

Atelier du 22 novembre GEMAPI

Présents : Aurélie Campoy, Cédric Rose, Nathalie Lesaffre, Jean-Louis Mercier, Cécile Benech, Marie Ardiet, Agathe Girin, Bertrand Joly

Excusés : Julien Bigué, Frédérique Gross, Patrick Beau, Cécile Vilatte, Maud Balme, Marie Breuil, Luc Belleville

Ordre du jour

- 1 - Le contexte national - avancée et point général (Cécile Benech)
- 2 - Point sur la compétence dans le cadre du SYMBHI - présentation par Luc Belleville
- 3 - Actualité et questionnements (Cécile Benech)

POUR RAPPEL

la Loi FESNAU (31 décembre 2017 au JO) - comme expliqué lors du dernier GT en mars - ne remet pas en cause l'attribution au bloc communal avec transfert obligatoire aux EPCI à Fiscalité Propre au plus tard au 1^{er} janvier 2018 MAIS vise à apporter des aménagements à la loi MAPTAM pour préciser / assouplir les dispositions en matières de GEMAPI, et, autant se faire se peut, rassurer les élus sur leurs responsabilités, le tout en prenant mieux en compte les acteurs historiquement engagés opérationnellement et / ou financièrement dans les missions aujourd'hui constitutives de la GEMAPI, confirmant ainsi l'intérêt de préserver leur implication.

Cela vise particulièrement les Départements et les Régions qui assuraient avant le 1^{er} janvier 2018 certaines missions relevant de la GEMAPI qui se voient de fait autorisés à en poursuivre l'exercice au delà du 1^{er} janvier 2020 sous réserve d'un conventionnement avec chaque EPCI à fiscalité propre.

Les Régions et les Départements peuvent en outre contribuer au financement d'opérations relevant de la GEMAPI initiées par des communes, des EPCI - FP, des syndicats de communes ou des syndicats mixtes fermés. Les syndicats mixtes ouverts ne pourront toutefois bénéficier de telles contributions que si le Département ou la Région adhère au syndicat.

Enfin jusqu'en 2020, en matière de GEMAPI, un syndicat mixte ouvert peut désormais adhérer à un autre syndicat mixte ouvert (au delà cette disposition ne s'appliquera qu'aux EPTB ou EPAGE).

Par ailleurs la séabilité fonctionnelle et géographique de la GEMAPI est reconnue et les EPCI - FP compétentes peuvent la déléguer, en toute ou partie, à des syndicats mixtes (ouverts ou fermés) jusqu'en 2020.

Les actions d'animation relevant du 12° du L211-7 du code de l'environnement sont désormais élargies à la prévention contre les inondations et les Départements pourront proposer des missions d'assistance technique dans ce domaine.

Enfin la responsabilité des gestionnaires d'ouvrages est clarifiée durant la période qui précède la régularisation administrative des systèmes d'endiguements et aménagements hydrauliques.

1 - Le contexte national - Avancées et point général

Données FNCCR et AdCF (Assemblée des Communautés de France)

En 2018 : 1236 EPCI soit 57 de moins qu'en 2017 et 35 357 communes.

Sur ces 1236 EPCI, **308 ont voté la taxe GEMAPI** en date de fin juin 2018 soit un peu moins de **25%**.

→ Analyse de la taxe selon la taille de l'EPCI

77% des collectivités qui ont voté la taxe sont de moins de 50 000 habitants

20% sont sur la base d'une population comprise entre 50 000 et 250 000 habitants

3% sont des collectivités de plus de 250 000 habitants

Montant de la taxe en valeur moyenne **6,08 €/hab/an**

Fourchette des valeurs s'étend de 0,49€ à 32,35 €/hab/an

En 2018, la majorité des budgets annuels sur la base desquels la taxe a été instaurée est située au deçà de 500 000€/an (ce qui signifie qu'il s'agit de collectivités avec moyens assez conséquents).

La fourchette des budgets votés s'étend de 5k€ à 5,6M€/an.

Pour rappel la taxe GEMAPI est facultative, (levée à la décision de la communauté), affectée (elle ne peut financer que des actions relevant de la compétence GEMAPI), additionnelle (repartie sur les taxes d'habitation, foncière (bâti et non bâti) et sur la cotisation foncière des entreprises) et plafonnée (son produit total ne peut dépasser 40€ par habitant).

Raison du choix de lever (ou pas) la taxe GEMAPI

Les collectivités ayant choisi de lever la taxe le justifient par les coûts, parfois très élevés, générés par la prise de compétence GEMAPI.

Beaucoup pointent également le caractère affecté de la taxe, qu'ils considèrent comme un moyen d'assurer la transparence du financement de la compétence.

Pour certaines, la taxe GEMAPI permet d'apporter les ressources nécessaires sans augmenter les impôts locaux existants. C'est plus lisible pour les habitants. Pour d'autres la GEMAPI conditionne la nécessité d'une « solidarité et équité de traitement sur le territoire », garantie par la taxe.

En terme de financement, certaines intercommunalité mêlent taxe et budget général justifié par une prise en charge de dépenses nouvelles nécessitant de disposer de moyens financiers correspondant sans affecter la capacité d'autofinancement du budget général.

La majorité des collectivités ne levant pas la taxe justifie ce choix par l'avancement insuffisant de la mise en œuvre de la compétence.

La compétence GEMAPI n'est pas une opportunité pour créer de la fiscalité supplémentaire et l'enjeu est bien de définir les objectifs à atteindre et les missions actuelles ou nouvelles pour les atteindre. Il s'agit d'un programme d'objectifs et non d'opportunités permettant de définir s'il y a lieu de créer une taxe supplémentaire.

Les territoires peuvent solliciter des fonds supplémentaires pour financer des missions relatives à la Gemapi via des subventions des agences de l'eau, de financements par le département ou la région, ou par des fonds européens (Feder, Feader, Life...).

Point sur la fin de la période transitoire prévue par le cadre réglementaire le 31 décembre 2019

La compétence GEMAPI impose à chaque territoire de réfléchir sur l'organisation à adopter et les conditions de mise en œuvre, en s'inscrivant dans des périmètres plus larges que ceux des seules communautés et métropoles, et en associant de nombreux acteurs. A cet égard, de très nombreuses collectivités voient leur périmètre partagé entre plusieurs bassins versants.

Le travail de concertation constitue donc un passage obligé avec les syndicats concernés et entre ces intercommunalité.

La vision globale s'inscrit dans la lignée des textes européens (Directive-cadre sur l'eau de 2000 et Directive inondations de 2007) qui encouragent une gestion intégrée de l'eau. Une telle organisation doit contribuer à la réalisation des objectifs tels que le bon état écologique des eaux ou la réduction des conséquences négatives des inondations sur les écosystèmes.

L'article 59 de la loi Maptam de 2014 précise qu'afin « d'accompagner la prise de compétence » GEMAPI chaque préfet coordonnateur de bassin met en place une mission d'appui technique composée de représentants de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette mission réalise notamment un état des lieux des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence.

Reste que l'existence et les réalisations de ces missions apparaissent peu connues des territoires et que l'accompagnement de l'Etat est souvent jugé insuffisant.

A l'échelle nationale, la couverture des territoires par des syndicats de rivières avant la prise de compétence GEMAPI apparaît inégale : environ 1/3 des Communauté de Communes, d'agglomération et Métropoles sont couvertes en totalité par des syndicats avant la création de la compétence. Un peu plus de 10% n'ont aucune couverture. Ce niveau de couverture variable induit des contrastes entre zones orphelines et zones relativement avancées en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Ces paramètres influent sur le niveau d'avancement de la prise de compétence ; certaines intercommunalités pouvant s'appuyer sur les études, l'ingénierie et les travaux déjà existants tandis que pour d'autres, l'ensemble de l'organisation et de la répartition des missions reste à concevoir.

Par ailleurs, la compétence GEMAPI rassemble de nombreuses missions, dont certaines étaient déjà exercées dans les territoires par un ou plusieurs syndicats. Pour environ ¼ d'entre eux l'intégralité des missions Gemapi était déjà exercée par des syndicats ou par le bloc communal. Enfin, pour une minorité des intercommunalités, ces missions n'étaient pas du tout exercées.

En 2018, quelle organisation de la compétence ? Est elle est en cours de définition, selon quels modèles (multiples) ?

Les choix relatifs à la structuration des territoires dans le cadre de l'exercice de la GEMAPI (création, fusion, extension de syndicat, transfert, délégation, exercice en régie, transformation de syndicat en Epage ou EPTB) sont en cours dans tous les territoires et les ces choix ne sont pas encore totalement arrêtés pour les collectivités.

Il est cependant à noter que la gestion syndicale est très souvent privilégiée, mais selon des modalités variables : transfert de compétence uniquement, délégation de compétence uniquement transfert et délégation.

De nombreuses intercommunalités (CC ou CA) et Métropoles indiquent également qu'elles entendent exercer certaines missions de la compétence GEMAPI « en propre ». C'est notamment le cas des territoires où les enjeux de prévention des inondations sont majeurs avec un rôle fort en matière de « PI ».

Enfin, un peu plus d'un tiers des collectivités à l'heure actuelle envisagent la création et/ou la « labellisation » d'un ou plusieurs établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) ou établissement public territorial de bassin (EPTB).

Des interrogations toujours en cours

Un cadre juridique qui pose encore question

Les complexités de définition du contour de la compétence GEMAPI sont pointées depuis sa création. En effet, celle-ci s'appuie sur un article du code de l'environnement (L.211-7) dont la transposition dans le code général des collectivités territoriales crée beaucoup d'imprécisions. Les communautés et métropoles se sont donc attelées à délimiter les contours de la compétence en fonction de leurs enjeux locaux afin de définir clairement les actions qu'elles vont devoir mettre en place.

Le travail de définition du contenu de la compétence a souvent été difficile, du fait notamment des imprécisions du cadre réglementaire (imprécisions des items de l'article L.211-7 du code de

l'environnement, érosion côtière, zone humide...), et dans certains cas cette définition n'est pas achevée voir juste commencée.

Des acteurs relativement au clair en matière de responsabilité

Les nouvelles responsabilités incombant aux élus ont généré et génèrent encore de nombreuses inquiétudes. Bien que cette thématique semble plus claire aujourd'hui, le maintien d'incertitudes subsiste, tant au niveau du cadre réglementaire (contenu précis de la compétence, cadre de responsabilité) que dans l'implication future d'autres acteurs importants que sont les départements et les régions.

Ceux-ci intervenaient en effet dans de nombreux territoires, sous forme de soutien financier, de maîtrise d'ouvrage ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Or, aujourd'hui, plus de la moitié des communautés disent ne pas savoir si le département continuera à intervenir en matière de GEMAPI à l'avenir ; s'agissant de la région, cette proportion est encore plus élevée (plus des $\frac{3}{4}$).

Pour conclure, quels sont les principaux enjeux de la prise de compétence GEMAPI ?

Il ressort les modalités de financement et une nécessaire meilleure connaissance du territoire (avec nécessité de diagnostics et d'études).

La problématique de la responsabilité et de la gouvernance de la compétence (61%) est également prégnante.

Enfin le calendrier constitue un enjeu, mais moins préoccupant.

De même il est souhaité la nécessité d'une méthode claire qui doit être proposée par les services de l'Etat, et une articulation entre des intérêts divergents (urbanisme, agriculture, développement économique).

2 - Présentation Luc Belleville

3 - Actualités et questionnements

3.1 Actualités juridiques

GEMAPI : Arrêté du 3 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 12 juin 2008 définissant le plan de l'étude de dangers des barrages et des digues

Un arrêté interministériel, publié le 5 septembre au Journal officiel, précise le plan et le contenu de l'étude de dangers que doivent réaliser les exploitants de barrages. Le contenu, ou sa mise à jour, doit être adapté à la complexité de l'ouvrage, à l'importance des enjeux de sécurité, ainsi qu'à la nature de l'obligation réglementaire : dossier de demande d'autorisation environnementale ou demande d'approbation d'une concession d'un nouveau barrage, travaux sur un barrage existant, actualisation périodique.

Accéder à l'arrêté sur [Legifrance](#).

Eclairage juridique : GEMAPI : quelle responsabilité en cas d'inondation de terrains non bâtis ? - Cabinet Landot & associés

site Landot et associés

En l'absence de dispositions législatives ou réglementaires les y contraignant, les collectivités publiques n'ont pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux, cette protection incombant aux propriétaires intéressés ; que, toutefois, la responsabilité des collectivités publiques peut être engagée lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés, soit par une faute qu'elles auraient commise, soit par l'existence ou le mauvais fonctionnement d'ouvrages publics dont elles ont la charge ; " tribunal administratif de Clermont-Ferrand

La compétence GEMAPI achève d'être structurée entre EPCI à fiscalité propre, EPAGE, EPTB, syndicats non labellisés, autres acteurs... Et tout le monde de s'atteler à l'étape d'après, celle des transferts d'ouvrages, d'établissement des systèmes d'endiguement et autres aménagements hydrauliques au prisme du " décret digues "... En ce moment carrefour, il importe d'avoir une grille à l'esprit : celle des responsabilités pénales et administratives.

PUBLICATION : rapport "étude de dangers de systèmes d'endiguement" - juillet 2018 - CEREMA

Dans le cadre de la mise en place de la GEMAPI, les collectivités locales peuvent être amenées à gérer des systèmes d'endiguement pour la défense contre les inondations fluviales ou maritimes.

Ce rapport a pour objectif d'aider les maîtres d'ouvrages à élaborer les études de dangers, imposées par la réglementation (code de l'environnement), dont le contenu a évolué suite au décret du 12 mai 2015 (décret digues) et qui doivent désormais respecter les nouvelles dispositions de l'arrêté du 7 avril 2017. Ces études sont aujourd'hui au cœur de la description, de l'évaluation et de la justification des performances des systèmes d'endiguement.

Ainsi, l'ouvrage présente :

- Le cadre conceptuel, réglementaire et technique de réalisation d'une étude de danger ;
- ses principes et modalités de réalisation ;
- les outils disponibles et mobilisables pour son élaboration ;
- les produits générés par sa réalisation."

Revue Sciences et territoires du 9 novembre 2018 spécial GEMAPI

<http://www.set-revue.fr/gemapi-vers-une-gestion-plus-integree-de-leau-et-des-territoires>

Lettre GEMAPI - Octobre 2018 Oleau

http://www.gesteau.fr/sites/default/files/lettres/lettre_gemapi_201810.html

Journées à venir

Colloque méthodes et techniques innovantes dans les réhabilitations et la maintenance des barrages et des digues – CRBF – Chambéry le 27 et 28 novembre

Rencontres régionales de la GEMAPI - organisation ARPE PACE - Puyloubier le 4 décembre

La gestion des milieux aquatiques (GEMA) - Quels acteurs pour quelles actions ? Paris 12 décembre

Assises nationales des risques naturels - Montpellier 25 et 26 mars 2019 - Fil rouge « l'adaptation des territoires pour une société résiliente » (organisation CERAMA et l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN))

3.2 - Ouverture et questionnements

Information ARRA²

L'association propose de faire en 2019 une enquête sur les questionnements pour ces membres.

L'EPSCoT se fera le relais des remontés d'information sur les besoins sur son périmètre.

Par ailleurs en partenariat avec le GRAIE, l'ARRA va organiser une Conférence sur GEMAPI / Ruissellement courant du deuxième trimestre ou le SCoT devrait être associé (plus value des travaux menés).

Tour de table des participants sur les contenus à apporter dans le cadre de ses temps d'information.