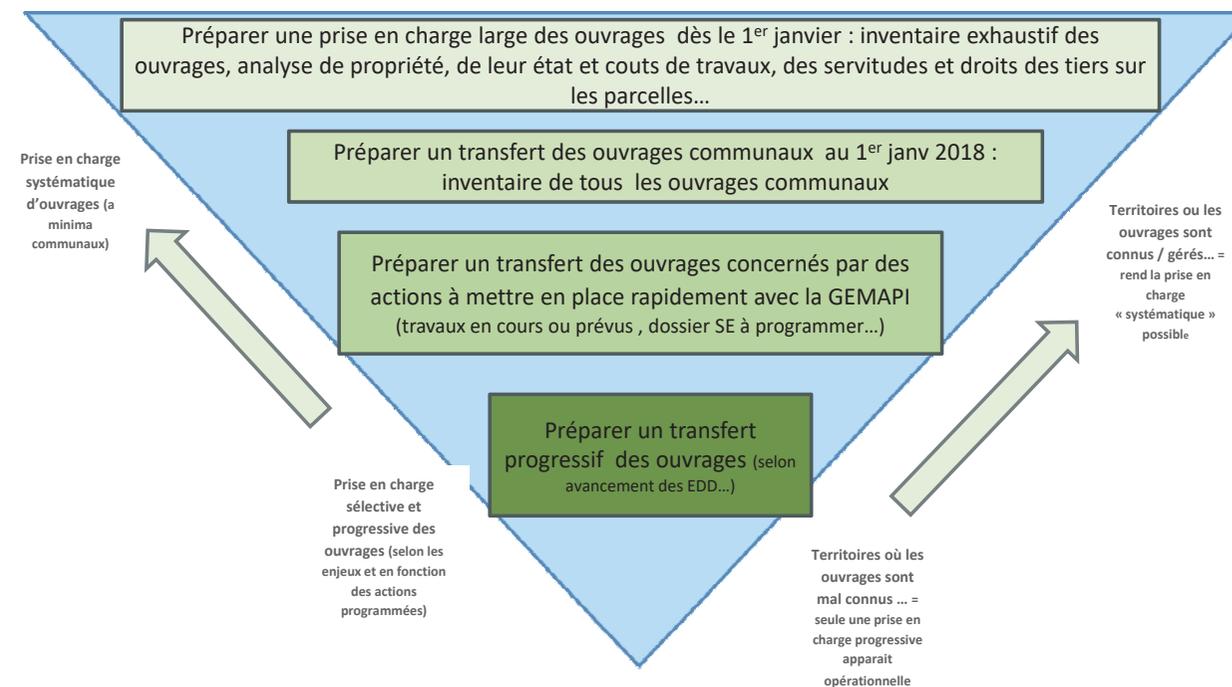
Il convient de privilégier une approche progressive du transfert des ouvrages en fonction des niveaux de connaissance et des ambitions propres à chaque territoire.

Dans certains cas, des choix ambitieux de transfert des ouvrages communaux sont engagés dès la prise de compétence. Ils sont notamment rendus possibles par une bonne connaissance des ouvrages et de leurs rôles. Dans d'autres cas, la connaissance plus fine du rôle de chaque ouvrage dans la protection contre les inondations ne pourra être approfondie qu'avec des études complémentaires qui seront menées après 2018.

Les premières démarches d'autorisation des systèmes d'endiguement ou d'études complémentaires pourront être programmées entre 2018 et 2020 (sauf si elles ont été réalisées dès 2017). Elles se poursuivront au-delà de 2020.

Les textes prévoient une procédure simplifiée d'autorisation des systèmes d'endiguement dans certains cas, avec une date butoir fin 2019 ou 2021, respectivement pour les classes A, B et C (cf annexe : Les zones protégées et les niveaux de protection en page 19). Il ne sera pas nécessaire de réaliser d'enquête publique si ces délais sont respectés. Le programme d'études pourra donc être priorisé en fonction de ces échéances.

Illustration des niveaux d'ambitions croissants dans la façon de prendre en charge les ouvrages lors de la prise de compétence GEMAPI à la date du 1er janvier 2018.



Compensation des transferts de charges

Les transferts de charges entre la commune et l'intercommunalité peuvent être compensés.

~ Pour celles en fiscalité professionnelle unique (EPCI FPU), des attributions de compensation peuvent être décidées dans le cadre de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

~ Pour celles en fiscalité additionnelle EPCI FA, les charges peuvent être compensées par une baisse de la fiscalité des communes.

Précision :

Les syndicats à qui la GEMAPI est transférée, ne peuvent pas bénéficier de ces compensations qui sont basées sur la fiscalité des collectivités.

Mise en œuvre d'un DIAGNOSTIC PARTAGÉ

- étapes par étapes -

Conseils issus des démarches en cours de futurs porteurs de GEMAPI accompagnés par le SMAVD depuis deux ans.

ÉTAPE 1 - Mise en place d'un travail partenarial

Il s'agit d'acter la mise en place d'un travail entre l'intercommunalité et les principales structures gestionnaires de milieux aquatiques existantes sur le territoire, en mettant en place un groupe technique. Si nécessaire, une formalisation est possible via une convention de partenariats. Le chef de file de la démarche est l'intercommunalité.

Résultat attendu

Un groupe technique est constitué. Chaque membre apporte volontairement et gracieusement sa contribution en mobilisant ses services pour la réalisation du diagnostic partagé.

ÉTAPE 2 - Produire un diagnostic à partir de l'existant

L'objectif est de recenser les enjeux de gestion ainsi que les premières actions à mettre en place jusqu'à leur organisation technique, financière et juridique.

~ Produire un atlas cartographique des cours d'eau et des zones humides pour chaque commune par fusion des bases de données existantes.

~ Identifier les priorités à l'aide d'une grille d'analyse des enjeux proposée par le SMAVD.

~ Analyser par cours d'eau ou zones humides, la nature des enjeux et des actions prévues (ou à prévoir), leur portage, les programmations et les coûts en fonction des connaissances mobilisables par les membres du groupe technique.

Chaque structure gestionnaire de milieux aquatiques participe au groupe technique pour apporter les connaissances sur le bassin versant qui le concerne.

L'intercommunalité sollicite les communes de son territoire pour identifier les études, travaux et acquisitions foncières, réalisés par les communes sur les cours d'eau, ou les zones humides. Elle recense les enjeux connus et les actions qui pourraient être nécessaires, notamment sur les cours d'eau « orphelins » de structures gestionnaires de milieux aquatiques.

Les données d'enjeu et les actions recensées sont consolidées et complétées au besoin avec les éléments de programmation existants (SDAGE et SLGRI* entre autres) ainsi qu'avec d'autres acteurs (départements, région, services de l'état, partenaires institutionnels etc.).

Un premier rapport de synthèse est établi sur la base de ces données techniques, financières et juridiques recensées. Il sera validé au sein du comité technique.

Résultat attendu

Ce premier diagnostic technique, financier et juridique va permettre de proposer aux élus les premiers éléments d'actions à programmer dans le cadre de leur prise de compétence GEMAPI. Il va faciliter l'organisation de cette prise de compétence.

*Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Stratégies locales de gestion du risque inondation.

EXEMPLE DE CONTENU D'UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ

Un état des lieux des enjeux

Il s'agit de se poser la question des enjeux et des actions engagés, prévus ou à prévoir sur les thématiques suivantes :

- ~ Gestion d'ouvrages de protection (ouvrages connus, a priori constitutifs de système d'endiguement).
- ~ Autres ouvrages ou protection de berges contribuant à la protection d'enjeux.
- ~ Autres besoins de prévention des inondations.
- ~ Gestion de crise.
- ~ Entretien du lit et des berges.
- ~ Continuité écologique : aménagement, arasement de seuils etc.
- ~ Animation, concertation, suivi et observation.
- ~ Préservation de zones humides et régulation d'espèces invasives.
- ~ Lutte contre la pollution et gestion de la ressource en eau.
- ~ Gestion du ruissellement.
- ~ Hydromorphologie et espace de mobilité.
- ~ Mise en valeur et aménagement touristique.
- ~ Éducation à l'environnement.

Précision

Cette liste de thématiques n'est pas issue d'un texte officiel, elle a été réalisée dans le cadre des groupes de travail pour balayer l'ensemble des enjeux GEMAPI/Hors GEMAPI. L'objectif était d'avoir une réflexion cohérente sur les actions concernant la gestion des cours d'eau et la prévention des inondations.

Une analyse des moyens et de l'organisation nécessaire à l'exercice de la GEMAPI

Il s'agit de :

- ~ Se poser la question, avec précision, des organisations existantes sur le territoire, des moyens nécessaires et des évolutions à prévoir.
- ~ Analyser les coûts 2018 et les perspectives 2019.
- ~ Réfléchir à l'organisation de l'exercice de la compétence avec les structures gestionnaires de milieux aquatiques, sur les territoires orphelins.
- ~ Réaliser une analyse par bassin versant de l'organisation actuelle, des autres acteurs concernés, des démarches en cours et des perspectives d'évolution.
- ~ Et enfin produire des éléments de conclusion sur les coûts et l'organisation pour la période 2018-2019.

ÉTAPE 3 - Présentation de ce diagnostic aux élus

L'objectif est de partager le contenu du diagnostic afin d'initier la discussion sur les programmes d'actions à construire et à mettre en œuvre, les coûts correspondants et les financements à mobiliser, ainsi que l'organisation à venir avec les structures existantes. Il s'agit donc de définir l'organisation technique et financière de la prise de compétence GEMAPI dans la durée de la période de transition :

- ~ Mise en place de la taxe et/ou utilisation du budget général.
- ~ Évolutions des services.
- ~ Conventions avec les structures existantes.
- ~ Participation aux évolutions statutaires des syndicats.

Pour rappel

Les élus doivent être mobilisés tout au long de la démarche pour :

- partager et valider la méthode de travail partenarial,
- mettre l'intercommunalité au cœur du processus,
- partager et valider les résultats obtenus à l'issue du travail de diagnostic.

Cette mobilisation peut se concrétiser par la prise d'une délibération par l'intercommunalité portant sur l'organisation de sa prise de compétence GEMAPI et les premiers éléments d'une programmation d'actions « GEMAPI » sur son territoire.

Il s'agit enfin de préparer les premiers éléments de partenariat avec les structures gestionnaires de milieux aquatiques pour la période de transition (organisation de conventions de partenariat ou selon le cas des démarches de transfert/délégation à mettre en place pendant cette période).





Annexes



Annexe 1 - Principaux acteurs actuels de la gestion de l'eau

Avant la mise en œuvre de la GEMAPI, de nombreux acteurs jouent un rôle dans la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Il s'agit notamment :

- Des propriétaires riverains.

Le propriétaire a une obligation d'entretien et - selon des textes qui datent de 1807 - une responsabilité vis-à-vis de sa propre protection (dans le respect des textes de police de l'eau).

- De la commune.

Plus précisément du maire qui par son pouvoir de police est responsable de la salubrité publique, la mise en sécurité des biens et des personnes, l'obligation de prévention des ruptures de digues etc.

- Des collectivités.

Les communes seules ou via leurs intercommunalités, le département et la région, peuvent jusqu'ici s'investir volontairement au titre de l'intérêt territorial et sur la base de leur clause de compétence générale.

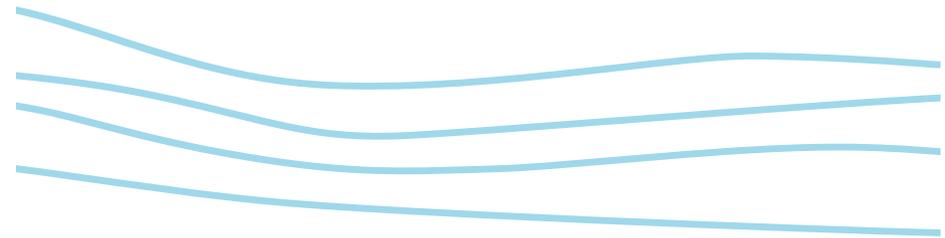
Ces collectivités peuvent mutualiser leurs actions via des syndicats de rivières ou des Parcs naturels régionaux. Ces structures interviennent au titre de ce qui leur a été confié par leurs membres dans leurs statuts. A ce titre, elles portent des actions à l'échelle des cours d'eau ou du bassin versant. Ce qui présente l'immense intérêt de les traiter dans le cadre d'une cohérence hydrographique. C'est le cas notamment des démarches partenariales de type Contrat de rivière ou Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux(SAGE).

- De l'État et de l'Agence de l'eau

Ce sont également des acteurs très importants, au titre de leur intervention de police de l'eau (pour l'État) et de leur rôle de programmation des politiques globales et respects notamment des directives européennes (pour l'Agence de l'eau). Ces politiques et ces programmations s'accompagnent d'incitations financières via des subventions. L'Etat et l'Agence de l'eau portent des politiques de financements qui incitent à travailler à une échelle hydrographique cohérente dans le cadre des contrats, de SAGE, de PAPI etc.

Précisions

Ce panorama des principaux acteurs peut être complété avec d'autres également présents sur le territoire : fédérations de pêche, associations et groupements de propriétaires (ASA, ASCO etc.), acteurs économiques (EDF, entreprises privées etc.).



Annexe 2 - Les nouveaux textes et la GEMAPI

Deux principaux textes viennent faire évoluer le fonctionnement actuel de la gestion des cours d'eau.

La loi MAPTAM

LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Elle introduit la nouvelle compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » . La GEMAPI devient obligatoire.

Elle instaure la possibilité de lever la taxe GEMAPI.

Elle incite à la gestion par bassin versant en encourageant le regroupement en EPAGE ou EPTB. Cette incitation valide un principe de gestion instauré depuis une trentaine d'année : celui de regarder les problématiques des cours d'eau et des inondations à une échelle hydrographique cohérente (d'amont en aval), et autant que possible sans cloisonner les problématiques inondations/gestion écologique pour plus d'efficacité et de cohérence.

Ce texte s'accompagne de décrets d'application dont le principal est le décret « digues » ou plutôt « Système d'endiguement ». Décret du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés - en vue de prévenir les inondations - et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques. Ce décret est un point important de l'exercice de la GEMAPI en ce qui concerne la gestion des ouvrages de protection. Il exige notamment que le porteur de la GEMAPI ne regarde plus uniquement les ouvrages de protection de manière isolée mais l'ensemble des ouvrages qui contribuent à la protection d'une zone d'enjeux existants. Ce décret situe le rôle de l'acteur GEMAPI comme garant d'un niveau de protection de la zone protégée.

La loi NOTRe promulguée le 7 août 2015, la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

Ce texte implique notamment :

- **La suppression de la clause de compétence générale** pour les régions et départements.
- **Des évolutions fortes pour les intercommunalités** (évolution des seuils et des compétences).
- **Un nouvel article** qui prévoit un dispositif permettant le partage d'amendes européennes avec les collectivités lorsque les condamnations concernent des insuffisances liées à l'exercice de leurs compétences.

Ces deux principaux textes réinterrogent donc le rôle des acteurs actuels. Pour les propriétaires riverains, les maires ainsi que le rôle de l'état et des Agences de l'eau, rien ne change. En revanche, pour les collectivités et les structures gestionnaires de milieux aquatiques, ces textes réinterrogent le fonctionnement actuel.

Les possibilités d'interventions actuelles des collectivités évoluent vers :

- **Des interventions obligatoires** exercées par les intercommunalités : la GEMAPI.
- **Des interventions qui restent juridiquement « volontaristes »** et portées au titre de l'intérêt territorial : le "hors GEMAPI"

Les départements et régions ne peuvent plus intervenir au titre de leur clause de compétence générale. Leur intervention doit être « rattachée » à l'exercice de leurs compétences propres (cf. page 20 Annexe 6 *Le rôle de la région et des départements*). Pour les syndicats, leurs statuts devront être rediscutés et révisés pour devenir conformes à ces évolutions juridiques et à l'organisation de l'exercice de la GEMAPI.

Annexe 3 - Les missions GEMAPI et hors GEMAPI

Depuis les grandes lois sur l'eau, l'intervention des collectivités sur les cours d'eau est basée sur l'article L 211-7 du Code de l'environnement. Il permet aux collectivités, groupements et syndicats d'être habilités (via une DIG = Déclaration d'Intérêt Général, outil permettant aux acteurs public d'intervenir sur la propriété privée) pour faire des études, travaux, actions ou ouvrages présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence.

Cet article permet aux collectivités d'intervenir sur 12 missions qui sont rédigées de manière assez large pour couvrir les thèmes justifiant une intervention publique sur les cours d'eau (gestion globale, pollution, protection etc.).

La nouvelle compétence GEMAPI est basée sur cet article.

Pour donner une obligation d'agir aux intercommunalités, le législateur a choisi 4 des 12 missions de cet article (voir ci-dessous). Ainsi, 4 missions de cet article L 211-7, les 1°, 2°, 5°, 8° du L 211-7 du Code de l'environnement, deviennent « d'exercice obligatoire » pour les intercommunalités.

Ces 4 missions, dont la rédaction donne un contour très large, sont évidemment très liées aux autres missions d'intérêt général qui existent dans cet article.

Les limites entre le GEMAPI et le hors GEMAPI ne sont pas toujours très distinctes.

Missions qui relèvent de la GEMAPI

Quatre missions deviennent obligatoires pour les intercommunalités :

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 leurs accès.

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.

Ce qui ne relève pas directement de la GEMAPI

Autres missions du L 211-7 :

- Lutte contre la pollution (6°) et protection de la ressource (7°)
- Approvisionnement en eau (3°)
- Maîtrise des écoulements pluviaux (4°)
- Mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques (11°)

Animation- concertation en matière de :

- Gestion des risques d'inondations et prévention des inondations
- Gestion de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (12°)

Autres enjeux :

- Gestion d'espaces naturels.
- Valorisation patrimoniale, paysagère et touristique.

La nature plus précise des actions relevant des quatre missions visées par la GEMAPI n'est pas précisée dans la loi. Des exemples ou lectures déductives diverses sont proposées dans différentes publications.

Les alinéas de l'article L 211-7 n'ayant pas été rédigés à l'origine pour s'exclure les uns des autres mais pour énumérer les sujets liés à l'eau, pouvant justifier une intervention publique, on ne peut que constater la difficulté de définir des limites juridiques précises entre les alinéas.

Cela semble justifier que la définition des contours de la GEMAPI pour une intercommunalité s'appuie plus sur une approche pragmatique des enjeux à traiter (au nom de l'intérêt général et du caractère d'urgence sur la gestion des cours d'eau et la prévention des inondations à l'échelle intercommunale) que sur une lecture juridique intangible.

Annexe 4 - Les zones protégées et les niveaux de protection

Le décret du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (décret n° 2015 - 526 dit décret «digues»), permet aux intercommunalités de se prononcer sur les « zones protégées » et les « niveaux de protection » sur lesquels elles s'engagent.

Au sens du décret, la zone protégée s'entend comme une zone inondable protégée à l'aide de digues ou d'aménagements hydrauliques assurant un stockage provisoire des venues d'eau d'un cours d'eau. Il vise des ouvrages (digues ou aménagement hydrauliques) relevant de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau. Ces digues ou aménagements hydrauliques peuvent être intégrés dans un système d'endiguement.

Les ouvrages concernés par ces dispositions sont ceux visés par la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau. La rubrique vise deux familles d'ouvrages : les systèmes d'endiguements et les aménagements hydrauliques.

L'article R 562-13 précise que : « Le système d'endiguement est défini ... eu égard au niveau de protection (apprécié au regard soit d'un niveau du cours d'eau en crue auquel on donne un temps de retour, ou d'une cote de niveau marin R. 214-119-1), qu'elle ou il détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens. »

« Ce système comprend une ou plusieurs digues ainsi que tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment :

«des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention »

des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage.

Précisions

Les digues sont définies comme des ouvrages dont la vocation première est la protection contre les inondations (hors inondations dues à la collecte des eaux usées), en élévation par rapport au niveau naturel et qui crée entre deux parties d'une zone inondable une différence de « charge hydraulique » - Leur classement commence à partir d'ouvrages de 1,5 mètres, protégeant plus de 30 personnes. Cependant, un ouvrage de hauteur inférieur peut faire l'objet d'une demande de surclassement.

Les aménagements hydrauliques (art R 562-18 CE) visés par le décret sont des ouvrages qui permettent soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un ou plusieurs bassins versants afin d'éviter des débordements de cours d'eau en crue sur le territoire devant être protégé, soit qui permettent, en matière de protection contre les submersions, le ressuyage des venues d'eau en provenance de la mer.

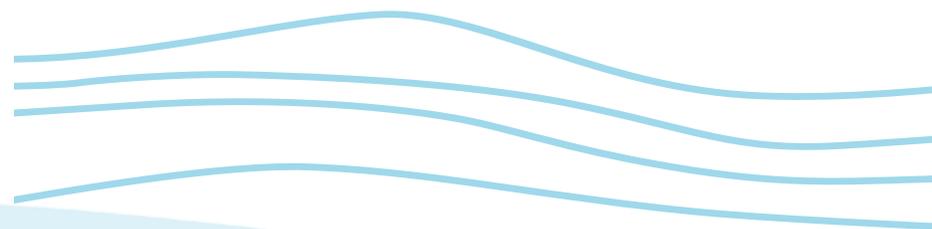
La direction des risques du ministère précise dans des notes (FAQ volet PI publié le 21 avril 2017) que : « La mise en œuvre d'ouvrages qui seraient conçus pour protéger seulement un très petit nombre de personnes, en dessous du seuil de 30 personnes ne relèverait pas de la rubrique 3.2.6.0 et donc des dispositions du décret « digues ».

On notera ainsi que des ouvrages de ressuyage ou protection de berges seuls, ne peuvent constituer un système d'endiguement. De même, des ouvrages jouant un rôle dans la prévention des inondations non liées à un débordement de cours d'eau (ruissellement, remontée de nappe, débordement de canaux...) ne rentrent pas dans le cadre du décret « digue ».

A partir du 1er janvier 2018, seul le détenteur de la compétence GEMAPI pourra faire la demande d'autorisation d'un système d'endiguement.

Pour les digues bénéficiant à ce jour d'autorisations, les textes prévoient une procédure simplifiée d'autorisation en système d'endiguement (exonération d'enquête publique) avec une date butoir à fin 2019 pour les classes A et B, et fin 2021 pour les classes C.

Les ouvrages classés qui n'auront pas été repris dans un système d'endiguement avant janvier 2021 (pour les classes A et B) ou 2023 (pour les classes C) sortiront de la nomenclature « Digue ».



Annexe 5 - Les ouvrages de protection " hors décret digue "

La mission de « défense contre les inondations et contre la mer (5°) » confiée par la GEMAPI interroge sur la prise en charge d'ouvrages qui ne relèvent pas de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau mais qui jouent un rôle sur la réduction de la vulnérabilité aux risques d'inondations.

Les ouvrages qui ne relèvent pas du « décret digue » mais peuvent jouer un rôle sur la réduction de la vulnérabilité aux risques d'inondations peuvent être :

- **Protections de berges (liées à des infrastructures ou autres).**
- **Ouvrages RTM.**
- **Canaux.**
- **Remblais en lit majeur (rubrique 3.2.2.0).**
- **Digues non « retenues dans un système d'endiguement » par l'intercommunalité (cas des digues communales notamment).**

Concernant la prise en charge de ce type d'ouvrage dans le cadre de la GEMAPI, on note des affirmations juridiques divergentes : parfois inclus à la GEMAPI ou jugés Hors GEMAPI.

Il semble que sur ce point encore, les lectures sont à adapter aux réalités du territoire.

Si ces ouvrages représentent un enjeu de gestion fort, au nom de l'intérêt général ou du caractère d'urgence pour des besoins de gestion des milieux ou de prévention d'inondations, ils pourront être pris en charge à ce titre par l'EPCI.

Lorsque ces ouvrages sont communaux, la prise en charge par l'intercommunalité de ces ouvrages dans le cadre du transfert de compétence de la commune à l'intercommunalité permet le transfert des ouvrages « nécessaires à l'exercice de la GEMAPI ». Ainsi, si, dans le cadre de l'exercice de ces missions GEMAPI, l'intercommunalité juge nécessaire la prise en charge de ces ouvrages, leur transfert apparaît justifié.

Annexe 6 - Le rôle de la région et des départements

Extrait d'un article de juin 2017 - Newsletter de l'Association des communautés de France (ADCF)

23/06/2017

Les départements et régions, partenaires importants des maîtres d'ouvrage dans la gestion du « grand cycle » de l'eau, pourront-ils continuer à soutenir financièrement des actions afférentes à la GEMAPI après le 1er janvier 2020 ? Le cadre réglementaire comme ses interprétations par les administrations centrales de l'Etat ouvrent clairement cette possibilité. Une disposition importante alors que les besoins et modalités de financement de la GEMAPI restent plus que flous et incertains.

La nouvelle compétence de Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des risques d'Inondation (GEMAPI) sera dévolue aux communes avec transfert obligatoire aux communautés au 1er janvier 2018. Pour autant, une période transitoire est prévue, permettant aux « autres personnes morales » (comprendre ici les départements, les régions mais aussi les syndicats) qui agissaient jusqu'alors dans le champ des différentes missions composant la compétence GEMAPI, de continuer à intervenir jusqu'au 31 décembre 2019.

A compter du 1er janvier 2020, seules les communautés et métropoles, ainsi que les syndicats ayant bénéficié de leur part d'un transfert ou d'une délégation de tout ou partie de la compétence, pourront porter des actions relevant de la compétence GEMAPI. Cette exclusivité pouvait susciter des motifs d'inquiétudes sur l'avenir des soutiens financiers apportés aujourd'hui par les régions et les départements à la gestion du « grand cycle de l'eau ».

Un cadre d'action clair

Régions et départements constituent en effet des partenaires historiques et importants des maîtres d'ouvrage, notamment dans le cadre des contrats de rivière et des Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI). En région Provence-Alpes-Côte d'Azur par exemple, ces deux niveaux de collectivités financent 31 % des contrats de rivière et PAPI.

Le cadre réglementaire apparaît désormais clair, et mérite d'être rappelé. Pour comprendre le périmètre d'intervention possible des départements et régions en matière de GEMAPI, il est nécessaire de distinguer la capacité de maîtrise d'ouvrage d'actions et la capacité de financement de ces actions. La première sera clairement interdite aux régions et départements à partir du 1^{er} janvier 2020, c'est-à-dire à l'issue de la période transitoire de mise en œuvre de la compétence GEMAPI. En revanche, le financement d'actions portées par d'autres maîtres d'ouvrage reste possible. L'article L.1111-10 du CGCT précise ainsi que « le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. ». Il déconnecte ainsi financement d'actions et compétence. La région peut, quant à elle, intervenir au titre de sa compétence d'aménagement du territoire (voir plus bas).

Des précisions apportées par les services de l'Etat

Cette lecture est confirmée par un ensemble de documents d'accompagnement publiés par les services de l'État au niveau national depuis 2015. La note InfoPréfets du 6 janvier 2016 réalisée par la DGCL donne les explications suivantes : « En résumé, les départements et les régions conserveront la possibilité de :

- Participer au financement de l'exercice de la compétence GEMAPI par les communes ou leurs groupements compétents.

- Adhérer à un syndicat mixte ouvert auquel les EPCI à fiscalité propre ont transféré tout ou partie de la compétence GEMAPI, à condition que l'objet de ce dernier inclue au moins une autre mission pour laquelle les départements et régions restent en droit d'intervenir (exp : lutte contre l'érosion de sols, lutte contre la pollution des eaux terrestres et maritimes).

- Contribuer à la maîtrise d'ouvrage d'opérations mixtes, c'est-à-dire relevant à la fois de la compétence GEMAPI et d'une compétence partagée en matière de gestion de l'eau. »

La plaquette *Tout savoir sur la Gemapi*, publiée en janvier 2017, réalisée par les Directions de l'eau et de la biodiversité (DEB) et de la prévention des risques (DGPR, validée par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), précise : « A compter du 1^{er} janvier 2020, les départements et les régions intervenant en matière de GEMAPI ne pourront plus juridiquement ou financièrement intervenir dans

ce champ de compétence sur le fondement de leur clause de compétence générale, qui a été supprimée par la loi NOTRe. Mais ils pourront, après 2020, participer à la compétence GEMAPI en finançant des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements (art L1111-10 CGCT) ainsi que sur la base de leur compétence d'appui au développement des territoires ruraux (art L3232-1 CGCT) pour les départements ou d'aménagement durable des territoires pour les régions (art 4221-1 CGCT) ».

Des partenariats financiers essentiels

Le cadre réglementaire national apparaît donc suffisamment solide et explicite. Il ne préjuge toutefois pas des décisions qui seront prises par les Conseils régionaux et départementaux concernant leurs politiques d'accompagnement des maîtres d'ouvrage dans le champ de la GEMAPI. Un désengagement apparaîtrait cependant préjudiciable à l'ensemble de la politique conduite en matière de « grand cycle de l'eau ». Comme l'exprime Gilles Brière, du conseil départemental du Vaucluse : « Le retrait des départements et régions actuellement engagés remettrait en cause les PAPI en cours arrivant à échéance après le 1^{er} janvier 2020. Quant à la génération suivante, vu le coût de la démarche, il pourrait être difficile de convaincre les maîtres d'ouvrages de renouveler un investissement aussi peu fiable ».

Compte tenu de l'étroitesse des marges de manœuvre financières des communautés et métropoles, cette possibilité de bénéficier de soutiens extérieurs est fondamentale.

On connaît en effet la fragilité du modèle de financement actuellement prévu pour la GEMAPI, qui repose sur une taxe additionnelle et facultative, levée à l'échelle d'un bassin de vie intercommunal et non d'un périmètre hydrographique pertinent. La taxe GEMAPI est surtout assise sur des assiettes déjà très sollicitées et obsolètes. Elle peut constituer un levier de financement adapté dans certains territoires, mais elle n'est pas à la hauteur de l'enjeu dans d'autres.

Contact AdCF : a.pretre@adcf.asso.fr

Annexe 7 - Les responsabilités des élus

Elles concernent trois axes principaux explicités ci-dessous.

- **L'alerte, la prévention et l'organisation des secours.**

Il s'agit principalement de prérogatives du maire.
Ses responsabilités vis-à-vis de la gestion de crise relèvent d'un régime de responsabilité pour faute lourde. Il s'agit d'une responsabilité administrative qui s'applique en cas de mise en œuvre mais aussi en cas de carence. Sur le plan pénal, cette responsabilité peut être engagée au titre de l'atteinte à l'intégrité physique des personnes ou de la mise en danger de la vie d'autrui. La maîtrise de la vulnérabilité : il s'agit essentiellement des mesures d'urbanisme et décisions d'aménagement du territoire. Ce sont des prérogatives gérées à l'échelle de la commune ou désormais de l'intercommunalité (PLUi).

Concernant la maîtrise de l'urbanisme, ou au titre d'autres mesures de gestion de services et des mesures d'autorité normative, le régime de responsabilité du maire (ou du président de l'intercommunalité si c'est elle qui porte les autorisations de droit des sols par exemple) est un régime pour faute simple. Il suffit donc qu'il y ait connaissance d'un risque, pour qu'il puisse y avoir condamnation même si par exemple il n'y a pas de PPRi.

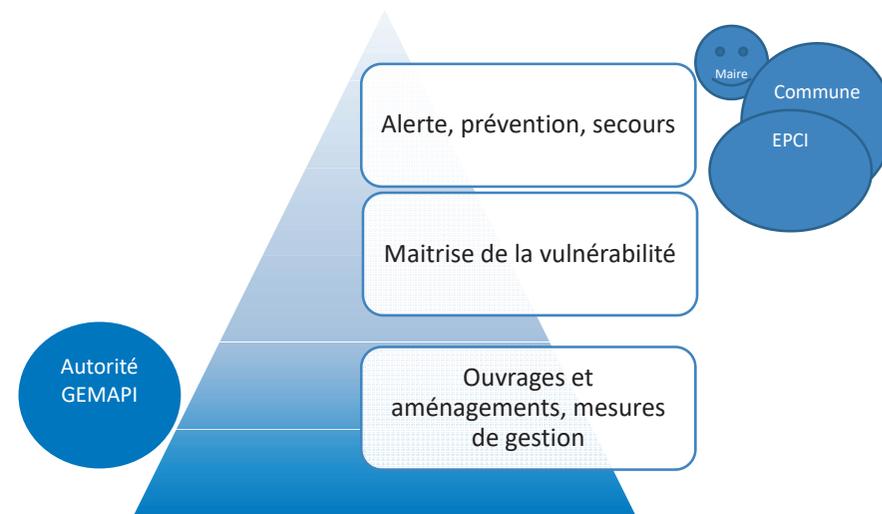
- **La gestion des ouvrages et aménagements et la mise en œuvre de mesures de gestion.**

Les responsabilités de la GEMAPI se situent essentiellement sur ce point-là.

Au titre des mesures de gestion d'ouvrages (construits, transférés ou pris en charge), deux régimes de responsabilité co-existent actuellement :

La GEMAPI et le décret « digue » du 12 mai 2015 ont aménagé le régime de responsabilité en prévoyant l'exonération de responsabilité du gestionnaire de digue (= autorité GEMAPI) au-delà du niveau de protection pour lequel il s'engagera dans le cadre des futures autorisations des systèmes d'endiguement. Ce régime prévu par l'article L. 562-8-1 du Code de l'environnement déroge au régime classique de la responsabilité pour dommages de travaux publics qui est un régime de responsabilité, sans faute

Les responsabilités pèsent sur le bloc communal et ses opérateurs



vis à vis des tiers, et pour faute présumée vis à vis des usagers.

La responsabilité administrative susceptible d'être encourue en cas de carence dans la mise en œuvre de ces mesures de gestion (notamment si aucun dispositif de protection n'est établi) ne peut s'envisager qu'en cas de faute lourde, résultant à la fois d'une pleine connaissance du risque et de ce que les moyens techniques et financiers nécessaires à la mise en place de mesures de protection étaient disponibles.

En cas de carence dans la mise en œuvre de mesures de gestion des milieux aquatiques, l'autorité GEMAPI, porte également des responsabilités qui relèvent d'un régime répressif : La Commission européenne peut en effet infliger une amende si elle estime que l'Etat a manqué à l'une des obligations qui lui incombent (...) et "lorsque l'obligation concernée relève en tout ou partie de la compétence de collectivités territoriales ou de leurs groupements et établissements publics (...)" il est prévu qu' "un décret (...) fixe les charges dues par les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics, constituant des dépenses obligatoires L. 1611-10 du CGCT.

Globalement il est souligné qu'il y a un « effet de balancier » entre les responsabilités assumées par l'autorité GEMAPI et celles qui demeurent à l'échelle des maires au titre de sa compétence générale (non transférable).

En effet, l'engagement de l'autorité GEMAPI dans une ambition de protection, d'aménagement ou des mesures de gestion visant à une bonne gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations permet d'alléger l'engagement des communes au titre de responsabilités qui continuent de peser sur elles.

Cela s'illustre par exemple vis-à-vis des niveaux de protection pour lesquels l'autorité GEMAPI va engager sa responsabilité. Si ce niveau de protection reste faible, les mesures d'alerte, prévention et de secours seront d'autant plus lourdes pour le maire.



Annexe 8 - Les différents modes d'exercice de la GEMAPI

L'intercommunalité peut exercer la GEMAPI elle-même ou par l'intermédiaire de structures de type syndicats.

Il est important de rappeler que l'échelle du bassin versant s'impose comme l'échelle la plus adaptée pour élaborer une stratégie globale de gestion d'un cours d'eau. Tout ou partie de la compétence peut ainsi être confiée à des syndicats avec des possibilités juridiques diverses et qui peuvent être « mixées » pour s'adapter au mieux aux besoins et enjeux.

Il peut s'agir d' :

- adhérer à un syndicat mixte de droit commun ou de type EPTB ou de type EPAGE, constitué en vue d'exercer - par transfert de compétence de ses membres - la compétence GEMAPI,

- adhérer à un syndicat mixte de type EPTB ou EPAGE et lui confier le soin d'effectuer les missions relevant de la GEMAPI, par le mécanisme de la délégation de compétence,

- intervenir via d'autres dispositifs de coopération qui peuvent être envisagés dans le cadre du droit commun contractuel :

. Convention de prestations, délégations de maîtrise d'ouvrage, le cas échéant sous le régime des prestations intégrées.

. Coopération fonctionnelle ou co-maîtrise d'ouvrage pour une action partenariale, présentant un intérêt pour chacun des participants.

. Dispositifs de mutualisation, consistant à mettre en place des moyens d'action, en personnel et matériel, mis à la disposition des collectivités pour l'exercice de leurs compétences conservées.

Article L5211-61 du CGCT

En matière de gestion de l'eau et des cours d'eau (...), une intercommunalité à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte - sur tout ou partie de son territoire - ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.

Concernant les implications juridiques des transferts ou délégations, il est souligné que :

- L'opérateur public qui transfère ne peut plus intervenir dans l'exercice de la compétence.
- Les aménagements et ouvrages à réaliser ainsi que les services à mettre en œuvre sont déterminés par le bénéficiaire du transfert au regard de ses propres objectifs.
- Pour le transfert à un syndicat, le financement ne peut s'opérer que par voie de contributions statutaires (clés de répartition).
- Le service transféré doit être rendu à tous les usagers dans des conditions respectueuses du principe de l'égalité de traitement.

Pour la délégation de compétences sur le fondement des dispositions spécifiques de l'article L213-12 du CE, il est souligné que :

- Une telle délégation induit un transfert de responsabilités.
- La délégation peut organiser un financement spécifique du projet ainsi qu'en fixer les objectifs, et se distingue donc en cela du transfert de compétence.

La délégation de maîtrise d'ouvrage (L n°85-704 du 12 juillet 1985 art 3, dite « loi MOP ») demeure également envisageable pour confier à une autre personne morale (y compris un syndicat mixte de droit commun ou EPTB ou EPAGE) la maîtrise d'ouvrage au nom et pour le compte, ainsi que dans les conditions fixées par la communauté, des travaux en matière de GEMAPI.

La lecture comparée de ces possibilités (transfert, délégations) peut laisser penser que, le transfert apparaît adapté à une logique de gestion solidaire sur la base d'un niveau de contribution pérenne des collectivités du bloc communal.

La délégation ou maîtrise d'ouvrage déléguée, apparaît être une réponse plus adaptée aux territoires présentant des enjeux spécifiques en mobilisant les ressources associées.

Ces différents mécanismes peuvent coexister, au prix d'une certaine complexité, dans le cadre d'un syndicat à la carte.

De même, en l'état du droit et des pratiques, les rédactions statutaires des syndicats peuvent prévoir une adhésion qui permet à l'intercommunalité de prendre part aux missions du syndicat sans transfert. Il est à noter que l'adhésion à un syndicat mixte - qu'il soit EPTB ou EPAGE - ne signifie pas qu'il y ait automatiquement transfert de compétence.

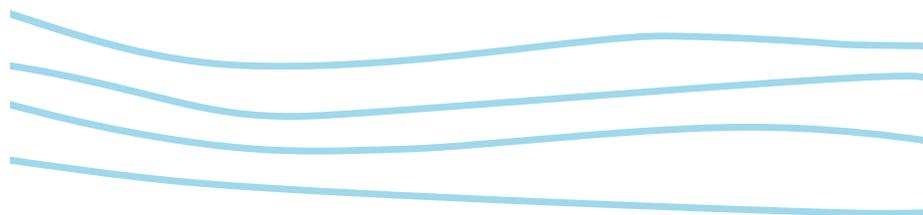
Selon les rédactions statutaires du syndicat, l'intercommunalité pourra donc :

- adhérer et transférer (tout ou partie),
- adhérer et déléguer (tout ou partie),
- adhérer et transférer (pour une partie) + déléguer (une autre partie).

Précisions

Les intercommunalités disposent d'un panel assez large de possibilités pour confier la GEMAPI. Cependant, en pratique, leurs choix d'exercice de la GEMAPI devront s'attacher à tenir compte des contraintes d'organisation technique, financière et de fonctionnement statutaire des structures de bassins versants.

L'enjeu est bien de maintenir une mutualisation par bassin versant cohérente et opérationnelle.



Annexe 9 - Les modes de financement possibles

L'habilitation à exercer une compétence confère des moyens financiers de différents types :

- Fiscalité : fiscalité générale, taxe GEMAPI
- Contributions d'urbanisme, taxe d'aménagement, PEP..
- Contributions des « bénéficiaires » : fonds de concours, contributions obligatoires
- Subventions

En revanche elle implique aussi des responsabilités financières comme l'autofinancement.

Taxe GEMAPI

Le produit de la taxe - voté dans une limite de 40 euros par habitant - doit être au plus égal à la couverture du coût prévisionnel annuel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence.

Cf Article 1530 bis du CGI- Article 65 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Il s'agit d'une faculté, le financement peut être assuré par les ressources habituelles du budget général.

Le produit de la taxe est réparti entre tous les assujettis aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que ces taxes ont produites l'année précédente.

Il s'agit d'un financement solidaire et il n'y a pas de zonage possible.

Concernant les délibérations sur l'instauration de la taxe

Les services de l'état indiquent les informations suivantes :

En l'état actuel du droit, il persiste une incertitude juridique sur la capacité juridique des EPCI-FP à délibérer en 2017 pour instituer la taxe GEMAPI avant la prise de compétence à laquelle elle est afférente.

Toutefois, afin de permettre aux EPCI de lever cette taxe dès 2018, le Gouvernement proposera au Parlement une mesure visant à permettre aux EPCI de délibérer jusqu'au 1er février de l'année de la prise de compétence en vue d'instituer la taxe GEMAPI, dans le cadre des lois de finances de fin d'année.

Cas d'une intercommunalité de 250 000 habitants, ayant fixé le produit de la taxe GEMAPI à 5 M€ par an (soit la moitié du plafond admis par la loi en référence à sa population).

Calcul de répartition de la taxe GEMAPI sur les taxes locales :

Le produit attendu de la taxe représente 27 % du produit des taxes locales de l'intercommunalité N-1 :

$$\text{TH} : 70 \text{ M€} \times 2.7 \% = 1.89 \text{ M€}$$

$$\text{TFPB/TFNB} : 85 \text{ M€} \times 2.7 \% = 2.30 \text{ M€}$$

$$\text{CFE} : 30 \text{ M€} \times 2.7 \% = 0.81 \text{ M€}$$

Calcul des taux d'imposition :

Les taux d'imposition de la taxe GEMAPI se calculent en effectuant le ratio du produit attendu par rapport aux bases d'imposition

$$\text{TH} = 1.89 / 400 = 0.47 \%$$

$$\text{TFPB+TFNB} = 2.30 / 350 = 0.66 \%$$

$$\text{CFE} = 0.81 / 80 = 1.01 \%$$

Calcul du coût supporté par les contribuables :

Pour une valeur locative nette et un revenu cadastral moyens (2800 € et 1700 €)/une valeur locative nette estimée pour le propriétaire d'un garage automobile de 3 salariés

- 13 €/an s'il est simplement locataire (uniquement redevable de la TH)

- 24 €/an s'il est propriétaire (redevable de TH /TF)

- 102 €/an s'il est propriétaire et gérant d'une petite entreprise (redevable TH /TF/CFE)

Source : La lettre d'information GEMAPI de la DREAL-octobre 2015

Annexe 10 - L'organisation actuelle du bassin de la Durance

Gouvernance de l'Établissement Public Territorial de Bassin (EPTB)

De nombreux cours d'eau composent le bassin versant de la Durance, dont les 12 principaux sont gérés par des Syndicats de rivières ou des Parcs naturels régionaux : Verdon, Guil, Buëch, Ubaye, Bléone, Calavon-Coulon, Asse, Marderic, Eze, Lac de Serre-Ponçon et Haut-Bassin de la Durance, Jabron. Ces structures portent des démarches de gestion comme des SAGE, des contrats de rivière, des PAPI.

Elles se sont regroupées au sein de l'EPTB de la Durance. Une organisation originale a été mise en place par la création d'une Régie autonome pour que collectivement, elles puissent porter des actions à l'échelle du bassin versant :

- réaliser la maîtrise d'ouvrage d'études,
- coordonner les démarches opérationnelles au niveau de chaque cours d'eau,
- et envisager certaines formes de mutualisation.

Cette organisation permet d'incarner et de structurer l'EPTB, tout en le distinguant des fonctions historiques du SMAVD qui sont la gestion de l'axe Durance.

Les membres de la Régie de l'EPTB :

- Le Parc Naturel Régional (PNR) du Queyras, intervenant sur le bassin versant du Guil.
- Le Syndicat Mixte d'Aménagement et de Développement de Serre-Ponçon (SMADESEP), intervenant sur le lac de Serre-Ponçon et le Haut Bassin de la Durance.
- Le Syndicat Mixte de Protection contre les crues dans le bassin de l'Ubaye Ubayette (SMPUU), intervenant sur le bassin versant de l'Ubaye.
- Le Syndicat Mixte de Gestion Intercommunautaire du Buëch et de ses Affluents (SMIGIBA), intervenant sur le bassin versant du Buëch et de son affluent la Méouge.
- Le Syndicat Mixte d'Aménagement de la Bléone (SMAB), intervenant sur le bassin versant de la Bléone.

- Le Syndicat Mixte de Défense des Berges de l'Asse (SMDBA), intervenant sur le bassin versant de l'Asse.

- Le Parc Naturel Régional (PNR) du Verdon, intervenant sur le bassin versant du Verdon.

- Le Parc Naturel Régional (PNR) du Luberon, intervenant sur les bassins versants du Calavon-Coulon, du Largue et de la Laye ainsi que des petits affluents de la Durance sur le périmètre du parc.

- Le Syndicat Intercommunal de Rivière du Calavon-Coulon (SIRCC), intervenant sur le bassin versant du Calavon-Coulon.

- Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'entretien du bassin de l'Eze (SIAE), intervenant sur le bassin versant de l'Eze.

- Le Syndicat Intercommunal de Protection, de Colmatage et de Correction des Rives du Jabron (SIPCCRJ), intervenant sur le bassin versant du Jabron.

- Le Syndicat Intercommunal du Marderic (SIMA), intervenant sur le bassin versant du Marderic.

Le Comité plénier de la Durance

Les élus de l'EPTB réunis au sein de la Régie ont souhaité constituer - lors du vote de son programme d'action pour 2016 - une large instance de concertation à l'échelle du bassin versant de la Durance : le Comité plénier de la Durance.

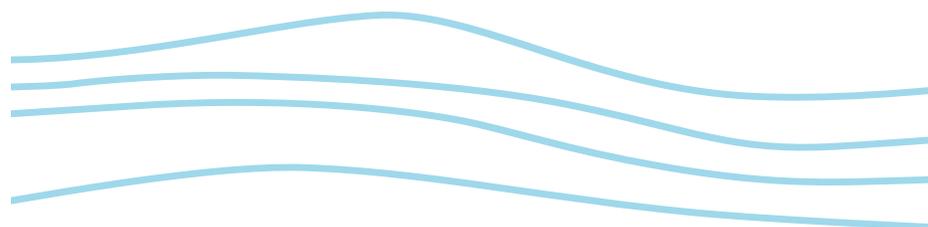
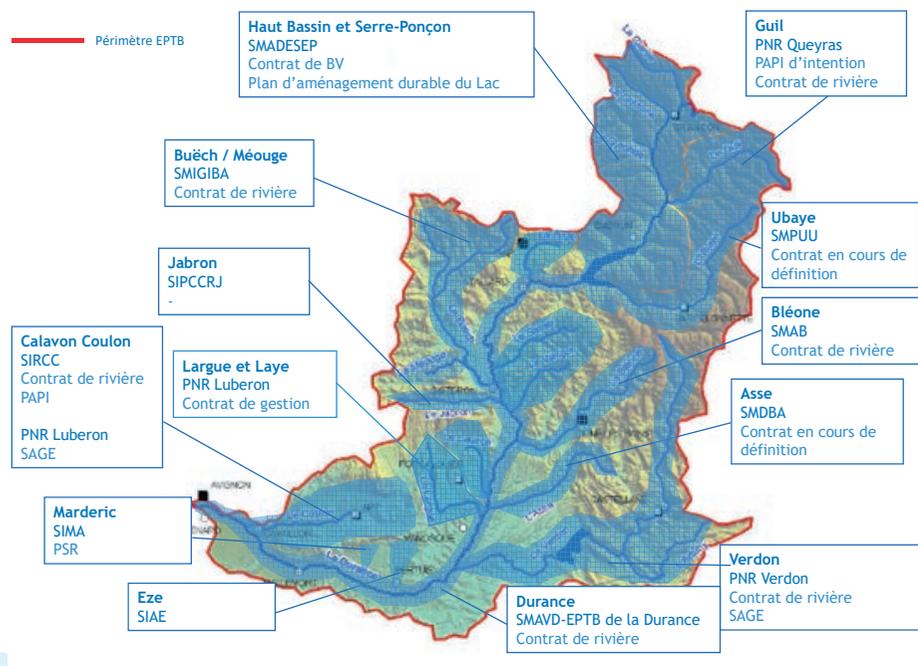
Ce Comité - co-présidé par la Préfecture de région, le Conseil régional et l'EPTB - s'est mis en place afin de traiter des sujets concernant le bassin versant dans son ensemble et faciliter l'implication de tous les acteurs.

Il agit en :

- animant un lieu d'échange et de concertation,
- simplifiant et rationalisant le fonctionnement des instances existantes,
- rendant le fonctionnement d'ensemble plus lisible et plus efficace,
- s'appuyant sur les nombreuses démarches portées au niveau des sous-bassins versants.

Et il fonctionne avec les instances ci-dessous dans le but de garantir la coordination dans la mise en œuvre de la GEMAPI :

- Un comité technique GEMAPI réunissant autour de l'EPTB, les structures gestionnaires de milieu aquatique, les départements, la région, la DREAL, les DDT et l'Agence de l'eau, permettant de partager les éléments de méthode et de s'assurer d'un travail cohérent au niveau des confluences.
- L'instance décisionnaire de l'EPTB (le Conseil d'exploitation de la régie du bassin hydrographique de la Durance) réunissant les élus de toutes les structures gestionnaires de milieu aquatique du bassin désignés, permettant de fonder des choix politiques relatifs au portage de cette compétence.
- En parallèle, l'Etat anime une démarche partenariale dite « territoires expérimentaux » sur deux sous-bassins, visant à développer des outils méthodologiques utiles à l'exercice de la compétence et transposables sur d'autres bassins versants.



Edition SMAVD, Novembre 2017.
 Textes : Philippe Picon et Véronique Desagher
 Coordination et rédaction : La Boite@com'
 Graphisme: www.laligne-illustration.fr.
 Crédits photos : SMAVD