

Evaluation des conséquences de la mise en œuvre des compétences dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI)

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 18033R



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 012245-01





INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 18033R

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE

N° 012245-01

Evaluation des conséquences de la mise en œuvre des compétences dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI)

Etabli par

Bruno ACAR
Inspecteur général de l'administration

François SCARBONCHI
Inspecteur général de l'administration

Thierry GALIBERT
Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Pierre-Alain ROCHE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

- Novembre 2018 -

PUBLIÉ

SYNTHESE

L'article 3 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), dite « loi Fesneau », prévoit que « *le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation des conséquences [...] du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en vertu de l'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* ». Le ministre d'État, ministre de l'intérieur et le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, ont demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de procéder à cette évaluation.

Du bilan effectué par la mission dans ce rapport, il ressort trois conclusions :

1. Après avoir suscité des malentendus qui ne sont pas tous dissipés, la prise de compétence GEMAPI se structure dans un climat de plus en plus apaisé

La compétence GEMAPI présente un certain nombre de singularités qui ont suscité des malentendus qui expliquent, très largement, le caractère chaotique et itératif de sa construction.

- La GEMAPI est intervenue dans un *contexte* caractérisé par un débat tendu sur le rôle du niveau intercommunal (par rapport à celui des communes et des départements) qui a conduit à polariser l'enjeu sur des questions de gouvernance éloignées des préoccupations opérationnelles, ce qui a pu être préjudiciable à l'image de la démarche et à sa mise en œuvre.

- *La qualification et la délimitation de la compétence* se sont avérées problématiques. De nombreuses collectivités territoriales persistent à considérer la GEMAPI non comme une compétence nouvelle, mais comme un transfert non assumé de responsabilité de l'État, ce qui a pu générer tensions et attentes. La nature juridique de cette compétence a, d'ailleurs, fait l'objet d'itérations. Ensemble de missions initialement facultatives et partagées par les collectivités publiques, la GEMAPI a été créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) comme une responsabilité exclusive et obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avant d'être repositionnée, dans le cadre de la loi Fesneau comme une forme de chef de filat exercé par ces mêmes instances. Les contours de la GEMAPI, enfin, sont apparus difficiles à délimiter et l'explicitation des missions susceptibles d'entrer dans le cadre de cette compétence a donné lieu à de multiples questions et échanges.

- *La perception de la compétence* : initialement appréhendée comme une affaire de spécialistes, la responsabilité donnée aux entités gémapiennes de fixer un système d'endiguement, des zones protégées et de niveaux de protection et d'en présenter l'économie générale à la population, souligne clairement que la mise en œuvre de la GEMAPI ne relève pas seulement d'une approche technique, mais renvoie bien à des enjeux politiques et démocratiques.

- *Les modalités de mise en œuvre de la compétence*. La création de la GEMAPI s'est accompagnée de la possibilité, pour les collectivités territoriales, d'instituer une taxe spécifique destinée à en garantir la solvabilité, ce qui la distingue de la plupart des autres modes de financement des compétences des collectivités territoriales. Mais la difficulté d'évaluer les dépenses induites par cette nouvelle compétence a suscité des inquiétudes plus ou moins rationnelles. Par ailleurs, si le calendrier stricto sensu de la mise en œuvre de la GEMAPI peut être considéré comme souple, c'est, en fait, au regard de l'échéancier qui régit la mise en place des systèmes d'endiguement et du transfert des digues domaniales que l'état d'avancement de la mise en œuvre de la prise de compétence GEMAPI doit être apprécié. La période d'ajustement – et

donc d'incertitude de la phase récente – n'a pas toujours permis aux acteurs d'anticiper et de préparer les étapes majeures prévues par celui-ci.

Les assouplissements introduits par la loi Fesneau dans le sens de l'apaisement et du pragmatisme ont certes complexifié le dispositif, mais permettent désormais d'aborder, de façon sereine, la mise en œuvre de la GEMAPI sur l'ensemble du territoire. Le premier message quasi-unanime reçu par la mission est simple et clair : ne touchons plus le fragile édifice ainsi construit et laissons-lui le temps de la maturité.

2. La GEMAPI est mise en œuvre dans le cadre d'un processus différencié qui n'est pas totalement stabilisé

Il résulte des visites de terrain effectuées par la mission que la GEMAPI est aujourd'hui une compétence dont la mise en œuvre reste très largement subie. Si les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) se sont mobilisés pour assumer les nouvelles responsabilités, les modalités de prise en charge de la compétence sont très liées à la prégnance de divers facteurs propres à chaque territoire : la recomposition de la carte des intercommunalités, la perception des risques d'inondation et de submersion dans les territoires concernés, les moyens financiers et techniques dont disposent les EPCI.

De fait, les territoires sont inégalement avancés et le clivage est marqué selon la taille des intercommunalités entre les EPCI de petite taille à dominante rurale (transfert de compétences à la fois sur la GEMA et sur la PI), les EPCI de taille moyenne qui distinguent souvent la GEMA (transférée) et le PI (conservée en régie directe) et les métropoles à dominante urbaine qui privilégient la gestion directe. La montée en charge de la taxe GEMAPI progresse mais n'est pas générale. En 2018, 439 EPCI-FP (sur 1 275) ont institué la taxe GEMAPI, pour un montant total de produit attendu de 154 M €¹. La taxe GEMAPI couvre 35% des communes.

Les autres acteurs ont été contraints de s'adapter à la nouvelle donne institutionnelle. Les communes sont partagées entre soulagement et frustrations. La gestion syndicale a été globalement confortée même si au niveau local, des recompositions sensibles sont intervenues qui n'ont pas toujours permis aux syndicats mixtes dédiés à la GEMAPI (EPTB, EPAGE²) de trouver leur place. La pérennisation de l'intervention des départements dans le domaine de la prévention des inondations, permise par la loi Fesneau, apparaît beaucoup plus aléatoire. Les régions sont encore à la recherche d'un positionnement. Les associations syndicales autorisées peinent à devenir des acteurs à part entière de la GEMAPI.

Le positionnement des services de l'État pour accompagner le processus a été très variable selon les territoires et les choix opérés par les acteurs du bassin ou des sous-bassins, du statut de spectateur à celui d'acteur volontaire, voire de prescripteur avec tous les stades intermédiaires. Il semble, au surplus, avoir évolué dans le temps. Après avoir fortement incité les EPCI à promouvoir, à préserver ou mettre en place une approche par bassin versant, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les directions départementales des territoires (DDT) et les agences de l'eau semblent avoir, au fur et à mesure des assouplissements apportés au dispositif, pris davantage de distance, justifiant ce retrait par la nécessité de laisser toute sa place à la libre administration des collectivités territoriales.

3. Si les questions de gouvernance sont aujourd'hui, pour la plupart, en voie de règlement, un certain nombre d'enjeux vont peser sur l'exercice de la GEMAPI au cours des prochaines années :

- Un enjeu démocratique : les élus devront justifier et expliquer l'arbitrage sur les niveaux de protection choisis entre le souhaitable et le possible et associer la population à la définition du niveau de risque acceptable.

¹ Source : direction générale des finances publiques (DGFiP) du ministère de l'économie et des finances.

² Etablissement public territorial de bassin (EPTB) ; établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE).

- Un enjeu institutionnel : la montée en puissance des collectivités territoriales gémapiennes, et notamment de celles qui ont décidé de gérer la compétence en régie, va nécessairement faire évoluer les conditions du dialogue entre l'État et collectivités territoriales sur les niveaux de protection.
- Un enjeu pour la politique de l'eau : il conviendra de veiller à ce que la GEMAPI trouve sa place dans une gestion intégrée des ressources en eau en préservant la cohérence de l'articulation entre « petit cycle » et « grand cycle de l'eau », en clarifiant le périmètre des compétences GEMAPI/hors GEMAPI, en précisant les modalités de prise en compte de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement et en confortant les ressources d'expertise dans le domaine de l'eau.
- Un enjeu de solidarité qui doit, notamment, conduire à conforter la logique de bassin versant.
- Un enjeu environnemental : améliorer la cohérence entre les actions menées dans le domaine des inondations, d'une part, et de la restauration des milieux aquatiques, d'autre part, ce qui renvoie à des enjeux politiques, juridiques (responsabilité) et financiers très hétérogènes. Le risque d'une dissociation entre les deux dimensions de cette politique est réel.
- Un enjeu d'aménagement du territoire : un des fondements de la loi GEMAPI était de confier la responsabilité en matière de prévention des inondations à la même institution que celle chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de façon à mieux intégrer l'existence de risque dans l'urbanisation et la délivrance des permis de construire. Or, l'adéquation entre urbanisme et prévention des risques ne fait pas encore partie des priorités de ces collectivités territoriales et une meilleure intégration de la GEMAPI dans les documents d'urbanisme reste indispensable.
- Un enjeu financier : la GEMAPI n'a pas encore trouvé son modèle économique alors que la taxe GEMAPI ne monte que lentement en puissance, que des inquiétudes pèsent sur la pérennisation des financements de l'État et des autres collectivités territoriales et que les financements communautaires européens restent marginaux.

Cinq problématiques font l'objet de développements spécifiques, conformément à la lettre de mission :

- les digues domaniales dont le transfert requiert un dialogue renforcé entre l'État et les EPCI ;
- les grands fleuves qui doivent faire l'objet d'une gouvernance spécifique ;
- les zones littorales pour lesquelles la GEMAPI doit donner la possibilité de faire émerger une approche nouvelle de défense contre la mer ;
- les territoires ultramarins pour lesquels le calendrier de la GEMAPI doit être adapté ;
- les zones de montagne qui posent des problèmes techniques dont les particularités doivent être mieux prises en compte pour la gestion de la prévention des inondations.

Les observations et analyses ainsi conduites permettent de formuler un certain nombre de propositions de nature à faciliter la mise en œuvre de la GEMAPI qui n'appellent, dans l'immédiat, aucune évolution législative. La mission recommande, à cet effet, un positionnement de l'État plus volontaire pour assurer un réel suivi de la GEMAPI et finaliser la structuration cette nouvelle compétence dans les territoires où une solution consensuelle et adaptée aux enjeux n'a pu être trouvée. Les réponses à certaines problématiques spécifiques sont proposées. Enfin le rapport appelle l'attention sur la nécessité de prendre en compte, dès maintenant, certains enjeux de moyen et long terme.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	Aider à structurer cette nouvelle compétence dans les territoires où une solution consensuelle et adaptée aux enjeux n'a pu être trouvée.....	63
Recommandation n°2 :	Organiser de façon transparente et partagée le suivi de la mise en œuvre de la GEMAPI67	
Recommandation n°3 :	Clarifier le débat sur les digues domaniales et veiller à une gouvernance adaptée pour les grands fleuves notamment pour la Loire	75
Recommandation n°4 :	Utiliser la GEMAPI pour faire émerger une approche nouvelle de la défense contre la mer et favoriser la constitution d'EPTB côtiers dédiés à la gestion du littoral exerçant leur compétence à l'échelle d'une ou de plusieurs cellules hydro-sédimentaires.	80
Recommandation n°5 :	Adapter le calendrier de la mise en œuvre de la GEMAPI pour les territoires ultramarins84	
Recommandation n°6 :	Soumettre le choix des niveaux de protection à un dispositif permettant la pleine association du public (enquête publique).....	89
Recommandation n°7 :	Veiller à ce que la prévention des inondations ne prenne pas le pas sur la gestion des milieux aquatiques.....	91
Recommandation n°8 :	Veiller à ce que la GEMAPI s'inscrive dans une vision intégrée de politique de l'eau.	95
Recommandation n°9 :	Réorienter les politiques d'aménagement et d'urbanisme vers plus de résilience aux risques et de préservation de la biodiversité.....	97
Recommandation n°10 :	Conforter et stabiliser le modèle économique de la GEMAPI qui est encore en émergence	101

Sommaire

Synthèse.....	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
Introduction.....	15
1 La compétence GEMAPI a fait l'objet d'une construction itérative dans un climat qui c'est progressivement apaisé, même si tous les malentendus ne sont pas levés	19
1.1 Cette compétence a été génératrice de malentendus	19
1.1.1 Une compétence « dormante » largement vécue comme un transfert de responsabilité de l'État.....	19
1.1.2 Un dispositif polarisé sur les questions de gouvernance	20
1.1.3 Une compétence exclusive repositionnée en une forme de chef de filat.....	23
1.1.4 Des contours difficiles à délimiter.....	25
1.1.5 Une compétence perçue comme technique mais fortement engageante à l'égard de la population.....	26
1.1.6 Un financement dédié qui aurait dû rassurer mais suscite beaucoup d'inquiétudes	27
1.1.7 Des échéances contraignantes pour les systèmes d'endiguement.....	28
1.2 Le cadre juridique a évolué d'une recherche de cohérence à un compromis pragmatique	29
1.2.1 Une séciabilité spatiale qui doit respecter la cohérence des systèmes d'endiguement	29
1.2.2 Un ensemble d'organismes dédiés qui ne fait toutefois pas système	29
1.2.3 Des assouplissements qui visent à préserver l'existant	30
1.3 Un dispositif législatif qu'il n'est pas souhaitable de faire évoluer à court terme malgré les attentes de certains acteurs	33
1.3.1 Des acteurs de l'eau inquiets quant à la pérennisation d'une gestion intégrée par bassin versant	33
1.3.2 Des grandes collectivités territoriales qui ne demandent pas de modification significative du dispositif législatif.....	34
1.3.3 Des appréciations différentes des communes et des intercommunalités.....	34
2 La prise de compétence s'inscrit dans un processus différencié qui n'est pas totalement stabilisé... 37	37
2.1 La recomposition des compétences a été souvent subie	37
2.1.1 Des situations territoriales encore hétérogènes et instables malgré la mobilisation des EPCI	37
2.1.2 Une nouvelle donne institutionnelle contraignant les autres acteurs à s'adapter.....	44
2.1.3 Des positionnements très contrastés de l'État sur les territoires.....	55
2.2 La mise en œuvre de la GEMAPI doit faire l'objet d'un meilleur suivi	63
2.2.1 Des informations plus qualitatives que quantitatives au niveau national.....	63
2.2.2 Des associations représentatives des collectivités inégalement investies.....	65
2.2.3 Des structures d'appui qui s'attachent à faire remonter des bonnes pratiques.....	66
2.2.4 Vers un suivi harmonisé, régulier et simplifié au niveau national	66

3	Cinq problématiques spécifiques justifient une attention particulière	69
3.1	Le transfert des digues domaniales requiert un dialogue renforcé entre l'État et les EPCI	69
3.1.1	<i>La définition des systèmes d'endiguement mériterait d'être précisée</i>	<i>69</i>
3.1.2	<i>La qualité des ouvrages</i>	<i>70</i>
3.1.3	<i>Le niveau de protection.....</i>	<i>70</i>
3.1.4	<i>La répartition des responsabilités.....</i>	<i>71</i>
3.1.5	<i>Le statut des ouvrages</i>	<i>71</i>
3.2	La gestion des grands fleuves nécessite une gouvernance spécifique	72
3.2.1	<i>La gestion des grands fleuves</i>	<i>73</i>
3.2.2	<i>Le cas particulier de la Loire.....</i>	<i>74</i>
3.3	La GEMAPI doit donner la possibilité de faire émerger une approche nouvelle de la défense contre la mer	76
3.3.1	<i>Des périmètres à adapter à la gestion des dispositifs de défense contre la mer.....</i>	<i>76</i>
3.3.2	<i>Un écart entre la responsabilité des EPCI et leurs moyens</i>	<i>76</i>
3.3.3	<i>Des situations complexes pour l'érosion du trait de côte</i>	<i>77</i>
3.3.4	<i>Des solutions innovantes dans certains territoires</i>	<i>78</i>
3.3.5	<i>Vers une approche nouvelle de la défense contre la mer</i>	<i>79</i>
3.4	Le calendrier doit être adapté pour les territoires ultramarins.....	80
3.4.1	<i>Des enjeux hétérogènes.....</i>	<i>80</i>
3.4.2	<i>Un cadre institutionnel spécifique</i>	<i>81</i>
3.5	Les particularités des zones de montagne doivent être mieux prises en compte.....	84
3.5.1	<i>L'enjeu spécifique des crues torrentielles</i>	<i>84</i>
3.5.2	<i>Vers une solidarité amont-aval renforcée.....</i>	<i>85</i>
4	Des enjeux de moyen et long terme doivent être pris en compte dès maintenant.....	87
4.1	La population doit être associée aux choix des niveaux de protection	87
4.2	La prévention des inondations ne doit pas prendre le pas sur la gestion des milieux aquatiques .	89
4.2.1	<i>Des enjeux hétérogènes.....</i>	<i>89</i>
4.2.2	<i>Une relation entre GEMA et PI encore mal perçue</i>	<i>90</i>
4.2.3	<i>Un risque réel sur certains territoires de voir la GEMAPI se limiter à la PI.....</i>	<i>90</i>
4.3	La GEMAPI doit s'inscrire pleinement dans une vision intégrée de la politique de l'eau	91
4.3.1	<i>Une articulation cohérente entre « petit cycle » et « grand cycle » de l'eau.....</i>	<i>91</i>
4.3.2	<i>La clarification des compétences GEMAPI/hors GEMAPI</i>	<i>91</i>
4.3.3	<i>La prise en compte des eaux pluviales et du ruissellement</i>	<i>92</i>
4.3.4	<i>Une solidarité de bassin à préserver.....</i>	<i>93</i>
4.3.5	<i>Des expertises à conforter</i>	<i>94</i>
4.4	Les politiques d'aménagement et d'urbanisme doivent être réorientées pour plus de résilience et pour préserver la biodiversité.....	95
4.4.1	<i>Des textes qui imposent la prise en compte du risque d'inondation dans l'aménagement du territoire.....</i>	<i>95</i>
4.4.2	<i>Un urbanisme intercommunal en cours de développement.....</i>	<i>96</i>
4.4.3	<i>La nécessaire intégration des problématiques de la GEMAPI dans les documents d'urbanisme</i>	<i>97</i>

4.5	L'État doit prendre en compte le renforcement des compétences des collectivités territoriales ..	98
4.5.1	<i>Un dialogue plus équilibré</i>	98
4.5.2	<i>Les nécessaires évolutions de la politique de prévention de l'État</i>	98
4.6	Le modèle économique, en phase d'émergence, doit être conforté et stabilisé	99

Conclusion	103
-------------------------	------------

Annexes	105
----------------------	------------

Annexe n° 1 : Lettre de mission	107
Annexe n° 2 : La mise en œuvre de la taxe	109
Annexe n° 3 : Exemples de grands syndicats départementaux qui s'adaptent à la nouvelle donne de la GEMAPI	111
Annexe n° 4 : Les systèmes d'endiguement	113
Annexe n° 5 : Etude de l'agence de l'eau Adour-Garonne et l'EPTB du bassin de la Dordogne	117
Annexe n° 6 : Question parlementaire sur le trait de côte	119
Annexe n° 7 : Liste des personnes rencontrées	121
Annexe n° 8 : Liste des sigles	133

INTRODUCTION

Par lettre du 16 mars 2018, le ministre d'État, ministre de l'intérieur et le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, ont demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de procéder à l'évaluation des conséquences de la mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI).

Cette saisine s'inscrit dans le cadre de la loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI³, dite « loi Fesneau »⁴, qui dispose que⁵ :

« Le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation des conséquences, pour la gestion des fleuves, des zones côtières et des digues domaniales ainsi que dans les zones de montagne, du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en vertu de l'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ».

Ce rapport présente un bilan de la protection du territoire national contre les risques d'inondations fluviales et de submersion marine et étudie notamment les évolutions institutionnelles et financières possibles de cette gestion. Il évalue également l'application dans les territoires ultramarins du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

Ont été désignés pour cette mission, pour l'IGA, Bruno ACAR et François SCARBONCHI, inspecteurs généraux de l'administration et, pour le CGEDD, Thierry GALIBERT, inspecteur général de santé publique vétérinaire et Pierre-Alain ROCHE, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Afin de mener à bien ces travaux, la mission, outre la consultation des sources documentaires particulièrement riches sur ce sujet, s'est appuyée sur différentes ressources :

- au niveau national, des entretiens avec les administrations centrales concernées (direction générale des collectivités locales, direction générale de la prévention des risques), des établissements publics (office national des forêts, institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture), des responsables des grandes associations d'élus (association des régions de France, assemblée des départements de France, association des maires de France, assemblée des communautés de France, association française des établissements publics territoriaux de bassin) et différentes structures ou cabinets ayant accompagné la mise en œuvre de la GEMAPI (Territoires Conseils de la Caisse des dépôts, cabinet d'avocats Landot) ;
- au niveau territorial, sur des visites de terrain : la mission s'est déplacée dans les six bassins hydrographiques métropolitains (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie). Pour des raisons essentiellement de calendrier et d'éloignement, la mission n'a pas pu se rendre dans les Outre-mer. Les éléments rapportés concernant les territoires ultramarins (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) s'appuient

³ Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/12/30/INTX1730876L/jo/texte>

⁴ Du nom de son rapporteur à l'Assemblée nationale, Marc Fesneau, député du Loir-et-Cher, Président du groupe Démocrates et apparentés.

⁵ Article 3

essentiellement sur des entretiens avec les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement effectués à l'occasion des rencontres sur l'eau organisées par le ministère de la transition écologique et solidaire.

Au total, plus de quatre cents personnes ont été rencontrées dans le cadre de cette mission⁶. La mission remercie les préfets coordonnateurs et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de bassin, l'ensemble des services territoriaux des préfectures ainsi que les agences de l'eau, pour l'aide apportée à la préparation des rencontres de terrain qui ont permis d'entendre les acteurs concernés par la mise en œuvre de la GEMAPI (les collectivités territoriales, les services territoriaux de l'État, les associations, etc.) et de procéder à des visites sur sites pour illustrer et mesurer la complexité et la diversité des situations.

Le présent rapport est organisé en quatre parties :

L'analyse de la compétence GEMAPI

Dans cette première partie, le rapport analyse les singularités de cette compétence exclusive et obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) qui n'est pas un transfert de l'État mais bien une compétence nouvelle dont les contours, difficiles à délimiter, sont à l'origine de malentendus dont certains ne sont pas totalement dissipés. En revanche, les conflits concernant la compétence GEMAPI, résultant notamment des dispositions de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), ont été largement apaisés par la loi Fesneau.

L'état d'avancement de la mise en œuvre de la GEMAPI

Deux difficultés ont pesé sur le travail de la mission :

- la mission a été effectuée six mois après la publication de la loi Fesneau. Ce calendrier ne donnait évidemment pas le recul suffisant pour réaliser une première évaluation. Un certain nombre des observations formulées ne sont donc pas définitives mais visent à faire ressortir les dynamiques en cours. La diversité des territoires et celle des EPCI composent un paysage disparate avec des solutions ou des blocages spécifiques illustrés dans ce rapport par des exemples ;

- il n'existe pas, à ce jour, d'outil homogène et pérenne de suivi de la mise en œuvre de la GEMAPI. Ainsi, au niveau national, les ressources et données sont plus qualitatives que quantitatives et un suivi harmonisé fait défaut. Au niveau territorial, les données sont disparates, et les seules enquêtes disponibles sont réalisées par les associations de collectivités territoriales, notamment l'assemblée des communautés de France (AdCF).

Des visites de terrain effectuées par la mission, il ressort que la recomposition des compétences consécutive à la mise en œuvre de la GEMAPI a été, en fait, très largement subie par les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux (syndicat mixtes intercommunaux, établissement public territoriaux de bassins, etc.). La diversité des situations territoriales et des moyens (techniques et financiers) dont disposent les EPCI conditionnent les modalités de mise en œuvre de la compétence GEMAPI qui a recomposé le paysage de la gouvernance du grand cycle de l'eau. La mission s'est ainsi attachée à faire le point sur l'évolution de l'intervention des départements et des régions à la suite de la loi Fesneau⁷. L'analyse du positionnement de l'État sur la politique globale de l'eau vient compléter cette deuxième partie.

⁶ Liste en annexe n° 7

⁷ La loi Fesneau a introduit, par une nouvelle rédaction de l'article 59 de la loi MAPTAM, des modifications dans l'attribution des compétences, en élargissant notamment les capacités d'intervention des départements et des régions, initialement limitées au 1er janvier 2020. Ce point a fait l'objet

Cinq problématiques font l'objet de développements spécifiques conformément à la lettre de mission :

- les digues domaniales dont le transfert de gestion suscite des inquiétudes chez les EPCI ;
- la gouvernance spécifique des grands fleuves ;
- la prise en compte des zones littorales dans la GEMAPI ;
- les territoires ultramarins qui rencontrent des difficultés spécifiques ;
- la complexité particulière de la problématique de la GEMAPI dans les zones de montagne.

Si les questions de gouvernance sont aujourd'hui, pour la plupart, en voie de règlement, la mission a souhaité appeler l'attention sur **des enjeux qui vont fortement peser dans sa mise en œuvre** au cours des prochaines années :

- l'enjeu démocratique concernant notamment les niveaux de protection assurée par les ouvrages ;
- l'émergence d'une vision intégrée de la politique de l'eau ;
- la cohérence entre les aspects relatifs aux milieux aquatiques et ceux relatifs à la protection des inondations ;
- les liens entre la GEMAPI et les politiques d'urbanisme ;
- la nécessaire solidarité de bassin ;
- la recherche d'un modèle économique pour le financement de la GEMAPI.

Les observations et analyses de ce rapport permettent de formuler un certain nombre de propositions de nature à faciliter la mise en œuvre de la GEMAPI qui n'appellent, dans l'immédiat, aucune évolution législative mais, notamment, un réexamen du positionnement de l'État pour la prise en compte de la diversité des situations territoriales et de problématiques encore insuffisamment intégrées.

N.B. Afin de faciliter la lecture des divers développements, le néologisme « gémapien-ne » est utilisé dans la rédaction de ce rapport. Cet adjectif, courant chez les acteurs et les observateurs de cette compétence, qualifie notamment les entités et organismes en charge de la mise en œuvre de tout ou partie de la compétence GEMAPI.

De même, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) concernés par la GEMAPI seront aussi désignés sous le sigle EPCI dans ce rapport.

1 LA COMPETENCE GEMAPI A FAIT L'OBJET D'UNE CONSTRUCTION ITERATIVE DANS UN CLIMAT QUI C'EST PROGRESSIVEMENT APAISE, MEME SI TOUS LES MALENTENDUS NE SONT PAS LEVES

Le dispositif tel qu'il existe aujourd'hui, à l'issue des ajustements apportés par la loi Fesneau, semble être parvenu à un équilibre que la plupart des acteurs rencontrés par la mission ne souhaite pas voir remis en cause.

1.1 Cette compétence a été génératrice de malentendus

La GEMAPI présente, au regard des compétences confiées aux collectivités territoriales, un certain nombre de particularités qui ont causé des incompréhensions et complexifié sa mise en œuvre.

1.1.1 Une compétence « dormante » largement vécue comme un transfert de responsabilité de l'État

La qualification de la compétence donne encore lieu à des incompréhensions qui pèsent sur les conditions de sa mise en œuvre par des collectivités territoriales qui y voient, trop souvent, un transfert de responsabilité de l'État.

1.1.1.1 La loi n'a pas transféré une compétence de l'État aux EPCI-FP mais clarifié ses conditions d'exercice

Avant la réforme introduite par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), l'exercice des missions constitutives de la compétence GEMAPI incombait, à titre facultatif, à l'État mais aussi aux divers échelons de collectivités territoriales. C'était, de fait, une compétence partagée. La GEMAPI n'a pas donné lieu à l'attribution de missions nouvelles par rapport à celles précédemment exercées (la liste des missions préexistait à la loi MAPTAM). La loi a explicité les contours d'une compétence dont les missions étaient largement exercées par une pluralité d'acteurs (c'est en ce sens qu'on peut parler de création) et prévu d'en faire une compétence obligatoire et exclusive confiée au bloc communal, et plus particulièrement aux EPCI-FP.

Ce débat n'est pas sans incidences juridiques et financières. Les dispositions spécifiques relatives au transfert de compétences ne sont pas applicables, en l'espèce, comme l'a rappelé à plusieurs reprises la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur. Les modalités de calcul de la compensation seront librement définies par convention et ne donneront pas nécessairement lieu à une compensation intégrale au coût historique, comme l'imposerait l'application de l'article L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il en est de même pour les personnels dont aucune disposition ne prévoit les modalités du transfert dans les EPCI-FP. S'appliquent, en l'espèce, les conditions de droit commun régissant la mobilité des agents territoriaux, ce qui implique leur accord. Les différends ne peuvent être réglés que devant la juridiction administrative dans la mesure où aucun dispositif d'évaluation des charges transférées (de type commission locale d'évaluation des charges transférées), préalable à l'arbitrage du représentant de l'État, n'est prévu.

1.1.1.2 De nombreuses collectivités territoriales persistent à considérer la GEMAPI comme un nouveau transfert de responsabilité de l'État

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette perception.

- La loi Fesneau utilise (art. 3) l'expression « *transfert de la GEMAPI aux EPCI-FP en vertu de l'article 56 de la loi MAPTAM* ». On peut supposer que l'on évoque ici l'exercice de droit de la compétence GEMAPI par l'EPCI-FP, qui s'apparente bien à un transfert, même s'il n'en a pas le nom, mais nombre des interlocuteurs de la mission lisent, à tort, dans cette expression un transfert de l'État aux collectivités. Cette ambiguïté terminologique est d'usage courant, y compris au sein des services de l'État qui font fréquemment référence, pour évoquer la GEMAPI, à un *transfert* de compétences.
- La compétence était, au moins du point de vue du bloc communal, « dormante », dans la mesure où la plupart des communes ne s'étaient pas investies dans le volet GEMA du ressort des syndicats de rivière ou ne voyaient pas dans les actions déjà menées l'exercice d'une compétence autonome.
- Les collectivités conservent une relation singulière avec l'État dans lequel elles voient l'acteur premier en matière d'inondations. Cette confusion est liée à la prégnance des problématiques de protection en matière d'inondations qui sont de la responsabilité première de l'État (c'est l'État qui a pour mission de dire et de gérer les risques) et organisées autour de l'outil de référence que constitue le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) ; le volet *prévention* confié aux collectivités territoriales (entretien des cours d'eau, construction d'ouvrages de protection, etc.) lui était, jusque-là, largement subordonné.
- La création de la GEMAPI est intervenue dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, marqué par des inquiétudes sur la pérennisation des financements publics (coïncidence entre le calendrier de mise en œuvre de la GEMAPI et la redéfinition des programmes des agences de l'eau, annonces sur la réduction des moyens disponibles au titre du fonds Barnier, mais aussi difficultés financières des départements) et une dégradation de la confiance entre l'État et les collectivités territoriales qui ont pu conduire certaines d'entre elles à y voir un transfert de charges implicite.
- Le décalage dans certains territoires entre les responsabilités (pénales, administratives et politiques), bien connues des maires, très attentifs à l'évolution de la jurisprudence dans ce domaine⁸, et les moyens disponibles, conduit naturellement certains EPCI-FP à interpellier l'État et à dénoncer l'abandon de territoires ruraux qui n'auront pas les moyens de protéger leurs habitants⁹.

Ces incompréhensions n'ont évidemment pas facilité le dialogue indispensable entre l'État et les collectivités territoriales et ont pu générer une certaine expectative.

1.1.2 Un dispositif polarisé sur les questions de gouvernance

Les enjeux de gouvernance ont pesé fortement sur la mise en œuvre de la GEMAPI dans un contexte caractérisé par la volonté de conforter le fait intercommunal et la préexistence de documents stratégiques et d'outils opérationnels.

⁸ Notamment la responsabilité administrative et financière de la commune et la responsabilité pénale du maire ont pu être engagées, pour faute du maire dans l'exercice de ses missions de police, d'information sur les risques et d'autorisation d'urbanisme. Le maire est en effet responsable des missions de police générale définies à l'article L. 2212-2 du CGCT (comprenant la prévention des inondations) et des polices spéciales (en particulier la police de la conservation des cours d'eau non domaniaux, sous l'autorité du préfet) ainsi que ses compétences locales en matière d'urbanisme. À ce titre, il doit : informer préventivement les administrés ; prendre en compte les risques dans les documents d'urbanisme et dans la délivrance des autorisations d'urbanisme ; assurer la mission de surveillance et d'alerte ; intervenir en cas de carence des propriétaires pour assurer le libre écoulement des eaux ; organiser les secours en cas d'inondation.

⁹ Cf. compte-rendu à la population des maires de Cuffy et de Cours-les-Barres de la réunion publique du 25 janvier 2018 sur les risques naturels

1.1.2.1 Une démarche générale de recomposition des compétences au profit des EPCI-FP

L'enchevêtrement et la faiblesse, constatés dans de nombreux rapports¹⁰, des outils de maîtrise d'ouvrage dans les domaines de compétences couverts par l'article L. 211-7 du code de l'environnement, étaient la résultante de l'attribution de ces compétences à un niveau communal exceptionnellement émiétté au regard, par exemple, des autres pays européens et de la possibilité pour les collectivités territoriales concernées de constituer des outils de coopération intercommunale.

Le législateur avait toutefois deux options pour organiser la compétence :

- intégrer la nouvelle compétence dans le cadre de la gouvernance de l'eau en privilégiant une logique de bassin et les structures spécifiques intervenant à ce niveau (établissement public territorial de bassin - EPTB). Mais, dès lors qu'il y avait des enjeux de fiscalité spécifique, cette option s'avérait délicate, mais surtout n'assurait pas une couverture complète du territoire, sauf à imposer la constitution obligatoire de telles entités ;
- la rattacher au droit commun de l'organisation territoriale en cohérence avec le mouvement général visant à conforter le niveau intercommunal. C'est l'option qui a été privilégiée ; elle qui conduit à confier cette compétence de manière obligatoire et exclusive aux EPCI-FP qui l'exercent depuis le 1^{er} janvier 2018¹¹.

Ce choix a inscrit le débat sur la GEMAPI dans un contexte particulier, celui engagé par les lois MAPTAM et NOTRe¹² pour clarifier et simplifier les compétences. Celui-ci est intervenu dans un paysage institutionnel en pleine recomposition marqué par la restructuration de la coopération intercommunale, avec une obligation de couverture du territoire par des EPCI et l'augmentation de la taille minimale de ceux-ci, la création des métropoles mais aussi la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions.

De fait, il n'a pas toujours été facile de dissocier la GEMAPI de chantiers délicats concernant l'exercice des compétences « eau et assainissement » ou la généralisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) qui ont en commun de rechercher un renforcement de l'échelon intercommunal et se sont tous heurtés à de fortes oppositions lors des débats parlementaires.

Ce contexte a sans doute contribué à ce que le débat autour des dispositions de la GEMAPI prenne un tour polémique depuis les premières discussions de la loi MAPTAM en 2014 jusqu'au compromis finalement trouvé avec la loi Fesneau.

Le choix du niveau de l'EPCI-FP s'est immédiatement heurté à la nécessité d'articuler la logique institutionnelle du bassin de vie (celle du petit cycle de l'eau) avec celle du bassin hydrographique qu'appelle le traitement du grand cycle de l'eau : dès le projet de loi MAPTAM, il était prévu de déroger à

¹⁰ « Évaluation de la politique de l'eau – Rapport d'analyse » A.-M. Levraut, D. Payen, N. Coppinger, F. Cholley, M.-L. Madignier, J.-J. Bénézit, M.-L. Simoni, R. Laganier ; CGEDD n°008843-01, Juin 2013, et « Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ? », CGEDD n°008843-02, Septembre 2013., et rapport « Eau potable et assainissement : à quel prix ? », Marie-Louise Simoni, François Guerber, Jean-Pierre Nicol et Pierre-Alain Roche (coordonnateur) CGEDD n° 010151, IGA n°16006-15010.

¹¹ La compétence est communale, mais les articles relatifs aux compétences de chaque catégorie d'EPCI-FP dans le code général des collectivités territoriales (L. 5211-20 pour les communautés urbaines, L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération et L. 5214-16 pour les communautés de communes ainsi que les textes relatifs à chaque métropole) mentionnent que celui-ci exerce cette compétence « de plein droit, au lieu et place des communes membres ». Ces dispositions ont été introduites dès la loi MAPTAM, c'est le calendrier d'entrée en vigueur de l'obligation qui a connu des ajustements successifs.

¹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

l'article L. 1111-8 du CGCT qui interdit aux EPCI de déléguer l'exercice de leurs compétences (seules les collectivités territoriales peuvent le faire)¹³.

Depuis la loi sur l'eau de 1964¹⁴, cette cohérence de bassin-versant a été incarnée par l'organisation des comités de bassin avec les agences de l'eau, outils de mutualisation des moyens à ces échelles et la création des syndicats de rivière et des syndicats de bassin. Plus récemment, a été reconnue l'échelle des sous-bassins avec les commissions locales de l'eau. Les grands syndicats mixtes ont progressivement donné naissance au concept d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) pour assurer des fonctions de coordination ou d'exercice direct de la maîtrise d'ouvrage pour de grands ouvrages (réservoirs de régulation, notamment).

L'intention du législateur, par les lois MAPTAM et NOTRe, a clairement été d'organiser, de façon facultative, une structure « *en poupées russes* » de compétences les plus intégrées possibles pour tenir compte des échelles des sous-bassins et des bassins hydrographiques et éviter la fragmentation des compétences thématiques, les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) se substituant à l'échelle des sous-bassins aux nombreux syndicats existants et les EPTB assurant une fonction de coordination plus globale à l'échelle des bassins hydrographiques.

1.1.2.2 Les modalités d'exercice de la compétence GEMAPI étaient déjà fortement cadrées par des documents d'orientation et outils opérationnels préexistants

La polarisation sur les questions de gouvernance a par ailleurs été favorisée par la prolifération des stratégies et schémas d'orientation à diverses échelles qui encadraient l'exercice de la compétence par une architecture complexe préexistante de documents prescriptifs, tant dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques, que dans celui de la prévention des risques¹⁵ :

Encadré N°1 : Documents encadrant ou affectant l'exercice de la compétence GEMAPI

Au niveau européen : la directive inondation et la directive-cadre sur l'eau, ainsi que les directives relatives à la biodiversité.

Au niveau national : la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI), ainsi que les textes instaurant les régimes d'autorisation, notamment la police de l'eau.

Au niveau des bassins : les programmes de gestion des risques d'inondation (PGRI) et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) accompagnés des programmes de mesures (PDM) ; ces documents font l'objet d'une élaboration coordonnée, impliquant le préfet de bassin et le comité de bassin.

Au niveau régional : les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

A un niveau territorial intermédiaire, selon des périmètres différents adaptés aux réalités thématiques et selon une couverture non exhaustive du territoire :

- les territoires de risques importants d'inondation (TRI) avec les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) ;
- les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour des sous-bassins hydrographiques ;
- les schémas de cohérence territoriale (SCOT) en matière d'urbanisme et d'aménagement.

¹³ Cet article semble de bon sens : toutes les compétences du bloc communal étant originellement attribuées aux communes, pourquoi décider que celle-ci doit s'exercer à une échelle intercommunale si celle-ci se révèle finalement inadaptée à l'exercer. L'option de conserver la compétence à l'échelle communale pour ensuite que les communes s'organisent librement en syndicats sur des périmètres adaptés a été une « ligne de défense » des partisans du *statu quo ante*.

¹⁴ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

¹⁵ Le rapport du CGEDD « *Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi* », Yvan Aujollet, Jean-Louis Hélary, Pierre-Alain Roche, Rémi Velluet, Nathalie Lenouveau, avril 2017, dresse un tableau plus complet de l'ensemble de ces documents, de leur élaboration et de leurs articulations.

Au niveau des EPCI-FP et des communes, existent d'autres documents avec lesquels l'exercice de la GEMAPI interfère nécessairement :

- les plans de prévention des risques (PPR), notamment dans leur volet inondation ;
- les plans communaux de sauvegarde (PCS) ;
- les documents d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM) ;
- les plans locaux d'urbanisme (PLU), et plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) ;
- bien que non couverts par la compétence GEMAPI, les documents relatifs à la gestion des eaux pluviales (schéma directeur).

La préexistence et la pertinence de divers outils ont conduit à considérer que la mise en place de la GEMAPI pouvait s'appuyer, avec les ajustements nécessaires, sur ceux-ci¹⁶.

L'État, directement ou via les agences de l'eau, et les collectivités territoriales n'ont, en effet, pas attendu la GEMAPI pour développer des outils opérationnels de contractualisation permettant de mettre en œuvre les actions requises par l'exercice des compétences prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, notamment :

- les contrats de bassin, de rivières ou de lacs, impliquant les agences de l'eau, plus orientés vers la dimension GEMA de la compétence ;
- les programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI) – dont la troisième génération est en cours — mobilisant le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), orientés vers la dimension prévention des inondations de la compétence.

De ce fait, le débat récent entre les différents partenaires intervenants au titre de la GEMAPI s'est fortement concentré, moins sur les enjeux, objectifs et outils de la prévention des inondations, que sur les questions de gouvernance. Cette approche souvent très institutionnelle, a pu sembler, de ce fait, éloignée des préoccupations opérationnelles et l'image de la démarche en a certainement souffert. Sur plusieurs territoires visités par la mission, les acteurs locaux ont ainsi manifesté leur inquiétude sur les retards pris dans la mise en œuvre des PAPI directement liés à la nécessité de stabiliser la nouvelle gouvernance.

1.1.3 Une compétence exclusive repositionnée en une forme de chef de filat

Plusieurs étapes ont caractérisé l'exercice de la compétence GEMAPI :

- les missions correspondant à GEMAPI ont d'abord pu être exercées, à titre facultatif et dans un cadre non formalisé, par l'ensemble des collectivités territoriales ;
- la compétence GEMAPI a été créée en tant que telle et rendue obligatoire par l'article 56 de la loi MAPTAM, qui l'a attribuée exclusivement aux EPCI-FP ;
- l'exclusivité de cette compétence a fait naître des effets pervers : impossibilité pour les départements (qui constituaient, sur de nombreux territoires, des acteurs majeurs de cette politique) de pérenniser leur action, difficulté pour les régions d'intervenir dans ce domaine, démotivation des communes, etc.
- la loi Fesneau a introduit, par une nouvelle rédaction de l'article 59 de la loi MAPTAM, des modifications assouplissant de nombreux aspects pour l'exercice de cette compétence, en élargissant notamment les capacités d'intervention et des départements et des régions¹⁷.

¹⁶ La loi Fesneau a étendu le 12^{ème} item de la liste de l'article L. 112-7 au domaine de la prévention des inondations. Cela permet ainsi de conforter juridiquement l'action des structures diverses qui exercent aujourd'hui des missions d'animation des PAPI, quand elles ne sont pas gémapiennes.

On aboutit finalement à un dispositif peu éloigné de celui défini par l'article L. 1111-9 du CGCT qui confie à un certain nombre de collectivités territoriales (régions, départements, bloc communal) la responsabilité d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de diverses compétences (pour le bloc communal, par exemple, l'aménagement des espaces).

De ce point de vue, les conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence (CTEC) qui fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune dans le cadre d'un chef de filat, ne sont pas si éloignées du dispositif conventionnel prévu par la loi Fesneau qui subordonne la faculté donnée aux départements et régions d'agir au-delà du 1^{er} janvier 2020 à l'obligation de conclure une convention avec les EPCI-FP concernés. La note du 3 avril 2018 (DGPR-DGCL)¹⁷ apporte la précision suivante : « *La convention devra déterminer avec précision la répartition des missions exercées respectivement par le département, la région et le bloc communal, leurs modalités de coordination et de financement.* »

Encadré n°2 : Les départements et les régions : le compromis de la loi Fesneau

La loi MAPTAM ne permettait aux départements et aux régions historiquement engagés dans des missions GEMAPI de poursuivre leurs interventions en la matière que pendant une durée de deux ans suivant la date du transfert de la compétence GEMAPI aux intercommunalités, soit depuis le réajustement de la loi NOTRe, jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Ces dispositions entraînaient des obligations de transfert rapide d'ouvrages dans des conditions délicates, tout comme elles risquaient de déstabiliser leurs maîtrises d'ouvrage et leurs financements.

L'implication dans la gouvernance

La loi Fesneau autorise désormais sans limite de durée le maintien de l'implication des régions et des départements dans des responsabilités en matière de GEMAPI :

- les départements et régions qui le souhaitent peuvent demeurer membres des structures syndicales auxquelles ils adhéraient à la date du 1^{er} janvier 2018.
- les départements et régions assurant une ou plusieurs missions attachées à la compétence GEMAPI à la date du 1^{er} janvier 2018 peuvent adhérer à un syndicat mixte ouvert (SMO), constitué ou non en EPAGE ou en EPTB.

La note du 3 avril apporte des précisions importantes :

« Cette convention doit être conclue pour une durée initiale de cinq ans. Elle pourra par la suite être renouvelée aussi longtemps que les départements et les régions souhaiteront poursuivre, en accord avec les EPCI à fiscalité propre compétents, leurs interventions en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. »

Le financement des projets

Les départements peuvent contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, dans tous les domaines, quand bien même l'opération concernée ne relèverait pas d'une compétence que la loi attribue au département. Cette possibilité permet ainsi de fonder un appui financier des départements aux communes et à leurs groupements menant des actions dans le de la GEMAPI, avant même le transfert obligatoire de cette compétence au 1^{er} janvier 2018. Cette faculté demeure naturellement pour l'avenir.

La loi Fesneau étend cette faculté aux régions qui peuvent désormais contribuer au financement des projets, mais uniquement pour des missions de la GEMAPI.

L'assistance technique des départements a été étendue à la prévention des inondations

¹⁷ Ces modifications ont fait l'objet d'une note d'information aux préfets en date du 3 avril 2018 du ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales -DGCL-) et du ministère de la transition écologique et solidaire (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - DGALN - et direction générale de la prévention des risques - DGPR -).

¹⁸ Note d'information aux préfets en date du 3 avril 2018 du ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales -DGCL-) et du ministère de la transition écologique et solidaire (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - DGALN - et direction générale de la prévention des risques - DGPR -). Cette recommande : « *afin que la répartition des missions soit la plus claire possible entre l'ensemble des parties-prenantes, les syndicats mixtes exerçant l'une des missions attachées à la compétence GEMAPI, par transfert ou par délégation, peuvent être partie à la convention, si départements, régions et EPCI-FP en sont d'accord.* ». circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/04/cir_43229.pdf

L'article L. 3232-1-1 du CGCT donnait aux départements la possibilité de mettre à la disposition des communes ou des EPCI-FP une assistance technique dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

1.1.4 Des contours difficiles à délimiter

Le principe de la compétence GEMAPI est inscrit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) qui donne aux EPCI-FP la légitimité pour intervenir dans ce domaine. En revanche, l'explicitation des modalités de mise en œuvre de celle-ci, c'est-à-dire les missions qu'elle recouvre, est renvoyée au code de l'environnement.

La GEMAPI est l'obligation faite aux EPCI-FP¹⁹ d'exercer leur compétence dans quatre des douze items de l'article L. 211-7 du code de l'environnement (Cf. encadré n°3) relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques²⁰. Mais le législateur n'a pas précisé littéralement et positivement les contours et le contenu de la compétence GEMAPI.

Encadré n°3 : Les items de la compétence GEMAPI (article L. 211-7 du code de l'environnement)

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines .

La compétence est ainsi définie, non par référence à un champ thématique (culture, sports), un public (actions en faveur des jeunes) ou un dispositif (fonds de solidarité logement), mais par des objectifs (gérer les milieux aquatiques et prévenir les inondations) explicités par une liste de missions dont l'articulation n'est pas évidente et l'interprétation des libellés, qui remonte à l'ancien code rural, pas toujours aisée.

L'enjeu est important, car il permet de fixer la ligne de frontière entre les missions propres des EPCI-FP et celles qui resteront partagées, les actions susceptibles d'être financées par la taxe GEMAPI et les autres sur des bases harmonisées au niveau national et non sujettes aux interprétations locales.

De fait, l'explicitation des missions susceptibles d'entrer dans le cadre de la compétence GEMAPI a donné lieu à des échanges qui ont fortement mobilisé depuis deux ans les administrations centrales, les structures d'appui (Territoires Conseils, les associations de collectivités territoriales, etc.) et les cabinets d'avocats sur de multiples questions (gestion du trait de côte, ruissellement, crues torrentielles, etc.).

¹⁹ Article L. 5210-1-1-A du CGCT : « *Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les syndicats de communes, ainsi que les communautés de communes (CC), les communautés d'agglomération (CA), les communautés urbaines (CU) et les métropoles* ». Les syndicats ne sont pas dotés d'une fiscalité propre (ou pouvoir en matière fiscale, ie. vote du taux de taxes) et les CC, CA, CU et métropoles le sont (EPCI-FP). Une exception à l'obligation de couverture intégrale par des EPCI-FP s figurant à l'article L.5211-1-1 I. subsiste (« Article L. 5210-1-1 V. – *Sur le territoire des îles maritimes composées d'une seule commune, les schémas départementaux de coopération intercommunale ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* »). En ce cas la compétence reste communale. Pour la commodité, sauf dans les sujets exceptionnels où cela emporterait une conséquence particulière, on utilise le terme « EPCI-FP » en lieu et place de « EPCI-FP ou commune isolée des îles maritimes visées à l'alinéa V de l'article L. 5210-1-1 du CGCT ».

²⁰ Cette compétence n'inclut pas d'autres items pourtant proches mais dont l'exercice n'est par ailleurs pas une obligation :

4° *La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;*

9° *Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;*

10° *L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;*

12° *L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique à l'eau et aux milieux aquatiques.*

On peut considérer que si quelques questions appellent encore des précisions, les réponses apportées par la DGPR et la DGCL dans le cadre notamment de la foire aux questions en ligne ont permis de clarifier et d'unifier les contours de la GEMAPI.

1.1.5 Une compétence perçue comme technique mais fortement engageante à l'égard de la population

L'explicitation par la loi des responsabilités liées à la GEMAPI n'a pas entraîné d'évolution majeure dans les schémas et outils techniques à mettre en œuvre. Elle a, en revanche, conduit un certain nombre d'élus à considérer qu'il s'agissait là d'une compétence complexe, d'un dossier relevant de spécialistes qui devait être délégué à leurs techniciens.

Or, le volet prévention des inondations a fait, concomitamment, l'objet de réelles novations qui modifient profondément les enjeux de la GEMAPI.

Le décret « *digues* »²¹, développe notamment une des étapes nouvelles et engageantes de cette compétence : la définition des « *systèmes d'endiguement* »²² et la fixation des « *niveaux de protection* »²³ que la collectivité territoriale s'engage à assurer lorsqu'elle présente « *l'étude de danger du système d'endiguement* »²⁴ nécessaire pour l'agrément du système d'endiguement par le préfet.

Ces systèmes peuvent comprendre des digues préexistantes, des ouvrages faisant fonction de digue, même si ce n'est pas leur fonctionnalité première, ainsi que tout dispositif de régulation nécessaire (vannes, stations de pompage, etc.). Selon les documents d'information établis par l'État, sur les quelques 9 200 km de digues existantes recensées, 3 000 à 4 000 km ont réellement vocation à être constitués en systèmes d'endiguement protégeant des territoires à enjeux importants. À l'inverse, beaucoup d'ouvrages, de faible hauteur ou comportant peu d'enjeux, pourront ne pas être pris en charge si telle est la volonté de la collectivité territoriale compétente.

La responsabilité donnée aux entités gémapiennes de fixer un système d'endiguement, des zones protégées et leurs niveaux de protection²⁵ et d'en présenter l'économie générale à la population, souligne clairement que la mise en œuvre de la GEMAPI ne relève pas seulement d'une approche technique mais renvoie bien à des enjeux politiques et démocratiques.

²¹ Décret n°2015-526 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.

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/5/12/DEVP1423128D/jo/texte>.

²² Art. R. 562-13 du code de l'environnement : « La protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine au moyen de digues est réalisée par un système d'endiguement. Le système d'endiguement est défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent eu égard au niveau de protection, au sens de l'article R. 214-119-1, qu'elle ou il détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens. »

²³ Article R214-119-1 du code de l'environnement : « Le niveau de protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine assuré par un système d'endiguement au sens de l'article R. 562-13 ou par un aménagement hydraulique au sens de l'article R. 562-18 est déterminé par la hauteur maximale que peut atteindre l'eau sans que cette zone soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer. Lorsque la taille et les caractéristiques de la zone exposée le justifient, plusieurs niveaux de protection peuvent être déterminés, chacun étant associé à une partie délimitée de la zone protégée. Le niveau de protection d'un système d'endiguement ou d'un aménagement hydraulique est apprécié au regard soit d'un débit du cours d'eau en crue considéré ou d'une cote de niveau atteinte par celui-ci, soit d'un niveau marin pour le risque de submersion marine. La probabilité d'occurrence dans l'année de la crue ou de la tempête correspondant au niveau de protection assuré est justifiée dans l'étude de dangers prévue par l'article R. 214-116. »

²⁴ Cette « étude de danger d'un système d'endiguement » conduite par l'entité gémapienne est une évolution très substantielle introduite par le décret digues du dispositif préexistant d'étude de danger qui concernant chaque ouvrage individuellement et était de la stricte responsabilité du propriétaire de cet ouvrage.

²⁵ Ce dispositif ne se substitue en rien aux zonages des plans de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) et ne doit pas être confondue avec ceux-ci, qui sont établis par l'État après consultation et constituent de prescriptions s'imposant aux actes d'urbanisme et de construction.

1.1.6 Un financement dédié qui aurait dû rassurer mais suscite beaucoup d'inquiétudes

La création de la GEMAPI s'est accompagnée de la mise en place d'une recette fiscale dédiée, destinée à en garantir la solvabilité, ce qui la distingue des autres modes de financement des compétences des collectivités territoriales. La difficulté d'évaluer les dépenses engendrées par cette nouvelle compétence a toutefois fait naître des inquiétudes plus ou moins rationnelles.

1.1.6.1 Une taxe nouvelle affectée

Les EPCI-FP peuvent voter cette dépense dans leur budget général ou instituer la taxe pour la GEMAPI (article 1530 bis du code général des impôts), y compris lorsqu'ils ont transféré l'exercice de tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes (constitués ou non sous la forme d'EPAGE ou EPTB). Créée par la loi MAPTAM, cette taxe remplace le mécanisme préexistant de redevance pour service rendu qui peut néanmoins continuer à être mobilisé lorsque la taxe GEMAPI n'est pas mise en œuvre.

La taxe GEMAPI est facultative, plafonnée et affectée ; elle ne peut être utilisée que pour les missions relevant de la compétence GEMAPI. Elle est plafonnée à un équivalent de 40 € par habitant et par an et est répartie entre les assujettis à la taxe sur le foncier bâti, à la taxe sur le foncier non bâti, à la taxe d'habitation et à la contribution foncière des entreprises, au prorata du produit de chacune des taxes.

1.1.6.2 Une évaluation du coût de la GEMAPI complexe

Il n'est pas aisé d'identifier l'ensemble des dépenses correspondant aux différents volets de la GEMAPI qui renvoient à des paramètres très différents : le mode de gestion (régie directe/transfert/délégation), l'état des ouvrages d'art existants pour lesquels il n'existe pas systématiquement de diagnostic, le niveau de risque, etc.

S'agissant de la gestion des milieux aquatiques, qui mobilise de nombreux syndicats de rivière exerçant des missions diverses, il n'est pas toujours facile d'identifier celles correspondant aux différents items prévus par la loi et les dépenses qui relèvent ou non de la GEMAPI, en l'absence de comptabilité analytique.

S'agissant de la prévention des inondations, beaucoup d'EPCI souhaitent logiquement, préalablement à l'institution de la taxe, après avoir défini leur système d'endiguement et les objectifs, élaborer un plan pluriannuel d'investissement qui leur permettra d'y voir clair sur les engagements financiers qu'appellera la réalisation des projets programmés, mais aussi montrer aux citoyens qu'ils n'instituent pas une taxe nouvelle pour financer des dépenses existantes, mais bien concrétiser des projets nouveaux.

Selon l'enquête de l'assemblée des communautés de France (AdCF)²⁶, 61 % des EPCI disposent d'une estimation du coût de la compétence et 18% d'aucune donnée précise sur ce point. Il est cependant très vraisemblable que nombre des collectivités territoriales qui considèrent disposer d'une évaluation des coûts n'ont pas intégré les dépenses de mise en conformité. Si une taxe a été envisagée, c'est pourtant essentiellement pour les aider à faire face à ces efforts supplémentaires.

De fait, hormis le cas de quelques collectivités territoriales qui ont anticipé les besoins et construit une programmation pluriannuelle des financements, la détermination précise des besoins nécessaires à l'exercice de l'ensemble de la compétence n'est que rarement effective. Dans de nombreux cas, l'estimation des recettes que nécessite l'exercice de la compétence GEMAPI a été déterminée par le recensement des sommes consacrées par les différentes collectivités territoriales dans leurs budgets antérieurs, soit à travers l'identification dans leur budget de fonctionnement des sommes affectées, soit

²⁶ Questionnaire diffusé en février et mars 2018 aux 1264 EPCI. Près de 460 ont répondu, soit un échantillon de plus d'un tiers des intercommunalités (76% de communautés de communes, 21% de communautés d'agglomération, 2% de communautés urbaines et 1% de métropoles).

par la compilation des sommes servant à financer les différents acteurs (syndicats de rivières ou autres) intervenant sur la thématique. Cette situation ne pourra pas perdurer, la définition du besoin à terme devant intégrer les dépenses de fonctionnement, mais aussi les éventuelles dépenses d'investissement induites par la prise de la compétence.

On se trouve dans la situation paradoxale d'une compétence potentiellement solvable mais discutée au regard d'un risque de désajustement entre recettes mobilisables et dépenses effectives, ce qui n'est pas impossible dans certains territoires mais restera, a priori, exceptionnel.

1.1.7 Des échéances contraignantes pour les systèmes d'endiguement

Le calendrier stricto sensu de la mise en œuvre de la GEMAPI peut être considéré comme souple. La loi MAPTAM précisait que l'exercice de cette compétence devait intervenir au 1^{er} janvier 2016. Ce délai a été reporté au 1^{er} janvier 2018 par l'article 76 de la loi NOTRe. La loi Fesneau a, par ailleurs, prévu que la possibilité pour les départements et les régions de poursuivre leur action ne serait subordonnée à une convention qu'à compter de 2020.

En fait, c'est au regard de l'échéancier qui régit la mise en place des systèmes d'endiguement et du transfert des digues domaniales que l'état d'avancement de la mise en œuvre de la prise de compétence GEMAPI doit être apprécié. Les principales échéances de mise en œuvre s'organisent, dans l'état actuel des textes, autour des dates de fin 2019, fin 2020, fin 2021 et du 28 janvier 2024²⁷. En particulier, pour répondre à l'échéance de fin 2019 pour les systèmes protégeant des populations de plus de 3 000 habitants, les entités en charge de la GEMAPI devront avoir été stabilisées pour être en mesure de définir les systèmes d'endiguement, préciser et ouvrir à la concertation les niveaux de protection, puis préparer et déposer les dossiers de régularisation pour les ouvrages concernés.

Encadré n°4 : Les échéances à venir pour la mise en œuvre de la GEMAPI

Fin 2019

Date-limite du dépôt des dossiers de régularisation des systèmes d'endiguement comprenant des ouvrages de classe A ou B.

Les missions de la GEMAPI seront alors dévolues à l'EPCI-FP, qui les aura éventuellement confiées (par transfert ou par délégation) à un syndicat mixte, un EPAGE ou un EPTB. S'il ne les a pas transférées avant cette date à un syndicat mixte, il ne pourra plus le faire et seuls des EPAGE ou des EPTB pourront être créés ou exercer de nouvelles compétences.

Les départements et régions qui souhaitent continuer à participer à l'exercice de la compétence GEMAPI devront signer pour cela une convention avec l'EPCI-FP. Ils pourront notamment continuer à participer à un syndicat mixte ouvert, constitué ou non sous forme d'EPAGE ou d'EPTB.

Fin 2021

Date-limite du dépôt des dossiers de régularisation des systèmes d'endiguement comprenant des ouvrages de classe C.

28 janvier 2024

Fin de la période pour laquelle l'État a l'obligation de continuer à assurer la gestion des digues qu'il gèrait au 27 janvier 2014.

Le calendrier des prochaines années comporte des étapes majeures que la période d'ajustement -- et donc d'incertitudes de la période récente -- n'a pas toujours permis aux acteurs d'anticiper et de préparer.

²⁷ Pour mémoire, dans la réglementation antérieure au décret de 2015, les dossiers d'études de dangers pour les digues devaient initialement être déposés avant 2012 pour les classes A et 2014 pour les classes B et ces délais n'ont pas été, le plus souvent, respectés.

1.2 Le cadre juridique a évolué d'une recherche de cohérence à un compromis pragmatique

D'une armature obligatoirement fondée sur un ensemble EPCI-EPAGE-EPTB ne pouvant faire l'objet que de dérogations techniques exceptionnelles, les discussions ont finalement conduit au compromis de la loi Fesneau qui a recherché le juste équilibre entre cohérence et pragmatisme.

1.2.1 Une sécabilité spatiale qui doit respecter la cohérence des systèmes d'endiguement

Pour qu'un EPCI-FP puisse confier la compétence à des entités spatialement organisées par bassin hydrographique, il est nécessaire que, quand le territoire est concerné par différents bassins, il puisse scinder géographiquement l'exercice de la compétence GEMAPI. Ce principe de sécabilité spatiale a ainsi été acquis d'emblée. La question qui, en revanche, fait l'objet de débats encore vifs, est celle de la nécessité plus ou moins forte que chaque entité gémapienne ainsi constituée couvre l'ensemble d'un système cohérent d'endiguement. La note du 3 avril 2018, déjà citée, indique :

« Ainsi, en matière de lutte contre les inondations, lorsque deux digues interfèrent hydrauliquement l'une sur l'autre, ces dernières doivent faire partie du même système d'endiguement. C'est notamment le cas de digues situées respectivement rive droite et rive gauche d'un même cours d'eau. Il en est potentiellement de même dans les zones de confluence de deux cours d'eau ou encore dans les zones estuariennes. Aussi, la nécessité de cohérence hydraulique des systèmes d'endiguement doit être prise en compte dans les modalités d'organisation. ». Répondant aux interrogations sur la possibilité de procéder par convention entre collectivités territoriales, cette note précise : *« Il convient également de rappeler qu'en vertu du principe de spécialité territoriale, les EPCI à fiscalité propre ou les groupements d'EPCI à fiscalité propre qui gèrent ces systèmes d'endiguement exercent cette mission à l'aide d'ouvrages préexistants qui sont implantés sur leur territoire, complétés, en tant que de besoin, dans le cadre de leur maîtrise d'ouvrage. »*

La plaquette du ministère de la transition écologique et solidaire de février 2018 reprend ces instructions et ajoute : *« La demande d'autorisation d'un système d'endiguement ne pouvant être faite que par un acteur unique. »*

Dans les textes produits par l'administration centrale en charge de ces questions, la doctrine semble ainsi fortement et clairement établie : l'échelle des entités gémapiennes doit être suffisante pour assurer l'unicité de responsabilité des systèmes d'endiguement.

1.2.2 Un ensemble d'organismes dédiés qui ne fait toutefois pas système

La mise en œuvre de la GEMAPI peut s'appuyer, au-delà de syndicats mixtes de droit commun qui restent majoritaires, sur des syndicats mixtes dédiés qui permettent une intervention dans des périmètres hydrographiques cohérents et une mutualisation de l'ingénierie.

Les EPTB tiennent de la loi des compétences propres, essentiellement de coordination, qui n'émanent pas des collectivités territoriales²⁸. Ils peuvent néanmoins se voir transférer ou déléguer des compétences de celles-ci. Les EPTB sont censés couvrir des périmètres de grande taille, souvent avec des ouvrages de régulation importants, concernant éventuellement plusieurs régions.

²⁸ L'article L. 213-12-I. du code de l'environnement définit ainsi les EPTB : « Un établissement public territorial de bassin est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

« Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. »

Les EPAGE n'ont pas de telles compétences propres et n'exercent que des compétences issues des compétences de leurs membres²⁹. Ils ont vocation à couvrir le territoire d'un sous-bassin, à une échelle analogue à celle d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

La délimitation du périmètre d'intervention d'un EPAGE et d'un EPTB doit respecter quatre critères cumulatifs (article R. 213-49 du code de l'environnement) :

« 1° La cohérence hydrographique du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave ;

2° L'adéquation entre les missions de l'établissement public et son périmètre d'intervention ;

3° La nécessité de disposer de capacités techniques et financières en cohérence avec la conduite des actions de l'établissement ;

4° L'absence de superposition entre deux périmètres d'intervention d'établissements publics territoriaux de bassin ou entre deux périmètres d'intervention d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. »

Ni la constitution d'un EPAGE, ni celle d'un EPTB n'est une obligation. Chacune de ces entités peut bénéficier du transfert ou de la délégation d'une compétence gémapienne de la part des EPCI-FP membres. Des EPAGE peuvent être membres d'EPTB, ce qui n'exclut pas que des EPCI-FP du même territoire adhèrent à cet EPTB.

En pratique, la règle selon laquelle, si un EPAGE existe, les EPCI-FP concernés par son territoire y sont nécessairement adhérents n'exclut pas pour autant (si les statuts de l'EPAGE comportent des options à la carte de transfert ou de délégation) que l'EPCI-FP confie directement à l'EPTB des compétences, mais ces transferts ou délégations à l'EPAGE ou l'EPTB sont nécessairement disjoints.

EPAGE et EPTB ne constituent donc pas un ensemble totalement structuré ni a fortiori hiérarchisé et toutes les combinaisons imaginables semblent possibles.

1.2.3 Des assouplissements qui visent à préserver l'existant

Si l'administration a insisté, à juste titre, sur le besoin de faire émerger des maîtrises d'ouvrage là où les collectivités territoriales ne s'étaient pas spontanément organisées, il lui était plus difficile de justifier que déstabiliser des maîtrises d'ouvrages existantes allait apporter un avantage collectif sensible. Différents assouplissements sont intervenus à cet effet.

1.2.3.1 Les autres syndicats : les ouvertures apportées par la loi Fesneau

Ce paysage EPAGE-EPTB déjà complexe – qui avait initialement vocation à se substituer à tous les syndicats préexistants à la loi – constitue la référence de l'exercice de ces compétences. Mais, depuis la loi Fesneau, d'autres configurations sont acceptées, sous réserve qu'elles s'appuient sur l'existant et que ces situations dérogatoires soient établies dans un délai court.

Comme le rappelle la note du 3 avril 2018, cette loi ouvre « la possibilité aux EPCI-FP qui le souhaitent de déléguer l'exercice de la compétence GEMAPI à des syndicats mixtes constitués ou non sous la forme d'EPAGE ou d'EPTB, y compris donc à des syndicats mixtes de droit commun. Cette faculté est limitée dans

²⁹ L'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) est défini au II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement. C'est « un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. ».

le temps. Elle ne s'applique que jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà, seule subsistera la possibilité de délégation ouverte par le V de l'article L. 213-12 précité, au profit des seuls EPAGE et EPTB. »

Il n'est dans ce cas pas question de transfert de compétence, mais seulement de délégation.

1.2.3.2 L'adhésion dérogatoire des syndicats mixtes ouverts (SMO) à des SMO

La loi Fesneau a introduit une autre dérogation répondant aux demandes de certains syndicats existants :

« La loi interdit en principe l'adhésion d'un syndicat mixte ouvert (au sens de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) à un autre syndicat mixte ouvert (SMO). La loi du 30 décembre 2017 déroge à cette interdiction : elle permet jusqu'au 31 décembre 2019 à un SMO d'adhérer à un autre SMO au titre des missions constitutives de la compétence GEMAPI (Cf. 1 quater de l'article L. 211-7 du code de l'environnement). Cette adhésion est en outre soumise à l'accord préalable du préfet coordonnateur de bassin. Il lui reviendra à cet effet d'apprécier, au regard du contexte local et de la cohérence hydrographique, les raisons justifiant l'application d'une telle dérogation et notamment d'apprécier l'impossibilité, pour le syndicat mixte ouvert souhaitant adhérer, de se transformer en syndicat mixte fermé (au sens de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales).

À compter du 1^{er} janvier 2020, seuls les SMO constitués sous la forme d'EPAGE auront la possibilité d'adhérer à des SMO constitués sous la forme d'EPTB. »

En effet des SMO existants, à l'échelle départementale (dans le Bas-Rhin, par exemple), peuvent se voir transférer tout ou partie de la compétence GEMAPI par des EPCI-FP adhérents. Ces SMO peuvent ne pas couvrir tous les EPCI-FP concernés par un bassin donné. Ainsi, dans le bassin de l'Ill (Bas-Rhin), la cohérence hydrographique, notamment la définition des systèmes d'endiguement, rend nécessaire la constitution ou le maintien d'une structure gémapienne particulière telle qu'un EPAGE.

Le souci du législateur de préserver les structures existantes est à l'évidence la cause d'un niveau inhabituel de complexité. Ainsi, il est difficile de comprendre pourquoi un EPCI-FP passerait par un syndicat pour adhérer à un EPAGE auquel il n'a aucune difficulté à adhérer directement de façon spécifique.

Le caractère limité dans le temps de cette possibilité assure que ces cas resteront une exception maîtrisée, répondant à des situations suffisamment spécifiques pour que le pragmatisme ait conduit à ce choix.

1.2.3.3 La sécabilité interne (sectorielle)

La note du 3 avril 2018 précise également les conditions de sécabilité interne (sectorielle) également introduite par la loi Fesneau et qui se combine avec la sécabilité géographique :

« Les EPCI à fiscalité propre peuvent transférer à un syndicat mixte de droit commun, à un EPAGE ou à un EPTB, l'ensemble des quatre missions constituant la compétence GEMAPI ou certaines d'entre elles, en totalité, ou partiellement [...]. A titre d'exemple, un EPCI à fiscalité propre aura ainsi la possibilité de scinder la défense contre les débordements de cours d'eau, d'une part, et la défense contre la mer, d'autre part - qui ne constituent pourtant qu'une seule et même mission au sens du 5° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement-, en transférant chacune de ces deux composantes à des syndicats mixtes distincts.[...]. »

Cette sécabilité interne est évidemment antinomique avec les objectifs initiaux d'organiser une structure cohérente et aussi universelle que possible EPCI-FP/EPAGE/EPTB. Elle a pour unique objectif de permettre à des syndicats existants de poursuivre leur activité dans un cadre de compétences proches de la situation antérieure.

Contrairement à d'autres dispositions, elle n'a pas une portée limitée dans le temps.

1.2.3.4 L'assouplissement du cadre régissant transfert et délégation

Le transfert de la compétence d'un EPCI-FP vers une autre entité (EPTB, syndicat mixte, etc.) suppose son abandon au profit de son bénéficiaire. Par conséquent, le titulaire initial n'ayant plus compétence, il ne peut être tenu pour responsable de quelque manière que ce soit des conséquences dommageables des actions conduites. Conformément à l'article L. 1321-1 du CGCT, le transfert de la compétence entraîne de plein droit la mise à disposition des biens utilisés pour l'exercice de la compétence. En outre, les ressources nécessaires à l'exercice de la compétence transférée sont également transférées (voir par exemple : art. L. 5217-13 du CGCT).

Dans le cadre d'une délégation de compétence, celle-ci est exercée par le délégataire en nom et place du délégant et pour le compte de celui-ci. Déléguer une compétence, c'est donc pouvoir continuer à orienter et contrôler celui qui va agir à la place du délégant. C'est aussi conserver en partie la responsabilité juridique et financière de son exercice. C'est enfin reprendre la main au terme de la délégation (article L. 1111-8 CGCT).

La loi Fesneau a introduit certaines différences quant aux possibilités de transférer ou déléguer des compétences GEMAPI. La possibilité de sécabilité interne est également ouverte en cas de délégation de la compétence à un EPAGE ou à un EPTB. En cas de délégation à un syndicat mixte de droit commun, cette sécabilité interne n'est autorisée, comme le principe même de la délégation, qu'à titre temporaire, jusqu'au 31 décembre 2019.

Tableau n°1 : Possibilité d'adhésion (A), de transfert (T) ou de délégation (D) de compétence GEMAPI avec la double sécabilité (interne et géographique)

	Depuis un EPCI-FP	Depuis un SMO	Depuis un EPAGE	Depuis une Région ou un Département
Vers un SMO non EPAGE non EPTB	T : Non D : oui si avant fin 2019			A
Vers un EPAGE	A, T, D : Oui	A,D : oui si avant fin 2019		A
Vers un EPTB	A, T, D : Oui	A,D : oui si avant fin 2019	A,D : oui	A
Vers un département ou une région	Non	Non	Non	Non

Source : mission

Le principe de différenciation territoriale trouve ici un terrain d'expérimentation privilégié pour lequel il conviendra de veiller à ce qu'il ne remette pas en cause la cohérence et la rationalité de l'action publique.

1.3 Un dispositif législatif qu'il n'est pas souhaitable de faire évoluer à court terme malgré les attentes de certains acteurs

Depuis son instauration par la loi MAPTAM, la GEMAPI a continué à faire l'objet de contestations de la part des collectivités territoriales qui ont d'abord conduit à un report d'échéance (loi NOTRe) puis à de sensibles évolutions dans le cadre de la loi Fesneau.

La plupart des interlocuteurs de la mission ont salué cette dernière loi qui apporte l'apaisement et le pragmatisme indispensables pour que chacun aborde désormais de façon sereine la mise en œuvre de la GEMAPI.

Les associations d'élus rencontrées par la mission émettent des critiques de nature différente suivant qu'elles représentent les acteurs de l'eau ou les collectivités territoriales.

1.3.1 Des acteurs de l'eau inquiets quant à la pérennisation d'une gestion intégrée par bassin versant

L'association nationale des élus de bassin (ANEB) et l'association française des établissements territoriaux de bassin (AFEPTB) s'inquiètent de la capacité du nouveau dispositif à mettre en œuvre les principes de la gestion globale par bassin versant : cohérence à l'échelle hydrographique, synergie des actions relevant de la politiques de l'eau mais aussi des autres politiques publiques (aménagement du territoire, développement économique, etc.), solidarités amont-aval / terre-mer/ urbain-rural et subsidiarité.

Elles font, à cet égard, quatre propositions :

- planifier une organisation homogène, lisible et pérenne de la gestion à l'échelle hydrographique en précisant le rôle et la complémentarité des différents niveaux d'intervention hydrographique (bassins, sous-bassins, etc.), clarifiant le rôle des EPTB/EPAGE, en accompagnant la formation des élus à une gestion intégrée de l'eau par bassin ;
- caractériser la prise en compte du « hors GEMAPI » (animation, expertise, étiages, gestion des ouvrages hydrauliques, notamment) dans un contexte de contraintes budgétaires des collectivités territoriales qui les conduit à se recentrer sur leurs compétences obligatoires dans le cadre de la mise en œuvre des projets d'aménagement d'intérêt commun ;
- mettre en place des mécanismes obligatoires pour assurer les solidarités (amont/aval, urbain/rural, rive droite/rive gauche) ;
- renforcer la mise en synergie de la politique de l'eau avec les autres politiques publiques en conditionnant les financements à certains projets.

Concernant le financement de la GEMAPI, les deux associations proposent de développer les ressources financières affectées telles que : les redevances gérées par les agences de l'eau, un fléchage des fonds européens sur des programmes stratégiques pour l'eau, un élargissement de la taxe GEMAPI à d'autres domaines (ruissellement pour la prévention des inondations, par exemple).

Des financements spécifiques pour les EPTB sont proposés avec, en particulier, la possibilité d'intégrer les EPTB dans la répartition de la redevance hydraulique³⁰ par la mise en place d'une majoration de la redevance, à définir entre 3 et 5 % au profit de l'EPTB existant.

1.3.2 Des grandes collectivités territoriales qui ne demandent pas de modification significative du dispositif législatif

L'assemblée des départements de France (ADF) a indiqué à la mission que les modifications apportées par la loi Fesneau répondaient, pour l'essentiel, aux attentes des départements et qu'il n'apparaissait pas utile de revoir une nouvelle fois le dispositif, les périodes d'incertitudes législatives n'étant pas favorables à la mise en œuvre effective sur le terrain de la nouvelle compétence. Elle plaide fortement pour la pérennisation de l'intervention des départements et quelques aménagements de nature à conforter leur action. Elle attend la modification du plafond d'intervention de l'appui aux collectivités rurales.

L'association des régions de France (ARF) souhaite que l'on permette aux régions de financer les investissements portés par les syndicats mixtes ouverts, mieux articuler les actions GEMAPI/hors GEMAPI et s'appuyer sur les schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour favoriser l'intégration des enjeux "eau" dans les politiques d'aménagement.

1.3.3 Des appréciations différentes des communes et des intercommunalités

L'association des maires de France (AMF) émet des critiques fortes sur la taxe GEMAPI³¹ en indiquant qu'il est urgent d'abandonner le principe de financement de cette compétence par une taxe prélevée au niveau des EPCI-FP pour plusieurs raisons :

- la taxe vient perturber les principes fondamentaux régissant la gestion de l'eau ;
- elle introduit un risque d'inégalité entre citoyens selon leur revenu et leur territoire ;
- elle ne concerne que 4 items sur 12 de l'article L. 211-7 du code de l'environnement et induit un « *déménagement* » global du territoire par le risque de réalisation d'aménagements ponctuels.

Elle regrette également que, pour régler quelques problèmes locaux, l'État ait fait le choix d'un dispositif général, à travers une compétence obligatoire, confiée aux EPCI-FP de façon identique sur tout le territoire et considère que la généralisation des SAGE aurait apporté une meilleure solution pour éviter les problèmes d'utilisation abusive de l'espace et d'aménagement intempestif de cours d'eau. Selon l'AMF, la GEMAPI n'aurait pas été comprise par de nombreux élus comme un outil d'organisation des territoires permettant de gérer l'ensemble des problèmes de l'eau, mais comme une occasion de recettes nouvelles pour financer des travaux sur le territoire de chaque EPCI-FP, sans nécessaire cohérence globale sur le bassin versant. Les modifications apportées par la loi Fesneau corrigent quelques « *errements* » initiaux, mais ne remettent pas en cause, à son sens, l'incohérence du choix initial.

L'AMF souhaite que soit mis en place un lieu de gestion équilibré pour des problématiques dépassant le seul EPCI-FP (digues, grands fleuves, littoral, etc.) ce rôle ne pouvant revenir qu'à l'État, en partenariat avec les collectivités territoriales.

³⁰ Art. 523.2 du code de l'énergie : « Pour toute nouvelle concession hydroélectrique, y compris lors d'un renouvellement, il est institué, à la charge du concessionnaire, au profit de l'Etat, une redevance proportionnelle aux recettes de la concession.[...] »

Cette redevance est affectée aux départements (un tiers), aux groupements de communes (un douzième), aux communes (un douzième), sur le territoire desquels coulent les cours d'eau utilisés. La redevance affectée aux communes peut être transférée à un groupement, sous réserve de l'accord explicite de chacune des communes de ce groupement.

³¹ En soulignant qu'en outre elle ne prend pas en compte la suppression de la taxe d'habitation et risque d'entraîner des « *chocs violents* » pour certains particuliers.

L'assemblée des communautés de France (AdCF) a une appréciation beaucoup plus positive de la GEMAPI. Elle se déclare satisfaite des évolutions induites par la loi. Elle reconnaît toutefois que la question reste entière sur les modalités de mise en œuvre de la solidarité sur un bassin versant, du fait du vote de la taxe GEMAPI par chaque EPCI-FP, sans que les clés et critères de répartition entre chaque syndicat soient définis.

Elle soulève enfin deux questions non résolues :

- celle de l'organisation de la responsabilité, en regrettant la prudence des ministères sur des définitions claires qui permettraient de mieux encadrer le travail du juge ;
- celle sur la capacité de l'État à fixer des injonctions sur le niveau de protection choisi par la collectivité territoriale et sur le lien entre zonage et prévention (Cf. plan de prévention des risques).

Globalement, les associations nationales d'élus expriment des inquiétudes sur la capacité du dispositif législatif choisi (compétence confiée aux EPCI-FP) à prendre en compte la logique de gestion hydrographique par bassin versant. Toutefois – à l'exception notable de l'AMF – elles s'inscrivent dans l'application d'un dispositif législatif qu'elles estiment favorablement assoupli par la loi Fesneau et dont elles ne demandent pas la modification. Elles font confiance à la responsabilité des élus des collectivités territoriales en charge de la compétence pour la faire vivre, au mieux de l'intérêt général, dans ses deux composantes, GEMA et PI, avec une priorité assumée à la prévention des inondations. Par ailleurs, elles sont en attente d'une médiation plus affirmée de l'État pour traiter des situations locales préjudiciables à la bonne gestion de la politique de l'eau, tout particulièrement en matière de prévention des inondations.

Le premier message quasi unanime reçu par la mission est simple et clair : ne touchons plus le fragile édifice ainsi construit et passons à la mise en œuvre.

2 LA PRISE DE COMPETENCE S'INSCRIT DANS UN PROCESSUS DIFFERENCIE QUI N'EST PAS TOTALEMENT STABILISE

La GEMAPI est aujourd'hui une compétence dont la mise en œuvre a été très largement subie, elle fait l'objet d'un processus hétérogène et différencié encore inabouti qui justifie la création d'un dispositif de suivi structuré et pérenne.

2.1 La recomposition des compétences a été souvent subie

2.1.1 Des situations territoriales encore hétérogènes et instables malgré la mobilisation des EPCI

De l'enquête de l'AdCF ³², il ressort que la majorité des intercommunalités (52%) estimaient, au 1^{er} janvier 2018, être avancées dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI sur leur territoire et 81% d'entre elles être en mesure de l'exercer de manière effective d'ici le 31 décembre 2019. Seules 10 % des EPCI indiquent que leur territoire ne serait sans doute pas prêt d'ici la fin de la période transitoire.

Ces chiffres globaux ne doivent toutefois pas dissimuler la situation très hétérogène des territoires et le caractère encore instable et évolutif du paysage institutionnel.

2.1.1.1 Les modalités de prise en charge de la compétence sont très liées à la prégnance de divers facteurs propres à chaque territoire

Les caractéristiques de l'organisation des territoires mais aussi l'historique de leur rapport à l'eau et aux inondations ont pesé fortement sur leur investissement dans la prise en charge de cette nouvelle compétence.

2.1.1.1.1 La prise de compétence GEMAPI a été fortement affectée par la restructuration récente des EPCI

Tous les préfets coordonnateurs de bassin ont souligné les conséquences importantes, dans la prise de compétence GEMAPI, des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) mis en place depuis le 1^{er} janvier 2017 :

- *la recomposition de la carte des intercommunalités s'est faite sur la base de logiques institutionnelles* : rares sont les cas où la problématique de la gestion du grand cycle de l'eau a été prise en compte dans les reconfigurations et de nombreuses intercommunalités ont fusionné sur la base de périmètres correspondant davantage aux bassins de vie qu'aux bassins versants. Dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse, par exemple, le nombre d'EPCI est passé de 497 à 354 en quelques mois (soit une baisse d'environ 30 %), la moitié des SDCI qui abordent les sujets de la gestion de l'eau (petit cycle et/ou grand cycle), présentent un état des lieux des syndicats existants et analysent les conséquences des réformes sur leur devenir.

Là où se posent encore des problèmes de périmètre, les décisions concernant la mise en œuvre de la GEMAPI tardent à se mettre en place. Ainsi dans le Pays d'Arles (29 communes ; 80 000 habitants) où la question du rattachement à la métropole Marseille-Aix-Provence reste un sujet très discuté, les communes et les intercommunalités ont différé toute prise de position sur la structuration de l'exercice de la compétence et la mise en place de la taxe.

³² Cf. supra, § 1.1.6

La réflexion sur la mise en œuvre de la GEMAPI pourra, dans certains territoires, contribuer utilement à faire évoluer le périmètre des EPCI à l'occasion de la révision du SDCI :

- *la couverture des territoires par les syndicats de rivière avant la prise de compétence a constitué un élément clé dans l'acculturation des EPCI à la gestion des milieux aquatiques* : 31% des EPCI indiquent³³ qu'ils étaient intégralement couverts par des syndicats avant la création de la compétence et 12% qu'ils étaient totalement dépourvus de syndicats. Ce décalage a des conséquences importantes dans les modalités de prise en charge de la compétence qui pourra bénéficier des diagnostics et ingénierie existants et impliquera, à défaut, un travail préalable d'identification des problématiques et des ressources disponibles pour y répondre ;

- *le contexte lié au bouleversement institutionnel n'a pas créé les conditions favorables à la prise de compétence* : les intercommunalités et notamment les plus importantes (métropoles et agglomérations) ont été fortement mobilisées, au moment où elles auraient dû engager la réflexion sur les modalités d'organisation de la GEMAPI, par les conséquences liées à l'extension de leur territoire et au processus d'intégration de nouvelles responsabilités. Priorité claire a ainsi été donnée à l'absorption de ces nouvelles compétences (eau, voirie, assainissement) dans les villes qui ont changé de statut (d'agglomération à métropole, par exemple).

Là où l'intercommunalité était déjà structurée et dynamique, la GEMAPI a pu se mettre en place de façon plus sereine.

2.1.1.1.2 *La prise de compétence GEMAPI varie en fonction de la perception des risques d'inondation et de submersion dans les territoires concernés*

L'histoire du territoire et la prise de conscience de sa vulnérabilité face aux risques naturels sont des éléments clés dans la sensibilisation des élus et des populations à l'importance de mettre en place un dispositif de prévention efficace. La difficulté réside dans le fait qu'à l'exception de certains territoires confrontés à des sinistres réguliers, le risque inondation est perçu comme exceptionnel à l'échelle d'une vie (mesuré selon des fréquences décennales, trentennales, centennales) et soumis à des dispositifs dérogatoires (régime assurantiel des catastrophes naturelles). La prise de conscience de sa vulnérabilité peut générer des réactions très différentes selon les cas :

- *un engagement précoce dans une politique de prévention active*. Ainsi, parmi les territoires qui ont anticipé la prise de compétence, on trouve certains territoires littoraux et ceux ayant été confrontés à des inondations.

Encadré n°5 : Des exemples d'anticipation de la prise de compétence

Lorient Agglomération (LA), constitué de 25 communes a délibéré, dès avril 2017, sur son intention de prendre compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018. LA avait, en effet, mis en place depuis 1970 une démarche volontaire pour l'environnement et intervenait déjà pour la GEMA, avec un service consacré aux espaces littoraux avec 19 équivalents temps plein –ETP– (gestion des sites naturels sur 400 ha, 3 sites Natura 2000, contrats territoriaux milieux aquatiques sur des cours d'eau côtiers dégradés). Il existait, par ailleurs, quatre syndicats opérationnels (syndicats du bassin du Scorff, de la vallée du Blavet, d'Elle-Isole-Laïta, de la ria d'Étel) dans lesquels la collectivité territoriale investissait des sommes conséquentes. LA est investi dans la connaissance du littoral : dès 1999 surveillance de l'érosion côtière qui a permis la définition d'unité de gestion, la création d'un observatoire photographique depuis 2002, la mise en place d'un suivi géomorphologique et sédimentologique et la réalisation de travaux de protection via un PAPI littoral, piloté par LA avec des actions sous maîtrise d'ouvrage communale.

Troyes Champagne Métropole (19 communes) a pris la compétence en 2014 par anticipation à la suite de deux crues importantes en cinq ans (2013 et 2018) et du classement en territoire à risque important d'inondation (TRI).

³³ Enquête de l'assemblée des communautés de France (AdCF)

La couverture du bassin par des SAGE (quasi-intégral dans le bassin Artois-Picardie) et l'élaboration de PAPI portés par des maître d'ouvrages structurés sont aussi des éléments clés dans la maturation de la réflexion sur la prise de compétence ;

- une forte inquiétude se manifeste lorsque le décalage est fort entre la prise de conscience du risque et les moyens pour y faire face.

Encadré n°6

Dans le bassin de la Loire, l'acculturation des élus et des préfets aux questions de risque a fortement progressé depuis que les services de l'État ont mené une campagne très active sur les risques liés aux crues de la Loire (avec, depuis trois ans, des exercices de sécurité civile, la diffusion d'un atlas révisé des zones inondables de la Loire, l'organisation de 40 réunions de concertation) dans le cadre de la préparation des plans de prévention des risques (PPR) approuvés en mai 2018 : le sentiment prévaut aujourd'hui que, après avoir sensibilisé les élus au risque inondation, l'État (qui est propriétaire d'un grand système d'endiguement) transfère la responsabilité aux collectivités territoriales sans moyens, pour celles-ci, pour y faire face.

2.1.1.1.3 Les moyens financiers et techniques dont disposent les EPCI conditionnent les modalités de mise en œuvre de la compétence GEMAPI

La question des ressources disponibles pour faire face à ce qu'ils considèrent comme de nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées par la loi est l'interrogation majeure des élus locaux pour la mise en œuvre de la GEMAPI.

Si globalement les métropoles et agglomérations ont eu le sentiment de pouvoir choisir et assumer le mode de gestion de la nouvelle compétence au regard de leurs enjeux, il n'en est pas de même de nombreux petits EPCI.

Les décalages peuvent être importants entre enjeux et ressources (financières et techniques). La mission a rencontré plusieurs maires et techniciens de petites intercommunalités qui ont exprimé leur désarroi face à la mise en œuvre d'une compétence très technique, génératrice de responsabilités potentiellement lourdes en l'absence de tout moyen financier et technique. Le sentiment prévaut que la diversité du paysage intercommunal n'a pas été suffisamment prise en compte et que la GEMAPI a été conçue pour des intercommunalités importantes.

La mise en œuvre de la GEMAPI ne pourra pas globalement se faire avec les seules ressources humaines existantes, notamment pour les EPCI qui auront choisi de l'exercer en régie et devront, à cet effet, conforter l'expertise de leurs services sur leur budget propre. En effet, les transferts des effectifs des communes membres dédiés à cette compétence sont généralement limités (1,5 ETP transféré par la ville de Paris à la Métropole du Grand Paris, par exemple) et on rappellera que l'État, considérant qu'il ne s'agit pas d'un transfert de compétence, n'a pas prévu de compensation intégrale des moyens mobilisés par les collectivités territoriales à ce titre.

Encadré n°7 : Les communautés de communes de la Loire moyenne expriment leur inquiétude

Les élus des communautés de communes (CC) de la Nièvre et du Cher, massivement présents au cours d'une réunion organisée par la mission, ont tenu un discours unanime et alarmiste insistant sur leur bonne volonté et leur capacité à mettre en place le volet GEMA mais leur inquiétude sur le volet PI : absence de toute expertise technique (la plupart des CC rencontrées n'ont pas de personnel propre) ; incapacité à gérer une nouvelle compétence dans un contexte de fusion et d'accroissement de leurs responsabilités ; absence de coordination des interlocuteurs et des services de l'État (VNF, DDT, DREAL, EP Loire...) qui multiplie des réunions auxquelles ils sont dans l'incapacité de se rendre, visibilité très partielle sur les coûts de fonctionnement (personnel/matériel) et d'investissement causés par ces nouvelles responsabilités (audits sur les digues considérés comme insuffisants), inquiétude sur les niveaux de responsabilité et le décalage entre le mauvais état des digues impliquant des travaux de sûreté importants et l'absence totale de ressources des CC (produit estimé de la taxe GEMAPI faible au regard du nombre d'habitants).

En conséquence, plusieurs communautés de communes de la Nièvre et du Cher n'ont pas transféré la compétence PI faute de structure porteuse (la GEMA transférée à des syndicats de rivières), refusent d'engager la discussion avec l'État sur le conventionnement relatif au transfert des digues, ne souhaitent pas mettre en place la taxe GEMAPI (pas de visibilité sur les coûts, inadéquation au regard des enjeux financiers) et envisagent d'interdire la circulation sur certains ponts (voies d'accès très fréquentées) en cas de risque.

Certaines agglomérations (ex. Troyes Champagne Métropole) et des syndicats non dépourvus de moyens financiers, se sont, par ailleurs, fait l'écho de la difficulté à recruter, tant des ouvriers pour l'entretien des rivières que des techniciens (ingénieurs hydrauliques) pour les digues pour assurer les nouvelles compétences liées à la GEMAPI.

Globalement, les conséquences de la GEMAPI sur les acteurs locaux chargés de la mettre en œuvre (EPCI, autres collectivités territoriales, syndicats mais aussi services déconcentrés de l'État) n'ont pas été suffisamment évaluées en amont. Cette démarche aurait permis de constater que de nombreux EPCI étaient mal préparés à la prise en charge de cette compétence et d'envisager un dispositif d'appui mieux adapté à leurs besoins.

2.1.1.2 Les territoires sont inégalement avancés dans la structuration d'une compétence qui n'est pas encore stabilisée

La GEMAPI s'inscrit dans un processus qui n'est pas achevé et dont les modalités de gestion sont hétérogènes en fonction de la taille des EPCI, un paramètre essentiel dans la structuration de la nouvelle gouvernance.

2.1.1.2.1 La mise en place de la GEMAPI a fait naître des besoins d'accompagnement non négligeables

De nombreux acteurs locaux ont ainsi fait appel à des prestataires privés pour les accompagner dans cette prise de compétence. Les agences de l'eau ayant été sollicitées pour cofinancer ces études, il est possible d'en estimer le coût pour les finances publiques.

Encadré n°8 : Aides à la structuration de la gouvernance apportées par les agences de l'eau

Agence Rhône-Méditerranée et Corse

Les études de gouvernance ou de structuration de la GEMAPI, au titre du 10^{ème} programme, sont aidées par l'agence de l'eau sous deux formes : en majorité, des prestations externes d'études, mais aussi des missions d'appui réalisées, en interne, par les chargés de mission des contrats de rivière.

Au titre des études de gouvernance sur la GEMAPI réalisées avec un prestataire externe, on compte 80 opérations aidées, pour un montant total de 5,2 M€ et une aide de 3,5 M€, soit un taux moyen de 69%, les taux d'aide pouvant atteindre 80%. Les maîtres d'ouvrage sont en majorité des syndicats de bassin versant (53 syndicats mixtes et autres) puis des EPCI (2 métropoles, 7 communautés d'agglomération et 14 communautés de communes), et 2 départements.

Au titre des postes de chargés de mission et concertation/communication réalisant ces études en interne, 30 opérations ont représenté 3,4 M€ pour une aide de 1,1 M€, mais du fait de missions mixtes confiées à certains de ces chargés de mission, on peut considérer que la part « *gouvernance sur la GEMAPI* » représente environ la moitié de ces opérations, soit 0,5 M€ d'aide pour une assiette d'environ 1,7M€. Le taux d'aide moyen est donc d'environ 30%, sachant que le taux maximal d'aide appliqué pour les études GEMAPI en régie/interne a été limité à 50% pour inciter à s'appuyer sur une expertise juridique extérieure. Les maîtres d'ouvrage sont en majorité des syndicats de bassin versant (24) puis des EPCI (5 communautés d'agglomération et 1 communauté de communes).

Au total, ce sont donc 110 opérations qui ont été aidées pour un montant d'environ 6,9 M€ et une aide de 4 M€, soit un taux moyen de 58%.

Dans le bassin Seine-Normandie, l'agence de l'eau a consacré 1,6 M€ au financement de 30 études de gouvernance sur la base d'un taux de subvention de 80%. Les bénéficiaires, au nombre de 30, sont constitués de 18 syndicats, 5 communautés de communes, 3 communautés d'agglomération, 1 communauté urbaine, 1 département et 2 ententes interdépartementales.

Dans le bassin Rhin-Meuse, une douzaine d'études ont été financées depuis fin 2015, pour un coût total de 670 000 € et un montant total d'aides d'environ 500 000 € (taux d'aide moyen proche de 80%). Les études se concentrent surtout sur 2016 (3 études) et 2017 (8 études).

Ces études de gouvernance cofinancées à des niveaux importants par les agences de l'eau représentent une dépense non négligeable. Ces montants ne peuvent cependant donner qu'une évaluation sous-estimée des coûts de la mise en œuvre de la GEMAPI, et inversement ne témoignent en rien des effets d'optimisation qui peuvent en être espérés dans certains cas :

- pour ce qui concerne les coûts d'étude, ne sont pas prises en compte les études initiées et financées intégralement par les EPCI et notamment ceux qui ont choisi d'assumer en régie directe la compétence. Comme le montrent les bilans évoqués ci-dessus, ce sont surtout les syndicats qui ont sollicité le cofinancement des études de gouvernance ;
- mais surtout, ces coûts d'étude, par définition, n'intègrent pas le coût de la mise en place des mesures retenues qui peuvent inclure des restructurations de services, des relocalisations, du matériel, au-delà de leur futur coût de fonctionnement courant ;
- les économies réalisées par la gestion pérenne de cette compétence, qui était déjà souvent exercée pour partie par des services divers, sont, en revanche, plus difficiles à évaluer. Des mutualisations prometteuses ont été mise en place au sein de certains syndicats (Cf. Annexe 6).

2.1.1.2.2 *La mise en œuvre de la GEMAPI a eu des conséquences importantes sur le paysage institutionnel de l'eau*

La prise de compétence de la GEMAPI a été peu anticipée pour les raisons évoquées ci-dessus.

Sa déclinaison opérationnelle s'est déployée de façon nuancée entre deux extrêmes :

- un effet de déstabilisation sur les territoires déjà organisés qui ont été contraints à faire évoluer des organisations qui apportaient globalement satisfaction ;

Encadré n°9

Dans la Nièvre, la gouvernance de l'eau s'était organisée très largement autour du département (la ville de Nevers étant restée en retrait sur cette problématique) dans un contexte intercommunal très éclaté (28 intercommunalités pour 215 000 habitants et 309 communes). Le SDCI et la loi GEMAPI ont déstabilisé ce fragile équilibre : l'intercommunalité s'est restructurée en une agglomération (Nevers) et 10 communautés de communes ; le département de la Nièvre a annoncé son retrait et réduit fortement les moyens de son service de l'eau (le département du Cher est dans un état d'esprit similaire) ; l'État a joué un rôle pilote pour essayer de structurer une nouvelle gouvernance en confortant un certain nombre de syndicats mixtes encouragés à fusionner pour faciliter la mise en œuvre de la GEMAPI sur ce territoire. La situation en zone rurale reste problématique.

En Bretagne, la GEMAPI est venue, dans un premier temps, déstabiliser un équilibre institutionnel qui semblait satisfaisant et permettait de couvrir les besoins du territoire. La coopération entre collectivités territoriales et services de l'État a cependant permis de redéfinir les bases d'un nouvel équilibre.

Dans l'Oise et l'Aisne, l'adhésion des deux départements à l'EPTB permettait de couvrir l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, seuls 12 EPCI (dont Cergy-Pontoise, Compiègne) ont rejoint ou vont rejoindre l'EPTB (mais ce ne sera pas le cas du Beauvaisis et Grand Reims).

- un effet de structuration positif sur ceux qui souffraient d'incohérence ou manque de volontarisme.

Les exemples ne manquent pas d'EPCI qui entendent s'investir pleinement dans la compétence GEMAPI et de syndicats engagés dans une modification de leurs statuts et prêts à effectuer des fusions pour étendre leur territoire géographique et atteindre la taille critique.

Encadré n°10

Dans l'Aube, prévalait une situation caractérisée par une gestion éclatée entre des EPCI attentistes et des syndicats peu motivés, dans un contexte que l'on retrouve dans quelques autres départements (Bas-Rhin, Vendée, Seine-Maritime) où un grand syndicat interdépartemental assumait des responsabilités très importantes dans la gestion de l'eau, mais pas celle de la GEMAPI. Le SDCI et la GEMAPI ont permis une meilleure structuration autour de ce syndicat et de la métropole du Grand Troyes.

2.1.1.2.3 *Les modes de gestion de la compétence font ressortir un clivage assez marqué selon la taille des intercommunalités*

Quelques constats généraux peuvent être faits sur la base des visites de terrain effectuées par la mission : la préférence donnée au transfert sur la délégation (solution vécue, le plus souvent comme transitoire et fortement contrainte par l'obligation de bénéficier du statut d'EPAGE), la fréquente séparation entre GEMA et PI.

Le constat le plus frappant est toutefois celui relatif au choix du mode de gestion privilégié, très clivé selon la taille des intercommunalités.

Trois types de situations peuvent être identifiés :

- *les EPCI de petite taille à dominante rurale* : ils privilégient la gestion syndicale dans le cadre d'un transfert de compétences (préféré à la délégation de compétences) et portant à la fois sur la GEMA et sur la PI ; c'est ainsi le cas en Lot et Garonne où, parmi les 12 EPCI du département, la moitié ont pris la compétence en 2017 et l'ont transférée à des syndicats mixtes, trois au 1^{er} janvier 2018 avec transfert aux SM, un seul (prise de compétence 1^{er} janvier 2018) l'a conservé en régie ;

-pour les EPCI de taille moyenne, le spectre de leurs choix est très large :

. soit ils transfèrent la GEMA aux syndicats de rivière et conservent la prévention des inondations lorsqu'ils considèrent que c'est un enjeu fort pour le territoire ;

Encadré n°11

C'est, par exemple, le choix fait par les EPCI de la Loire moyenne (métropole d'Orléans, communauté de communes du Val d'Amboise, communauté de communes d'Authion, agglomération de Blois, agglomération d'Angers, agglomération de Tours, Saumur Val-de-Loire, CC du Grand Chambord). Dans le Var, les EPCI ont fait le choix de transférer la compétence GEMA au syndicat de l'Argens mais de déléguer celle relative à la PI au regard de l'enjeu mais aussi des moyens actuellement mobilisable par le syndicat sur ce sujet.

C'est aussi l'option de Val de Garonne agglomération (VGA), la communauté d'agglomération de Marmande qui regroupe 43 communes, pour 62 000 h (Marmande : 35 000h) et 49 km de berges a pris la compétence GEMAPI dès le 3 septembre 2015 et fait le choix de conserver la PI en gérant en régie le système d'endiguement et de transférer pour partie la GEMA aux deux syndicats de rivière de son territoire.

. soit ils délèguent la PI en conservant la GEMA qui appelle des moyens plus réduits et surtout peut bénéficier de la connaissance des territoires par les élus locaux ce qui peut compliquer la solidarité de bassin.

La GEMAPI est, pour beaucoup, un élément d'affirmation et de confortement de l'intercommunalité.

- les métropoles à dominante urbaine où les enjeux de prévention des inondations sont majeurs, ont en revanche privilégié la gestion directe. Elles disposent des moyens politiques, techniques et financiers de leur autonomie qui leur permettent de s'affranchir de la cohérence de bassin.

Encadré n°12 : La métropole européenne de Lille a choisi d'assurer la GEMAPI en régie

Pour la **métropole européenne de Lille** qui recouvre 500 km de cours d'eau et 36 km² de zones à dominante humide, l'intérêt de la GEMAPI ne réside pas dans les enjeux de gouvernance et de compétence mais dans les leviers qu'elle donne pour atteindre d'autres objectifs :

- intervenir à de nouvelles échelles en articulant périmètre institutionnel et hydrographique et dialogue avec les voisins belges ;
- promouvoir une véritable synergie des compétences : eau, assainissement, espaces naturels (en régie), espaces agricoles en s'appuyant sur un échelon de proximité (délégation territoriale maillant les 90 communes) ;
- prendre en compte les particularités du territoire et notamment le passé industriel et la conurbation Lille - Roubaix - Tourcoing avec sédiments pollués tapissant le fond des cours d'eau et la présence de champs captants fragiles au sud ;
- maîtriser des investissements potentiellement lourds (le besoin en fonctionnement est estimé à 1,2M€/an) ;
- agir sur le cadre de vie : la ville entend se tourner davantage vers l'eau pour valoriser son image ;

D'où le choix d'assurer la GEMAPI en régie et de ne pas déléguer en s'appuyant :

- sur une gouvernance politique partenariale : 5 comités de bassin métropolitains assurant la relation avec les acteurs de terrain et la remontée des informations et des besoins (un collège de 2 élus par communes, un collège agricole, et un collège avec trois sous-collèges : riverains, associatifs et usagers) ;
- sur une gestion de proximité comprenant à la fois une équipe centrale au siège (2 ingénieurs) et 3 équipes terrains (10 agents).

Le choix fait par le législateur d'ouvrir largement le panel des solutions a donc trouvé un écho concret et positif dans les options d'organisation des collectivités territoriales.

2.1.1.2.4 *La montée en charge de la taxe GEMAPI progresse mais n'est pas générale*

En 2018, 439 EPCI-FP (sur 1 275) ont institué la taxe GEMAPI, pour un montant total de produit attendu de 154 122 729 €. La taxe GEMAPI couvre 35% des communes (12 594 communes, sur 35 513 au total)³⁴.

Sur les 439 EPCI qui ont délibéré pour instituer la taxe, 12 EPCI n'ont pas voté de produit ou ont voté un produit nul pour 2018. L'analyse des données montre que ce sont les « petits » EPCI, ceux qui ont un faible ratio de population, qui ont institué la taxe GEMAPI, les « grands » EPCI préférant en général financer la compétence sur leur budget général. Lorsque celle-ci a été activée, les produits sont très différents, de 5000 € à plus de 5M€ en fonction du territoire et de la population concernée (Cf. Annexe 5).

Seule source de financement nouvelle spécifiquement dédiée à la mise en œuvre de cette compétence, la possibilité de mettre en place la taxe GEMAPI a soulevé de nombreux débats au sein des EPCI dont les interlocuteurs rencontrés par la mission se sont faits l'écho.

- La majorité des EPCI n'instituant pas la taxe justifient ce choix soit par une position de principe (ne pas augmenter la pression fiscale), soit par l'avancement insuffisant de la mise en œuvre de la compétence.
- Les EPCI qui ont fait le choix d'instituer la taxe le justifient par les coûts très élevés causés par la prise de compétence. Ainsi la communauté d'agglomération Royan Atlantique (CARA) qui a souhaité gérer en direct la prévention des inondations a justifié la levée de la taxe (565 000 €, soit 7€ par hab./an) par les travaux nécessaires sur la digue de la Seudre. En tout état de cause, la mise en place de la taxe est plus facilement acceptée lorsque des crues récentes sont intervenues.

2.1.2 **Une nouvelle donne institutionnelle contraignant les autres acteurs à s'adapter**

L'attribution d'une compétence obligatoire et exclusive au bénéfice des EPCI a conduit les autres acteurs à s'adapter aux choix faits par ceux-ci dans un cadre réglementaire contraint qui n'a été que récemment assoupli par la loi Fesneau.

2.1.2.1 **Des communes partagées entre soulagement et frustrations**

La pérennisation de l'implication des communes est un élément important pour la réussite de la GEMAPI, compte tenu de leur connaissance du territoire et de la proximité qu'elles entretiennent avec celui-ci. Nombreux sont les EPCI et les syndicats rencontrés par la mission qui ont mis en place des modes de gouvernance et d'organisation permettant d'assurer une gestion de la compétence au plus près des territoires et de leurs élus

Cette implication des élus communaux, liée à l'exercice des pouvoirs de police du maire, est plus que jamais nécessaire en période de crise.

Ce dialogue est d'autant plus aisé que l'intercommunalité n'est pas dominée par une commune centre tentée d'imposer des choix qui peuvent ne pas être partagés où, au contraire, minoritaire dans la gouvernance de l'EPCI.

³⁴ En 2017, trente-trois EPCI ont institué la taxe GEMAPI, dont le produit global collecté représentait 23,4 M€ dont 8,8 M€ assis sur la taxe d'habitation (37%).

Encadré n°13 : La ville d'Avignon veut garder la compétence sur ses digues

La ville d'Avignon conteste le transfert de la responsabilité de la gestion de ses digues sur le Rhône à la communauté d'agglomération du Grand Avignon. Elle souhaite pouvoir assumer directement le confortement des digues de secteurs clés comme l'île de la Barthelasse et décider, elle-même, de son niveau de protection. Elle considère que l'entité gémapienne n'est pas équipée en compétences techniques sur ce sujet et accepte mal que les services de la ville mis en place pour assurer cette mission soient transférés à l'EPCI.

Les réactions des communes au transfert de compétences semblent partagées entre un sentiment de soulagement de ne pas devoir assumer une compétence complexe et potentiellement lourde (avec le risque de multiplier les sollicitations et les exigences à l'égard d'un EPCI considéré comme responsable de tout) et une réaction d'impuissance et de déposssession.

2.1.2.2 Un paysage syndical recomposé à la suite de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI

La reconnaissance d'une compétence obligatoire ne pouvait que conduire à une recomposition sensible d'un paysage syndical complexe que les SDCI avaient d'ailleurs également pour objectif de rationaliser. S'agissant du grand cycle de l'eau, des syndicats mixtes de droit commun et des syndicats mixtes dédiés à la GEMAPI (EPAGE et EPTB) coexistent.

Globalement, le constat peut être fait que la gestion syndicale a été confortée même si au niveau local des recompositions sensibles sont intervenues. En revanche, les syndicats mixtes dédiés à la GEMAPI n'ont pas encore trouvé partout leur place dans le nouveau paysage institutionnel.

2.1.2.2.1 Les syndicats restent des acteurs structurants de la mise en œuvre de la GEMAPI

Dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse, 20 % de la compétence est exercée par des EPCI seuls ; 50 % par des syndicats seuls ; 30% par des syndicats et des EPCI. La gestion syndicale reste majoritaire car elle présente plusieurs atouts pour les EPCI :

- une bonne connaissance du territoire et de ses enjeux, notamment en matière de GEMA ;
- une rationalisation des coûts grâce à la mutualisation de l'ingénierie ;
- une intervention sur des périmètres hydrographiques cohérents.

Encadré n°14

Ainsi, par exemple, le **syndicat mixte du bassin versant de l'Agly (SMBVA)** est un syndicat créé récemment (2014), après une gestation complexe qui a bénéficié du soutien fort de Perpignan. Aujourd'hui le périmètre du syndicat est proche de celui du bassin versant et présente une bonne cohérence hydrographique.

a) Cette recomposition s'est effectuée au prix de fortes évolutions et d'une réelle complexité

- *Les évolutions peuvent prendre différentes formes* (des modifications de structures existantes par regroupements, modifications des compétences, élargissement des périmètres/mise en place de nouveaux opérateurs) qui soulignent la capacité des acteurs à s'adapter à la nouvelle donne.

Ailleurs, des solutions originales ont été mises en place pour conserver les départements dans les syndicats. L'EPTB Oise -Aisne s'est, par exemple, appuyé sur le fait que le ruissellement n'était pas intégré à la GEMAPI pour justifier la pérennisation de sa présence dans la structure.

- *La mise en place de la GEMAPI a incontestablement provoqué une complexification de la gouvernance dont le mécanisme de représentation-substitution est un exemple éclairant.* A ce titre, les EPCI peuvent devenir automatiquement membres d'un syndicat existant pour la compétence GEMAPI mais les communes pourront continuer à y adhérer uniquement pour ces compétences hors GEMAPI. Ce système fait l'objet de diverses critiques :

- il contraint les EPCI à des choix qu'ils n'auraient pas nécessairement souhaité faire (présence dans un syndicat) ; il en est ainsi par exemple de Troyes Champagne Métropole dont le nombre de communes est passé de 19 à 81 : l'agglomération qui s'était fortement investie dans la réhabilitation de ses digues aurait préféré conserver la totalité de la prévention des inondations dans l'ensemble de son territoire mais s'est retrouvée, par le jeu de la représentation-substitution, membre d'un syndicat avec lequel elle doit trouver un compromis ;
- il complique le fonctionnement des syndicats confrontés à des interlocuteurs multiples (difficultés d'organisation, de délibérations, d'actions au sein des syndicats, nécessité d'avoir une comptabilité analytique, etc.).

b) Des menaces continuent toutefois à peser sur la pérennisation de certaines structures et tous les territoires ne sont pas encore couverts

- Le devenir de plusieurs structures importantes pour la gestion du grand cycle de l'eau est aujourd'hui incertain.

Encadré n°15

Les interrogations sur le devenir du syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM)

Le SYMADREM a été créé en 2005 par l'agrégation de syndicats intercommunaux qui se sont substitués aux associations de propriétaires défaillantes lors des crues du delta du Rhône de 2003. L'intégration de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), puis de la région Languedoc-Roussillon, a permis d'assurer la cohérence des deux rives. Le financement de son fonctionnement est réparti en trois tiers (régions, départements, bloc communal) soit 4 M€ ; l'investissement est financé dans le cadre du plan Rhône (État 40 %, régions 30 %, départements 25 %, EPCI 5 %).

La présence des régions et des départements est indispensable pour la pérennité du SYMADREM mais elle est menacée à la fois par le repositionnement des grandes collectivités territoriales sur leurs compétences de droit commun (PACA, Occitanie) et par des difficultés juridiques liées à l'exigence de certains services régionaux de finances publiques que les participations des régions et des départements relatifs aux travaux du Plan Rhône soient imputés sur la section de fonctionnement, ce qui conduit à des montages complexes et pénalisants (emprunt sur vingt ans du SYMADREM remboursé par les grandes collectivités).

Des estimations ont été réalisées par le SYMADREM sur les conséquences d'un retrait éventuel des régions et des départements qui ferait reposer le financement du fonctionnement de celui-ci exclusivement sur les EPCI (aujourd'hui 34 %) et de l'investissement sur une répartition plus équilibrée (EPCI : 20% contre 5 % aujourd'hui). La participation annuelle du Pays d'Arles passerait alors de 24,68 M€ aujourd'hui à près de 90 M€.

Encadré n°16

L'établissement public d'aménagement de la Meuse et ses affluents (EPAMA) est un syndicat mixte créé en 1996 et reconnu comme EPTB (composé de la région, des départements et d'établissements compétents en matière de milieux aquatiques). Il est fortement déstabilisé par l'annonce du retrait des départements, la baisse de leur participation et le retrait de certains EPCI (Les communautés de communes de Commercy-Void-Vaucouleurs et des Portes du Luxembourg).

Encadré n°17

L'EPTB Meurthe-Madon (EPTB MM), une évolution chaotique

Cet EPTB existe depuis 2010 sous forme d'une institution interdépartementale (de Meurthe-et-Moselle et des Vosges). Il s'est engagé dès octobre 2014 dans une démarche de transformation en syndicat mixte, pour permettre aux EPCI des bassins versants compétents en matière de GEMAPI, à partir du 1er janvier 2018, d'en devenir membres. Lors de la concertation avec les élus locaux, l'EPTB-MM a été confronté à des freins politiques importants de nature à fragiliser la gouvernance à l'échelle du bassin versant liés à des oppositions aux travaux envisagés dans les PAPI, aux projets de statuts et à la difficulté à trouver un compromis sur la solidarité financière à mettre en place. Un pacte politique et financier a été conclu entre les principales parties prenantes (métropole du Grand Nancy, communauté de communes de Saint-Dié-des-Vosges et du Territoire de Lunéville à Baccarat notamment) en juillet 2017 pour servir de base au projet de statuts du futur EPTB-MM, syndicat mixte auquel est confié, a minima, la compétence prévention des inondations.

La consultation sur le projet de statuts d'EPTB sous forme de syndicat mixte ouvert s'est conclue le 28 octobre dernier par la constatation de la majorité qualifiée de ses membres qui était requise pour que l'EPTB puisse être institué au 1er janvier 2018. 6 EPCI du périmètre d'intervention de l'EPTB-MM représentant 9 % de la population ont délibéré défavorablement sur le projet de statuts et refusé d'y adhérer. Le préfet de Meurthe et Moselle a pris le 12 mars dernier l'arrêté de transformation.

- Par ailleurs si l'on peut considérer que la quasi-totalité des zones présentant des risques d'inondation élevés sont aujourd'hui en voie de structuration, l'ensemble du territoire ne fait pas encore l'objet d'une réponse adaptée aux problématiques de la GEMAPI.

- La mobilisation des services de l'État a permis d'apporter une gouvernance adaptée aux enjeux des territoires à risque (exemple création de l'EPAGE de la Seine-amont).
- En revanche, il existe encore quelques territoires où les objectifs de couverture territoriale fixés par les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) n'ont pas été encore atteints.

Dans le bassin Loire-Bretagne, par exemple, persistent quelques territoires orphelins en termes de maîtrise d'ouvrage.

2.1.2.2.2 Les syndicats mixtes dédiés à la GEMAPI n'ont pas encore trouvé leur place dans le nouveau paysage institutionnel

L'impact de la GEMAPI a été en revanche beaucoup plus important sur les structures spécifiques existantes ou à créer dont la vocation est de fédérer les différents acteurs autour d'une cohérence hydrographique.

a) La déstabilisation des EPTB

Les 44 EPTB³⁵ sont extrêmement divers tant dans leur périmètre (de 350 000 à 650 000 km²), que dans leur statut (10 institutions interdépartementales, 29 syndicats mixtes avec des compositions très variables),

³⁵ Source AFEPTB - Annuaire des EPTB français - Membres de l'Association

leurs interventions (de la maîtrise d'ouvrage à la coordination et l'expertise) et leurs moyens (budgets de 180 000 à 18 M€).

- *La GEMAPI a incontestablement fragilisé le positionnement des EPTB :*
 - la loi a privilégié les EPCI, dont certains et notamment les métropoles ne souhaitent pas transférer ou déléguer une compétence nouvelle avant de s'en approprier les enjeux : crainte de ne pas maîtriser les coûts, volonté de positionnement institutionnel là où l'enjeu est important, volonté de conserver la maîtrise des priorités (et notamment la lutte contre les inondations) mais pas de mise en place de mécanisme obligatoire pour garantir l'exercice des solidarités (amont/aval, urbain/rural, financières pour la prise en charge des ouvrages hydrauliques) ;

Encadré n°18 : Les relations de la métropole de Montpellier avec le syndicat du bassin du LEZ (SYBLE)

L'Hérault est caractérisé par l'importance de Montpellier Méditerranée Métropole qui couvre 90 % de la surface du bassin (31 communes et 450 000 hab.). Il y a peu de digues domaniales mais des problématiques sensibles concernant la gestion des étangs et la lutte contre les submersions marines. L'EPTB, le syndicat du bassin du LEZ (SYBLE), assumant essentiellement une fonction de coordination ainsi que l'animation de la SLGRI.

La GEMAPI a posé la question de l'évolution de ses missions.

Une étude sur la mise en œuvre de la GEMAPI dans le territoire de Montpellier Méditerranée Métropole a été initiée par l'EPTB, dans le cadre de la SOCLE, et financée par l'agence de l'eau. Sans attendre la remise de ses conclusions qui avaient pris du retard, Montpellier Méditerranée Métropole a décidé d'assurer directement la compétence GEMAPI. L'ensemble des EPCI (communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, communauté d'agglomération du Pays de l'Or) se sont rapprochés de la métropole, ont pris la même position et, de fait, marginalisé l'EPTB dont les missions restent limitées à la coordination.

- l'État, après avoir fortement encouragé la prise en compte d'une logique hydrographique – et les EPCI pour la cohérence en matière d'urbanisme notamment— est aujourd'hui en retrait au nom de la libre administration des collectivités territoriales; l'absence de caractère contraignant de la SOCLE, et plus globalement, depuis la loi Fesneau, un positionnement plus distancié des DREAL et des agences de l'eau, placent les EPTB dans une situation d'isolement ;
 - les EPTB ont de plus en plus de mal à trouver un équilibre financier : baisse des contributions des régions et des départements, contribution des EPCI très variable, faiblesse des financements européens consacrés à la gestion de l'eau ;
 - l'absence de lien structurel entre EPTB et EPAGE peut rendre complexe l'exercice de leur mission de coordination. En tout état de cause, le rôle et la complémentarité des deux niveaux mériteraient d'être précisés ;
 - l'inadaptation du périmètre et des moyens des EPTB aux problèmes de submersion marine est également fortement questionnée (Cf. § 3.3).
- *La GEMAPI a initié une forte recomposition du paysage des EPTB.*

- La GEMAPI conduit les EPTB à se questionner sur la pertinence de leur périmètre et de leur statut. Le bassin Seine-Normandie, par exemple, comporte cinq EPTB dont deux seulement ont une taille significative : l'EPTB Seine Grands Lacs qui couvre l'amont du bassin et l'agglomération parisienne jusqu'à la confluence avec l'Oise et l'entente Oise-Aisne, qui couvre le nord-est du bassin. La Bretagne est couverte par de nombreux EPTB dont les missions et le périmètre renvoient davantage à une logique opérationnelle d'EPAGE. Ces configurations ont évidemment vocation à évoluer.

La création d'un EPTB peut constituer un véritable enjeu sur un territoire.

Encadré n°19 : Les difficiles conciliations institutionnelles pour la gestion de l'III dans le bassin Rhin-Meuse

Dans le bassin Rhin-Meuse, la SOCLE a ainsi identifié la nécessité de créer un nouvel EPTB dans le bassin de l'III. Deux propositions sont aujourd'hui en concurrence : l'une est portée par le département du Haut-Rhin qui vise à faire évoluer le syndicat mixte du bassin de l'III (SYMBI), créé en 2017, auquel il a transféré les moyens de son service "rivières et barrages" ; l'autre, soutenue par la région Grand Est, consiste à créer un syndicat mixte ouvert sur la base du syndicat des eaux et assainissement Alsace Moselle. L'Eurométropole de Strasbourg est positionnée en arbitre.

b) Des EPAGE qui ont du mal à trouver leur place

La création d'un EPAGE peut être motivée par différentes considérations :

- le constat d'une absence de solution opérationnelle pour mettre en œuvre la GEMAPI dans un territoire (difficulté des EPCI à appréhender la nouvelle compétence), absence de syndicats ;
- l'ouverture aux EPCI de la délégation, rassurante dans un premier temps pour ceux qui ne souhaitent pas transférer immédiatement ;
- la possibilité d'échapper au processus de fusion, qui est la cause de tensions et de frustrations entre les acteurs, en créant une structure nouvelle ;
- le bénéfice d'une reconnaissance de l'État et l'anticipation d'éventuels repositionnements des critères de financement des agences de l'eau.

Cette nouvelle structure juridique occupe encore une place marginale dans le nouveau paysage institutionnel.

Il est encore trop tôt, compte tenu des délais de mise en œuvre de l'organisation de la GEMAPI, pour connaître le nombre d'EPAGE au niveau national. Les DREAL, qui instruisent les demandes de labellisations, constatent une demande modérée. Ce bilan modeste peut s'expliquer par différents facteurs :

- la compréhension de l'intérêt d'une labellisation en tant qu'EPAGE : les demandes de labellisation EPAGE qu'a pu examiner la mission sont surtout motivées par la volonté de conforter la structure par l'attribution d'un "label" de l'État, plus que par les avantages concrets qu'apporte ce statut ;
- le caractère très contraint du dispositif qui rend sa structuration difficile : il suffit qu'un EPCI souhaite conserver la compétence pour compromettre la labellisation en EPAGE.

Encadré n°20: EPAGE or not EPAGE

Le syndicat Interdépartemental du Guiers (73) et de ses affluents (SIAGA) couvre la totalité du bassin versant à l'exception du lac d'Aiguebelette ne peut accéder au statut d'EPAGE car une collectivité du territoire souhaite quitter le syndicat.

Le syndicat de la rivière d'Ain aval et de ses affluents (SR3A). Premier EPAGE sur un secteur identifié comme prioritaire par le SDAGE, le SR3A a pris la forme d'un syndicat mixte fermé à la suite du refus des départements de l'Ain et du Jura d'y adhérer. Le transfert effectué par les 9 EPCI a concerné l'intégralité de la GEMAPI mais aussi les compétences complémentaires et donné lieu à une forte mutualisation. Les cotisations sont calculées au regard du nombre d'habitants (trois EPCI ont levé la taxe à cet effet).

2.1.2.3 Les départements partagés entre pérennisation et réduction de leurs interventions

Les départements constituaient, sur de nombreux territoires, un acteur très structurant dans la mise en œuvre des missions de la GEMAPI. L'évolution de leur implication constitue un enjeu majeur à son bon exercice.

2.1.2.3.1 Dans beaucoup de territoires, les départements sont des partenaires importants des politiques de l'eau

Plusieurs facteurs ont guidé l'intervention des départements :

- *la configuration géographique du département* qui peut constituer un périmètre géographique pertinent pour traiter des inondations (ex : le territoire des Pyrénées-Orientales correspond à un groupe assez homogène de bassins versants) ou des submersions marines (Charente-Maritime). Le cadre départemental reste, pour beaucoup d'intercommunalités, le lieu naturel de discussion et de partenariat sur les politiques de l'eau. La réflexion sur les transferts de compétences se fait plus souvent dans ce cadre que dans celui du bassin hydrographique. Le département demeure un acteur de référence en tant que collectivité territoriale (à travers notamment ses dispositifs d'appui aux projets des intercommunalités) et en tant que service déconcentré de l'État (la préfecture de département demeure l'autorité compétente pour valider les évolutions institutionnelles). Par exemple, dans les Ardennes, les douze présidents d'EPCI étudient la possibilité de créer un syndicat mixte à l'échelle départementale avec l'appui du conseil départemental ;
- *la faiblesse des intercommunalités*. Dans le Gard, traversé par des fleuves côtiers avec des bassins versants réduits et des petits syndicats, les intercommunalités avaient peu de capacités techniques, en dehors de l'agglomération de Nîmes. Le département s'est fortement investi dans le sujet inondation. Dès 2015, il a fait réaliser une étude juridique pour chaque bassin versant en demandant à chaque EPCI de porter une étude pour un schéma d'organisation ;
- *les compétences et priorités du département* : les départements interviennent massivement dans les milieux aquatiques, avec un taux déclaré de 95% sur l'échantillon de l'enquête de l'ADF. On relève que même lorsque le département n'exerce pas de missions directes relatives à l'exercice de la compétence GEMAPI, il apporte son soutien financier et une assistance technique aux collectivités territoriales pour certaines opérations d'investissement, accompagne les programmes d'actions dans les bassins versants, intervient dans le cadre des politiques des espaces naturels sensibles (ENS), adhère à des EPTB ou d'autres entités intervenant dans les missions de la GEMAPI. La gestion d'ouvrages est également un motif supplémentaire de pérenniser une intervention dans la GEMAPI. Des départements comme l'Isère et la Charente-Maritime, par exemple, ont fait de la politique de l'eau un axe fort de leur projet.

2.1.2.3.2 La loi a permis aux départements qui le souhaitent de poursuivre leur action

54 % des communautés et métropoles ayant répondu à l'enquête de l'AdCF disent ne pas savoir si leur département continuera à intervenir.

Le département peut mobiliser plusieurs leviers pour participer à la mise en œuvre de la politique du grand cycle de l'eau :

- *l'assistance technique* : des équipes spécialisées départementales opérationnelles dans divers domaines apportent cette assistance extrêmement attendue par les petits EPCI : SATESE³⁶ (assainissement), CATER³⁷ (rivière et zones humides) et CATEP³⁸ (eau potable et pluviale), etc. En revanche, il n'existe pas d'éléments précis sur la volonté des départements d'élargir leur intervention à « la prévention du risque inondation » comme les y invite la loi Fesneau. Actuellement, cette aide ne peut pas être apportée à des EPCI de plus de 15 000 habitants, alors que dans le même temps la taille minimale des EPCI a été fixée à ce niveau, sauf exception, ce qui a conduit l'AMF et l'ADF à proposer un recalage de ce plafond à 50 000 habitants pour l'ensemble des assistances techniques départementales, y compris celle ouverte tout récemment par la loi Fesneau concernant la prévention du risque inondation ;

³⁶ Syndicat d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux

³⁷ Cellule d'animation technique pour l'eau et les rivières

³⁸ Cellule d'assistance technique à l'eau potable

- *la gestion des ouvrages* : selon l'ADF, un tiers des départements maîtres d'ouvrages et/ou propriétaires de certains ouvrages souhaitent continuer à exercer des missions de GEMAPI à l'issue du 1^{er} janvier 2020 et envisageraient donc, à cette fin, de conventionner avec un ou plusieurs EPCI comme l'impose l'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 2017.

Les souplesses offertes par la loi ont permis à un certain nombre de départements de pérenniser leurs interventions, voire de faire de leur collectivité l'élément structurant de la nouvelle gouvernance.

Encadré n°21 : Des départements ont gardé une place centrale dans l'évolution des dispositifs avec l'adhésion des EPCI

Le département de l'Aude a créé un syndicat mixte labellisé EPTB auquel ont adhéré toutes les intercommunalités (dont le Grand Narbonne) qui ont mis en place la taxe GEMAPI sur la base d'un montant unique (10,8 € par habitant) alors même que les risques sont très hétérogènes (ex. submersion marine).

Dans les Alpes-Maritimes, le syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau (SMIAGE) Maralpin s'est structuré autour du département des Alpes-Maritimes et de l'ensemble des établissements publics intercommunaux des bassins-versants des Alpes-Maritimes (8 dans le département des Alpes-Maritimes, une dans celui des Alpes-de-Haute-Provence et deux dans celui du Var) et a été créé le 1^{er} janvier 2017.

L'année 2017 a constitué une année de préfiguration du syndicat avec transfert des moyens humains et financiers du département, réalisation d'une étude SOCLE (schéma d'organisation des compétences locales de l'eau) et élaboration des contrats territoriaux entre le SMIAGE et les différents EPCI sur 2018-2021. Les services de l'État (DDTM et DREAL) et l'agence de l'eau ont participé activement à l'étude SOCLE afin d'accompagner la prise en compte de l'ensemble des compétences du cycle de l'eau dans une vision de gestion intégrée de l'aménagement du territoire en cohérence avec les outils de planification de la politique de l'eau (schéma départemental d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) / Plan de gestion des risques inondation (PGRI) / Plan d'action pour le milieu marin-PAMM-).

Le SMIAGE assure l'animation et l'appui aux collectivités territoriales sur l'ensemble des compétences GEMA et PI. Le choix du portage des compétences a été fait à la carte (transfert ou délégation), en fonction à la fois du gain de mutualisation, de la maturité des services techniques de chaque EPCI et des choix politiques, avec un tronc commun de mutualisation. Cette répartition est précisée dans le cadre de chaque contrat territorial, signé entre le SMIAGE et l'EPCI. Les syndicats de bassins-versants ont été dissous et leur personnel intégré au SMIAGE. Le SMIAGE a déposé un dossier de labellisation en tant qu'EPTB.

Le département de Seine-Maritime intervient en tant que maître d'ouvrage depuis une centaine d'années sur le littoral et depuis une soixantaine d'années sur la Seine. Il dispose d'un savoir-faire et d'une ingénierie reconnue et mutualisable. Dès lors, il y a tout lieu de considérer comme pertinente la création de gouvernances unifiées avec les autres collectivités gémapiennes au sein desquelles le département continuera de jouer un rôle central.

2.1.2.3.3 Le risque du retrait de nombreux départements est réel

De tels cas montrant la volonté des départements de s'investir dans la durée restent cependant peu nombreux, et, dans la mesure où ils sont fortement motivés, ils s'expriment activement via notamment l'assemblée des départements de France (ADF).

La pérennisation de l'intervention des départements dans le domaine de la prévention des inondations, à l'exception des collectivités territoriales historiquement engagées dans la protection du littoral (Charente-Maritime) ou des inondations (Isère) et plus globalement de ceux qui gèrent historiquement des ouvrages de protection, apparaît beaucoup plus aléatoire comme a pu le constater la mission au cours de ses visites de terrain.

De fait, un certain nombre de départements qui s'étaient fortement investis dans la prévention des inondations se sont sentis écartés d'une compétence à laquelle ils étaient attachés.

Encadré n°22 : Des bonnes volontés départementales qui cherchent à pérenniser leur implication mais peinent à trouver leur place

Le département des Pyrénées-Orientales regroupe quatre bassins-versants (Agly, Tech, Têt, Réart) de problématiques proches et le département était reconnu comme pertinent et légitime à intervenir sur les problématiques de l'eau et s'est, de fait, fortement impliqué (gestion de deux barrages, dont un de classe A). Il dispose d'une équipe de deux agents compétents dans ce domaine. A la suite de la loi NOTRe, il a renoncé à intervenir dans le domaine économique mais souhaité rester présent sur les problématiques de l'eau. Il s'est engagé dans un programme ambitieux de reconstruction et sécurisation des digues de l'Agly et a tenté de prendre le leadership en proposant de mettre en place un syndicat mixte ouvert. Il s'est heurté au refus des intercommunalités et notamment de Perpignan Méditerranée Métropole. Le département ne s'est pas engagé sur la pérennisation de son soutien financier et technique et n'apprécie pas cette marginalisation subie.

Le département de la **Haute-Marne** a même vu les efforts déployés par les agences de l'eau d'accompagner la montée en puissance de la compétence des EPCI comme une concurrence mettant en difficulté l'action de ses propres équipes.

La situation semble encore plus hétérogène pour la partie GEMA, les départements envisageant de poursuivre leur action le font au regard de leur politique d'espaces naturels sensibles souvent corrélée avec celle relative aux zones humides.

La plupart des départements, dans un contexte budgétaire contraint, confrontés à la nécessité d'assurer le financement de compétences de droit commun ne participent pas au financement, diminuent leur participation au financement de la GEMAPI ou, même s'ils n'ont pas amorcé encore ce mouvement, seront tentés de le faire dans les prochaines années. Des nombreux échanges qu'a eus la mission, et sans que celle-ci puisse en quantifier l'ampleur, il lui semble que les départements qui – comme la Seine-Maritime, la Drôme, le Nord, le Pas-de-Calais ou la Somme — peuvent être tentés d'amorcer une diminution de leurs interventions, sont vraisemblablement nombreux, même s'ils ne l'affichent pas et préfèrent sans doute ne pas répondre explicitement à ce sujet dans l'enquête conduite par l'ADF.

2.1.2.4 Les régions sont encore à la recherche d'un positionnement

Il résulte de l'enquête effectuée par la mission avec l'appui de l'ARF les constats suivants :

- La plupart des régions interviennent financièrement dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations tant en fonctionnement, qu'en investissement dans le cadre principalement des diverses contractualisations (CPER, CPIER, contrats de rivières) ; la gestion des milieux aquatiques fait l'objet de l'appui financier le plus important : Normandie, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire, Bourgogne-Franche-Comté.
- Si la pérennisation de leur appui dans le domaine de la GEMA semble aujourd'hui très largement acquise, il n'en est pas de même de celui concernant la prévention des inondations : certaines régions ont prévu de se retirer des actions portant sur ce volet (Bourgogne-Franche-Comté), d'autres sont en attente de décision (Normandie) renvoyées au futur contrat de plan (Centre-Val de Loire) ; Pays de la Loire, Occitanie ont confirmé leur intervention sur GEMA et PI. La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) s'interroge sur la poursuite de ses interventions dans le domaine de la GEMAPI et l'accompagnement des nouveaux PAPI. La région Hauts-de-France est peu impliquée dans la GEMAPI et a décidé de se retirer du financement des PAPI. Elle reste présente dans l'accompagnement du plan Somme (40 M€).
- Certaines régions adhèrent à un EPTB : Centre-Val de Loire est membre de l'EPTB Vienne (depuis 2014) et EP Loire (depuis sa création) ; Pays de la Loire adhère aussi à l'EPL ; Bourgogne-Franche-Comté adhère à deux EPTB. Occitanie n'est membre d'aucun EPTB mais est en revanche membre de deux syndicats mixtes : le syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG), et le syndicat interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM, en charge de l'item 5 de la GEMAPI). Provence-Alpes-Côte d'Azur adhère au SMAVD (syndicat mixte d'aménagement

de la vallée de la Durance). Bretagne est membre de cinq EPTB mais réfléchit à la poursuite de cette participation.

- Certaines régions, encore peu nombreuses, essaient de promouvoir une gestion intégrée de l'eau et ont sollicité la mission d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques étendue depuis le 30 décembre 2017 à la prévention des inondations et peu envisagent de le faire. La région Bretagne exerce cette mission, mais n'envisage pas, à ce stade, de solliciter son extension à la prévention des inondations. La création d'un EPTB à l'échelle régionale fait l'objet de réflexions. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a fait acte de candidature pour exercer la mission d'animation et de concertation dans le domaine de la ressource en eau et de la gestion des milieux aquatiques. Cette mission lui a été confiée par un décret ministériel du 9 juillet. La région Grand Est a lancé un appel à manifestation d'intérêt visant à concilier la restauration écologique et le développement économique autour de projets d'aménagement des cours d'eau. La région Occitanie a engagé une démarche prospective H2O 2030 dans le but d'appuyer une stratégie régionale de gestion durable et solidaire de l'eau visant à préserver les milieux aquatiques.
- Dans le cadre de l'élaboration des schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), l'eau est un enjeu considéré comme central, en lien souvent avec la biodiversité. En Occitanie, des propositions relatives à la GEMAPI seront intégrées dans le plan d'intervention régional sur l'eau pour concilier l'accueil et la capacité d'adaptation du territoire régional aux risques liés au changement climatique (inondations, submersions marines, sécheresses, retrait-gonflement des argiles, etc.), réduire la dégradation des milieux aquatiques liée aux activités anthropiques et adapter les usages de l'eau, protéger et optimiser les ressources et équipements hydrauliques existants. En Bretagne, le plan breton pour l'eau est le document cadre de la politique partenariale de l'eau et intégré au SRADDET.

Encadré n°23 : Le volontarisme de la région Grand Est

Si antérieurement à la création de la région Grand est, les trois anciennes régions intervenaient de manière différenciée dans le domaine de l'eau et des inondations (protection contre les inondations en Champagne-Ardenne, interventions dans les bassins miniers en Lorraine, gestion de 219 km de cours d'eau et 78 ouvrages en Alsace), la création de la nouvelle région s'est traduite par une impulsion et un volontarisme fort autour des priorités suivantes : la reconquête et préservation de la qualité des ressources souterraines, la gestion du risque inondation, la restauration des milieux aquatiques, le développement durable des usages économiques (7 M€ en 2017)

Une vision stratégique et transversale de l'eau a été mise en place dans le cadre du SRADDET, en lien avec les autres domaines d'intervention de la région : agriculture, aménagement, économie, etc. La région vient de se voir attribuer (décret du 19 juin 2018) la compétence concertation et animation dans le domaine de l'eau. Elle a souhaité adhérer à l'ensemble des EPTB. La région Grand Est et les trois agences de l'eau (Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie) ont lancé un appel à manifestation d'intérêt pour concilier restauration écologique et développement économique autour de projets d'aménagements de cours d'eau.

2.1.2.5 Les associations syndicales autorisées peinent à se positionner comme des acteurs de la GEMAPI

Les associations syndicales autorisées (ASA) interviennent sur les problématiques d'aménagement du territoire telles que la gestion des inondations, la gestion forestière, l'assainissement pluvial, notamment en zone urbaine, le foncier urbain et l'hydraulique agricole. Faute de statistique fiable, il est très difficile d'en déterminer le nombre exact, d'identifier celles qui sont actives et plus encore de distinguer celles qui contribuent effectivement à la gestion des milieux aquatiques et des inondations.

Sur la base d'informations recueillies auprès des chambres d'agriculture, des organismes regroupant les ASA au niveau départemental ou national, des rares statistiques existant dans les administrations (par exemple, les services préfectoraux assurant le contrôle de légalité des actes), le rapport sur « *Les associations syndicales autorisées en hydraulique agricole*³⁹ » fait le constat suivant :

- les ASA recouvrent une très grande diversité de situations (périmètre, nombre d'adhérents, effectifs, budget) : on y rencontre des organismes dépourvus de tout moyen et ne fonctionnant que par la contribution bénévole de présidents ou de syndics dévoués, et des associations puissantes, qui disposent d'un nombre de salariés non négligeable (600 recensés au niveau national) administrent des canaux de plusieurs dizaines de kilomètres ;
- les ASA sont très ancrées sur territoire et sont encore peu structurées ;
- les ASA sont une structure originale : regroupement de propriétaires privés dans un établissement public sous tutelle de l'État.

Si la loi Fesneau n'a pas eu de conséquences directes sur les ASA dès lors qu'il est prévu qu'elle n'aura pas d'incidences sur les responsabilités et prérogatives des propriétaires, celles-ci n'entendent plus se limiter au faucardage (fauchage dans une logique d'accessibilité et fluidité) mais se positionner comme des acteurs à part entière de la GEMA.

A cet effet, il serait sûrement souhaitable de :

- mieux identifier les ASA qui ont une activité effective et faire connaître le rôle qu'elles pourraient jouer dans la mise en œuvre de la GEMAPI et plus globalement la politique de l'eau. De ce point de vue, leurs atouts sont nombreux : fort ancrage sur un territoire dont elles connaissent et maîtrisent les enjeux ; faible coût des services qu'elles apportent (fort recours au bénévolat), association étroite des usagers qui sous-tend leur fonctionnement, etc.
- revoir le modèle économique sur lequel fonctionnent les ASA : en principe les charges sont réparties entre propriétaires, déduction faite des autres recettes (taxe syndicale). Mais les ASA bénéficient également de l'appui des départements, des régions, des agences de l'eau. Ainsi, le budget de fonctionnement de l'ASA de Seine-Maritime n'est ainsi supporté qu'à 30 % par les propriétaires. Elle bénéficie de l'aide du département (10% budget) et de l'agence de l'eau (60%) et des conventions avec collectivités s'il y a un entretien de rivière particulier à assurer.

Cet équilibre a été remis en cause par les lois MAPTAM et NOTRe : le financement des ASA par les collectivités territoriales a été limité à l'investissement alors que des aides au fonctionnement sont nécessaires à la pérennisation de leurs interventions. Par ailleurs, les membres des ASA s'inquiètent de la perspective de devoir payer la redevance ASA et la taxe GEMAPI alors que plusieurs de leurs missions relèvent de la GEMAPI.

- sensibiliser les collectivités territoriales à la nécessité de mieux associer les riverains à la réorganisation territoriale en cours. Les collectivités territoriales se sont déjà organisées pour être opérationnelles localement, mais peu d'entre elles se sont engagées sur la voie de la sensibilisation et de l'animation de leur politique territoriale auprès des riverains propriétaires de cours d'eau non domaniaux. Ainsi, l'instruction nationale relative à la SOCLE n'évoque pas les ASA qui ne sont pas toujours consultées à l'occasion de l'élaboration des SAGE et des PLU.

³⁹ Les associations syndicales autorisées en hydraulique agricole - Jean-François ROCCHI (IGA) - Denis BAUDEQUIN (CGAAER) - Roland COMMANDRE (CGAAER) - Jean-Yves GROSCLAUDE (CGAAER) - Pascale BOIZARD (CGEDD) – 17 mars 2016
<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Les-Associations-Syndicales-Autorisees-ASA-en-hydraulique-agricole/?nomobredirect=true>

Les propriétaires privés ont des droits et des devoirs d'entretien sur les parties de rivière leur appartenant et devraient être partie prenante des programmes d'actions déployés sur leur terrain.

L'organisation de la compétence GEMAPI entre les associations syndicales et les EPCI des bassins versants de la Somme, du Marquenterre et des Bas Champs et des Wateringues, donne, à cet égard des exemples intéressants.

2.1.3 Des positionnements très contrastés de l'État sur les territoires

Le positionnement des services de l'État est très variable selon les territoires et les choix opérés par les acteurs du bassin ou des sous-bassins, du statut de spectateur à celui d'acteur volontaire, voire de prescripteur avec tous les stades intermédiaires. Il semble, au surplus, avoir évolué dans le temps. Après avoir fortement incité les EPCI à promouvoir à préserver ou mettre en place une approche par bassin versant, les DREAL/DDT/Agences de l'eau semblent avoir, au fur et à mesure des assouplissements apportés au dispositif, pris davantage de distance, justifiant ce retrait par la nécessité de laisser toute sa place à la libre administration des collectivités territoriales.

2.1.3.1 Des modalités d'intervention différenciées des services de l'État qui visent à répondre à la diversité des situations locales

Il n'y a apparemment pas de choix clairs, définis par bassin, sur le niveau d'implication des services territoriaux de l'État. À l'intérieur d'un même bassin, plusieurs situations peuvent être rencontrées en fonction des contextes locaux et notamment de la capacité des collectivités territoriales à organiser leur gouvernance de façon cohérente dans le cadre du bassin versant.

La situation est particulièrement complexe lorsque le territoire n'était pas préalablement sensibilisé à la GEMAPI et aborde cette problématique non à partir des enjeux mais des questions de gouvernance. C'est dans ce contexte que des conflits de pouvoir entre collectivités territoriales qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble et qui souhaitent garder la main sur des sujets dont elles maîtrisent encore mal la portée, peuvent générer des blocages ou tensions. Le problème a pu, par exemple, se présenter lorsque certaines métropoles entendent conserver la compétence en matière de prévention des inondations sans nécessairement prendre en compte l'amont, mais surtout l'aval des bassins versants.

Une typologie peut être esquissée qui montre que le positionnement des services de l'État s'efforce de prendre en compte les enjeux réels que représente la mise en œuvre de la GEMAPI sur un territoire et les dynamiques locales :

- L'État spectateur

Dans ce cas, l'État se contente de prendre acte de la mise en œuvre de la GEMAPI par les collectivités territoriales, sans réellement s'impliquer dans les choix de gouvernance de celles-ci. Il n'impose pas un modèle mais valide (ou pas) les solutions qui lui sont proposées par celles-ci.

Cette position se justifie pleinement dans les territoires où il existait préalablement une organisation structurée, fondée sur les principes généraux de la GEMAPI (prise en compte commune de la compétence GEMA et de la compétence PI, gestion organisée par bassin versant, solidarité y compris financière au niveau du bassin versant, existence préalable de SAGE par exemple). Il s'agit notamment de territoires dans lesquels des événements récents ou plus anciens ont accéléré la prise de conscience de la nécessité de travailler ensemble sur le sujet (Arve, Vallée des Gaves, Institution Adour, affluents amont de l'Ain).

Ce positionnement en retrait des services de l'Etat peut se rencontrer également dans des situations où une collectivité territoriale dotée de ressources importantes (métropole, par exemple) s'est résolument

engagée, sur un territoire à fort risque d'inondation, dans un travail de définition d'une stratégie locale de prévention des inondations. D'un point de vue technique, l'État laisse la collectivité territoriale mener à bien son projet en se limitant à assurer sa mission d'information, à la fois sur les aspects relatifs à la connaissance du territoire (en termes de milieux, mais également en matière d'inventaires des ouvrages pouvant être utilisés dans les systèmes d'endiguement) et sur les aspects juridiques (organisation des statuts y compris à travers le contrôle de légalité).

- L'État facilitateur

L'État peut jouer un rôle de facilitateur pour l'obtention d'une gouvernance adaptée, en mobilisant notamment les aides financières existantes, soit via les agences de l'eau (GEMA), soit via le financement des PAPI (prévention des inondations). Il s'agit d'encourager les territoires à s'intégrer dans une logique de bassin versant. Actuellement, les programmes des Agences de l'eau ne conditionnent pas l'octroi des aides à l'inscription dans une logique de bassin (constitution d'EPAGE ou d'EPTB) mais cette préoccupation a été très présente sur certains territoires (en Rhône-Méditerranée et Corse, par exemple).

Par ailleurs, l'État est fréquemment attendu dans un rôle de médiateur entre les différentes collectivités territoriales impliquées dans la compétence GEMAPI. La mission a pu constater que cette capacité de médiation devenait essentielle notamment lorsqu'existent sur le territoire concerné des établissements labellisés EPTB qui ne donnent pas satisfaction aux collectivités territoriales nouvellement compétentes ou dont la structuration ne répond pas aux obligations législatives et réglementaires (statut de syndicat mixte essentiellement constitué par les départements et non les EPCI, par exemple⁴⁰). L'intervention de l'État, permet, dans ce cas, de rapprocher les différentes positions en évitant de déconstruire des outils pertinents techniquement pour des motivations d'incompréhension politique.

- L'État volontariste

L'État peut adopter, en sus des actions notamment financières indiquées ci-dessus, une politique volontariste vis-à-vis des collectivités territoriales lorsque les choix pressentis ne respectent pas le principe de solidarité de bassin versant ou quand les différents acteurs ne parviennent pas à s'entendre. Cette possibilité est d'autant plus pertinente quand les territoires concernés sont soumis à un risque particulier qui ne peut trouver de solution que dans une organisation dépassant le cadre d'un seul EPCI ou impliquant plusieurs EPCI.

L'un des exemples le plus éclairant est celui qui a été mis en œuvre dans le bassin Seine-Normandie sur le bassin versant du Loing et de l'Orge. La mission CGEDD- IGA⁴¹ relative aux crues des bassins moyens de la Seine et de la Loire du printemps 2016 recommandait au préfet de bassin « *d'encourager la constitution d'EPAGE ou d'EPTB sur des bassins où les syndicats actuels ne permettent pas une coordination suffisante de l'exercice de la compétence GEMAPI* ». Compte tenu des difficultés rencontrées, le préfet de bassin a mandaté un préfet ad hoc pour conduire la réflexion et rencontrer les différents acteurs. À cette occasion, la capacité de l'État à favoriser, voire imposer la structuration en EPAGE a été mise en œuvre par l'application de l'article L.213-12 du code de l'environnement.

L'article L.213-12 du code de l'environnement permet au préfet de bassin de « *déterminer le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau* »⁴². Il a également la possibilité, en l'absence de proposition émise dans un délai de deux ans à compter de l'approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion

⁴⁰ Cas d'EPIDOR, sur le bassin de la Dordogne (Cf. Annexe 8)

⁴¹ IGA 16080-R et CGEDD 010743-01 « Inondations de mai et juin 2016 dans les bassins moyens de la Seine et de la Loire - Retour d'expérience », Frédéric PERRIN et Philippe SAUZEY (IGA) – Bernard MENORET et Pierre-Alain ROCHE (CGEDD).

⁴² Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du SDAGE.

des eaux, « d'engager la procédure de création d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau sur le bassin, le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins hydrographiques qui le justifie ». Une analyse juridique a été réalisée pour déterminer si cette possibilité était ouverte en dehors des territoires déterminés dans le SDAGE. Elle a conclu, en application de l'alinéa IV du même article, qu'un EPAGE peut émerger, indépendamment de ce schéma, selon les besoins locaux, et sous réserve de l'appréciation du représentant de l'État. Cf. IV de l'article L. 213-12 du code de l'environnement : « En tenant compte de critères fixés par le décret en Conseil d'état prévu au VIII du présent article, notamment de la nécessité pour l'établissement public territorial de bassin de disposer des services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique nécessaire pour la réalisation des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7, le périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin ou de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est délimité par arrêté du préfet coordonnateur de bassin : 2° Soit à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, des commissions locales de l'eau concernées. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de quatre mois ».

La mission en conclut que le préfet coordonnateur de bassin peut définir le périmètre idoine pour la constitution d'EPAGE ou d'EPTB qu'il juge nécessaire pour une bonne application des politiques de l'eau sur le territoire. L'application de cette possibilité ne doit pas devenir une méthode systématique, l'accord entre collectivités territoriales devant être systématiquement recherché. Elle n'a vocation à être mise en œuvre que lorsque les choix de périmètre fait par les collectivités ne permettent pas une mise en œuvre satisfaisante des politiques de l'eau, et notamment le respect de la logique de bassin versant.

2.1.3.2 L'État est à la recherche d'un positionnement pour la mise en œuvre de la GEMAPI

Les outils mis en place par l'Etat pour accompagner la mise en œuvre de la GEMAPI doivent être revisités afin que l'exercice de cette compétence soit effectif sur l'ensemble du territoire dans les délais prévus par la loi (1^{er} janvier 2020 au plus tard).

2.1.3.2.1 L'État a mis en place des outils diversifiés pour accompagner la mise en œuvre de la GEMAPI

L'État a mis en place deux dispositifs institutionnels destinés à faciliter la mise en œuvre de la GEMAPI :

- les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau, prévues par l'arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux⁴³.
- les missions d'appui technique de bassin prévues par l'article 59-III⁴⁴ de la loi MAPTAM et instituées par le décret no 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin.

Pour accompagner la structuration de la nouvelle gouvernance de la GEMAPI, l'État a pu également mobiliser d'autres outils génériques : des aides financières (aides des agences de l'eau, fonds de prévention des risques naturels majeurs), des appuis techniques (le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement -CEREMA-, l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture -IRSTEA-, par exemple), des supports d'information (foire aux questions, par exemple).

⁴³ L'arrêté intègre un 8° « stratégie d'organisation des compétences de l'eau » à l'article 1 de l'arrêté du 17 mars 2006 qui définit le contenu du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

⁴⁴ Afin d'accompagner la prise de compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ", prévue au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement dans sa rédaction résultant du II de l'article 56 de la présente loi, par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, 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. Un décret fixe les modalités de désignation de ses membres ainsi que ses modalités de fonctionnement.

a) *SOCLE : stratégie ou schéma ?*

Les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE), arrêtées par les préfets de bassin après avis du comité de bassin devaient notamment, selon l'arrêté les instituant, comporter l'établissement d'un schéma d'organisation des compétences de l'eau établi en recherchant: « *la cohérence hydrographique, le renforcement des solidarités financières et territoriales et la gestion durable des équipements structurants du territoire nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités dans le domaine de l'eau* » ainsi que « *la rationalisation du nombre de syndicats, par l'extension de certains périmètres, la fusion de syndicats ou la disparition des syndicats devenus obsolètes* ».

Il ressort des entretiens conduits par la mission dans les six bassins avec les acteurs et bénéficiaires de la GEMAPI, que les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau ont, en règle générale, bien rempli les objectifs de descriptif de la répartition entre collectivités des différentes compétences en matière d'eau et parfois celui de proposition d'évolution des modalités de coopération entre territoires. En revanche, il est de façon quasi-unanime constaté et parfois regretté qu'elles n'aient pas suffisamment contribué à fixer le cadre d'organisation des compétences de l'eau et de mise en œuvre de la GEMAPI.

Deux raisons principales sont invoquées pour justifier ce constat :

- les collectivités territoriales venaient très récemment d'être confrontées à l'élaboration du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, pour lequel l'État était intervenu en dernier ressort, ces schémas s'étant fréquemment traduits par une réorganisation forte des coopérations entre collectivités qui a été vécue douloureusement sur certains territoires ;
- les SOCLE ont été élaborées en circuit fermé (du point de vue des collectivités territoriales et de leurs associations⁴⁵) par les services de l'État et les agences de bassin, avec une concertation minimale auprès des collectivités et sans prendre en compte le nécessaire temps d'appropriation progressive des compétences.

L'exercice a été effectué, dans chaque bassin, en respectant les délais impartis et en produisant des documents intéressants pour l'avenir, mais leur valeur opérationnelle est très relative. Le choix fait de ne pas avoir fait des SOCLE des documents (schémas) à vocation prescriptive voire contraignante mais des stratégies indicatives n'a pas permis de rationaliser sur l'ensemble du territoire la définition des périmètres de compétences. Les SOCLE ont été prévues comme devant être annexées, donc intégrées aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) à l'occasion de la prochaine révision de ceux-ci. Il conviendra de remettre l'ouvrage sur le métier à l'occasion de cette révision entraînant leur intégration pour faire des SOCLE, comme prévu dans l'arrêté définissant leur contenu, de vrais schémas d'organisation des compétences de l'eau. L'actualisation de ces documents devra être réalisée en étroite collaboration avec les collectivités concernées. Celle-ci devrait s'effectuer dans un contexte qui favorisera l'acceptabilité d'une démarche plus contraignante :

- le dialogue se fera ainsi dans un cadre plus équilibré avec des collectivités territoriales qui se seront déjà investies dans la compétence GEMAPI et seront mieux à même de participer à la discussion de façon éclairée ;
- sur la plupart des territoires, des solutions de gouvernance ont été trouvées, qui seront validées par le SDAGE/SOCLE. Celui-ci, en revanche permettra d'identifier les difficultés et blocages qui peuvent persister localement et de fixer une organisation cible et les moyens pour l'atteindre.
- la logique généraliste des SOCLE visant à mieux articuler l'ensemble des compétences de l'eau (petit cycle et grand cycle) reste pertinente et pourra être un des objectifs des SOCLE actualisés.

⁴⁵ Ce point a, par exemple, été mis en avant dans la réponse de la communauté d'agglomération de l'Albigeois au préfet coordonnateur de bassin.

b) Des missions d'appui technique de bassin décalées au regard des attentes et des besoins

On constate également une ambiguïté terminologique dans les missions d'appui technique de bassin (MATB), dont l'appellation ne semble pas correspondre avec la composition et les interventions de la structure (information et non appui ; contenu plus institutionnel que technique).

Les collectivités territoriales aspiraient à un appui technique et juridique pour les aider à prendre en compte la compétence GEMAPI. Cette logique semble d'ailleurs confortée par la durée de vie des missions, initialement programmées pour fonctionner jusqu'au 1^{er} janvier 2018, date de la prise de compétence effective de la compétence, puis prolongée.

Or, le bilan du fonctionnement de ces missions apparaît aujourd'hui mitigé :

- *Une instance confidentielle.* Un des premiers constats faits notamment sur la base de l'enquête conduite par l'AdCF, est la méconnaissance par les EPCI de l'existence même de ces missions (67 % déclarent ne pas les connaître ou ne pas en avoir compris l'utilité), alors qu'elles auraient dû leur être dédiées.
- *Une dynamique qui s'est essoufflée.* La mission a demandé, à l'occasion de ses visites de terrain, que soit organisée une réunion exceptionnelle de la MATB pour échanger sur la mise en œuvre de la GEMAPI. A l'exception du bassin Rhin-Meuse, cet échange n'a pu se faire, malgré un calendrier largement anticipé, les services de l'État reconnaissant ne pas être en mesure de réunir et mobiliser les acteurs concernés. L'expérience du bassin Rhin-Meuse sur ce sujet, n'en apparaît que plus exceptionnelle et mériterait d'être portée à la connaissance des acteurs de chaque bassin hydrographique, dans une logique d'échanges de bonnes pratiques.
- *Une inadéquation aux attentes des acteurs de la GEMAPI.* Alors qu'étaient attendus un appui personnalisé et des échanges de pratiques, les MATB sont apparues comme des instances institutionnelles délivrant de façon descendante une information des services de l'État sur les modalités de mise en œuvre de la loi.

Le principe de la prolongation des missions d'appui ayant été acté, il serait souhaitable de réorienter leur action autour de deux axes :

- des échanges de pratiques entre collectivités territoriales: celles-ci seraient intéressées par une instance dans laquelle seraient présentés des retours d'expérience et d'échange des bonnes pratiques ;
- Une présentation des dossiers présentant des questions juridiques ou techniques d'ordre général susceptibles d'intéresser l'ensemble des acteurs locaux. La prise en compte des besoins en matière de connaissance technique des territoires, qu'il s'agisse de la qualité des masses d'eau ou de la connaissance précise des ouvrages du territoire, peut être traitée directement entre collectivités territoriales et services de l'État concernés, sans nécessairement avoir besoin d'être évoquée au sein de la mission d'appui dédiée. Il en est de même des questions statutaires. Dans cette logique ne remonteraient à la mission d'appui que les sujets ou dossiers particuliers posant des questions de principe intéressantes pour tous, qu'elles aient ou non trouvé une réponse ;

c) Une palette d'outils à adapter pour accompagner les territoires.

Les attentes des collectivités territoriales vis-à-vis de l'Etat sont très loin d'être homogènes : si un nombre significatif d'entre elles (notamment les plus fragiles financièrement et démographiquement) aspirent au maintien d'un rôle fort de l'État, elles n'explicitent pas ses modalités et émettent des réserves dès que sont émises des propositions précises (ex : donner un caractère prescriptif à la SOCLE). Les aspirations à un positionnement plus affirmé de l'État proviennent surtout des élus historiquement engagés dans la gestion

de l'eau et des inondations qui craignent souvent que les nouvelles modalités de gouvernance de la compétence ne fassent de la GEMAPI qu'une source supplémentaire de pouvoir ou de financement pour les collectivités au détriment des enjeux de fond.

Au-delà des outils créés spécifiquement pour faciliter la mise en œuvre de la GEMAPI, l'État peut s'appuyer, pour porter et orienter cette politique, sur la mobilisation des leviers de droit commun dont il dispose pour accompagner les collectivités sur les territoires qui mériteraient d'être mis au service d'orientation plus volontaristes :

- *Moyens financiers* : par les aides des agences de l'eau et du fonds de prévention des risques naturels majeurs, l'État et ses opérateurs⁴⁶ peuvent peser sur les évolutions de la gouvernance de la GEMAPI en privilégiant les organisations respectant les logiques de bassin versant. Plusieurs représentants des collectivités territoriales ont ainsi fait valoir leurs craintes (ou leurs espoirs, selon le cas) de voir ces aides (agences de l'eau mais aussi aides attribuées dans le cadre des PAPI) être réservées à moyen ou long terme (11ème programme des agences de l'eau et/ou futur cahier des charges des PAPI) à des structures organisées institutionnellement pour répondre à cette exigence (EPAGE ou EPTB).

La mission considère, pour sa part, qu'il ne serait nullement illégitime de mobiliser ces aides financières, et de faire évoluer, en conséquence, les critères d'éligibilité, au service d'une meilleure structuration du territoire en bassins versants sans pour autant interdire à certaines collectivités territoriales de porter des projets⁴⁷. Cela permettrait de donner une vraie valeur ajoutée, au-delà de la seule labellisation, à la structuration en EPAGE et aux EPTB. Ce pourrait être aussi un moyen d'inciter certains territoires encore rétifs à se structurer pour assurer la compétence GEMAPI à évoluer si le choix était fait de ne pas donner aux futurs SOCLE un caractère prescriptif.

- *Ressources d'expertise technique* : l'État dispose d'organismes pouvant apporter une expertise technique aux collectivités (le Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (l'IRSTEA), mais également l'office national des forêts –ONF–/Restauration des terrains de montagne –RTM–). Il convient toutefois de distinguer le rôle que peuvent jouer ces organismes comme experts auprès de l'État, l'éventuel appui qu'ils peuvent apporter aux collectivités territoriales dans un contexte budgétaire contraint et les missions de contrôle. La réalisation de guides techniques adaptés est incontestablement une forme d'appui qui ne peut qu'être encouragée : à titre d'exemple, le CEREMA a publié un document d'accompagnement pour la réalisation d'études de dangers de système d'endiguement⁴⁸. En revanche, le rôle et les responsabilités des services de contrôle et de sécurité des ouvrages hydrauliques (SCSOH) des DREAL dans le travail sur les systèmes d'endiguement doivent être réaffirmés : en charge du contrôle de la pertinence et de la qualité du système, il ne leur appartient pas d'effectuer les études de danger et de proposer des niveaux de protection, rôle confié à des bureaux d'études agréés.
- *Ressources informatiques* : l'amélioration du porter à connaissance de l'État pour les systèmes d'endiguement devrait permettre d'utiliser la base de données du système d'information des ouvrages hydrauliques (SIOUH) via sa mise en ligne (échéance non connue).

⁴⁶ La mission a constaté que les agences ne s'assimilent pas nécessairement, compte tenu de leur mode de gouvernance, à un opérateur de l'État. Il n'en reste pas moins que le ministère de la transition écologique et solidaire assure la tutelle de ces organismes et doit donc être en capacité d'orienter leur rôle pour mettre en œuvre les politiques publiques dans leurs domaines de compétence. La lettre de mission du ministre aux agences signe cette tutelle.

⁴⁷ Sous réserve de ne pas faire disparaître la notion de bassin versant et garantir la coordination.

⁴⁸ Un séminaire sur le « guide d'élaboration des EDD de systèmes d'endiguement » a été organisé le 18 juin 2018 pour les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études agréés.

- *Ressources d'expertise juridique* : lors des différentes visites dans les bassins, la mission a constaté une relative faiblesse de l'appui apporté par les services des préfectures aux EPCI dans ce domaine. Certaines collectivités territoriales ont, en outre, pointé des différences d'interprétation entre services de l'État (soit en interne au département soit entre départements) sur le périmètre et les modalités de création de la compétence. De fait, pour répondre à leurs besoins, de nombreuses collectivités et syndicats ont recouru à des bureaux d'études privés dotés d'une expertise juridique forte. On peut aussi noter que la plupart des agences de l'eau ont financé, sous forme d'appel à projets ou autres, des études de gouvernance à la demande de collectivités territoriales, travaux réalisés par des bureaux d'études maintenant spécialisés, sans que les missions d'appui n'y soient particulièrement associées.

La finalisation de la foire aux questions développée par l'État devrait permettre d'harmoniser et consolider la mise en œuvre des textes relatifs à la GEMAPI, mais il serait souhaitable d'associer plus étroitement les préfectures et leurs services dédiés aux collectivités territoriales au suivi de la mise en œuvre de la GEMAPI. Celui-ci est aujourd'hui assuré quasi-exclusivement par les acteurs classiques de la gestion de l'eau (DREAL, DDT, agences de l'eau) qui ne sont pas les mieux à même de répondre aux questions de gouvernance et de statut. En effet celles-ci requièrent une expertise qui mériterait d'être confortée.

2.1.3.2.2 Prendre toutes dispositions utiles pour aboutir à la définition sur tout le territoire des collectivités territoriales en charge de la compétence

Plusieurs questions restent en suspens faisant craindre que certains territoires ne soient pas au rendez-vous. Ceux qui posent des difficultés particulières doivent être identifiés clairement par les préfets coordonnateurs de bassin, en s'appuyant sur les préfets de département. Sont concernés à ce titre :

- les territoires orphelins : on entend par là ceux qui ne relèvent pas d'une structure de coordination à l'échelle d'un bassin versant.
- les territoires dont les stratégies apparaissent peu cohérentes avec des enjeux avérés de forte ampleur à l'échelle des bassins hydrographiques et une fragilisation des dispositifs de solidarité préexistants. De nombreux territoires portent, d'ores et déjà, des actions fortes dans l'un ou dans les deux domaines, avec des périmètres qui, compte tenu de l'historique ne sont pas forcément identiques. Dans le domaine de la GEMA, les actions conduites dans le cadre de SAGE (mais aussi de syndicats de rivière) sont directement inscrites dans une logique de bassin versant, plus ou moins étendu), périmètre qui ne correspond pas (sauf hasard de la SDCI) à celui des EPCI-FP. Ceci a induit la disparition ou la fusion, en cours ou réalisées, d'un certain nombre de syndicats pré-existants sans que cela pose de difficultés majeures. Pour la prévention des inondations, l'histoire a conduit à la construction ancienne de structures porteuses de PAPI et plus récemment, en application de la directive inondation, à la définition de TRI. Les premiers sont, le plus souvent, inscrits également dans une logique de bassin versant. Les seconds sont, en revanche, en général, compte tenu de la définition même du périmètre des TRI, plus orientés sur les enjeux que sur les aléas et s'éloignent donc souvent, en termes de gouvernance, de la prise en compte complète du bassin versant. Il convient, dans un délai bref, d'identifier les territoires portant des actions pour lesquels la gouvernance existante ne respecte pas la logique du bassin versant hydrographique, de façon à rendre cohérent le portage des actions liées aux politiques de l'eau (SAGE, PAPI) avec les structures gémapiennes, notamment de coordination (EPAGE, EPTB). L'objectif est d'aller vers une double convergence, des actions financées par l'État (PAPI notamment) ou les agences de l'eau (actions portées par les SAGE, par exemple) et de la structuration des collectivités gémapiennes pour garantir le respect de la logique de bassin versant. A cet effet, et à moyen terme (renouvellement des conventions de financement au plus tard), les aides apportées par l'État ou ses opérateurs devraient être réservées aux collectivités gémapiennes ou à des structures fonctionnant par convention avec celles-ci pour garantir leur cohérence territoriale.

- les territoires marqués par l'incapacité des intervenants à coopérer pour faire émerger une gouvernance cohérente de la GEMAPI. Au-delà des « *affinités électives* » pouvant exister entre les différents acteurs⁴⁹, l'historique des relations entre les collectivités ou leur disproportion (en nombre d'habitants notamment) peut compliquer la mise en œuvre de la prise de compétence et surtout la détermination à travailler ensemble, alors même que la géographie devrait le leur imposer. Ce cas de figure peut se combiner avec le précédent. Il se rencontre notamment dans les métropoles et les communautés d'agglomération les plus importantes qui ont tendance à considérer, notamment sur la partie PI, qu'il leur appartenait, en tant qu'EPCL, de prendre la compétence sans nécessairement s'intéresser aux impacts de leurs actions sur les collectivités amont et aval. Cette posture vient fréquemment du fait que le risque inondation est plus envisagé sous le prisme de la gestion de crise qu'à travers une vision de prévention. Une attention particulière devra donc être portée à l'organisation de la gouvernance de la prévention des inondations autour des métropoles et des grandes agglomérations. Par ailleurs, les préfets devront également veiller à identifier les territoires dans lesquels des incompatibilités entre responsables de collectivités rendent difficile une gestion cohérente du territoire. Là encore, il conviendra, en cas d'impossibilité d'une solution satisfaisante techniquement d'utiliser le levier financier si nécessaire (ou réglementaire à travers la définition d'un SOCLE (S au sens de schéma et non plus de stratégie prescriptive).

L'État dispose, à cet effet, de prérogatives juridiques fortes (Cf. supra § 2.1.3.1) à travers l'article L.213-12 III⁵⁰ et IV⁵¹ du code de l'environnement qui confie au préfet de bassin la possibilité d'intervenir, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des SDAGE, pour la définition des périmètres d'EPAGE ou d'EPTB. Il est intéressant de noter qu'un nombre important des interlocuteurs rencontrés par la mission, et tout particulièrement des collectivités territoriales, souhaitent que l'État puisse jouer un rôle d'arbitre lorsque des solutions, notamment de gouvernance, n'émergent pas des concertations entre les collectivités territoriales ou ont été imposées à certains EPCL en utilisant notamment le dispositif de représentation-substitution.

⁴⁹ On peut citer, à titre d'exemple, les difficultés rencontrées entre la ville d'Avignon et le Grand Avignon, détenteur de la compétence de par la loi.

⁵⁰ Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L.212-1 du présent code, le préfet coordonnateur de bassin détermine le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau. En l'absence de proposition émise dans un délai de deux ans à compter de l'approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le préfet coordonnateur de bassin engage, dans le cadre du IV, la procédure de création d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau sur le bassin, le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins hydrographiques qui le justifie. »

⁵¹ En tenant compte de critères fixés par le décret en Conseil d'Etat prévu au VIII du présent article, notamment de la nécessité pour l'établissement public territorial de bassin de disposer des services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique nécessaire pour la réalisation des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7, le périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin ou de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est délimité par arrêté du préfet coordonnateur de bassin :

1° Soit à la demande des collectivités territoriales après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, après avis des commissions locales de l'eau ;

2° Soit à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, des commissions locales de l'eau concernées. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de quatre mois.

Cet arrêté dresse la liste des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, en application du I bis de l'article L. 211-7, intéressés.

A compter de la notification de cet arrêté, l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressé dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouvel établissement public. A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

Recommandation n°1 : Aider à structurer cette nouvelle compétence dans les territoires où une solution consensuelle et adaptée aux enjeux n'a pu être trouvée.

Cela suppose notamment :

- De faire remonter les situations à problèmes (par exemple : système d'endiguement existant sans gouvernance définie, compétence GEMAPI ne prenant pas suffisamment en compte la logique de bassin versant, etc.) qui ont vocation à intégrer le schéma d'organisation local des compétences de l'eau à élaborer dans le cadre (au plus tard) du futur SDAGE.
- Dans les territoires où la concertation entre les collectivités territoriales ne permet pas d'obtenir des solutions satisfaisantes de gouvernance, notamment au regard du respect de la cohérence hydrographique, le préfet de bassin, après avoir recherché le consensus, arbitrera la définition du périmètre d'EPAGE ou d'EPTB, en application du code de l'environnement.
- A l'occasion de l'intégration des SOCLE dans les SDAGE à leur prochaine révision, passer d'une stratégie à un schéma d'organisation des compétences de l'eau, élaboré en concertation avec les collectivités territoriales.
- De réorienter les missions d'appui vers la constitution d'un lieu, piloté par l'État, d'échanges de bonnes pratiques - entre État et collectivités territoriales ; entre collectivités territoriales - et de construction d'une doctrine partagée sur la mise en œuvre de la GEMAPI.

2.2 La mise en œuvre de la GEMAPI doit faire l'objet d'un meilleur suivi

L'évaluation de la mise en œuvre de la GEMAPI est complexifiée par l'absence d'un outil homogène de suivi au niveau national permettant d'apprécier le rythme et les modalités d'avancement de la prise de compétence par les EPCI. Les enquêtes initiées par les grandes associations d'élus et les recueils de bonnes pratiques rassemblées par diverses structures d'appui ne compensent qu'imparfaitement ce déficit.

2.2.1 Des informations plus qualitatives que quantitatives au niveau national

Au niveau national, deux types de ressources sont mobilisables par l'État : des bases de données quantitatives et des outils de suivi plus qualitatifs.

2.2.1.1 Les limites des bases de données au niveau national

Les bases de données nationales sur l'intercommunalité et sur les ouvrages hydrauliques ne permettent pas d'avoir une vision globale des enjeux de la GEMAPI.

- d) la base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC⁵²) du ministère de l'intérieur (DGCL) recense les compétences exercées par les EPCI. Elle n'apporte pas d'éclairage utile et exploitable pour une évaluation de la compétence GEMAPI et ne permet pas d'appréhender les modalités concrètes de son exercice qui renvoient aux intentions des EPCI.
- e) le système d'information des ouvrages hydrauliques (SIOUH) qui recense et décrit les ouvrages existants n'apporte des informations que sur une partie de la GEMAPI. Il n'est, en outre, pas accessible à l'ensemble des acteurs intéressés.

⁵² <https://www.banatic.interieur.gouv.fr>

Le ministère des finances et des comptes public (DGFIP) dispose de l'ensemble des informations relatives à la mise en œuvre de la taxe GEMAPI par les EPCI (ceux qui l'ont institué, le montant des recettes prévu, etc.). Pour autant, ces données ne font pas l'objet d'une exploitation particulière au-delà du recensement de ces informations.

2.2.1.2 Des enquêtes nationales qualitatives peu structurées

Les préfets de bassin ont été invités, par courriel du 4 avril 2017 (DGCL/DGPR), à organiser une première remontée d'informations autour de trois axes :

- l'état des lieux de l'anticipation de la prise de compétence GEMAPI par les acteurs locaux ;
- les modalités de financement de la compétence ;
- l'anticipation de la prise en compte des ouvrages de prévention des inondations par les EPCI.

L'objectif n'était toutefois pas de dresser un bilan détaillé de la mise en œuvre de la GEMAPI mais de connaître les principales avancées et difficultés rencontrées dans les différents bassins. Cette enquête a fait l'objet d'une synthèse dont les conclusions n'ont pas été publiées.

La foire aux questions (FAQ) sur la GEMAPI mise en œuvre conjointement par la DGPR, la DEB⁵³ et la DGCL a été accueillie très favorablement tant par les services déconcentrés de l'État, que par les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux, même si beaucoup regrettent sa mise en ligne tardive (qui les a parfois contraints à solliciter des expertises juridiques onéreuses) et son insuffisante réactivité.

2.2.1.3 La richesse des données disponibles au niveau territorial n'est pas exploitée au niveau national

La mission a pu constater, à l'occasion des visites de terrain, la diversité des ressources disponibles sur la mise en œuvre de la GEMAPI dans les services déconcentrés de l'État (DREAL, mais aussi et surtout DDT) et dans les agences de l'eau.

Encadré n°23

Par exemple, la DREAL du bassin Loire-Bretagne a pris l'initiative, pour répondre aux interrogations de la mission, de transmettre un questionnaire aux DDTM pour apporter des éléments qualitatifs et quantitatifs simples sur l'avancement de la démarche. Cette enquête a suscité un réel intérêt (21 réponses sur les 36 départements de Loire-Bretagne) et révèle la richesse des informations disponibles, notamment sur la structuration des territoires (périmètres retenus), la prise en charge de la compétence (nombre d'EPCI ayant anticipé le transfert, modalités de gestion retenues), le financement de la mise en œuvre de la compétence (institution de la taxe GEMAPI).

Toutes les DREAL de bassin ont mis en place des outils de suivi qui leurs sont propres mais recouvrent des thèmes communs à tous les territoires. Les agences de l'eau, par le financement des études de gouvernance (état des lieux des maîtrises d'ouvrage en cours, adaptation de la gouvernance en place à la gestion de l'eau, pistes d'actions pour améliorer la gestion du grand cycle de l'eau) disposent d'une bonne connaissance de l'organisation territoriale autour de la GEMAPI.

Les données sont donc nombreuses mais l'éclatement des outils de suivi ne favorise ni la rationalisation, ni la cohérence de l'action publique.

⁵³ Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire

2.2.2 Des associations représentatives des collectivités inégalement investies

La GEMAPI représente un enjeu de niveau différent pour chaque type de collectivité, ce qui explique qu'elles se soient plus ou moins investies dans la mise en place d'outils de suivi de sa mise en œuvre.

2.2.2.1 L'enquête de l'assemblée des communautés de France auprès des EPCI donne un premier état général de la prise de compétence GEMAPI

L'assemblée des communautés de France (AdCF) a initié la première étude globale sur la mise en œuvre des nouvelles missions qui leur ont été confiées⁵⁴.

Le questionnaire long et détaillé (50 questions) a reçu un taux de réponse significatif, notamment supérieur à celui obtenu habituellement dans ce type d'enquête (460 intercommunalités sur les 1264 concernées ont répondu, soit un tiers).

Cette enquête permet d'apprécier la dynamique en cours sur les territoires à travers un certain nombre de questions générales sur l'état d'avancement de la prise de compétence, la démarche retenue, les organisations privilégiées, le financement de la compétence, l'appui apporté par les services de l'État et les principales questions toujours en cours.

Elle ne constitue toutefois pas un outil de suivi permanent des modalités de mise en œuvre de la compétence, l'AdCF envisageant seulement de renouveler l'exercice à la fin de la période transitoire (2020). Par ailleurs, son caractère globalisant et général ne permet pas d'appréhender les modalités de prise en charge de la compétence par type d'EPCI (statut et taille) et par territoire. Il est, à cet égard, significatif de constater que sur les 460 intercommunalités on relève que 76 % de communautés de communes ont répondu mais seulement 21% des communautés d'agglomération et 3 % des communautés urbaines et métropoles. Par ailleurs les spécificités propres aux différents territoires ne sont pas appréhendées. Le périmètre pertinent pour mener à bien une analyse territoriale mériterait d'ailleurs d'être mieux défini au regard des objectifs fixés par le législateur, entre le bassin manifestement beaucoup trop vaste et l'intercommunalité qui renvoie à des configurations très variables.

Cette enquête n'en constitue pas moins la seule étude d'ensemble effectuée auprès des EPCI suite à la mise en œuvre de la GEMAPI et sera à ce titre, mobilisée dans le cadre du présent rapport.

2.2.2.2 Les départements sont attentifs à revendiquer leur pleine légitimité pour pérenniser leur intervention dans le domaine de l'eau

L'assemblée des départements de France (ADF) a souhaité adosser ses analyses relatives à la compétence GEMAPI sur un questionnaire adressé à l'ensemble des départements sur leurs interventions actuelles dans le domaine de la GEMAPI (gestion des milieux aquatiques, prévention des inondations, gestion des ouvrages, assistance technique) et sur les perspectives d'évolution. 31 Départements ont répondu à l'enquête relative aux conséquences du transfert de compétence GEMAPI mais la plupart des données chiffrées (notamment celles relatives aux données physiques et budgétaires) ne sont pas exploitables et les éléments prospectifs, très attendus, sont peu renseignés. Cette contribution est surtout intéressante pour identifier la perception par les départements des assouplissements apportés par la loi Fesneau et leurs principales attentes.

⁵⁴ Note de l'AdCF du 13/04/2018 « GEMAPI : où en sont les territoires en matière de gouvernance, financement, méthode de travail ? » et Intercommunalités, avril 2018, n°229, « GEMAPI : les communautés s'organisent ».

2.2.2.3 Des régions dont l'hétérogénéité des positions rend difficile et peu pertinent un suivi global de la mise en œuvre de la GEMAPI

L'association des régions de France (ARF) n'a pas initié d'enquête spécifique sur la mise en œuvre de la GEMAPI auprès des régions. Elle a relayé auprès de celles-ci le questionnaire de la mission. Neuf d'entre elles ont répondu.

Il ressort des réponses et des éléments recueillis pas ailleurs par la mission que la GEMAPI représente un enjeu dont l'importance est très diversement appréciée d'une région à l'autre. Les positions apparaissent très contrastées entre les régions fortement engagées sur le sujet et qui souhaitent pérenniser leurs interventions et celles qui s'interrogent sur la poursuite de leurs interventions.

2.2.3 Des structures d'appui qui s'attachent à faire remonter des bonnes pratiques

De nombreuses structures privées ou publiques se sont positionnées en appui de la mise en œuvre de la GEMAPI. Elles ont répondu aux besoins de compréhension et d'accompagnement dans la mise en œuvre d'une compétence nouvelle, reposant sur une réglementation complexe et évolutive et génératrice de nombreuses questions juridiques et pratiques. Ces questions ont émergé au fur et à mesure des évolutions et de la prise de conscience d'une difficulté particulière, par tel ou tel organisme et les services de l'État tant au niveau central que territorial.

Au-delà des nombreux colloques et séminaires consacrés à ce sujet qui ont suscité un fort intérêt, plusieurs structures sollicitées pour accompagner les EPCI ou les syndicats ont analysé et mis en valeur un certain nombre de bonnes pratiques tirées de leur expérience de terrain⁵⁵.

Ces initiatives ont le mérite de souligner les nombreuses possibilités ouvertes par la loi aux acteurs locaux et la créativité dont ont fait preuve les territoires pour concilier contraintes réglementaire et besoins locaux, mais ne sauraient évidemment se substituer à un bilan global de la GEMAPI.

2.2.4 Vers un suivi harmonisé, régulier et simplifié au niveau national

Le ministère de la transition écologique et solidaire (DEB-DGPR) a récemment confié au centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) le pilotage de la réalisation d'un bilan de la prise de compétence GEMAPI au niveau national. Le CEREMA a sollicité les DREAL pour faire le point sur les données disponibles dans les différents bassins et proposer une méthode permettant de réaliser cet état des lieux.

La mission appelle l'attention sur trois points :

- la nécessité d'identifier précisément les besoins des administrations centrales pour assurer le suivi de la GEMAPI : la collation et l'harmonisation de l'ensemble des données disponibles dans les services déconcentrés de l'État sur la GEMAPI ne saurait être un objectif en soi. Les informations dont ont besoin la DGCL, la DGPR ou la DEB sont nécessairement plus limitées que celles dont doivent disposer les DREAL de bassin s'agissant d'une compétence décentralisée. Il conviendra donc de s'attacher à identifier les quelques indicateurs pertinents pour s'assurer que les objectifs fixés par le législateur sont satisfaits, en veillant à ne pas mettre en place un outil dont l'alimentation et l'analyse mobiliseront fortement et inutilement services déconcentrés et bureaux d'administration centrale.

⁵⁵ Par exemple le travail mené par Territoires Conseils (Caisse des Dépôts) et l'Union Nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement, dont les guides et séminaires permettent d'illustrer par des cas concrets présentés par les acteurs eux-mêmes la diversité des réponses apportées par les territoires aux enjeux de la GEMAPI.

- cette démarche ne doit pas se limiter aux DREAL de bassin mais impliquer l'ensemble des administrations concernées et notamment les préfetures de département et de région dans le suivi de la GEMAPI (suivi des statuts, suivi des politiques régionales) et les DRFIP (taxe GEMAPI).
- le bilan doit permettre d'identifier les situations à problèmes (par exemple : système d'endiguement existant sans gouvernance définie, compétence GEMAPI ne prenant pas suffisamment en compte la logique de bassin versant, etc.) qui ont vocation à intégrer le schéma d'organisation local des compétences de l'eau à élaborer dans le cadre (au plus tard) du futur SDAGE.

Au surplus, deux sujets importants souffrent encore d'un suivi insuffisant :

- *la mise en œuvre de la taxe GEMAPI* : les DRFIP, qui mettent en œuvre le recouvrement de la taxe, disposent des informations permettant de calculer le montant de celle-ci par habitant ou entreprise dans chaque département. Ces données sont consolidées au niveau national par la DGFIP mais pas ou peu exploitées par les services déconcentrés de l'État.
- *l'évolution de l'intervention des départements* (connues au niveau des DDT mais pas véritablement synthétisées au niveau des bassins) et des *régions* (suivi inégalement assuré par les DREAL) est peu ou mal connue tant au niveau des services déconcentrés de l'État que dans les associations de collectivités (ADF, ARF).

Il apparaît nécessaire d'assurer un meilleur suivi des moyens mobilisés par les grandes collectivités pour accompagner la GEMAPI et anticiper des évolutions possibles qui pourraient être préjudiciables à l'exercice de la compétence. A cet effet, il serait utile que :

- les agences de l'eau (pour la GEMA), qui instruisent les dossiers d'aide et doivent à ce titre être informées des aides départementales aux projets, les DREAL (pour la Prévention des inondations) mais aussi les DDT et les préfetures pour l'assistance technique et le suivi des délibérations des départements/Régions dans ce domaine pour en cerner les enjeux et les conséquences prévisibles, structurent un observatoire précis de ces évolutions et en fasse un bilan annuel exhaustif et consolidable au niveau national ;
- des analyses soient poursuivies pour identifier précisément la part des budgets régionaux et départementaux dédiée à ces politiques en prévision mais aussi en exécution, l'objectif étant notamment de mieux apprécier la nature des dépenses réelles ;
- ces éléments soient débattus annuellement au sein des comités de bassin et qu'une synthèse nationale en soit examinée au comité national de l'eau.

La mise en œuvre de la GEMAPI doit faire l'objet d'un meilleur suivi au niveau national

Recommandation n°2 : Organiser de façon transparente et partagée le suivi de la mise en œuvre de la GEMAPI

Cela suppose notamment :

- D'identifier les indicateurs pertinents pour s'assurer que les objectifs fixés par le législateur sont satisfaits, en veillant à ne pas mettre en place un outil dont l'alimentation et l'analyse mobiliseront fortement et inutilement les services déconcentrés et les bureaux d'administration centrale.
- D'impliquer dans le suivi de la GEMAPI l'ensemble des administrations concernées et notamment les préfetures (de département et de région) et les directions régionales des finances publiques (DRFIP) qui disposent d'informations encore insuffisamment exploitées.

- D'assurer un meilleur suivi des moyens mobilisés par les grandes collectivités (et notamment les Départements) pour accompagner la GEMAPI et anticiper des évolutions possibles qui pourraient être préjudiciables à l'exercice de la compétence en créant un observatoire dédié à la GEMAPI animé par les agences de l'eau et les DREAL.
- D'organiser un débat annuel au sein des comités de bassin sur la mise en œuvre de la GEMAPI dont les conclusions feront l'objet d'une synthèse examinée au comité national de l'eau.

3 CINQ PROBLEMATIQUES SPECIFIQUES JUSTIFIENT UNE ATTENTION PARTICULIERE

Conformément à la lettre de mission, cinq problématiques ont fait l'objet d'une attention particulière, qui ont pour point commun d'interroger la pertinence du périmètre retenu pour la GEMAPI, la prise en compte de la nécessaire solidarité et la responsabilité de l'État.

3.1 Le transfert des digues domaniales requiert un dialogue renforcé entre l'État et les EPCI

Des préoccupations fortes ont été identifiées par la mission au cours de ses visites de terrain :

3.1.1 La définition des systèmes d'endiguement mériterait d'être précisée

L'attention de la mission a été attirée sur un certain nombre de cas particuliers auxquels les dispositions actuelles régissant la définition des systèmes d'endiguement n'apportent que des réponses partielles.

Il en est ainsi, tout d'abord, des modalités d'intégration des « digues » constituées par des remblais d'infrastructures dont le nombre et le rôle précis n'est pas toujours connu. En effet, si la vocation première de ces ouvrages n'est pas la protection des inondations, il est fréquent qu'ils y participent, à un degré plus ou moins important et il appartient à l'entité gémapienne d'indiquer si elle souhaite prendre en compte ce type d'ouvrage dans son système d'endiguement. Les textes prévoient une gestion conjointe par le responsable de l'infrastructure et par l'entité gémapienne. Actuellement, à la connaissance de la mission, il n'existe pas de doctrine générale sur les modalités de prise en compte de ces ouvrages dans le système d'endiguement ou sur les types de convention de gestion qui pourraient être établies. La mise en œuvre des solutions pertinentes est, de fait, laissée aux territoires alors même qu'une partie de ces infrastructures relèvent de l'État (routes nationales, par exemple), ou d'opérateurs sous tutelle du ministère (remblais ferroviaires notamment).

Un travail national mériterait d'être conduit entre la DGPR et les principaux services et opérateurs de l'État concernés, en lien avec la DGITM, pour définir rapidement, des règles générales de travail et une convention-type. Il sera sans doute utile d'associer les missions d'appui technique de bassin à ces réflexions car elles ont identifié des exemples concrets utiles à la consolidation d'une doctrine sur ces sujets et auront vocation à diffuser aux EPCI les résultats de ces travaux. Les règles ainsi définies pourraient ensuite être applicables, ou au moins servir de base de référence pour les infrastructures gérées par d'autres opérateurs⁵⁶. En particulier, les départements, au titre de leur rôle de gestionnaire des routes départementales sont encore plus concernés que l'État par ces problématiques et ont, pour certains, engagé des discussions avec des autorités gémapiennes. Ils pourraient, via l'ADF, être associés à ces travaux pour mettre en valeur d'éventuelles bonnes pratiques de gestion partagée ou de transfert déjà mises en œuvre.

Les difficultés sont similaires pour certains ouvrages gérés par voie navigable de France (VNF) qui pourraient être intégrés à des systèmes d'endiguement. VNF n'a pas la mission de gérer des ouvrages de protection contre les crues. En revanche, ces ouvrages gérés par VNF pour ses besoins propres peuvent avoir une fonction accessoire de protection contre les crues⁵⁷. Si la collectivité en charge de la GEMAPI souhaite les intégrer dans son système d'endiguement, ils devront être mis à sa disposition dans le cadre d'une convention ad hoc. Celle-ci devra préciser, notamment, les modalités de réalisation et de

⁵⁶ il sera peut être nécessaire de distinguer, d'une part, les ouvrages à finalité première de digues (sur lesquels sont venus se superposer des infrastructures) et, d'autre part, les remblais destinés à mettre hors d'eau une infrastructure et considérés par les tiers comme une digue, alors que ce n'est pas leur finalité initiale.

⁵⁷ Pour les quelques ouvrages qui n'ont qu'une fonction de protection contre les crues donc pas de fonction de retenue d'eau pour le canal, une demande de transfert à la collectivité ou sortie du DPF devra être réalisée

financement d'aménagements particuliers destinés à améliorer la protection contre les crues⁵⁸. De la même façon VNF pourra conduire, à la demande des collectivités territoriales et sous des conditions de financement à définir, des actions pour une meilleure gestion de la crue.

Enfin VNF doit s'assurer, en liaison étroite avec les EPCI, que ses ouvrages et opérations n'accroissent pas le risque d'inondation⁵⁹. L'enjeu est important pour VNF en termes juridique et financier.

3.1.2 La qualité des ouvrages⁶⁰

La première inquiétude des EPCI-FP est celle de la qualité technique des ouvrages mis à disposition et de leur calendrier d'avancement des travaux compte tenu des échéances issues du décret digues. Comment l'État va-t-il pouvoir les réaliser sur les ouvrages existants ? Le plafonnement à hauteur de 15 M€ annuels du budget consacré par le fonds de prévention des risques naturels majeurs pour ces ouvrages pendant la période transitoire fait craindre une insuffisance au regard des travaux nécessaires. Les décisions récentes de déplafonnement du Fond répondent pour partie à cette interrogation, mais ne permettront évidemment pas de répondre à l'ensemble des préoccupations et attentes des EPCI-FP concernés. Des méthodes permettant de travailler en confiance avec les EPCI-FP doivent être instaurées ou confortées. À cette fin, l'État doit mettre en place, au niveau de chaque délégation de bassin, un dispositif d'information régulière de chacune des collectivités gémapiennes sur l'avancement de la mise en conformité des systèmes d'endiguement qui la concerne, tant sur les aspects techniques que réglementaires :

- état des lieux initial avec recensement de l'ensemble des systèmes d'endiguement concernés et situation technique et réglementaire,
- travaux envisagés selon une programmation définie clairement et modalités de financement,
- l'avancement des travaux en fonction des échéances du décret digues (réalisation de l'étude de dangers, prévisionnel des arrêtés d'autorisation, suivi des échéances).

Quand un tel dispositif (ou un dispositif fonctionnellement équivalent) n'est pas déjà opérationnel, il convient de le mettre en œuvre dès le début 2019 au plus tard. Par ailleurs, un compte-rendu semestriel au préfet de bassin par la mission d'appui technique de bassin semble utile, compte tenu des délais.

3.1.3 Le niveau de protection

Une meilleure transparence sur les travaux engagés n'aura toutefois de réelle efficacité que si l'État et la collectivité gémapienne sont en accord sur le niveau de protection souhaité par le gestionnaire GEMAPI. En effet, l'article R.562-13 du Code de l'environnement prévoit que « *le système d'endiguement est défini par l'établissement public de coopération intercommunale compétence eu égard au niveau de protection, qu'il détermine dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens* ». La question qui semble actuellement rester pendante est celle du niveau de protection assuré par le système d'endiguement mis à disposition par l'État une fois les travaux de mise en conformité effectués. Parmi les éléments d'information à fournir aux collectivités gémapiennes – en concertation avec celles-ci –, dans le dispositif évoqué ci-dessus, figure le niveau de protection permis par le système d'endiguement mis à disposition de façon à vérifier la cohérence avec celui souhaité par la collectivité. Ce point est d'autant plus crucial qu'il sera, dans certains cas, délicat de définir le niveau de protection assuré par l'existant et que les études de danger auront vraisemblablement tendance à le sous-estimer, sans qu'il soit prévu, actuellement, de

⁵⁸ VNF reste en revanche pleinement responsable des berges des canaux qui, en assurant la tenue des biefs, assurent une fonction de barrage et relèvent à ce titre de la réglementation correspondante.

⁵⁹ Mise à disposition de données, formalisation des méthodes d'exploitation, participation aux réflexions sur la gestion de crise, contribution aux études des EPTB et travaux si nécessaire sur les ouvrages.

⁶⁰ Digues domaniales

dispositif de médiation et de conciliation en cas de divergences entre l'appréciation portée par l'État et celle de la collectivité. On pourrait imaginer un dispositif de tierce expertise, à l'image de ce qui se pratique dans le domaine des risques technologiques, mais il resterait à définir ses modalités exactes de mise en œuvre y compris l'acceptation préalable de ses conclusions par les différentes parties prenantes.

3.1.4 La répartition des responsabilités

Une autre inquiétude exprimée par les EPCI-FP est celle de l'imputabilité de la responsabilité concernant les digues qui ne sont pas aux normes à l'échéance du 28 janvier 2024, compte tenu notamment de la brièveté des délais qui conjuguent la réalisation des travaux et la constitution des dossiers réglementaires. La mise à disposition est effective au 28 janvier 2024 selon la loi quel que soit l'état du système d'endiguement. Qui sera responsable en cas d'incidents ou d'accidents postérieurs à cette date ? La réponse actuelle est que la juridiction administrative tranchera, si le cas se présente, ce qui n'est bien évidemment pas satisfaisant pour l'ensemble des parties prenantes et tout particulièrement pour les collectivités qui seront en charge de la gestion lors de la survenue de l'incident ou accident. L'État essaie de mettre tout en œuvre, tant techniquement que budgétairement, pour que cette situation ne se présente pas et que la mise à disposition se fasse à partir de systèmes d'endiguement adaptés. Une première réponse, minimale, réside dans la pérennisation de l'appui par le FPRNM au-delà de la mise à disposition et cela dans les mêmes conditions financières que celles dont bénéficie l'État, de façon à permettre aux collectivités de mener à bien les travaux engagés dans des conditions financières acceptables. Mais cela ne résout pas la question de la responsabilité après mise à disposition. Une solution pourrait consister en la mise en place, tout en maintenant les délais de mise à disposition, d'une soule correspondant aux moyens nécessaires. L'État apporterait le financement à la collectivité, sous plafond de dépense, au fur et à mesure de la réalisation effective des travaux.

3.1.5 Le statut des ouvrages

Nombreux sont les EPCI-FP qui s'interrogent sur leur capacité à respecter l'obligation de moyens qui leur incombe en vue d'assurer l'exploitation et l'entretien des ouvrages dans les règles de l'art, conformément aux dispositions législatives et réglementaires, condition sine qua non pour que leur responsabilité soit exonérée à raison de dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir⁶¹. Cet aspect est surtout sensible dans les secteurs où l'État assurait cette gestion historiquement. Il a notamment été au cœur des échanges de la mission avec les EPCI-FP du bassin de la Loire. La rencontre avec un certain nombre d'EPCI-FP de la Loire moyenne (métropole d'Orléans, communauté de commune du Val d'Amboise, communauté de communes d'Authion, communauté d'agglomération de Blois, communauté d'agglomération d'Angers, communauté d'agglomération de Tours, Saumur Val de Loire, communauté de communes du grand Chambord) a fait apparaître de nombreuses inquiétudes sur l'état des digues transférées par l'État et sur la capacité des collectivités gémapiennes à assurer leur rôle sur des digues importantes alors même que leur visibilité est très partielle sur les coûts de fonctionnement (personnel/matériel) et d'investissement issus de ces nouvelles responsabilités (audits sur les digues considérés comme insuffisants).

⁶¹ En application de l'article L562-8-1 du Code de l'environnement.

Encadré n°24 : L'entretien courant des digues de la Loire

Les moyens humains

On peut estimer, en première approche, que les effectifs nécessaires à la gestion des digues domaniales sur la Loire moyenne représentent quelques dizaines d'équivalents temps plein auxquels il faut rajouter les effectifs consacrés aux missions de maîtrise d'ouvrage et éventuellement à une maîtrise d'œuvre intégrée pour les travaux de confortement ainsi que ceux nécessaires pour la gestion administrative relative à ces missions. L'État dispose, avec la DREAL Centre Val de Loire d'un maître d'œuvre agréé intégré à ses services. Globalement en s'en tenant aux trois grands gestionnaires actuels (Symadrem 25 agents, 250 km AD Isère+Symbhi 10+7 agents 220 km, et État pour les digues domaniales de la Loire) un ratio de 1 agent pour assurer l'exploitation, la surveillance et l'ingénierie de 10 km de digues paraît cohérent. Sur la base d'un ratio de 50 k€ / ETP, le coût annuel en personnel d'entretien, d'exploitation et de gestion des digues est donc équivalent à 5 000€/km.

Dans la Nièvre et l'Allier, l'équipe d'entretien, basée au centre d'exploitation de Saint-Satur (18), est chargée des travaux de fauchage. Cette équipe est composée de deux chefs d'équipe et de 6 agents d'entretien. 7 agents devraient partir à la retraite d'ici 2024 ce qui posera la question de la pérennisation de l'expertise (A noter toutefois : des profils similaires existent à l'EPL et dans les départements).

Les moyens financiers

La part de dépenses de fonctionnement hors personnel (achat de matériel, frais de gestion, prestations externalisées) s'élève, selon les sources entre 2 000 et 3 500€/km pour les digues de l'axe de la Loire moyenne.

Dans la Nièvre-Allier, le parc matériel est composé de trois tracteurs, une tondeuse autoportée, 2 fourgons, 4 débroussailleuses. 165 hectares ont été fauchés en 2017 pour un coût d'entretien estimé à 35 000 euros.

Les élus dénoncent l'inégalité territoriale qui résultera de ce décalage de ressources : « *les agglomérations auront les moyens de protéger leurs habitants, les zones rurales auront le droit d'être noyées faute de moyens voire deviendront des zones de crues qui protégeront les villes. Merci l'État régalien !* »⁶².

Cette problématique concerne, plus généralement tous les EPCI-FP récupérant en gestion un linéaire de digues sans commune mesure avec leur capacité financière et les compétences techniques mobilisables⁶³. Il est évident que dans ce cas de figure, seule une mutualisation à une échelle géographique pertinente permettant de réunir des équipes techniques et une capacité financière adaptée est en mesure de résoudre la difficulté. Les dispositions législatives et réglementaires le permettent à travers la création d'EPAGE ou d'EPTB et devront être mise en œuvre pour ce faire. La levée de cette inquiétude dépend donc essentiellement de la capacité des collectivités en charge de la compétence de se doter de l'organisation idoine.

Un certain nombre de collectivités ont mis l'accent sur l'incohérence à avoir dissocié propriété et gestion des ouvrages : les EPCI-FP seront en charge de l'entretien des digues mais ne percevront pas les éventuelles recettes liées à l'occupation du domaine public (ex : jardins des riverains, activités de loisirs : canoé...) et devront même demander l'autorisation de l'État pour créer plage ou aires de loisirs sur des zones dont ils assurent l'entretien.

3.2 La gestion des grands fleuves nécessite une gouvernance spécifique

La notion de grands fleuves n'étant pas définie précisément, il sera considéré qu'elle s'applique aux cinq fleuves au linéaire le plus important sur le territoire métropolitain (Loire, Seine, Rhône, Garonne, Meuse) auxquels on ajoutera le Rhin. Le présent rapport s'attachera à esquisser des problématiques de gestion communes à l'ensemble des grands fleuves avant de développer des propositions spécifiques concernant la mise en œuvre de la GEMAPI sur la Loire moyenne qui suscite de légitimes inquiétudes.

⁶² Bulletin municipal de Cuffy et Cours-les-Barres d'avril 2018

⁶³ L'EP Loire a indiqué à la mission que, pour des digues de classe A ou B, il fallait prévoir un budget annuel de fonctionnement (entretien, surveillance, etc..) d'environ 9K€ par kilomètre de digues.

3.2.1 La gestion des grands fleuves

La principale question commune à tous les grands fleuves relève de la gouvernance de leur linéaire au regard de la multiplicité des acteurs susceptibles d'intervenir dans la gestion, compte tenu du choix qui a été fait de confier la compétence aux EPCI-FP. La prise en compte des estuaires peut également, dans ce cadre, s'avérer utile.

En règle générale, les différentes stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) arrêtées par les préfets de bassin n'abordent pas explicitement la problématique de l'organisation GEMAPI à construire pour les grands fleuves et se contentent de rappeler une double injonction, qui peut parfois se révéler contradictoire :

- veiller à la cohérence hydrographique des organisations choisies,
- conserver une certaine proximité des lieux de décision.

Parmi les différents EPTB identifiés pour structurer les bassins prioritaires, aucune proposition ne vise à créer ou faire évoluer un EPTB pour couvrir l'ensemble du linéaire d'un grand fleuve (à l'exception notable de l'établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents (EPAMA), celui-ci étant pré-existant à la structuration de la compétence GEMAPI). Toutefois, plusieurs des évolutions constatées vont dans le sens d'une couverture élargie respectueuse des partenariats existants et hydrographiquement cohérente.

Ainsi, en Adour-Garonne sont proposés deux EPTB, *Tarn-Aveyron* et *Garonne-Ariège et rivières de Gascogne*, ce dernier couvrant quasiment les trois-quarts du linéaire de l'axe Garonne et l'ensemble de ses affluents sud, alors que l'EPTB *Tarn-Aveyron* intervient sur les principaux bassins versants des affluents nord du fleuve (à l'exception du Lot). En Loire-Bretagne, l'axe Loire moyenne est cité. En Seine-Normandie, la SOCLE identifie comme territoires prioritaires au titre du *schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux* (SDAGE) et du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour la mise en place d'une coordination dans le cadre de la GEMAPI, la Seine et ses affluents en distinguant trois territoires : axe Seine à l'aval de la confluence avec l'Oise⁶⁴, le bassin de l'Oise et l'Aisne ainsi que le bassin de la Seine en amont de la confluence avec l'Oise⁶⁵.

Il reste à concrétiser ces intentions et à organiser, lorsque les structures existantes ou en création ne couvrent pas la totalité des bassins versants, les relations entre elles, par conventionnement. Il n'apparaît pas pertinent de mettre en place, lorsqu'il n'existera qu'une structuration partielle, un super-EPTB qui assurerait un rôle de coordination. Le préfet de bassin pourrait assurer ce rôle de coordination, en réunissant, par exemple, une conférence annuelle inter-EPTB.

Par ailleurs, la SOCLE Seine-Normandie indique que les estuaires constituent des milieux pour lesquels les actions opérationnelles relatives à la GEMAPI, et notamment la gestion des milieux aquatiques, doivent être appréhendées conjointement à l'échelle de l'estuaire. On peut noter que, pour la Garonne, un EPTB spécifique, le syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST) a été créé pour traiter les thématiques estuariennes. Ce modèle pourrait être reproduit pour les autres grands fleuves métropolitains débouchant sur les côtes (Loire, Seine et Rhône).

⁶⁴ En précisant que l'organisation des missions relatives à la GEMAPI sur cet axe devra être articulé avec les enjeux spécifiques des affluents de la Seine (ruissellement et apports sédimentaires à l'échelle du bassin versant).

⁶⁵ Notamment pour intégrer la spécificité liée à la présence des quatre grands barrages réservoirs qui modifient les profils annuels de débit de la Marne, de l'Aube, de l'Yonne et de la Seine.

3.2.2 Le cas particulier de la Loire

La Loire présente deux spécificités par rapport aux autres grands fleuves : l'existence depuis plus de trente ans du plan *Loire grandeur nature* et la présence d'un linéaire important de digues domaniales (550 km) gérées par l'État, ouvrages de protection essentiels pour les inondations. Le plan *Loire grandeur nature* a été décidé en 1994 en réponse aux conflits des années 80 autour des projets de barrages destinés à lutter contre les inondations. Il s'agit d'un plan d'aménagement global qui vise à concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique. L'actuel plan *Loire IV* (2014/2020) s'inscrit à la fois dans la continuité des plans précédents et dans une stratégie de long terme (2035) pour le bassin autour de quatre enjeux prioritaires :

- réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires ;
- retrouver un fonctionnement plus naturel des milieux aquatiques ;
- développer, valoriser et partager la connaissance sur le bassin ;
- valoriser les atouts du patrimoine.

3.2.2.1 La mise en œuvre de la GEMAPI sur le territoire de la Loire suscite aujourd'hui plusieurs inquiétudes

La mise en œuvre de la GEMAPI dans le territoire de la Loire concentre diverses difficultés qui appellent un repositionnement du rôle de l'EPTB.

1) La pérennisation des financements pour la remise en état des digues domaniales

La mise en œuvre du plan Loire est financée dans le cadre d'un contrat de plan interrégional État-Région (CPIER) doté de 228 M€⁶⁶. Pour les travaux de protection vis-à-vis des inondations, le CPIER Loire a prévu que soient investis environ 63 M€ sur les digues avec une priorité donnée aux travaux les plus déterminants pour préserver ou accroître les niveaux de sûreté dans les secteurs présentant les plus forts enjeux, notamment les territoires à risque important d'inondation (TRI).

L'équilibre du plan Loire risque d'être affecté par le retrait des régions et départements qui finançaient chacun un tiers de celui-ci et de placer l'État de plus en plus souvent seul face aux agglomérations. La DREAL estime qu'il faudrait pouvoir mobiliser 10 à 12 millions par an pour adapter les digues domaniales avant transfert, ce qui suppose un déplafonnement des budgets consacrés à ce sujet par le FPRNM⁶⁷.

2) La gestion globale de la Loire

Un établissement public spécifique, dénommé établissement public Loire (EPL), a été créé, à l'origine, en tant qu'établissement d'aménagement chargé de la gestion des barrages. Il assure aujourd'hui le suivi de dix schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) et de quatre contrats territoriaux (un quart du personnel de l'établissement travaille sur la GEMA). Ses représentants ont indiqué à la mission qu'ils entendaient veiller à une gestion globale et cohérente de la Loire mais ne pas assurer la gestion des digues.

L'EPL n'entend pas se positionner sur le volet GEMA déjà couvert par des syndicats de rivière. Il dispose d'une réelle expertise sur les digues mais souhaite ne pas donner l'impression qu'il entend forcer la main des EPCI-FP : il n'accepte, pour le moment, que les délégations et non les transferts de compétences pour maîtriser une montée en charge progressive⁶⁸. Concernant les digues, l'EPL a initié une démarche sur

⁶⁶ Soit 105 M€ sur les inondations dont 72 M€ financés par l'État, 11M€ par les Régions et 9 M€ par le FEDER ainsi que 74 M€ pour les milieux aquatiques dont 32 M€ par l'État, 26 M€ par les Régions et 10 M€ par le FEDER.

⁶⁷ Qui ne permet actuellement de mobiliser que 4 à 5 M€ par an à cet effet.

⁶⁸ Son financement (6 M€) est assuré principalement par les départements et les régions mais est fragilisé par les incertitudes qui pèsent sur la pérennisation de leurs interventions. La Région Auvergne-Rhône-Alpes n'a pas pris de position officielle sur le sujet.

l'ensemble du bassin de la Loire pour examiner avec les collectivités le rôle qu'il pourrait jouer dans leur gestion. Cette démarche est conduite dans le cadre d'une analyse d'opportunité et de faisabilité sur la mise en œuvre d'un projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC), nouvel outil défini par la loi MAPTAM au bénéfice des EPTB. Il ressort de cette analyse que les digues de classe A et B représentent plus de 50% des 900 km de digues du bassin. Le périmètre administratif des EPCI-FP est inadapté au continuum Loire.

Il est proposé de distinguer :

- les missions courantes (entretien, surveillance) gérées en régie par les EPCI-FP ou par l'EPL si l'EPCI-FP le souhaite ;
- les missions nécessitant une coordination à une échelle hydrographique plus large, une expertise et des moyens correspondants (maîtrise d'ouvrage, coordination) assurée par l'EPL. Des plateformes d'appui de proximité sont envisagées, sachant que l'EPL dispose déjà de cinq plateformes de proximité qui rassemblent une trentaine d'agents.

Compte tenu de ces éléments et de la nécessité d'avoir une gestion cohérente des différents systèmes d'endiguement de la Loire, il importe que l'EPL puisse assurer une compétence d'EPTB pour la partie prévention des inondations et prenne en charge, au moins, la coordination de la gestion de ces digues. La solution optimale serait qu'il assure directement la gestion, par délégation ou transfert, au nom des différents EPCI-FP concernés et il convient d'inciter à la concrétisation de cette évolution. Une solution alternative évoquée par la SOCLE repose sur la constitution de syndicats dédiés à la gestion des digues regroupant, par grands systèmes de vals, cinq à sept EPCI-FP-FP.

L'alinéa IV de l'article 59 de la loi MAPTAM prévoit que « l'État, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la loi, continue à assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'EPCI-FP-FP compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans. Une convention détermine l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés. Elle ne peut être modifiée qu'à l'initiative de la commune ou de l'EPCI-FP-FP. Les charges qui sont transférées font l'objet, dans le cadre de cette convention, d'une compensation ».

Cette période de dix ans doit être mise à profit pour permettre la montée en compétence de l'EPL et définir les conditions de la compensation. Cette montée en compétence peut être réalisée progressivement, selon l'état des digues et selon la volonté des différents EPCI-FP d'avancer sur le sujet. L'État devra se montrer pragmatique et être à l'écoute des demandes des EPCI-FP et de l'EPL, notamment pour le transfert éventuel des agents assurant ces missions à l'heure actuelle. Pour permettre la montée en puissance d'une organisation pertinente, l'État gagnerait à adopter une attitude différenciée selon l'organisation choisie par les EPCI-FP en facilitant préférentiellement (voire exclusivement) les transferts vers l'EPL.

Recommandation n°3 : Clarifier le débat sur les digues domaniales et veiller à une gouvernance adaptée pour les grands fleuves notamment pour la Loire

Cela suppose notamment :

- De mettre en œuvre un dialogue renforcé entre l'État et les collectivités territoriales pour le transfert des digues domaniales.
- D'engager un travail national entre la DGPR et les services et opérateurs de l'État concernés par des infrastructures (remblais ferroviaires, routiers, etc.) participant à la prévention des inondations pour définir des règles de prise en compte par les autorités gémapiennes.
- De mettre en place une gouvernance spécifique pour les grands fleuves en organisant, sous l'égide du préfet de bassin, une coordination entre les différents EPTB intervenant sur le cours des grands fleuves.

3.3 La GEMAPI doit donner la possibilité de faire émerger une approche nouvelle de la défense contre la mer

La tempête Xynthia, en février 2010, a rappelé que la France était soumise sur près d'un quart des côtes métropolitaines à des risques littoraux dus à la submersion marine et à l'érosion⁶⁹.

La mise en œuvre de la GEMAPI questionne la nouvelle répartition des compétences actée par la loi et appelle la mise en place de solutions de gouvernance innovantes mais doit également donner l'opportunité de faire émerger une approche différente de la défense contre la mer.

3.3.1 Des périmètres à adapter à la gestion des dispositifs de défense contre la mer

Pour la submersion marine et l'érosion du littoral, l'échelle de gestion ne peut se référer à celle d'un bassin versant de rivière. En effet, au niveau du littoral, il convient de s'intéresser au périmètre des cellules hydro-sédimentaires qui se définissent comme des systèmes fermés latéralement au sein desquels se réalisent des échanges de sédiments qui influent sur l'érosion du littoral.

Les limites latérales de ces cellules ne correspondent pas davantage aux territoires des communes, ni des intercommunalités et peuvent n'avoir que peu de relations avec les limites des bassins versants des rivières débouchant dans la mer. De ce fait, l'échelon de gestion ne recoupe que très rarement ou partiellement les périmètres administratifs des communes et intercommunalités.

La logique générale de la GEMAPI, qui confie aux EPCI-FP la compétence de défense contre la mer semble insuffisamment adaptée tant pour la prise en compte de l'érosion littorale (gestion à prévoir à l'échelle d'une ou de plusieurs cellules hydro-sédimentaire) que pour celle des submersions marines (notamment dès lors qu'il y a à prévoir un système d'endiguement complexe à construire ou entretenir).

3.3.2 Un écart entre la responsabilité des EPCI et leurs moyens

Si le choix du niveau de protection relève de l'EPCI-FP en charge de la GEMAPI, il est fortement contraint par les ressources dont il dispose. On peut même se demander si ce n'est pas autant, voire davantage, la capacité financière de l'EPCI-FP à mobiliser les moyens nécessaires que l'analyse des risques qui déterminera les choix de la collectivité.

Ce débat a été très présent lors de la visite de la mission en Charente-Maritime. Plusieurs collectivités ont regretté de ne pas être en capacité de choisir leur niveau de protection, dès lors que celui-ci était conditionné à une participation du FPRNM. Dans ce cas, selon les représentants des collectivités territoriales, c'est la commission mixte inondation (CMI) qui valide le financement de la réalisation de l'ouvrage sur la base d'une analyse multi-critères (méthode de l'analyse coût-bénéfices dite ACB), et donc, *in fine*, de la hauteur de la digue⁷⁰. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui attribue les aides distribuées au titre des PAPI, est un dispositif de solidarité nationale, alimenté par les cotisations d'assurances de l'ensemble des citoyens français. Il est donc légitime qu'il se dote des moyens de vérifier l'équité des aides, par une méthode de type ACB qui permet de s'assurer que le niveau de protection garanti par l'État soit « équivalent » sur l'ensemble des territoires.

Les collectivités qui souhaitent un niveau de protection supérieur sont invitées à le financer à partir de leurs recettes propres. On retrouve ici toutefois la problématique déjà évoquée de l'insuffisance, sur certains territoires, des ressources disponibles au regard des enjeux et des inégalités que cela peut générer entre

⁶⁹ Mais la quasi-totalité des côtes sont concernées par l'élévation attendue du niveau de la mer

⁷⁰ Par exemple : L'EPCI-FP souhaite, pour atteindre un niveau de protection de la population, une digue à 7 mètres, mais l'étude ACB peut imposer une digue plus basse.

EPCI-FP inégalement dotés. Au-delà de cet aspect purement financier, l'État est également légitime à assurer qu'une surprotection d'un territoire n'induit pas des effets néfastes pour ses voisins.

La question de l'autorité administrative territoriale compétente pour la gestion des dispositifs de défense contre la mer se pose donc de façon spécifique, différente de celle utilisée pour les inondations liées aux débordements de cours d'eau.

3.3.3 Des situations complexes pour l'érosion du trait de côte

La prise en compte de l'érosion du trait de côte passe aujourd'hui par la mise en place de modes de gouvernance originaux.

3.3.3.1 La question de l'intégration de l'érosion du trait de côte dans la GEMAPI qui avait l'objet de diverses interrogations apparaît désormais réglée

L'explicitation du champ de l'alinéa 5 de l'article 211-7 du code de l'environnement « *prévention des inondations et défense contre la mer* » et notamment de la prise en compte de l'érosion du littoral dans la GEMAPI a donné lieu à question parlementaire au gouvernement⁷¹ demandant de confirmer que « *pour les communes littorales les actions de « défense contre la mer » intègrent bien les mesures liées à la fois à la gestion des submersions marines et à la gestion des reculs du trait de côte, tous deux liés à l'action de la mer* ». La réponse sur ce point (Cf. Annexe 9) du 27 septembre 2016 est claire.

Elle indique que pour la mise en œuvre de la GEMAPI sur le littoral, la compétence doit donc prendre en compte, en sus de la prévention des inondations par débordement des fleuves côtiers, à la fois la prévention des submersions marines et la gestion de l'érosion du littoral.

3.3.3.2 La mise en œuvre d'actions de protection des populations contre l'érosion du trait de côte peut mettre les collectivités dans une situation délicate.

La mission a pu constater au cours de sa visite dans le Morbihan la difficulté pour les élus de ne pas intervenir sur des ouvrages littoraux existants même lorsqu'ils ne protègent que quelques habitations ou biens privés et à ce titre pourraient ne pas être intégrés dans le système d'endiguement, alors même qu'ils ont fait l'objet de protections antérieures.

Certes, l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807⁷², toujours en vigueur, précise que « lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics. ». Selon la jurisprudence, la notion de « Gouvernement » doit être comprise comme l'autorité compétente et donc l'EPCI-FP en charge de la GEMAPI.

Mais s'agissant parfois d'immeubles collectifs voire de commerce (restaurants) souvent anciens et pleinement intégrés à la vie communale, l'application de la loi de 1807 qui renvoie la prise en charge des protections à leur propriétaire (individuels ou constitués sous forme d'associations syndicales autorisées – ASA) apparaît politiquement complexe à faire accepter par les populations concernées. Cette difficulté vient essentiellement du fait que les rapports entre enjeux individuels (ceux des propriétaires) et intérêt général (prise en charge par la collectivité des sommes engagées) ne sont jamais mis en relation dans l'organisation actuelle de la concertation relative à la prévention des risques. Une proposition d'amélioration du dispositif est formulée au § 4.2.2 du présent rapport.

⁷¹ Question au gouvernement de Mme Pascale GOT, députée, n°91-281 posée le 24/11/2015 (Cf. Annexe 9).

⁷² Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais.

3.3.4 Des solutions innovantes dans certains territoires

3.3.4.1 La loi sur la GEMAPI ne prend pas en compte la situation spécifique des problématiques littorales dans les solutions de gouvernance proposées

La GEMAPI évoque essentiellement (voire exclusivement), notamment pour l'organisation des EPAGE et des EPTB, les bassins ou sous-bassins hydrographiques, y compris lorsqu'il s'agit de fleuves côtiers. Par ailleurs, selon l'article L.213-12⁷³ du code de l'environnement, les EPTB ont vocation à faciliter la prévention des inondations et la défense contre la mer et les EPAGE⁷⁴ seulement la prévention des inondations.

Les acteurs locaux ont, de fait, imaginé des réponses qui s'attachent à prendre en compte les spécificités des différents territoires.

Encadré 25 : Des solutions innovantes de coopération sur le littoral

Ainsi, **Montpellier Méditerranée Métropole**, dont le territoire contigu à la mer n'est que très limité (commune de Villeneuve-lès-Maguelone) entend fédérer tous les acteurs concernés par les submersions marines d'Aigues-Mortes à Sète. A cet effet, elle souhaite mettre à disposition de l'ensemble des EPCI-FP du littoral dans le cadre d'une entente qui pourrait se concrétiser d'ici la fin 2018, du personnel de la métropole dont le coût de la rémunération sera mutualisé. Un diagnostic sur le cordon dunaire est proposé. L'enjeu est de sensibiliser à cette problématique les maires qui disposent de campings importants (Thau, Palavas-les-Flots, La Grande-Motte).

De son côté, la **communauté d'agglomération Rochefort Océan** a souhaité mettre en place une convention avec le département de Charente-Maritime, pour gérer la submersion marine en associant toutes les intercommunalités du littoral dans un syndicat mixte.

Dans les **Hauts-de-France**, a été créé en 2013, le **pôle métropolitain de la côte d'Opale**, à l'initiative de l'État et de la région. Celui-ci, dont les statuts ont été modifiés en 2018, va prendre en charge pour les 11 EPCI-FP concernés la lutte contre les problématiques d'érosion du trait de côte et de submersion marine. Il a initié une étude de gestion durable du trait de côte (diagnostic des ouvrages de défense contre la mer, aléas littoraux, identification des secteurs prioritaires) et sera doté en 2019 d'un service de défense contre la mer.

Cependant, la coopération entre les acteurs locaux peut s'avérer complexe sur certains territoires et les collectivités territoriales inégalement sensibilisées à la nécessité de travailler ensemble sur ces sujets. Dans les Pyrénées-Orientales, par exemple, on peut s'inquiéter de la faible prise en compte des problématiques de submersion marine qui vont rester gérées au niveau communal du fait du lien fort qu'elle entretient avec la maîtrise de la rente foncière, la valorisation touristique de celle-ci et la gestion portuaire. Dans l'Aude, seul le Grand Narbonne a prévu d'intégrer un volet littoral dans son SCOT, les quatre EPCI-FP côtiers n'envisageant pas, à ce jour, de travailler ensemble sur ce sujet.

En tout état de cause, là où des solutions locales n'émergeront pas spontanément, il conviendra d'appliquer avec volontarisme et souplesse les dispositions légales concernant les EPTB et les EPAGE.

⁷³ Un établissement public territorial de bassin est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

⁷⁴ Un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Cet établissement comprend notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations en application du I bis de l'article L. 211-7 du présent code.

3.3.4.2 La constitution d'EPTB littoraux ad hoc doit être favorisée

Il semblerait pertinent d'envisager la constitution d'EPTB littoraux spécifiques⁷⁵. Pour résoudre la question de la capacité financière qu'appellera la construction et l'entretien des ouvrages de protection pour lutter contre les submersions marines, il faudra associer les départements, voire les régions concernées, à la gouvernance des EPTB. Pour certains territoires littoraux, dans lesquels les départements et/ou les régions sont historiquement très investis dans le sujet⁷⁶, il conviendra que la convention quinquennale prévue par la loi du 30 décembre 2017⁷⁷ explicite les modalités de coordination et de financement. Dans un souci de continuité des actions, et sous réserve de la volonté de l'ensemble des parties, une convention renouvelable tacitement serait utile.

La doctrine concernant les EPAGE mérite d'être appliquée avec souplesse dans ces cas. Ainsi, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) Rhône-Méditerranée et Corse indique que, pour le littoral méditerranéen, l'application de la doctrine selon laquelle un EPAGE⁷⁸ doit exercer la totalité de la compétence GEMAPI sur son territoire devrait pouvoir être mise en œuvre avec discernement. Il est ainsi envisagé une sécabilité géographique pour un EPAGE fleuve côtier si une structure dédiée à la gestion du littoral exerce cette compétence dans une vision d'ensemble à l'échelle hydro-sédimentaire. Dans cette situation, l'EPAGE fleuve côtier choisira de ne pas exercer la compétence sur la frange littorale jusqu'à une limite géographique à déterminer au cas par cas.

3.3.5 Vers une approche nouvelle de la défense contre la mer

Si la tempête Xynthia a mis en évidence la nécessité d'améliorer la prévention des risques de submersion marine, le premier réflexe a été de relancer la construction de digues à la mer en faisant référence, dans certains territoires, à l'exemple des Pays-Bas et à la nécessité de construire des digues pour protéger les territoires soumis au risque de submersion marine. La construction (ou la rénovation) d'ouvrages de protection a constitué la réponse principale du PSR aux problématiques d'inondation, les autres points constitutifs des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) (prévention, information, sensibilisation des citoyens aux risques) n'ayant pas fait l'objet du même volontarisme⁷⁹. Le plan de submersion rapide a, depuis, été intégré dans le dispositif général des PAPI, en rejoignant le droit commun de la prévention du risque inondation.

⁷⁵ Cette structuration est en cours sur la baie de la Somme, par exemple.

⁷⁶ Charente-Maritime, par exemple.

⁷⁷ Les départements et les régions qui assurent l'une de ces missions à la date du 1er janvier 2018 peuvent, s'ils le souhaitent, en poursuivre l'exercice au-delà du 1er janvier 2020, sous réserve de conclure une convention avec chaque commune mentionnée au V du même article L. 5210-1-1 ou chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné. Cette convention, conclue pour une durée de cinq ans, détermine notamment les missions exercées, respectivement, par le département ou la région, d'une part, par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'autre part, ainsi que la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces missions. »

⁷⁸ En lisant plutôt EPTB, compte tenu de la rédaction du L.213-12 du code de l'environnement qui ne semble pas permettre à un EPAGE d'être compétent sur la défense contre la mer.

⁷⁹ Pour lequel deux rapports d'évaluation ont été réalisés par des missions inter-inspections : le rapport IGF n°2013-M-073-02, IGA n° 14/013-13/069/01, CGEDD n° 009151-02, et IDSC n° 2014-03 Évaluation à mi-parcours du plan de submersions rapides et le rapport IGA n° 15120-15032-01CGEDD n° 00951-02 : « Évaluation du plan de submersions rapides dans les Outre-mer ».

Les élus et les experts sont toutefois nombreux à considérer qu'une politique du « *tout ouvrage de protection* » n'est pas nécessairement, compte tenu notamment de l'élévation du niveau de la mer, la solution à privilégier dans l'avenir. On retrouve ici l'intérêt d'inscrire la politique de prévention des risques dans celle d'aménagement du territoire en n'excluant pas des dispositifs de relocalisation des biens et populations les plus exposées à terme ⁸⁰ et en s'inscrivant dans une logique du « vivre avec » le risque et non plus du « lutter contre ».

Recommandation n°4 : Utiliser la GEMAPI pour faire émerger une approche nouvelle de la défense contre la mer et favoriser la constitution d'EPTB côtiers dédiés à la gestion du littoral exerçant leur compétence à l'échelle d'une ou de plusieurs cellules hydro-sédimentaires.

3.4 Le calendrier doit être adapté pour les territoires ultramarins

Dans les territoires ultramarins, la GEMAPI renvoie à des enjeux hétérogènes et à un contexte institutionnel particulier. Des urgences d'autre nature expliquent, très largement, que sa mise en œuvre ne constitue pas encore une priorité pour les intercommunalités.

3.4.1 Des enjeux hétérogènes

L'exposition aux risques d'inondation présente des ampleurs et des natures très différentes suivant les départements d'outre-mer.

La situation géographique de la Réunion, l'expose à des épisodes cycloniques constituant, sur sa façade exposée aux alizées, des records mondiaux de précipitation. Conjugués à des reliefs importants, ces précipitations génèrent des crues de très forte intensité, des « rivières » (fleuves côtiers) à très fortes pentes et avec des transports solides exceptionnels et de permanents remaniements de grande ampleur de leurs lits majeurs que de nombreux travaux d'endiguement ont tenté de limiter. Avec une densité de population importante, notamment sur la frange littorale (plus de 1 000 habitants au km²), la population située en zone inondable est estimée à 200 000 habitants (environ 5 000 habitants pour la submersion marine). Les départements antillais (Guadeloupe et Martinique, notamment sur le TRI de Fort-de-France et du Lamentin) connaissent des situations similaires d'exposition au risque de cyclones et dépressions tropicales, avec des précipitations très importantes bien que de moindre ampleur qu'à la Réunion, et dans un contexte géographique moins escarpé. Mayotte est moins directement exposée à ce même risque. Toutes ces îles connaissent de courts fleuves côtiers indépendants les uns des autres.

En Guyane le risque est plus sensible sur la bande littorale exposée au ruissellement et à la submersion marine, qu'en zone intérieure concernée surtout par les débordements de cours d'eau. Au total, 20 des 22 communes de Guyane sont concernées par l'aléa inondation. L'île de Cayenne qui concentre d'importants enjeux pour la santé humaine et l'activité économique est potentiellement exposée à l'aléa débordement de cours d'eau et submersion marine.

Globalement, dans les territoires ultramarins, les ouvrages de protection contre les inondations sont peu nombreux, de faible ampleur (à l'exception des rivières de l'ouest et du sud de la Réunion (rivière du Chaudron, rivière des Pluies et rivière des Galets, par exemple) et souvent non classés. Les principaux ouvrages sont relativement récents ou en bon état (la rivière des Galets devrait faire l'objet de nouveaux travaux prévus dans le cadre du PAPI).

⁸⁰ Comme cela est proposé notamment dans le rapport CGEDD 010377-01 « *Gestion de l'érosion côtière : réflexions et propositions à partir de l'exemple de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer (33)* ». Il reste toutefois à trouver des modalités de financement d'un tel dispositif qui soit assis sur des recettes liées à l'aménagement des territoires et non à la prévention des risques (la taxe GEMAPI ou le fonds de prévention des risques naturels majeurs n'ont, par exemple, pas vocation à intervenir dans ce domaine).

La gestion des milieux aquatiques et la protection de la biodiversité constituent également un enjeu important. Ces territoires présentent un patrimoine aquatique riche et diversifié et la plupart des espèces de poissons, migratrices, sont très sensibles aux nombreuses pressions liées aux activités anthropiques et à l'aménagement des cours d'eau qui participent à leur déclin.

3.4.2 Un cadre institutionnel spécifique

La mise en œuvre de la GEMAPI s'inscrit dans un cadre institutionnel qui se résume à des attentes particulières à l'égard de l'État, des régions ou départements largement mobilisés sur d'autres priorités, des communes disposant de moyens techniques et financiers très hétérogènes et des intercommunalités encore extrêmement fragiles.

3.4.2.1 L'État, un acteur majeur à travers la propriété du domaine public fluvial

Dans les territoires ultramarins, sauf à Mayotte, tous les cours d'eau (origine naturelle) font partie du domaine public fluvial (DPF) d'État conformément à l'article L. 5121-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). En tant que propriétaire, l'État est donc en charge de l'entretien régulier de ces cours d'eau, conformément à l'article 215-14 du code de l'environnement. Cet entretien, réalisé par la DREAL, consiste à « *maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, [...] permettre l'écoulement naturel des eaux et [...] contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives* ». A Mayotte, c'est le département qui a cette responsabilité.

3.4.2.2 Un paysage institutionnel de la gouvernance de l'eau simplifié

Le découpage communal dans les territoires ultramarins est caractérisé par une taille beaucoup plus grande des communes que dans l'hexagone. Dans les territoires ultramarins insulaires, il est de plus souvent organisé, comme c'est typiquement le cas à la Réunion, « *du battant des flots au sommet des montagnes* », de façon très cohérente avec le réseau des « rivières » (fleuves côtiers).

Il n'existe pas de syndicat de rivière, d'EPTB, ni d'EPAGE. La rationalisation souhaitée par la GEMAPI, qui se traduit dans l'hexagone par des fusions de syndicats mixtes en vue de réduire leur nombre et de clarifier leurs champs d'intervention thématique et géographique, n'est donc pas un enjeu pour ces territoires. Le recours aux associations syndicales autorisées (ASA) de propriétaires privés pour gérer des ouvrages n'est pas davantage utilisé.

Par ailleurs, les autres acteurs et notamment les régions et les départements ou la collectivité unique sont très peu présents sur les problématiques de la GEMAPI. Les offices de l'eau (qui existent dans les territoires ultramarins sauf à Mayotte, et qui sont des établissements publics locaux et non nationaux comme le sont les agences de l'eau dans l'hexagone) sont encore peu investis dans ces domaines. On notera toutefois qu'en Guadeloupe, la région participe à l'entretien des cours d'eau, en vue notamment de prévenir les inondations (le nouveau programme d'entretien 2016 -2021 des cours d'eau domaniaux de la Guadeloupe concerne 38 cours d'eau sur 13 communes et mobilise 500 000 € par an).

3.4.2.3 Des intercommunalités largement démunies des ressources nécessaires pour gérer la GEMAPI

Deux facteurs auraient pu constituer des éléments favorables à une gestion rationnelle de la GEMAPI :

- le nombre d'EPCI est réduit et ceux-ci recouvrent des territoires étendus, ce qui limite les risques de fragmentation et les effets de seuil : à la Réunion, on compte cinq intercommunalités qui recouvrent l'ensemble du territoire. La Guadeloupe compte cinq communautés d'agglomération et une communauté de communes et la Martinique trois communautés d'agglomération (centre, nord, sud). Les vingt-deux communes de la Guyane sont réparties en quatre EPCI-FP.
- les périmètres des EPCI correspondent, globalement, à des regroupements de bassins versants : cela favorise une gestion adaptée de la GEMAPI par les intercommunalités. Les bassins versants, de petite taille, sont en général inclus en totalité dans le périmètre d'un seul EPCI ce qui n'exclut pas la persistance de problématiques de solidarité (entre Grande-Terre et Basse-Terre en Guadeloupe par exemple).

Mais la compétence n'était, de fait, pas exercée antérieurement par les communes et les moyens humains (expertise) et financiers pour assumer ces nouvelles responsabilités font très largement défaut. En Guyane, par exemple, hormis la communauté d'agglomération du centre littoral (CACL) qui a une configuration assez semblable aux agglomérations métropolitaines, en particulier en taille et en zones urbanisées, les autres EPCI pâtissent de l'éloignement et des difficultés de transport entre les communes, d'une densité de population très faible et des territoires vierges extrêmement vastes au regard de l'étendue des territoires urbanisés, d'une culture d'intercommunalité qui reste à construire et d'un potentiel fiscal qui reste très peu élevé.

Partout, l'expertise nécessaire pour la mise en œuvre de la GEMAPI est considérée comme insuffisante. On notera toutefois qu'à la Réunion, trois intercommunalités [la communauté Intercommunale Réunion est (CIREST), la communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest (TCO) et la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS)] ont créé des unités dédiées à la GEMAPI et recruté ou transféré du personnel pour y répondre.

3.4.2.4 Une prise de compétence qui n'est pas considérée comme une priorité

Dans l'ensemble des territoires ultramarins, et particulièrement à la Guadeloupe, à Mayotte et en Guyane, priorité a été donnée à la gestion de l'eau potable et de l'assainissement qui fait l'objet du plan « Eau-DOM »⁸¹, dans le cadre duquel l'État entend intensifier son action à travers des contrats de progrès destinés à aider les collectivités territoriales qui en ont la responsabilité à améliorer la performance de ces services publics essentiels. La maîtrise des eaux pluviales, pourtant également très importante, n'a pas été directement incluse dans ce plan destiné à répondre à de toutes premières urgences.

La GEMAPI n'est pas considérée comme ayant cette même priorité majeure : cela explique qu'à l'exception de la Réunion la mise en œuvre de la GEMAPI soit peu avancée.

- Des EPCI en phase d'appropriation de la nouvelle compétence.

En Guyane, trois EPCI sur quatre ont acté, par délibération de leur conseil communautaire, la prise de compétence GEMAPI mais cette prise de compétence n'est pas encore effective, ses modalités et moyens d'exercice étant encore à l'étude. Aucun EPCI n'a, pour le moment, institué la taxe GEMAPI et les recettes mobilisables ne sont pas encore clairement identifiées.

⁸¹ Ce plan a été lancé en tenant compte des recommandations d'un rapport commun IGA-CGEDD-CGAAER : « Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les régions et départements d'outremer et à Saint-Martin », P-A. Roche, F. Colas-Belcour, M. Tandonnet, E. Rébeillé-Borgella, E. Lefebvre et J-C Vial », 2015

En Guadeloupe aucun EPCI n'a encore mis en œuvre la compétence.

En Martinique, les trois EPCI [la communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM), la communauté d'agglomération du pays nord Martinique (CAP Nord) et la communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique (CAESM)] ont écrit au préfet pour solliciter le report de l'entrée en vigueur de la GEMAPI et demandé l'accompagnement de l'État ainsi que la mise en place de la mission d'appui technique de bassin (MATB).

À la Réunion, seul le TCO a pleinement pris en charge la compétence GEMAPI. Pour les quatre autres intercommunalités, plusieurs scénarii ont été élaborés mais aucun n'a fait l'objet d'une validation formelle par les élus. Les moyens (humains notamment) limités de certaines intercommunalités (CIVIS, CASUD, CINOR) ont conduit celles-ci à conclure des conventions de gestion avec les communes. Seuls le TCO et la CIVIS ont décidé d'instituer la taxe GEMAPI. La majorité des intercommunalités a indiqué que des études visant à régulariser leurs systèmes d'endiguement seront engagées avant la fin d'année 2018 afin de respecter les contraintes imposées par la réglementation.

Malgré une bonne connaissance des enjeux et le caractère majeur de certains d'entre eux, le volet milieux aquatiques de la GEMAPI n'est, partout, mis en œuvre que de manière parcellaire et plutôt porté par d'autres acteurs que les EPCI (office de l'eau, parc naturel régional, conservatoire du littoral, établissements publics de recherche, etc.).

- Une mobilisation tardive de l'État.

Dans la plupart des territoires ultramarins, l'État ne s'est mobilisé qu'assez tardivement pour accompagner la mise en œuvre de la GEMAPI : la priorité accordée aux problématiques de l'eau potable et de l'assainissement, la faible appétence des élus pour cette nouvelle compétence (dont beaucoup ont demandé le report), le sentiment que l'État, à travers le DPF est et restera, en tout état de cause, l'acteur majeur de cette politique, expliquent, très largement, cette situation.

En Guadeloupe, la MATB n'a pas encore été créée et devrait l'être prochainement. La mise en place de la SOCLE (2018) a suscité peu de réactions.

En Martinique, la MATB ne s'est réunie qu'une fois. Afin d'assurer la prise de compétence dans les meilleures conditions, l'État (DEAL) accompagné par l'office de l'eau a mis en place, début 2018, une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Elle vise à permettre de sensibiliser et d'accompagner les collectivités territoriales sur la prise de compétence GEMAPI et à recenser les ouvrages et acteurs concernés pour réaliser l'état des lieux et permettre l'élaboration de recommandations d'organisation. On peut toutefois s'interroger sur l'articulation de cette démarche avec celle initiée par les trois EPCI compétents qui ont lancé parallèlement une mission d'assistance.

À la Réunion, l'État a mis en place une MATB qui a du mal à maintenir la mobilisation des acteurs. Elle a procédé à l'identification des endiguements existants. En Guyane, la MATB a été mise en place en juin 2017 et l'état des lieux confié à un prestataire présenté à l'ensemble des acteurs en octobre 2018.

La question centrale concernant la GEMAPI dans les territoires ultramarins est bien celle de la pleine appropriation par les EPCI de cette nouvelle compétence. De ce point de vue, la réussite du plan « Eau-DOM », qui doit permettre de faire progresser la réflexion sur la structuration de la gouvernance de l'eau et d'accompagner les EPCI dans la mise en œuvre de leurs compétences de base, est incontestablement un préalable à un plein investissement de ceux-ci dans la GEMAPI.

L'enjeu central est toutefois la capacité des EPCI à mobiliser les ressources politiques et techniques qu'appelle cette nouvelle compétence, ce qui impliquera de participer aux comités de l'eau et de la biodiversité (CEB), qui assurent depuis septembre 2017 le rôle majeur d'orienter la politique de l'eau au niveau du bassin, de se doter de l'expertise qui leur permettra d'exercer leurs nouvelles responsabilités. D'une étude réalisée par la DEAL de la Réunion, il ressort que les moyens humains nécessaires à la mise en œuvre de la GEMAPI sont évalués à 28 ETP pour les actions non externalisables dont 9,5 pour la GEMA et 18, 5 pour la GEPI.

On retrouve ici les problématiques et propositions du rapport sur « *L'ingénierie des collectivités territoriales en Outre-mer*⁸² » réalisé dans le cadre des assises de l'Outre-mer (mai 2018) qui préconise notamment :

- d'identifier les besoins prioritaires en matière d'ingénierie des collectivités dans chaque département et de voir comment celles-ci pourraient être mieux mobilisées ; des ressources pour une assistance technique mutualisée en matière de GEMAPI existent (DEAL, Régions ou collectivité territoriale, communautés d'agglomération, parcs naturels régionaux, etc. qui pourraient être recensés et coordonnés par les offices de l'eau ;
- d'animer des réseaux professionnels avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) sur la GEMAPI : c'est, d'ores et déjà, le cas à la Réunion où les techniciens des EPCI se réunissent à un rythme régulier (tous les trois mois) afin de partager une vision commune de cette nouvelle compétence.

Compte-tenu des éléments qui précèdent, il est patent que les calendriers, déjà considérés comme courts par de nombreux acteurs dans l'hexagone, ne pourront pas être tenus dans les territoires ultramarins. La question d'un report des échéances se posera donc. Il convient cependant que le débat sur des reports puisse rester cantonné aux territoires ultramarins, et les justifications pour cela semblent sérieuses.

Recommandation n°5 : Adapter le calendrier de la mise en œuvre de la GEMAPI pour les territoires ultramarins

3.5 Les particularités des zones de montagne doivent être mieux prises en compte

Les difficultés soulevées sur la mise en œuvre de la GEMAPI dans les territoires de montagne par les interlocuteurs de la mission tant au niveau national (par le service de restauration des terrains de montagne de l'ONF), que par les acteurs rencontrés au cours des visites de terrain relèvent plus de la prise en compte de problématiques techniques identifiées comme spécifiques que de l'organisation de la gouvernance. Ces particularités doivent être prises en compte dans la mise en place des systèmes d'endiguement et justifient pleinement sur certains territoires l'importance accordée à la mise en place d'une solidarité amont-aval.

3.5.1 L'enjeu spécifique des crues torrentielles

Les secteurs de montagne présentent des particularités en matière de prévention des inondations que les acteurs de ces territoires considèrent comme insuffisamment pris en compte par la réglementation. Bien qu'ils ne soient pas directement liés à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, la mission souhaite rappeler celles de ses spécificités qui rendent plus complexe son exercice.

⁸² IGA – L'ingénierie des collectivités territoriales en Outre-mer -Mejdi DJAMEL – mai 2018

En zone de montagne, les inondations sont plutôt désignées par le terme de « crues torrentielles ». Ces crues sont caractérisées à la fois par des vitesses d'écoulement élevées du fait des fortes pentes du lit qui réduisent les délais d'anticipation et par une capacité d'endommagement accrue par leur tendance à éroder et déposer des matériaux solides (charriages voire laves torrentielles) sans commune mesure avec ceux rencontrés dans les inondations de piémont ou de plaine.

La vitesse des écoulements torrentiels et le caractère très chaotique de certains phénomènes (divagations, érosions des terrains parcourus, effets des flottants, cheminements aléatoires) rendent impossible ou inopérants le recours à des outils de type *vigicrues*⁸³ et suppose la mise en place de systèmes d'alertes locaux pragmatiques adaptés à la configuration du territoire.

Par ailleurs, compte tenu du phénomène de transport solide mais aussi de la soudaineté de la montée et de la descente des eaux, les éléments techniques retenus pour la résistance des ouvrages ne sont pas forcément adaptés à la montagne et aux crues torrentielles. Il est souvent illusoire de déterminer les hauteurs d'écoulement avec précision.

Les digues ne constituent qu'une partie des ouvrages de protection contre les crues torrentielles. Les zones de montagne sont caractérisées par la multiplicité des ouvrages mobilisés pour protéger les berges (plages de dépôt, épis, seuils, rapiers, etc.) dont beaucoup sont, d'ailleurs, sans maître d'ouvrage identifié.

Une réflexion reste à conduire, spécifique à la montagne, sur la prise en compte des ouvrages de défense contre les inondations pouvant entrer dans le champ de la compétence GEMAPI dans les systèmes d'endiguement. Le décret digues qui définit les « *règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions* » prévoit⁸⁴ que « *les règles fixées par la présente section sont applicables à la mise en conformité des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations ainsi qu'à la réalisation de tels ouvrages, à l'exception des ouvrages de correction torrentielle* ». Le service RTM a réalisé une note de cadrage sur les ouvrages concernés par l'exception indiquée ci-dessus. Il est nécessaire que chaque entité gémapienne se rapproche de RTM pour prendre connaissance de ces ouvrages, de leur rôle dans la prévention des inondations et de l'intérêt ou non de les intégrer dans un système d'endiguement ainsi que des conséquences d'une éventuelle intégration.

Les gestionnaires locaux souhaitent que les dispositions géotechniques soient adaptées aux spécificités des crues torrentielles. Ils considèrent, en outre, que les plages de dépôts sédimentaires qui accueillent des solides et non des liquides ne doivent pas être assimilées réglementairement à des digues. Ils plaident enfin pour une simplification des études de danger selon le contexte (notamment en bordure de torrents) et selon l'importance de la digue (pour les classes C majoritaires en zone de montagne). A défaut, les études réglementaires pourraient s'avérer plus onéreuses que les travaux de confortement des ouvrages.

3.5.2 Vers une solidarité amont-aval renforcée

Les crues torrentielles sont souvent localisées et ne concernent que quelques communes.

Mais c'est aussi dans les territoires de montagne que la mission a relevé les dynamiques de solidarité amont-aval les plus innovantes. Certains territoires de montagne victimes récemment d'inondations sévères (Arve, Vallée des Gaves en juin 2013) ont ainsi pris de conscience de la nécessité d'un travail commun, dans une logique de bassin versant et de solidarité amont-val. L'organisation administrative fréquemment fondée sur la logique géographique de vallée a facilité la cohérence entre bassin versant et EPCI-FP.

⁸³ Service d'information sur le risque de crues des principaux cours d'eau en France - <https://www.vigicrues.gouv.fr/>

⁸⁴ Article R.562-12 du code de l'environnement.

Encadré n°26 : Le bassin de l'Arve dans les Alpes

L'organisation mise en place par le **syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents** (SM3A) apparaît très éclairante sur les dynamiques en cours sur certains territoires de montagne :

- anticipation de la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2017, après un travail de 18 mois de concertation⁸⁵.
- mutualisation des dettes existantes
- détermination d'un montant de financement du syndicat mixte fermé ayant la compétence GEMAPI identique dans tous les EPCI-FP à hauteur de 16€ par habitant, l'EPCI-FP choisissant de financer sur son budget général ou en instituant la taxe GEMAPI.
- solidarité complète tant pour le fonctionnement que pour l'investissement : la réalisation des travaux est définie selon une programmation priorisée sur six ans en fonction de l'intérêt général du bassin, sans que les EPCI-FP bénéficiaires directs des travaux (ou sur lesquels sont implantés les travaux) n'aient une participation différente.
- convention de gestion et de mutualisation de moyens pour la gestion des ouvrages de l'État constitutifs de systèmes d'endiguement de l'Arve signée entre État et SM3A le 22 décembre 2017⁸⁶.

⁸⁵ - automne 2015 : principe d'une solidarité financière sur tout le bassin versant (elle existait déjà par sous bassin versant).

- premier semestre 2016 : chiffrage de la GEMAPI (chiffrage de 13€ par habitants avant GEMAPI et hors PI), révision des statuts des EPCI-FP pour prise compétence GEMAPI

- second semestre : validation chiffrage

⁸⁶ Les ouvrages concernés par la convention correspondent à 23 tronçons de digues domaniales pour lesquels l'État assurait la gestion au 28/01.2014. Ces ouvrages ont été érigés par l'administration sarde (avant 1860) et ont fait l'objet d'un suivi et d'un entretien par les services de l'État depuis 2004.

4 DES ENJEUX DE MOYEN ET LONG TERME DOIVENT ETRE PRIS EN COMPTE DES MAINTENANT

Les questions de gouvernance devraient progressivement se régler au cours des prochains mois. Pour mettre en œuvre la GEMAPI le plus difficile reste à faire les problèmes concrets apparaissant une fois les rivalités institutionnelles estompées.

4.1 La population doit être associée aux choix des niveaux de protection

Le défi sera triple :

- *Justifier et expliquer l'arbitrage choisi entre le souhaitable et le possible :*
 - Le choix du niveau de protection ainsi que la définition du système d'endiguement qui permet de l'atteindre constituent une décision politique qui doit, bien évidemment, prendre en compte les capacités financières disponibles des collectivités territoriales. À ce titre, celles-ci pourront éventuellement décider de délaisser certains ouvrages qui sont considérés comme inutiles pour la protection choisie⁸⁷, ce qui introduit des disparités entre territoires et peut être en contradiction avec des demandes d'une partie de la population (par exemple, des ouvrages ne protégeant qu'un nombre limité d'habitants ou uniquement des parcelles agricoles). Elles pourront aussi fixer le niveau de protection au regard des moyens disponibles pour le mettre en œuvre et non d'un objectif de protection maximale. Le choix du système d'endiguement supposera également de justifier des engagements financiers ne concernant pas des ouvrages situés sur le territoire de l'EPCI en cohérence et solidarité avec les collectivités territoriales concernées par le même bassin versant, les décisions de protection d'une collectivité territoriale pouvant avoir une influence sur l'inondabilité des territoires en aval mais aussi en amont dans certains cas.
- *Impliquer pleinement les élus dans les processus de concertation :*
 - Un certain nombre des acteurs rencontrés par la mission se sont inquiétés de constater, dans des territoires, une fragilisation voire une disparition des processus de concertation/co-construction avec les acteurs de l'eau, la culture participative des EPCI sur ce sujet étant moins ancrée dans les pratiques que celle des syndicats de rivière. Au surplus, la GEMAPI est considérée comme un sujet complexe appelant des compétences pointues pour lequel les techniciens seraient plus à l'aise que les élus. Les tentatives de l'État (ex. Hauts-de-France) pour faire sortir la GEMAPI d'un dialogue de techniciens et sensibiliser les élus à ces problématiques (réunions organisées par les sous-préfets dédiées aux élus) ont rencontré un succès limité.
- *Associer la population à la définition du niveau de risque acceptable*
 - Une des difficultés de la situation actuelle, mais également future si des évolutions n'interviennent pas, réside dans l'absence quasi-totale de dispositif de consultation du public dans le domaine de la prévention des risques. Sont uniquement soumis à consultation ou à enquête publique, le plan de gestion des risques inondations (PGRI) au niveau des bassins hydrographiques et les plans de prévention des risques inondation (PPRI) ou les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) portés par l'État localement.

⁸⁷ Notamment pour des portions de territoires présentant des enjeux faibles.

Le premier, pour utile et intéressant qu'il soit pour la définition de la politique conduite au niveau du bassin, reste un document de planification très général dont la première version (PGRI 2016-2021) repose sur une granulométrie très variable selon les bassins. Il est peu appropriable par les populations locales et ne permet que dans de rares cas de faire prendre conscience des situations spécifiques de tel ou tel territoire.

Les PPRI sont, pour leur part, portés par l'État et n'impliquent que peu les élus locaux qui peuvent d'ailleurs s'opposer aux propositions ou positions de l'État dès lors que celles-ci sont susceptibles de constituer des contraintes qu'ils estiment disproportionnées pour l'urbanisation ou le développement futurs des territoires.

En revanche, ni les PAPI⁸⁸ ni les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) ne faisaient l'objet de consultation du public, alors que ce sont les documents qui devraient définir de façon pratique et précise les actions de prévention contre les inondations. Dans cette configuration, l'affirmation des choix politiques des élus locaux des collectivités territoriales en charge de la GEMAPI ne s'inscrit pas dans un cadre permettant la consultation des populations dans les territoires faisant ou ne faisant pas l'objet de protection et sur les niveaux de protection choisis par l'autorité en charge de la GEMAPI. Elle ne permet pas non plus la prise de conscience par les populations des sommes engagées pour la mise en œuvre d'outils de protection et ce, notamment pour les populations qui, tout en étant sollicités pour participer financièrement ne sont pas directement concernées par ces protections.

Les SLGRI essentiellement prévues dans les TRI, qui ont vocation à constituer la phase première des futurs PAPI, pourraient devenir l'outil de définition systématique des politiques territoriales de prévention des risques. Il serait souhaitable de les faire porter par les collectivités territoriales gémapiennes, à l'échelon hydrographique pertinent (bassin versant), en visant, à terme, une couverture complète du territoire national par ces stratégies, lorsque les enjeux le justifient.

Au-delà des difficultés techniques que pose ce choix, sa mise en évidence vis-à-vis de la population devra être organisée, la disposition la plus logique étant de prévoir que les SLGRI soient soumises à enquête publique, la stratégie devant notamment présenter le choix de niveau de protection prévu par la collectivité territoriale ainsi que le financement qu'il implique, de façon à éclairer la participation des citoyens. Toutefois, la lecture des premières SLGRI laisse penser que les éléments qui y sont présentés restent encore trop imprécis pour permettre une connaissance éclairée par les populations concernées. Il apparaît nécessaire de mettre à la consultation du public, sous une forme à déterminer, les projets de délibération des collectivités définissant les niveaux de protection choisis. La mission a examiné la possibilité d'employer une procédure simplifiée de mise à disposition du public telle que pratiquée pour certains permis de construire⁸⁹ ou des modifications simplifiées des PLU⁹⁰. Elle estime cependant que le présent cas relève bien de l'enquête publique⁹¹. Il ne s'agit pas d'ajustements à la marge, mais bien de la création ex nihilo de nouvelles références locales aux très nombreuses conséquences sur les individus et de nature à engager des responsabilités lourdes.

⁸⁸ Les nouveaux PAPI (dits PAPI 3) font désormais l'objet d'une consultation du public

⁸⁹ Article L.300-2 du code de l'urbanisme : « L'autorité compétente met ce dossier [concernant des projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager] à la disposition du public dans des conditions lui permettant d'en prendre connaissance et de formuler des observations ou propositions. Celles-ci sont enregistrées et conservées. Le bilan de la concertation est joint à la demande de permis ».

⁹⁰ Article L.153-45 du code de l'urbanisme : « Dans les autres cas que ceux mentionnés à l'article L. 153-41, et dans le cas des majorations des droits à construire prévus à l'article L. 151-28, la modification peut, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée. Il en est de même lorsque le projet de modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ».

⁹¹ Article L. 300-6 du code de l'urbanisme : « L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction »

Recommandation n°6 : Soumettre le choix des niveaux de protection à un dispositif permettant la pleine association du public (enquête publique).

Cela suppose notamment :

- de soumettre les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) à enquête publique, la stratégie devant notamment présenter le choix de niveau de protection prévu par la collectivité territoriale ainsi que le financement qu'il implique.
- *a minima*, de soumettre à la consultation du public, sous une forme à déterminer, les projets de délibération des collectivités définissant les niveaux de protection choisis.

4.2 La prévention des inondations ne doit pas prendre le pas sur la gestion des milieux aquatiques

Plusieurs facteurs contribuent à un traitement dissocié des deux types d'interventions qui, pour beaucoup d'élus rencontrés par la mission, apparaissent renvoyer à des enjeux politiques, juridiques (responsabilité) et financiers très hétérogènes. La forte relation entre les deux problématiques, GEMA et PI, n'est pas encore assimilée et le risque d'une dissociation entre les deux dimensions de cette politique est réel.

4.2.1 Des enjeux hétérogènes

La plupart des EPCI n'appréhendent pas la GEMAPI comme un tout et ont perception différente de ces deux volets :

- la GEMA est considérée par certains élus comme moins prioritaire que la PI ("*s'occuper d'abord de la vie des hommes avant celle des poissons et des plantes*") ;
- la GEMA est génératrice d'un paysage institutionnel complexe, voire opaque (beaucoup de syndicats de rivières plus ou moins actifs) alors que la PI est souvent mieux structurée autour d'un ou deux acteurs dotés d'une forte expertise technique ;
- les coûts engendrés par la GEMA sont mal évalués et mal compris (plusieurs élus se sont émus des coûts « *exorbitants* » de certains aménagements comme les passes à anguilles).
- des modalités de concertation qui obéissent à des logiques spécifiques : GEMA et PI renvoient à des démarches de concertation qui mobilisent des enjeux, des acteurs et des instances différentes.

En résumé, les enjeux de la gestion des milieux aquatiques sont plus complexes et diffus que ceux de la prévention des inondations et le rapport coût/bénéfices moins évident. L'exemple de la Camargue est une bonne illustration de ces perceptions.

Encadré n°27 : En Camargue, une situation complexe

Sur ce territoire, il existe un fort contraste entre la GEMA qui est gérée de façon très éclatée par une multiplicité de petits syndicats (syndicats de rivières, parc régional de Camargue) et la PI structurée autour d'un acteur unique, le SYMADREM. Le diagnostic présenté a fait apparaître qu'un grand nombre d'acteurs exerceraient aujourd'hui des missions sur la gestion des milieux aquatiques. Les actions, les montants (programmes financiers/postes) affichés sont conséquents mais n'ont pas fait l'objet d'une analyse fine sur leur correspondance et leur contribution aux items de la GEMAPI (notamment 1° 2° et 8°), car certains acteurs exercent des missions autres que la gestion des milieux aquatiques stricto sensu (par exemple des missions de politique d'aménagement du territoire des espaces sensibles, pollutions diffuses, etc.). Les réserves des élus des EPCI sont aussi liées à leur méconnaissance des dépenses déjà engagées en matière de GEMAPI et des éventuels coûts complémentaires compte-tenu des programmes en cours ou à venir.

4.2.2 Une relation entre GEMA et PI encore mal perçue

Les milieux aquatiques possèdent naturellement de nombreux atouts pour réduire le risque d'inondation : la création de champs d'expansion de crues, la renaturation des rivières, la reconnexion des zones humides aux cours d'eau, la limitation des ruissellements permettent à la fois de réduire les risques d'inondation et d'améliorer la biodiversité.

Cette complémentarité entre lutte contre les inondations et fonctionnement écologique des rivières n'est toutefois pas encore assimilée par tous, y compris par les services de l'État⁹². On peut même se demander si l'État ne contribue pas lui-même à fragiliser cette logique intégratrice en répartissant au niveau central des enjeux entre deux directions générales distinctes et en maintenant le cloisonnement de ses politiques contractuelles (les agences ne finançant que les actions GEMA et le fonds Barnier les inondations) alors que les contrats de rivière permettaient une gestion globale.

Certains acteurs, soulignent que les deux préoccupations peuvent d'ailleurs entrer en contradiction et que les digues relèvent d'une logique (effacement, gestion) qui n'est pas celle des milieux aquatiques. Sur l'Arve et ses affluents, plusieurs dossiers prévus au PAPI n'ont pu se concrétiser pour cause d'espèces protégées avec le sentiment que certaines administrations vont très loin dans l'attention portée aux milieux.

4.2.3 Un risque réel sur certains territoires de voir la GEMAPI se limiter à la PI

Globalement, il est incontestable que c'est autour de la problématique de prévention des inondations que se structure la compétence GEMAPI.

La mission a constaté dans plusieurs territoires des inquiétudes sur la pérennisation de l'engagement en faveur de la GEMA voire de l'animation des SAGE⁹³ lorsque la compétence est reprise par un EPCI qui peut aussi faire le choix de ne pas l'exercer⁹⁴.

La protection des inondations est un enjeu stratégique dont les EPCI qui l'assurent en régie directe ont fait une priorité pour diverses raisons :

- maîtriser des coûts potentiels de rénovation des ouvrages très élevés ;
- prendre toutes les assurances sur des questions de responsabilité civile et pénale complexes ;

⁹² En Loire-Bretagne, la forme et le vocabulaire utilisés par les DDT-M pour dresser le bilan de la GEMAPI traduisent une approche distincte entre les problématiques liées à la gestion des cours d'eau et milieux humides et la prévention des inondations, que ce soit dans les collectivités ou les services de l'État.

⁹³ Assurés par des animateurs financés par les agences de l'eau.

⁹⁴ En Seine-Normandie, parmi les vingt-quatre SAGE approuvés, le portage de huit d'entre eux poserait problème. Alors que les agences de l'eau apportaient un soutien significatif aux syndicats assurant cette animation (3,5 M€ depuis 2013 sur ce même bassin) qui a permis de financer une vingtaine de postes pour environ 650 000€/an), la reprise de cette mission par les EPCI inquiète quant à sa pérennité.

- répondre aux attentes de la population ;
- développer légitimité et expertise pour obtenir éventuellement une révision des PPRI dans un dialogue plus équilibré et prometteur avec l'État.

Toutes ces raisons peuvent conduire à privilégier la PI et à transférer la GEMA à des syndicats de rivière ou à en faire le parent pauvre de la gestion municipale. Il est encore trop tôt pour apprécier les conséquences des choix financiers faits par les EPCI dans la gestion de la GEMAPI, mais ce point devra faire l'objet d'une attention particulière.

Recommandation n°7 : Veiller à ce que la prévention des inondations ne prenne pas le pas sur la gestion des milieux aquatiques.

4.3 La GEMAPI doit s'inscrire pleinement dans une vision intégrée de la politique de l'eau

La GEMAPI, en réunissant deux thématiques importantes concernant les rivières (GEMA et PI), devrait contribuer à faire évoluer la gestion intégrée des ressources en eau.

4.3.1 Une articulation cohérente entre « petit cycle » et « grand cycle » de l'eau

Le rapprochement des compétences territoriales relatives au petit cycle et au grand cycle de l'eau va se faire dans un calendrier initialement cohérent mais désormais désajusté.

La GEMAPI est depuis le premier janvier 2018 une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre, sans ouverture de possibilité de dérogation aux communes. En revanche, l'article premier de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, a ouvert la possibilité aux communes membres d'une communauté de communes, n'exerçant pas les compétences eau et assainissement de s'opposer à leur transfert⁹⁵. Dans ce cas, le transfert obligatoire n'interviendrait plus au 1^{er} janvier 2020, comme le prévoit la loi NOTRe, mais au 1er janvier 2026. Ce report de l'obligation de transfert de la compétence en présence d'une minorité de blocage devrait permettre aux collectivités concernées de bénéficier de davantage de temps pour l'organiser.

Les professionnels s'accommodent de ce calendrier décalé, mais il n'est évidemment pas le plus favorable à l'émergence d'une approche globale de la politique de l'eau qui aurait été plus aisée sur la base d'un calendrier harmonisé permettant de mieux organiser la montée en charge des expertises requises pour exercer des compétences liées.

4.3.2 La clarification des compétences GEMAPI/hors GEMAPI

Les débats sur les actions qui relèvent ou non de la GEMAPI constituent un point récurrent des séminaires et guides sur cette politique.

L'enjeu est double :

- il est d'abord stratégique : la bonne articulation entre les actions relevant de la GEMAPI et les autres est indispensable pour promouvoir une approche intégrée de l'eau, c'est-à-dire une gestion globale et solidaire qui permette de traiter toutes les dimensions de l'eau (ressource, protection contre les inondations, milieux aquatiques, etc.) sur un territoire hydrographique cohérent.

⁹⁵ A la condition que ces communes représentent au moins 25 % des communes membres et 20 % de la population.

- il est aussi financier : dans un cas, c'est une compétence obligatoire des EPCI financée par le budget général de l'EPCI ou par une taxe dédiée qui est en cause et, dans l'autre, c'est une compétence partagée et facultative financée par le budget global des collectivités volontaires.

Or, force est de reconnaître qu'une lecture attentive des quatre items de la GEMAPI ne contribue pas à faciliter une approche globale des politiques de l'eau.

4.3.3 La prise en compte des eaux pluviales et du ruissellement

La politique de gestion des eaux pluviales a fait l'objet en 2018 d'un rapport du gouvernement au Parlement⁹⁶ qui met en avant la continuité et l'unicité physique des notions, essentiellement administratives, d'eaux pluviales (compétence proche de l'assainissement) et de ruissellement ainsi que l'interpénétration des enjeux urbains et périurbains-ruraux des coteaux amont des zones urbanisées.

La mission constate qu'à ce stade, la compétence ruissellement reste en suspens n'étant pas intégralement prise en compte dans les compétences obligatoires définies par la GEMAPI. Cette situation est vraisemblablement due à la multiplicité de ses conséquences sur le territoire qui rend son rattachement à un dispositif complexe :

- effets sur la pollution des milieux, en lien avec la compétence assainissement, essentiellement en milieu urbain ;
- effets sur les débordements de cours d'eau ou sur des inondations spécifiques, en lien avec la compétence prévention des inondations, particulièrement en milieu urbain ;
- effets sur l'érosion des sols, notamment agricoles, en milieu rural.

Au-delà du morcellement de la politique de gestion de l'eau et de l'intérêt (ou non) d'une vision unifiée des notions de petit cycle et de grand cycle de l'eau, la conséquence immédiate de l'absence de la prise en compte de l'item ruissellement au sein de la GEMAPI est le fait que la taxe GEMAPI ne peut être affectée à des actions de lutte contre le ruissellement et la maîtrise des eaux pluviales⁹⁷, ce qui n'interdit pas aux différentes collectivités, en application du L.211-7 du code de l'environnement, d'intervenir, de façon volontaire, dans ces domaines.

Beaucoup des interlocuteurs rencontrés considèrent que cette exclusion est paradoxale (le ruissellement est le premier risque d'inondation sur certains territoires, à Draguignan par exemple) et problématique.

Compte tenu des situations budgétaires des différentes collectivités territoriales, il est patent qu'elles vont, sauf cas particuliers où la lutte contre le ruissellement est incontournable et sera financé sur le budget général, se focaliser sur leurs compétences obligatoires ce qui peut induire une dissociation, même là où un travail global pourrait s'avérer pertinent, de la politique de prévention des inondations de celle de maîtrise du ruissellement⁹⁸.

⁹⁶ Auquel était annexé un rapport du CGEDD (Roche et al., 2017) qui propose une unification des compétences et une extension des services publics à des missions plus intégrées et examine les configurations où la proximité ruissellement-GEMAPI est essentielle. Lorsque ce rapport avait été rédigé, la compétence GEMAPI et ses ressources affectées étaient encore bien peu assurées et il recommandait de consolider l'exercice de la GEMAPI avait d'envisager des fusions GEMAPI-ruissellement.

⁹⁷ Sauf lorsqu'elles permettent simultanément d'avoir des effets en matière de GEMA ou de PI

⁹⁸ Ou conduire à lever la taxe, le budget général étant consacré au ruissellement.

4.3.4 Une solidarité de bassin à préserver

La principale critique faite à la dévolution de la compétence GEMAPI aux intercommunalités porte sur la remise en cause de la logique de bassin hydrographique qui sous-tendait la politique de l'eau depuis la loi sur l'eau de 1964 au profit d'une logique institutionnelle. La mission partage la conviction que la notion de solidarité entre territoires et citoyens doit structurer la mise en œuvre de la GEMAPI, à tous les échelons territoriaux, et que cette solidarité doit faire l'objet d'un portage politique clair et fort pour être appropriée par tous les citoyens, dans la mesure où ils seront appelés à contribuer à la mise en œuvre de ces politiques.

4.3.4.1 Solidarité interne aux EPCI

Cette solidarité se traduit par la taxe GEMAPI qui s'applique uniformément à l'ensemble des citoyens composant l'EPCI, qu'ils soient ou non concernés par les politiques portées (inondations ou submersion marine essentiellement mais également gestion des milieux aquatiques si leur commune n'est pas traversée par un cours d'eau).

Plus généralement, elle rejoint les difficultés rencontrées dans les relations entre urbain et rural. Par exemple, les communes rurales situées en amont des bassins versants ont parfois l'impression que les effets négatifs de la prévention des inondations (charges techniques ou obligations foncières) pèsent sur leur territoire (zone d'expansion des crues, ouvrages de rétention pouvant consommer de l'espace agricole, par exemple, ..) alors que les impacts positifs sont concentrés sur les zones aval et/ou urbaines (protection des intérêts économiques ou humains des collectivités urbaines), sans en avoir de retour immédiatement perceptible.

Les élus devront donc s'attacher à expliquer l'intérêt général représenté par la prise en charge de ces compétences auprès de leurs citoyens. Il pourrait être intéressant qu'ils proposent des dispositions de solidarité inversée de l'urbain vers le rural et de l'aval vers l'amont ou qu'ils mettent en évidence celles existantes, démontrant l'intérêt pour les zones rurales et/ou celles situées à l'amont des bassins versants d'un travail en intercommunalité.

Dans le même ordre d'idée, une solidarité départementale pourrait également s'appliquer en matière d'ingénierie territoriale par la mobilisation des possibilités d'assistance technique ouvertes par la loi Fesneau aux départements, cet échelon garantissant la présence d'une expertise technique mutualisée permettant de répondre aux besoins de tous les EPCI du département en évitant le cloisonnement excessif qui serait induit par des choix égoïstes de certains EPCI.

4.3.4.2 Solidarité de bassin

- *La référence au bassin versant a guidé de nombreux EPCI dans leur démarche.* Selon l'enquête de l'AdCF, 94% des intercommunalités estiment que la notion de bassin versant a été présente dans la démarche de mise en œuvre de la compétence. Les solutions retenues pour y parvenir ont été très diverses. Dans le bassin Loire-Bretagne, certains départements font part d'un recours très fréquent (voire majoritaire) à des conventions entre EPCI voisins pour gérer les problématiques GEMAPI à l'échelle d'un bassin versant ou d'une partie de bassin versant (Loire, Corrèze, Charente-Maritime) et de la fusion de syndicats existants pour aboutir à des périmètres plus cohérents avec les bassins versants.
- *La logique de bassin, notamment financière, n'en mériterait pas moins d'être confortée.* L'analyse des critères de répartition entre EPCI retenus par les syndicats est assez éclairante sur la difficulté à faire progresser une logique de solidarité financière de bassin. Si le financement du fonctionnement des syndicats repose sur une cotisation multi-critères qui accorde une place prédominante au nombre d'habitants, en revanche la répartition des charges d'investissement pèse

encore principalement sur les EPCI ayant initié des travaux et la part de mutualisation est limitée (ex. 10% pour le syndicat mixte de l'Argens).

À l'échelle des grands bassins hydrographiques et pour la GEMA, la solidarité de bassin s'exprime à travers les aides des agences de l'eau qu'il appartient aux collectivités de mobiliser. L'implication récente de la plupart des EPCI dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques peut conduire à des difficultés liées au manque de connaissance des dispositifs existants. Il appartiendra aux agences, lorsque les collectivités gémapiennes auront choisi leur organisation d'assurer leur information sur ces dispositifs en privilégiant les organisations fondées sur le respect de la logique de bassin versant, institutionnellement (EPAGE ou EPTB) ou fonctionnellement.

4.3.4.3 Solidarité nationale

Certains EPCI (notamment ceux des zones littorales et de la Loire) font valoir que les besoins financiers qu'ils imaginent induits par la prise de compétence présentent de forts risques de dépasser leur capacité de financement, notamment pour la prévention des inondations, tant pour les investissements que pour l'entretien des ouvrages, et qu'il pourrait être utile d'étendre la mobilisation des dispositifs de solidarité nationale qui dans ce domaine existent déjà.

Il est par exemple possible de mobiliser le fonds Barnier, dans le cadre des PAPI, tout particulièrement pour les investissements nécessaires à la lutte contre les inondations, mais pas pour les dépenses d'entretien de ces ouvrages. La détermination des dépenses induites par l'entretien des ouvrages, travail en cours sur la plupart des territoires, permettra de déterminer leur capacité à assumer les dépenses nécessaires. Dès lors que les collectivités ont la responsabilité de définir leur choix de stratégie, celui-ci doit être assumé territorialement y compris sur le plan financier. Lorsque ces estimations seront disponibles, et s'il apparaît que les ressources à mobiliser excèdent réellement les ressources mobilisables aux échelles de solidarité intermédiaires (EPCI, EPAGE, EPTB, Agence de l'eau), une réflexion méritera d'être conduite sur l'adaptation des modes d'intervention du fonds Barnier. Cette réflexion serait nécessaire d'ici cinq ans environ.

L'essentiel à court terme n'est pas d'envisager de telles adaptations, qui ne reposeraient sur aucune évaluation permettant de calibrer les différents niveaux de mobilisation de cette solidarité, mais de clairement affirmer la pérennité des dispositifs existants et le principe d'une solidarité « *en subsidiarité* » (mobiliser d'abord les capacités de solidarité locales pour, le cas échéant, aller jusqu'à la solidarité nationale).

4.3.5 Des expertises à conforter

Des ressources importantes existent sur les territoires mais ne sont pas toujours utilisées de façon optimisée. L'organisation antérieure à la prise de compétence obligatoire par les EPCI-FP de la mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques était éclatée entre de nombreux organismes (syndicats de rivière, EPTB, départements, autres) sans qu'il soit possible d'avoir une visibilité claire de l'ensemble de l'expertise technique existant sur les territoires.

La mission a examiné avec intérêt l'étude lancée par l'agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG) et l'EPTB du bassin de la Dordogne, EPIDOR, sur les compétences et les moyens d'actions actuels des collectivités territoriales du bassin versant de la Dordogne dans le domaine du grand cycle de l'eau. L'objectif de l'étude est de réaliser un inventaire des capacités d'ingénierie du grand cycle de l'eau susceptibles d'intervenir sur les problématiques du bassin de la Dordogne. Elle conclut que les salariés opérant sur le bassin dans le domaine du grand cycle de l'eau ont des profils de techniciens au niveau local et, à plus large échelle, des profils plus complets et plus scientifiques. Leur formation, qu'elle soit initiale ou complémentaire, est orientée vers des domaines très naturalistes (écologie, biologie) qui correspondent avec la mise en œuvre des items 2° et 8° de la GEMAPI. Mais les profils hydraulicien/hydrologie/prévention des risques sont

souvent absents des structures maîtres d'ouvrage locales, ce qui permettrait pourtant de faire le lien avec le risque inondation, l'urbanisme et l'aménagement du territoire et de mettre en œuvre les items 1° et 5° de la GEMAPI. Cependant, les moyens nécessaires sont présents en appui dans l'EPTB et les départements.

Il semble intéressant que, dans un souci de rationalisation des dépenses publiques, ce même type d'étude soit conduit sur les différents bassins versants, en parallèle à la définition des besoins par les EPCI compétents en fonction de leurs stratégies, de façon à pouvoir identifier les besoins en recrutement et/ou en formation. A l'image de ce qui a été fait sur le bassin de la Dordogne, le financement de cette étude pourrait être assuré par les agences de l'eau à l'échelle qu'elles jugeraient pertinente. Il semble vraisemblable que sur la plupart des territoires apparaisse un déficit dans le domaine de la prévention des inondations, ce qui pourrait induire des modifications dans les orientations des organismes de formation d'ingénieurs et de techniciens ad hoc.

Recommandation n°8 : Veiller à ce que la GEMAPI s'inscrive dans une vision intégrée de politique de l'eau.

Cela suppose notamment :

- De clarifier, par une instruction nationale, le périmètre des missions GEMAPI/hors GEMAPI.
- De préserver la solidarité territoriale et nationale en encourageant les agences de l'eau à accompagner prioritairement les organisations fondées sur le respect de la logique de bassin versant et, si nécessaire, adapter les modes d'intervention du fonds Barnier de façon à prendre en compte les situations marquées par un déséquilibre structurel entre les besoins identifiés et les ressources mobilisables aux échelles de solidarité intermédiaires (EPCI, EPAGE, EPTB, agence de l'eau).

4.4 Les politiques d'aménagement et d'urbanisme doivent être réorientées pour plus de résilience et pour préserver la biodiversité

Un des fondements de la loi GEMAPI était de confier la responsabilité en matière de prévention des inondations à la même institution que celle chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme de façon à mieux intégrer l'existence de risque dans l'urbanisation et la délivrance des permis de construire. Le décalage entre les objectifs et la réalité est encore marqué.

4.4.1 Des textes qui imposent la prise en compte du risque d'inondation dans l'aménagement du territoire

Depuis 2000, les évolutions réglementaires ont fortement renforcé les exigences assignées aux documents d'urbanisme pour prendre en compte les enjeux liés à l'eau tels qu'ils sont explicités par les SDAGE et les plans de gestion des risques inondation (PGRI) tout au long de l'élaboration du projet : où localiser le développement urbain et les infrastructures de transport pour préserver milieux et ressources ? Comment conjuguer prévention des risques et développement du territoire ?, etc.

En effet, si l'exposition des territoires aux inondations est de mieux en mieux connue, la connaissance de leur vulnérabilité face à l'inondation et la compréhension des perturbations de leur fonctionnement lors de l'inondation sont encore peu développées. Or, l'intégration d'un diagnostic de vulnérabilité dans la démarche d'élaboration d'un document d'urbanisme est un levier utile pour que le risque inondation ne soit plus perçu comme une contrainte au développement local mais fasse partie intégrante du projet de territoire. C'est également un outil pour valoriser les zones inondables et apporter ainsi des réponses à la nécessité de limiter la consommation d'espaces, préserver les ressources et d'améliorer le cadre de vie, en recherchant une diversité fonctionnelle et une mixité sociale dans les espaces agricoles et naturels.

Des entretiens avec les responsables des collectivités territoriales, il ressort que l'adéquation entre urbanisme et prévention des risques ne fait pas partie des priorités de ces collectivités territoriales, et que cet objectif de diminution du risque d'inondation par l'application de dispositions urbanistiques semble complexe à mettre en avant, le lien entre GEMAPI et aménagement à la bonne échelle de territoire restant distendu.

Les différentes collectivités territoriales se sont jusqu'à ce jour focalisées sur la future gouvernance des structures gémapiennes (qui va décider?). Le transfert aux EPCI des compétences eau potable et assainissement et GEMAPI et la clarification des compétences eaux pluviales et ruissellement devraient faciliter l'intégration des enjeux eau dans les démarches de planification, permettant ainsi de veiller à la bonne articulation des politiques de l'eau et d'aménagement du territoire.

4.4.2 Un urbanisme intercommunal en cours de développement

Une des difficultés pour cette mise en œuvre effective tient à la relative faiblesse de la mise en œuvre du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), un nombre important de communes ayant conservé la compétence en matière de plans locaux d'urbanisme (PLU).

Cette difficulté tend à s'estomper sous l'effet de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui a attribué d'office la compétence sur le PLU aux intercommunalités, sauf à ce que leurs communes membres manifestent le refus de ce transfert de compétence en usant de la « minorité de blocage » (le transfert n'a pas lieu si au moins 25 % des communes regroupant au moins 20 % de la population délibèrent avant cette date pour le rejeter). Ce texte a donné un nouvel essor à l'urbanisme intercommunal qui s'est fortement développé comme en témoigne le dernier bilan disponible (février 2018) :

- toutes les métropoles et les communautés urbaines sont compétentes en matière de PLU ;
- parmi les 222 communautés d'agglomération, 85 sont compétentes en matière de PLU, soit 38% d'entre elles ;
- parmi les 1009 communautés de communes, 467 sont compétentes en matière de PLU, soit 46% d'entre elles.

4.4.3 La nécessaire intégration des problématiques de la GEMAPI dans les documents d'urbanisme

Le lien entre GEMAPI et aménagement à la bonne échelle de territoire reste distendu (ex : Troyes Champagne Métropole qui n'a pas de PLUI et essaie de travailler avec les communes sur ce sujet ; le syndicat mixte de l'Argens qui compte 74 communes regroupées dont 40 sont encore soumises au règlement national d'urbanisme - RNU -). L'État a développé des outils ambitieux pour accompagner ces évolutions comme le guide méthodologique « *Assurer la compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et les PGRI* » du bassin Rhin-Meuse⁹⁹.

Plusieurs facteurs concourent à ce bilan mitigé :

- la consolidation d'une culture commune autour de l'eau et ses enjeux entre les acteurs de l'urbanisme et les acteurs de l'eau demande du temps. On peut espérer que les EPCI qui ont souhaité gérer directement la GEMAPI s'attacheront à décloisonner le fonctionnement de services. A cet égard, la refonte des services de la métropole du Grand Lyon, intégrant fortement les enjeux de l'eau, est illustrative du poids que ces dimensions peuvent progressivement acquérir dans la structuration des services. Des rapprochements sont en cours comme à Angers Loire Métropole où la prise de compétence anticipée de la GEMAPI mais aussi la révision du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) ont conduit le service GEMAPI et la direction aménagement et développement des territoires à travailler de manière concertée.
- la perception du rôle de l'État en matière de prévention des inondations : les PPRI élaborés par l'État sur les territoires inondables fixent des prescriptions spécifiques relatives aux constructions et activités qui s'imposent aux documents d'urbanisme. Plutôt que d'intégrer ces « *contraintes* » directement dans les documents d'urbanisme, une collectivité territoriale peut préférer, vis-à-vis de sa population, se les laisser imposer par celui-ci, quitte ensuite à dénoncer les « *restrictions excessives* » imposées au développement de la commune.

Enfin, même lorsque l'intercommunalité dispose de la compétence urbanisme, le périmètre géographique de l'intercommunalité, comme cela a déjà été évoqué, ne correspond pas nécessairement à celui du bassin versant hydrographique. Pour aboutir à une cohérence et à une réelle intégration de la prévention du risque d'inondation dans l'urbanisme, il semble nécessaire de prévoir une consultation de la (ou des) autorités gémapiennes dont le bassin versant est concerné par les documents d'urbanisme (EPAGE ou EPTB) lors de la réalisation ou de la révision de ceux-ci, en rendant obligatoire la compatibilité de ceux-ci avec les SLGRI, par exemple. Idéalement, cette consultation devrait se faire sous la forme d'un avis conforme.

Recommandation n°9 : Réorienter les politiques d'aménagement et d'urbanisme vers plus de résilience aux risques et de préservation de la biodiversité.

Cela suppose notamment :

- De prévoir une consultation des autorités gémapiennes dont le bassin versant est concerné par les documents d'urbanisme lors de leur réalisation ou de leur révision, en rendant obligatoire la compatibilité de ceux-ci avec les stratégies locales de gestion des risques d'inondation, par exemple (avis conforme).

⁹⁹ Agence de l'eau Rhin-Meuse, DREAL Grand Est, préfecture de la région Grand Est. <https://www.documentation.eauetbiodiversite.fr/notice/guide-methodologique-assurer-la-compatibilite-des-documents-d-urbanisme-avec-les-sdage-et-les-pgri-d2>

4.5 L'État doit prendre en compte le renforcement des compétences des collectivités territoriales

La montée en puissance des collectivités territoriales gémapiennes, et notamment de celles qui ont décidé de gérer la compétence en régie, va nécessairement modifier les conditions du dialogue entre l'État et collectivités territoriales sur les niveaux de protection.

4.5.1 Un dialogue plus équilibré

Les collectivités territoriales vont être amenées à conforter les compétences techniques dont elles disposent sur les problématiques de l'eau, souvent encore limitées, voire créer des services dédiés à la GEMAPI. D'ores et déjà, certaines intercommunalités ont accueilli les agents des services départementaux dédiés à la prévention des inondations et ceux des syndicats de rivière dont l'existence ou le périmètre d'intervention a été affecté par le dispositif législatif. Dans le même temps, on constate que les moyens des services de l'État dédiés à ces problématiques même s'ils font maintenant l'objet d'une relative protection n'ont pas été suffisamment calibrés, au niveau départemental lors de la création du programme budgétaire (BOP¹⁰⁰) 181 sur la prévention des risques. Par ailleurs, ils se recentrent sur les missions de contrôle, notamment dans les SCSOH des DREAL. Le transfert des digues domaniales devrait, par ailleurs, se traduire par la mobilité d'un certain nombre d'agents de l'État affectés directement et exclusivement à l'entretien de celles-ci et, à défaut par une compensation financière.

On peut, en tout état de cause, s'attendre à ce que des collectivités territoriales à qui a été confiée la définition des niveaux de protection et auxquelles a été demandé d'en expliquer le sens à la population et d'en supporter la responsabilité (y compris politique), acceptent plus difficilement de se faire imposer par l'État, dans le cadre des PPRI, des contraintes qu'elles considèrent comme injustifiées ou par trop pénalisantes au regard du projet de développement de la collectivité territoriale.

Certains des EPCI rencontrés en zone littorale ont clairement indiqué que le choix de la gestion directe était aussi un moyen pour eux de rééquilibrer, à terme, le dialogue avec l'État sur ce sujet complexe et sensible.

4.5.2 Les nécessaires évolutions de la politique de prévention de l'État

La montée en puissance des EPCI pourrait, notamment dans les zones soumises à de fortes tensions (littoral), compliquer l'application de la politique de prévention des risques, notamment à travers la mise en œuvre des plans de prévention des risques. La légitimité de l'État à établir des prescriptions d'urbanisme pourrait être de plus en plus discutée, entraînant une multiplication des contestations y compris dans la définition de l'aléa inondation.

L'absence d'outils réglementaires opposables¹⁰¹ pour la définition de cet aléa¹⁰² n'est pas de nature à conforter la légitimité de l'État. Toutefois, la mission a été informée de l'élaboration¹⁰³ en cours d'un décret visant à préciser les modalités de définition de cet aléa pour les débordements de cours d'eau et les submersions marines.

Le décret PPRI ne remettrait pas en cause le principe général de faillibilité des systèmes d'endiguement, la définition des aléas se faisant en prenant en compte les scénarios de défaillance de ces systèmes ainsi que

¹⁰⁰ Budget opérationnel de programme du ministère de la transition écologique et solidaire : prévention des risques.

¹⁰¹ Ce décret était prévu par l'article L. 562-1 VII du code de l'environnement mais n'avait pas été rédigé.

¹⁰² Actuellement cette définition s'appuie essentiellement sur des instructions ou des circulaires.

¹⁰³ Déjà présenté en Commission mixte inondation et en comité d'orientation de la prévention des risques naturels majeurs, il est actuellement présenté devant le Conseil d'État et doit être publié à la fin de l'année 2018.

le sur-aléa qu'ils sont susceptibles d'entraîner. Il prévoirait toutefois, pour assurer une complète information de l'ensemble des parties prenantes, que la représentation graphique de l'aléa doit faire apparaître, à titre informatif, les zones protégées par un système d'endiguement dont le niveau de protection est au moins égal à celui de l'aléa de référence.

Les principales innovations du décret portent sur la définition du règlement du PPRI. Il est ainsi prévu d'officialiser la possibilité, dans les zones d'aléa de référence très fort, de définir des prescriptions pour les constructions réalisées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain qui réduit la vulnérabilité. Sont également prévues des exceptions au régime d'interdiction de nouvelles constructions dans ces zones sous des conditions précises¹⁰⁴. Une de ces conditions est la nécessité de la production d'une demande motivée adressée au préfet par la collectivité en charge du PLU dans le cadre de l'élaboration du PPR.

Ce décret doit pouvoir permettre de concilier le rôle de l'État et celui des collectivités territoriales dans un souci d'intégration proportionnée de la prévention des risques dans la politique d'aménagement du territoire, l'État gardant la responsabilité de la définition de l'aléa.

L'État doit se préparer à un dialogue plus équilibré en compétences qu'aujourd'hui avec les collectivités territoriales sur la question de l'intégration proportionnée de la prévention des risques dans l'aménagement du territoire et les questions de constructibilité, notamment par la prise en compte de leurs analyses dans les prescriptions qu'il retiendra en matière de PPR. Cela suppose notamment d'intégrer, de façon proportionnée, la prévention des risques dans la politique d'aménagement du territoire et de veiller à l'effectivité des dispositions réglementaires prévues pour associer plus étroitement les collectivités territoriales à l'élaboration des plans de prévention des risques.

4.6 Le modèle économique, en phase d'émergence, doit être conforté et stabilisé

De la GEMAPI, était attendue l'émergence de moyens nouveaux au service de cette politique. Plusieurs facteurs pouvaient y concourir :

- la compétence GEMAPI est attribuée aux EPCI-FP, qui ont par définition des ressources propres et dont la taille minimum a été augmentée à la suite de la mise en œuvre de la loi NOTRe ;
- la mutualisation des moyens (techniques et financiers) de ces EPCI peut être assurée par des syndicats de bassin versant renforcés, reconnus comme EPTB, EPAGE ou pas ;
- la taxe GEMAPI, même plafonnée à 40€/hab./an, est susceptible de dégager des moyens significatifs dans les territoires très peuplés.

Force est de constater que la GEMAPI n'a pas encore fait émerger un modèle économique pérenne.

On a déjà évoqué la difficulté première que constitue l'évaluation du coût de la GEMAPI. Ce préalable effectué, des incertitudes n'en pèsent pas moins sur l'évolution des recettes disponibles :

¹⁰⁴ Les demandes susceptibles de faire l'objet d'une exception, telle que visée à l'article R. 562-11-6, répondent aux conditions suivantes : Le secteur, objet de la demande d'exception, est porteur d'un projet d'aménagement essentiel pour le territoire et soit sans implantation alternative à l'échelle du bassin de vie, soit dont les éventuelles implantations alternatives à l'échelle du bassin de vie présentent plus de problématiques que les effets de l'aléa de référence. Si le secteur objet de la demande d'exception est situé dans une zone non urbanisée, les constructions nouvelles dans ce secteur sont compensées par la démolition de constructions dans les zones d'aléa plus importants, permettant ainsi de réduire la vulnérabilité globale. De surcroît, le secteur, objet de la demande d'exception, ne se situe pas dans une zone où les délais prévisibles d'alerte et de secours, de par les caractéristiques de l'aléa, sont insuffisants pour assurer la mise en sécurité des populations exposées. Toute demande d'exception est adressée par l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale au préfet dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision du plan de prévention des risques, au plus tard à l'occasion de la consultation des organes délibérants de la collectivité prévue aux articles R.562-7 et R.562-10, sous la forme d'une délibération motivée.

- S'agissant de la taxe GEMAPI, le rapport « Bur-Richard » sur la refonte de la fiscalité locale (mai 2018)¹⁰⁵ a mis l'accent sur une difficulté qu'ont confirmée de nombreux interlocuteurs : alors que le périmètre pertinent d'intervention de la GEMAPI est celui du bassin versant, l'attribution de la compétence aux EPCI-FP peut conduire à des situations hétérogènes au sein de ce périmètre suivant que ceux-ci ont décidé ou non d'instituer la taxe et à des disparités de cotisation entre contribuables exposés au même risque. Par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation sur laquelle est partiellement assise la GEMAPI risque, en l'état, de déplacer la charge du coût de celle-ci de la population aux entreprises (cotisation foncière des entreprises - CFE -). Or, si l'on essaie d'identifier l'avantage économique résultant de la prévention des inondations et qu'on met de côté la protection de la population, ce sont bien les propriétaires du bâti exposé qui tirent le principal bénéfice de la réduction de l'exposition aux risques. Le rééquilibrage de l'assiette entre taxes foncières et CFE devra faire l'objet d'une attention particulière.
- Des inquiétudes pèsent sur l'évolution des financements de l'État (agences de l'eau et fonds Barnier). Des modifications dans le financement apporté par les agences de l'eau à la structuration de la GEMAPI sont, en effet, prévues dans le cadre de leur onzième programme.

Dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse, par exemple, les études de gouvernance sur la GEMAPI resteront éligibles mais au taux de 50% (le taux incitatif de 80% n'étant plus jugé utile). En outre, les études réalisées en régie ne sont plus éligibles. Globalement, la grande majorité des études ayant été lancées, le budget prévu pour 2019-2024 est faible (0,5 à 1 M€ maximum). En ce qui concerne les inondations, seules les interventions de prévention des inondations qui ont un intérêt démontré pour les milieux aquatiques pourront être aidées par les agences. Enfin, les zones humides seront aidées pour la restauration de leur fonctionnement au taux maximal de 50% et, pour leur acquisition, au taux maximal de 70 %, si elles sont menacées.

Le fonds Barnier devrait être mobilisé pour financer les travaux sur les digues domaniales qui ont vocation à être transférées aux EPCI. L'insuffisance des crédits mobilisables au regard des besoins de financement risque de créer des fortes tensions entre l'État et les collectivités territoriales.

- La pérennisation de l'intervention des régions et surtout des départements est aujourd'hui très incertaine. Or, pour certains territoires, ces collectivités territoriales, et notamment les départements représentaient avant la loi GEMAPI le principal financeur. La loi Fesneau a permis à ces collectivités territoriales de poursuivre, pour celles qui l'exerçaient déjà, leur participation à la mise en œuvre de cette politique. Certains départements ont saisi l'opportunité des premières dispositions de la loi sur la GEMAPI pour s'en retirer.
- Les financements européens sont peu mobilisés.

Le cadre actuel régissant le FEDER en métropole rend difficilement éligible les dépenses des collectivités et notamment des EPCI au titre de la GEMAPI :

- les priorités (80%) sont axées sur quatre thématiques (recherche et innovation, technologies de l'information et de la communication, PME/PMI et économies énergétiques) qui ne laissent que peu de place à l'environnement. En effet, les projets concernant la GEMA et la PI peuvent élargir aux deux thématiques environnementales du FEDER, la prévention des risques et la protection de l'environnement ;

¹⁰⁵ Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, Dominique Bur et Alain Richard, mai 2018, (David Djaïz, inspecteur des finances, Hélène Martin, inspectrice de l'administration) <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapport-publics/184000278/index.shtml>

- les infrastructures, en métropole, ne sont pas financées ;
- les projets ne doivent pas se limiter à permettre de respecter les objectifs fixés par les directives européennes mais bien les dépenses permettant d'aller au-delà dans un cadre innovant.

Le sujet de la prévention des risques n'a cependant été retenu que par une moitié des programmes FEDER et à ce stade, en France, les crédits engagés ont été modérément consommés (à hauteur de 53 % pour le soutien aux investissements contre le changement climatique et 31% pour ce qui concerne, entre autres, la prévention du risque inondation). Il convient de noter que la programmation moyenne des programmes, toutes thématiques confondues, est d'environ 50% en coût total.

Concernant la thématique environnementale et plus particulièrement les projets en faveur de la biodiversité, les sols et les écosystèmes, une grande majorité des programmes FEDER, tant en métropole que dans les régions ultrapériphériques¹⁰⁶, ont prévu de mobiliser des fonds, pour une maquette totale de 250 M€ pour la période 2014-2020. Toutefois à ce stade, 36% seulement ont été programmés.

La future période de programmation 2021-2027 devrait donner plus de place aux problématiques d'environnement car ce sujet rentrera dans la concentration thématique. Ainsi, des projets dédiés à la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes, à des mesures en faveur d'une gestion durable de l'eau et à l'amélioration de la biodiversité pourront être financées, avec les mêmes réserves concernant la nature des opérations (pas d'atteinte de la norme ni infrastructures sauf en Outre-mer).

Recommandation n°10 : Conforter et stabiliser le modèle économique de la GEMAPI qui est encore en émergence

Cela suppose notamment de :

- De finaliser l'évaluation des dépenses correspondant aux différents volets de la GEMAPI.
- De fiabiliser l'assiette de la taxe GEMAPI fragilisée par la suppression de la taxe d'habitation.

¹⁰⁶ Une région ultrapériphérique (RUP) est un territoire de l'Union européenne mais situé en dehors du continent européen

CONCLUSION

Après des atermoiements dus au délai nécessaire à la stabilisation des dispositions encadrant l'exercice de la GEMAPI, les acteurs de terrain ont témoigné de leur mobilisation à la mettre en œuvre. Tous ne cernent pas encore véritablement l'ampleur des évolutions que cela va induire. Les recommandations de la mission visent à anticiper les questions à résoudre dans les prochaines années. Elles sont conçues pour accompagner le « travail en marchant » qui caractérise toute évolution de ce type. Les assises nationales de l'eau, qui se déroulaient en parallèle à la mission, n'avaient encore, au moment de la finalisation du présent rapport, que peu abordé cette question. Cela conforte un constat de la mission : il existe un consensus implicite pour ne pas revisiter la répartition des compétences actée par le législateur et laisser les dynamiques de coopération en cours faire émerger, avec l'appui de l'État, les derniers ajustements nécessaires.

Les frictions entre les acteurs, inéluctables dans cette phase de recomposition institutionnelle, vont s'estomper. Ceux-ci sont déjà tournés vers l'action. Au fur et à mesure que les questions se poseront, quand chaque partie prenante mesurera, de mieux en mieux, les efforts à accomplir, les mécanismes susceptibles de répondre à leurs attentes, qui existent déjà, pourront être sollicités et activés. La mission est donc confiante dans la capacité des acteurs à se saisir pleinement des enjeux de la GEMAPI. Elle tient à remercier tous ses interlocuteurs, et tout particulièrement les préfetures de région et les DREAL qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour faciliter les visites de terrain qui se sont toutes déroulées dans les meilleures conditions.



Bruno ACAR
Inspecteur général de l'administration



Thierry GALIBERT
Inspecteur général de santé publique vétérinaire



François SCARBONCHI
Inspecteur général de l'administration



Pierre-Alain ROCHE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

Annexe n° 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Paris, le 16 MARS 2018

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
Le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire

à

Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration
Madame la vice-présidente du conseil général de l'environnement et du
développement durable

OBJET : Rapport du gouvernement d'évaluation des conséquences de la
GEMAPI.

La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations prévoit que le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation des conséquences, pour la gestion des fleuves, des zones côtières et des digues domaniales ainsi que dans les zones de montagne, du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en vertu de l'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ce rapport doit présenter un bilan de la protection du territoire national contre les risques d'inondations fluviales et de submersion marine et étudier notamment les évolutions institutionnelles et financières possibles de cette gestion. Il doit également évaluer l'application dans les territoires ultramarins du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

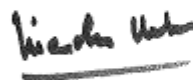
Nous vous demandons de mettre en place une mission qui rencontrera les acteurs locaux dans les différentes configurations géographiques citées par la loi afin :

- de poser un diagnostic de la situation de gouvernance des différents types de territoires concernés, d'analyser les solutions qui ont déjà fait l'objet d'un travail avancé ou déjà abouti, les situations de blocage ou d'échelle inadaptée ainsi que les conditions propices à des organisations efficaces et pérennes ;
- d'évaluer les démarches engagées ou réalisées et les programmes d'action et sur les territoires qui se sont déjà mobilisés ;
- d'évaluer les conditions dans lesquelles la remise des principales digues domaniales aux EPCI exerçant la compétence GEMAPI est prévue. Une attention particulière sera portée à l'organisation par systèmes d'endiguement et d'adaptation aux besoins locaux qui ont pu faire l'objet des concertations et des avancées les plus significatives. Vous signalerez les obstacles rencontrés ;
- d'identifier les particularités fortes pour les zones littorales, les zones de montagne et les territoires ultramarins qui nécessitent la mise en œuvre de solutions adaptées.

Vous bénéficierez de l'appui de la direction générale des collectivités locales, de la direction générale de prévention des risques et de la direction de l'eau et de la biodiversité ainsi que des DREAL de bassin, en métropole, et des préfets des départements métropolitains comme ultra-marins que vous sélectionnerez à titre de référence représentative et pour lesquels vous estimerez nécessaire de conduire des investigations plus approfondies dans le délai fixé par le Parlement pour l'élaboration de ce rapport.



Gérard COLLOMB



Nicolas HULOT

Annexe n° 2 : La mise en œuvre de la taxe

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a créé (article 56) une taxe facultative pour le financement de la compétence GEMAPI, codifiée à l'article 1530 bis du code général des impôts (CGI)¹⁰⁷.

Les EPCI à fiscalité propre dotés de la compétence GEMAPI peuvent, sur délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis du CGI (soit avant le 1^{er} octobre d'une année pour une application l'année suivante¹⁰⁸), instituer une taxe en vue de financer cette compétence, même lorsqu'ils ont transféré tout ou partie de la compétence à un ou plusieurs syndicats y compris les établissements publics d'aménagement (EPAGE) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Chaque année le produit de la taxe est arrêté dans la limite d'un plafond fixé à 40 € par habitant (article 1530 bis du CGI). Le produit voté est réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties à la taxe d'habitation, aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente sur le territoire de la collectivité qui l'instaure.

La base de la taxe est déterminée dans les mêmes conditions que pour la part communale ou intercommunale de la taxe principale à laquelle elle s'ajoute.

Comme indiqué au § 4.6, le rapport, « Bur-Richard » sur la refonte de la fiscalité locale (mai 2018)¹⁰⁹ a mis l'accent sur une difficulté qu'ont confirmée de nombreux interlocuteurs : alors que le périmètre pertinent d'intervention de la GEMAPI est celui du bassin versant, l'attribution de la compétence aux EPCI-FP peut conduire à des situations hétérogènes au sein de ce périmètre suivant que ceux-ci ont décidé ou non d'instituer la taxe et à des disparités de cotisation entre contribuables exposés au même risque. Par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation sur laquelle est assise la GEMAPI risque, en l'état, de déplacer la charge du coût de celle-ci de la population aux entreprises (cotisation foncière des entreprises - CFE -). Or, si l'on essaie d'identifier l'avantage économique résultant de la prévention des inondations et qu'on met de côté la protection de la population, ce sont bien les propriétaires du bâti exposé qui tirent le principal bénéfice de la réduction de l'exposition aux risques. Le rééquilibrage de l'assiette entre taxes foncières et CFE devra faire l'objet d'une attention particulière.

Un tiers des EPCI ont institué la taxe GEMAPI dans les EPCI¹¹⁰

En 2018, 439 EPCI-FP (sur 1 275) ont institué la taxe GEMAPI, pour un montant total de produit attendu de 154 122 729 €. La GEMAPI couvre 35% des communes (12 594 communes, sur 35 513 au total).

Sur les 439 EPCI qui ont délibéré pour instituer la taxe, 12 EPCI n'ont pas voté de produit ou ont voté un produit nul pour 2018.

¹⁰⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577&idArticle=LEGIARTI000033816743&dateTexte=>

¹⁰⁸ Par dérogation, les communes nouvelles et les EPCI issus de fusion ont la possibilité de délibérer jusqu'au 15 janvier de l'année suivant celle de la création de la commune nouvelle (si l'arrêté de création est pris avant le 1^{er} octobre) ou de la fusion de l'EPCI.

¹⁰⁹ Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, Dominique Bur et Alain Richard, mai 2018, (David Djaïz, inspecteur des finances, Hélène Martin, inspectrice de l'administration) <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapport-publics/184000278/index.shtml>

¹¹⁰ Source : ministère de l'économie et des finances, direction générale des finances publiques, bureau des collectivités locales

Répartition des EPCI ayant délibéré pour instituer la GEMAPI

- 4 métropoles sur les 21 métropoles existantes au 1^{er} janvier 2018 ;
- 4 communautés urbaines sur les 11 CU ;
- 71 communautés d'agglomération sur les 222 CA ;
- 360 communautés de communes sur les 1009 CC.

Déploiement de la taxe GEMAPI par les EPCI-FP à l'échelle départementale

- 29 départements présentent un taux de couverture compris entre 50 et 100 % ;
- 72 départements présentent un taux de couverture inférieur à 50 %.

Sur le territoire des 14 départements suivants, aucun EPCI n'a délibéré pour instituer la taxe : Allier, Cantal, Loir-et-Cher, Loire, Haute-Loire, Meuse, Paris, Haute-Vienne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Martinique, Guyane, Mayotte.

Dans le département de l'Aude, la totalité des EPCI a délibéré pour instituer la taxe GEMAPI, ce qui représente 8 EPCI couvrant 436 communes.

Annexe n° 3 : Exemples de grands syndicats départementaux qui s'adaptent à la nouvelle donne de la GEMAPI

Dans l'Aube, l'exemple du syndicat départemental des eaux de l'Aube (SDDEA) est éclairant sur la diversité des solutions imaginées par un certain nombre d'acteurs pour faire progresser, de façon souple et apaisée, la gouvernance du grand cycle de l'eau :

- évolution du nom (mais pas du sigle) permettant de marquer l'autonomie de la structure par rapport au département qui reste présent par sa compétence sur la démoustication vectorielle ;
- choix du statut : syndicat mixte ouvert, structure souple et évolutive, rassurante (entrée et sortie faciles) permettant d'organiser une gouvernance territorialisée ;
- pragmatisme sur la sécabilité : position ferme dans un premier temps imposant un transfert indissociable de la GEMA et de la PI, un assouplissement récent ayant été introduit récemment pour favoriser l'adhésion de Troyes Champagne métropole soucieux de conserver la maîtrise de la prévention des inondations (équipe dédiée pour la gestion des digues classées, portage du PAPI d'intention) ;
- solidarité financière : les cotisations sont calculées par sous-bassin, mais 20% du budget est dédié au financement commun sur des projets prioritaires définis conjointement ;
- lisibilité : création d'un budget annexe sur la GEMAPI ;
- renforcement de l'expertise : déjà maître d'ouvrage en matière d'eau et d'assainissement, le syndicat a prévu de renforcer ses compétences dans la gestion des milieux aquatiques.

Dans le Bas-Rhin, la structuration s'est organisée autour du Syndicat des eaux et de l'assainissement d'Alsace-Moselle qui a développé une politique des « petits pas » : transferts progressifs en fonction des volontés locales et pas de refus d'adhésion d'une entité qui n'aurait transféré qu'un aléa de la compétence, organisation de la cohérence des interventions à l'échelle d'un bassin versant, concertation étroite avec la profession agricole, renforcement de son expertise (600 salariés dont 70 cadres supérieurs). Le bilan s'est avéré positif puisque 25 EPCI (200 communes) ont transféré la compétence, le portage de deux SAGE, d'un PAPI et d'une stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI). Le département du Bas-Rhin a accepté de lui transférer ses moyens. Le syndicat évolue vers un EPTB-EPAGE du Rhin aval, l'ensemble des EPCI lui ayant transféré la compétence.

Annexe n° 4 : Les systèmes d'endiguement

Le principe retenu par la loi et ses textes d'application pour les systèmes d'endiguement

La loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (items 1, 2, 5 et 8 de l'article L.211-7 du code de l'environnement et l'a attribuée, à compter du 1er janvier 2016¹¹¹ aux établissements intercommunaux à fiscalité propre.

L'alinéa 5° de l'article 211-7 du code de l'environnement « Défense contre les inondations et contre la mer » suppose l'entretien, la gestion et la surveillance des ouvrages de protection existants visant à protéger contre les crues et les submersions marines, l'étude et les travaux neufs sur l'implantation de nouveaux ouvrages et la définition et la régularisation administrative des systèmes d'endiguement.

Sur les 9 200 km de digues recensées, environ 4 000 km ont vocation à participer aux systèmes d'endiguement gérés par des autorités GEMAPI.

Dans cette optique l'article 58 de la loi MAPTAM propose pour la première fois une définition législative des digues : « *Les digues sont des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et submersions* ». (Art. L.566.12.1 du code de l'environnement). Il prévoit également :

- la mise à disposition aux EPCI-FP des ouvrages existants pouvant contribuer à un système d'endiguement si celles-ci le demandent¹¹² ;
- l'exercice de la gestion de ces systèmes par les autorités GEMAPI via les outils juridiques suivants :
 - Pour les digues sous maîtrise d'ouvrage publique et achevées avant la date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM (27/01/2014) et considérées comme telles par la police de l'eau : mise à disposition par voie de convention¹¹³ ;
 - Pour les infrastructures (remblais de voies ferroviaires ou routières, par exemple) contribuant à la prévention des inondations : modalités de gestion conjointe à définir par convention ;
 - Pour les digues privées : possibilité de mise en servitude après enquête publique.

Point capital dans le dispositif, la mise à disposition est obligatoire, la renonciation par le gestionnaire GEMAPI n'étant possible que s'il considère que l'ouvrage, la digue, n'est pas utile à l'exercice de la compétence. En conséquence, un gestionnaire qui considérerait pour des raisons, par exemple, de non-conformité du système d'endiguement à la réglementation ou d'insuffisance de niveau de protection apporté par le système ne peut renoncer à la mise à disposition qu'en indiquant qu'il n'est pas utile à l'exercice de la compétence. Il s'agit en fait d'une règle du « *tout ou rien* ».

Il n'y a pas de mise à disposition s'il s'agit d'un ouvrage dont l'influence hydraulique dépasse le territoire de l'EPCI-FP et s'il existe un gestionnaire.

¹¹¹ La loi NOTRe a repoussé la prise de compétence au 1^{er} janvier 2018.

¹¹² La mise à disposition est gratuite, pour les ouvrages appartenant à une personne publique, avec une possibilité d'indemnisation si des frais sont occasionnés. Elle est limitée en matière de responsabilités, reposant sur une obligation de moyens et non de résultats. Sur ce dernier point, l'article L562-8-1 du Code de l'environnement indique que « la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux dispositions législatives et réglementaires ».

¹¹³ Article L.566-12 I du Code de l'environnement.

L'alinéa IV de l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit un dispositif spécifique pour le transfert des digues domaniales de l'État vers les collectivités en charge de la GEMAPI, lequel doit être effectif dix ans après la date d'entrée en vigueur de la loi. L'État continue à en exercer la gestion jusqu'à cette date (soit le 28 janvier 2024)¹¹⁴.

Pour les digues gérées par des entités publiques autres que l'État¹¹⁵, après le premier janvier 2020, ces entités peuvent poursuivre leur intervention, à titre dérogatoire, à condition que la collectivité gémapienne soit d'accord et qu'une convention soit passée entre celle-ci et le gestionnaire, convention qui détermine les missions de chacun, la coordination des actions et les modalités de financement.

Avant 2014, il existait quatre classes de digues en fonction de la hauteur (H) et du nombre de personnes protégées (P).

Tableau n°1

A	B	C	D
H : ≥ 1 m P : $\geq 50\,000$ hab.	H : ≥ 1 m P : $1000 \leq P \leq 50\,000$ hab.	H : ≥ 1 m P : $10 \leq P \leq 1\,000$ hab.	H : < 1 m P : < 10 hab.

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Le décret du 12 mai 2015 n'évoque plus la notion de digues et distingue deux catégories d'ouvrages construits ou aménagés contre les inondations ou les submersions :

- les aménagements hydrauliques (article R.562-18 du Code de l'environnement): « *l'ensemble des ouvrages qui permettent, soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous – bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, soit le ressuyage des venues d'eau en provenance de la mer* » (art. R562.18 C. env.), les barrages écrêteurs de crues ou bassins de stockage par exemple.
- les systèmes d'endiguement (R.562-18 du Code de l'environnement) : un système d'endiguement est constitué par un ou plusieurs ouvrages destinés à protéger une zone exposée à un risque d'inondation ou de submersion contre les crues ou des tempêtes d'une ampleur pouvant atteindre le niveau de performance du système. La zone protégée et le niveau de performance, appelé « *niveau de protection* » constituent les deux caractéristiques essentielles du système d'endiguement.

Le décret définit ainsi une nouvelle classification des systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques fondée sur la population protégée :

Tableau N°2

Classe	Population protégée par le système d'endiguement ou l'aménagement hydraulique
A	$> 30\,000$ hab.
B	$3000 < P < 30\,000$ hab.
C	$30 < P < 3\,000$ hab.

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

¹¹⁴ L'État ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continue à assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans à compter de cette date. Une convention détermine l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés. Elle ne peut être modifiée qu'à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les charges qui sont transférées font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation. Pendant cette période, le financement des travaux de mise en conformité des ouvrages avec les exigences réglementaires et légales incombe à l'État.

¹¹⁵ Comme c'est le cas dans le département de Charente-Maritime.

Le préfet peut décider d'un surclassement s'il estime que les règles de classement ne sont pas suffisantes pour assurer la sécurité des personnes et des biens.

Les systèmes d'endiguement sont soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau (art. R563.13 du code de l'environnement, rubrique 3.2.6.0) et peuvent être constitués de trois catégories d'ouvrages :

- une ou plusieurs digues, dès lors qu'elles contribuent à la protection d'une zone exposée au risque inondation et protégeant au moins 30 personnes ;
- des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage ;
- des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et leurs caractéristiques, complètent la prévention (bassins de stockage, par ex.).

Outre les pièces administratives habituelles pour ce type d'autorisation, le dossier comporte plusieurs documents techniques particuliers dont le principal est l'étude de dangers du système. Cette étude précise notamment la zone protégée, le risque auquel cette zone est exposée et le niveau de protection apporté. Elle précise également le comportement attendu du système lorsque des événements plus importants que ce pourquoi il a été dimensionné se produisent. Elle indique les parties du territoire plus directement ou plus rapidement atteintes, de façon à aider les services de secours dans leur mission de mise en sécurité de la population. Cette étude de danger doit être réalisée avec l'appui d'un bureau d'études agréé. Le système d'endiguement est autorisé par arrêté préfectoral.

Le système d'endiguement doit correspondre à un système hydrauliquement cohérent. Cette nécessité doit être prise en compte dans le choix de l'organisation à mettre en place, la demande d'autorisation ne peut être faite que par un acteur unique ;

Un calendrier progressif de mise en conformité administrative est prévu :

- les demandes de régularisation de digues en systèmes d'endiguement se font sur la base d'une procédure simplifiée, jusqu'au 31 décembre 2019 pour les digues de classe A ou B et jusqu'au 31 décembre 2021 pour les digues de classe C. Après ces dates, les demandes seront instruites dans le cadre de la procédure d'autorisation standard, plus complète et faisant intervenir une enquête publique
- à partir du 1^{er} janvier 2021, pour les digues de classe A et B, et à partir du 1^{er} janvier 2023 pour les digues de classe C, les digues qui ne sont pas intégrées dans un système d'endiguement voient leur autorisation comme digues devenir caduques.

Selon le document du Centre européen de prévention du risque inondation (CEPRI.net) « *Les ouvrages de protection contre les inondations* » (Cf. éditorial) : « *Le linéaire total de digues recensés dans la base de donnée de l'État (système d'information sur les ouvrages hydrauliques) s'élève à environ 9 000 km en France métropolitaine. Les gestionnaires identifiés sont des personnes privées (particuliers, entreprises) ou publiques (communes, EPCI, Etat et ses établissements, départements, régions, associations syndicales autorisées ou constituées d'office, etc.), voire personne. Compte tenu des changements apportés par la nouvelle réglementation, il resterait environ 6 000 km de digues à entretenir pour les futures autorités compétentes en matière de GEMAPI (après modification du classement des digues).* »

Annexe n° 5 : Etude de l'agence de l'eau Adour-Garonne et l'EPTB du bassin de la Dordogne

L'agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG) et l'EPTB du bassin de la Dordogne, EPIDOR, ont lancé une étude sur les compétences et les moyens d'actions actuels des collectivités territoriales du bassin versant de la Dordogne dans le domaine du grand cycle de l'eau. L'objectif de l'étude est de réaliser un inventaire des capacités d'ingénierie du grand cycle de l'eau susceptibles d'intervenir sur les problématiques du bassin de la Dordogne tels qu'ils procèdent du SDAGE et du PGRI du district Adour-Garonne et de leurs déclinaisons locales, ainsi que des SAGE et des SLGRI du bassin.

Il en ressort d'une enquête sur l'ensemble des structures du bassin versant que 303 salariés travaillent en lien avec le grand cycle de l'eau, représentant un nombre de 171 équivalents temps plein (ETP). Les structures de maîtrise d'ouvrage locale disposent de 97 salariés représentant 73 ETP, soit 43% des ETP disponibles sur le bassin. Les Départements et l'EPTB ont à disposition 71 salariés pour environ 39 ETP affectés au bassin versant, soit 23% des ETP disponibles sur le bassin. Près de 2/3 de cette ressource appartient à l'EPTB. Les associations et des organismes socio-professionnels rassemblent 135 salariés travaillant dans le domaine du grand cycle de l'eau dont 59 ETP sont consacrées au bassin de la Dordogne sur les thématiques qui les concernent, soit 34% des ETP disponibles.

Les ressources humains se répartissent à peu près à moitié entre techniciens et agents techniques d'une part (49%) et conseillers/experts et animateurs d'autre part (51%). L'essentiel des « techniciens » et « agents techniques » se trouve dans les EPCI-FP (25%) et dans les syndicats de rivière (42%), ces derniers concentrant à eux seuls 65% des agents techniques. On trouve, au niveau local, 42 techniciens rivière financés par l'agence de l'eau. Ces profils opérationnels techniques sont également présents dans les fédérations de pêche (20%) en lien avec leur rôle de surveillance du domaine halieutique et piscicole, mais également dans les Départements (7%) dont certains sont amenés à gérer des infrastructures, ainsi que dans l'EPTB (5%) en lien avec sa mission de surveillance du domaine public fluvial. Les moyens d'animation, de conseil et d'expertise se concentrent dans l'EPTB (23%) ainsi que dans les chambres d'agriculture et les fédérations de pêche (respectivement 28% et 16%) ; les autres types de structures se partagent de façon assez homogène le reste de ces moyens, entre 4 et 9%. A noter que les PNR rassemblent 11% des moyens d'expertise. De façon globale, 90% des salariés ont un niveau d'étude supérieur à Bac +2 et plus de la moitié ont un niveau d'étude supérieur à Bac +5 (53%). Ce niveau d'étude élevé des salariés travaillant sur le bassin contraste avec leur catégorie d'emploi : seulement 32% d'entre eux sont en catégorie A (Cadre). Ce décalage peut être le résultat d'un manque de clarification des missions des postes créés au sein de chaque structure.

L'analyse des formations initiales des salariés montre une prépondérance de salariés formés en « Ecologie » (35% des formations répertoriées) et en « Biologie » (15%) dans toutes les structures agissant dans le grand cycle de l'eau, avec une répartition homogène selon les types de structures. Cependant, certains acteurs sont plus spécialisés dans certains domaines : les salariés formés en « Foresterie » travaillent uniquement dans les EPCI-FP et les syndicats de rivière (qui concentrent près des 2/3 de cette spécialité). Les formations en « Hydrologie » se retrouvent dans les PNR (1/3 des salariés de cette spécialité) et l'EPTB (1/3 également). Les associations de pêche recrutent davantage de formation « Biologie » (la moitié des salariés de cette spécialité) et les chambres d'agriculture sont sur des profils « Agronomie » (plus d'1/3 des salariés de cette spécialité). Les services départementaux et l'EPTB présentent des profils de spécialité plus larges (chimie, hydraulique, risques, génie civil...).

Dans les structures locales compétentes, les techniciens sont répartis de façon homogène sur le bassin. Les agents techniques sont, quant à eux, principalement issus des cellules opérationnelles rivière (Dronne, Isle, Vézère). L'animation et l'expertise sont à peu près également réparties et se retrouvent essentiellement à l'échelle départementale. Les salariés opérant sur le bassin dans le domaine du grand cycle de l'eau ont des profils au niveau local de techniciens et, à plus grande échelle, des profils plus complets et plus scientifiques. Leur formation, qu'elle soit initiale ou complémentaire, est orientée vers des domaines très naturalistes (écologie, biologie) qui correspondent avec la mise en œuvre des items 2° et 8° de la GEMAPI. Mais les profils hydraulicien/hydrologie/prévention des risques sont souvent absents des structures maîtres d'ouvrage locales, ce qui permettrait pourtant de faire le lien avec le risque inondation, l'urbanisme et l'aménagement du territoire et de mettre en œuvre les items 1° et 5° de la GEMAPI. Cependant, les moyens nécessaires sont présents en appui dans l'EPTB et les départements.

Annexe n° 6 : Question parlementaire sur le trait de côte

Question N° 91281 de Mme Pascale Got

Question écrite - Ministère interrogé > Écologie, développement durable et énergie

Question publiée au JO le : 24/11/2015 page : 8425

Réponse publiée au JO le : 27/09/2016 page : 8841

Texte de la question

Mme Pascale GOT attire l'attention de Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie sur la mise en œuvre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite MAPTAM qui crée aux articles 56 et suivants la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI). La mise en œuvre de cette compétence attribuée à titre exclusif aux communes et, par transfert, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre a été repoussée à compter du 1er janvier 2018 par l'article 76 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Selon le 5° alinéa du 1 de l'article L. 211-7 du code de l'environnement cette compétence intègre notamment les actions de « défense contre les inondations et contre la mer ». Or sur nos littoraux, l'action de la mer (houles, tempêtes, cyclones, etc.) peut se traduire par des submersions (débordement, franchissement ou rupture) et/ou des reculs du trait de côte mettant en danger des biens et des personnes. Dans une logique de réduction de la vulnérabilité, la stratégie nationale de gestion du trait de côte, présentée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en mars 2012 prévoit une « gestion territoriale conjointe et cohérente des risques liés à l'érosion côtière et à la submersion marine ». C'est pourquoi en prévision de la mise en œuvre prochaine de la compétence GEMAPI, elle lui demande de bien vouloir lui confirmer que pour les communes littorales les actions de « défense contre la mer » intègrent bien les mesures liées à la fois à la gestion des submersions marines et à la gestion des reculs du trait de côte, tous deux liés à l'action de la mer.

Texte de la réponse

Une partie importante de notre littoral est concernée à la fois par les risques de submersion sur les parties urbanisées, et par une mobilité du trait de côte affectant environ un quart du littoral national. Ces deux questions ne doivent pas être confondues mais être gérées de façon coordonnée et à une échelle adaptée au territoire et à son environnement maritime et terrestre. Il s'agit bien de mieux nous organiser pour permettre une transformation de nos territoires littoraux pour une meilleure adaptation aux aléas naturels et une anticipation de leur évolution. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les stratégies nationales de gestion des risques d'inondation et de gestion du trait de côte. Les travaux du comité national de suivi pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte que la ministre chargée de l'environnement préside avec Madame BERTHELOT, ont souligné l'importance des liens étroits entre ces deux stratégies. La loi prévoit une compétence communale pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), elle en prévoit le transfert obligatoire, à compter du 1er janvier 2018, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. La compétence GEMAPI est composée des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement. L'alinéa 5° doit être interprété comme englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes que ce soit par des techniques dites souples mobilisant les milieux naturels, ou par des techniques dites dures qui contribuent à fixer le trait de côte ou à ralentir son évolution. Par ailleurs, le 8° du I de l'article L.211-7 vise la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines. Or, le littoral comporte d'importantes zones humides et milieux aquatiques littoraux. Les actions de gestion du trait de côte peuvent également porter sur les actions en lien avec la gestion de ces milieux qui contribuent notamment à maintenir leurs fonctionnalités en termes d'atténuation des effets du recul des côtes. L'objectif est de favoriser la bonne coordination des actions appelées à intervenir sur un même territoire en faveur de la prévention des risques d'inondation et de submersion marine, de gestion des milieux aquatiques et de gestion du trait de côte, et la mobilisation d'un gestionnaire unique lorsque cela s'avère pertinent au regard des enjeux et des stratégies locales qui seront élaborées par les collectivités compétentes.

Annexe n° 7 : Liste des personnes rencontrées

Premier ministre

Cabinet

Mélanie VILLIERS, conseillère technique collectivités territoriales et aménagement du territoire

Diane SIMIU, conseillère écologie

Ministère de l'intérieur

Cabinet

Simon FETET, conseiller budgétaire, modernisation, administration territoriale de l'État et collectivités locales

Pauline MALET, conseillère institutions locales

Direction générale des collectivités locales

Frédéric PAPET, sous-directeur des compétences et des institutions locales

David MYARD, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

Isabelle DORLIAT-POURET, chef de bureau

Sébastien ROMANI, chargé de mission

Ministère de la transition écologique et solidaire

Cabinet

Michèle PAPPALARDO, directrice de cabinet du ministre de la transition écologique et solidaire

Martin GUESPEREAU, directeur de cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire

Direction générale de la prévention des risques

Laure TOURJANSKY, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques

Gilles RAT, adjoint à la cheffe du service technique de l'énergie électrique des grands barrages et de l'hydraulique

Ministère des finances et des comptes publics

Direction générale des finances publiques

Adèle LIEBER, sous-directrice conseil fiscal, financier et économique

Philippe ROMAC, chef du bureau conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local

Assemblée Nationale

Marc FESNEAU, député du Loir-et-Cher, Président du groupe Démocrates et apparentés

Cécile GAY, collaboratrice du député

Agence Française de la biodiversité

Paul MICHELET, directeur général adjoint

Commission Mixte Inondation

Daniel MARCOVITCH, président

Assemblée des départements de France

Pierre MONZANI, délégué général

Alix MORNAY, chargée de mission

Association des maires de France

André FLAJOLET, vice-président, maire de Saint-Venant, Pas-de-Calais

Robin PLASSERAUD, conseiller technique département environnement et développement durable

Assemblée des communautés de France

Nicolas PORTIER, directeur
Apolline PRETTE, responsable des politiques de l'eau
Amélie NOLAN, stagiaire

Association des régions de France

Gilles MERGY, délégué général

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies

Daniel BELON, directeur adjoint, délégué au développement durable
Laure SEMBLAT, adjointe au chef du département cycle de l'eau

Association française des établissements publics territoriaux de bassin

Frédéric MOLOSSI, président
Catherine GREMILLET, directrice
Léa BOURGUYON, chargée de mission
Ester BESSIS, chargée de mission

Association nationale des élus de bassin

Bernard LENGLET, président, vice-président de l'AFPETB

Office national des forêts, restauration des terrains de montagne

Olivier MARCO, directeur technique
Yan QUEFFÉLÉAN, expert national hydraulique torrentiel

Voies navigables de France

Thierry GUIMBAUD, directeur général
Renaud SPAZZI, directeur général adjoint
Guy ROUAS, directeur territorial Strasbourg
Pierre JUNKER, chef de service
Eric SCHMITT

France Dignes

Ségolène MORTIER, animatrice
Perrine BROUST, chargée de mission
Jordan PERRIN, chargé de mission

Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

Marc MICHEL, président
Nicolas DE MENTHIERE, DIVAC APP
Mohamed NADIM, directeur du département eau
Patrick FLAMMARION, directeur scientifique (DGRI)

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Patrick LEDOUX, département risque, eau, construction,

Centre européen pour la prévention du risque d'inondation

Stéphanie BIDAULT, directrice
Anne-Laure MOREAU, chargée de mission

France nature environnement

Frédéric CAMEO-PONS, délégation de Midi-Pyrénées

Caisse des dépôts – Territoires Conseils

Leslie CHAZE, expert urbanisme intercommunal, paysage, développement durable, coopérations interterritoriales, GEMAPI

Christophe BARBARA, directeur d'études, juriste conseil

Cabinet d'avocats

Eric LANDOT, avocat

Yann LANDOT, avocat

Bassin Adour-Garonne

Laurent CARRIÉ, secrétaire général aux affaires régionales de la préfecture de la région Occitanie

Didier KRUGER, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Occitanie

Guillaume CHOISY, directeur général, agence de l'eau Adour-Garonne

Francis AUGE, chef de division ouest, DREAL Occitanie

Jean-Marie AVERSENQ, directeur général du Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières (SMMAR) EPTB Aude

Marie-Christine BARBEAU, cheffe du département risques naturels de la DREAL Nouvelle-Aquitaine

Thierry BARBIER directeur général adjoint des services techniques Mairie de Montauban

Anne-Gaëlle BAUDOIN- CLERC, préfète de la Dordogne

Daniel BENQUET, président de Val de Garonne agglomération

Marie-Claude BERLY, adjointe au maire de Montauban

Marie BERTHELOT, présidente de l'association Demain deux berges

Christian BERTHOUX, président de la communauté d'agglomération du Grand Dax

Francis BIANCHI, sous-préfet de Marmande

Karine BONACINA, chef de service eau, biodiversité de la Direction départementale des territoires et de la mer de Charente-Maritime

Alain BURNET, vice-président de la communauté d'agglomération de Rochefort Océan

Robert CABE, président de la communauté de communes Aire-sur-Adour

Séverine CATHALA, directrice adjointe direction départementale des territoires et de la mer 66

Serge CEAUX, chef du service eau, communauté d'agglomération de La Rochelle

Philippe CHAPELET, directeur des risques naturels, DREAL Occitanie

Francis CLIQUE, président du syndicat mixte du bassin versant de l'Agly (SMBVA)

Frédéric CONIL, directeur du service urbanisme, communauté de commune de Marennes

Florent CRAIPEAU, technicien, Val de Garonne agglomération

Jean-Jacques DANE, président du syndicat des bassins versants des Luys

Charlie DAST, ingénieur sécurité des ouvrages, syndicat mixte inter-régional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM)

Jean-Philippe DAVID, directeur du syndicat mixte d'accompagnement du SAGE de la Seudre (SMASS)

Yvan DAVITOGU, technicien, syndicat mixte d'accompagnement du SAGE de la Seudre (SMASS)

Chloé DEQUEKER, service de contrôle des ouvrages hydrauliques, DREAL Nouvelle-Aquitaine

Frédéric DOUCET, directeur, direction départementale des territoires Lot-et-Garonne

Christian DUCOS, président du syndicat du moyen Adour Landais

Michael DUPUY, technicien, syndicat du moyen Adour Landais

Côme DURAND, chargé de mission, DREAL Nouvelle-Aquitaine

Frédéric EMARD, président du syndicat mixte de la Boutonne
Dominique EHRENSPERGER, directeur du pôle aménagement et environnement, département de la Charente-Maritime
Martine ESTIVALS, directrice générale adjointe des services, communauté d'agglomération de l'Albigeois
Paula FERNANDES, délégation de bassin, DREAL Occitanie
Stéphanie FLIPO, délégation de bassin, DREAL Occitanie
Patrick FLOUR, délégué territorial Toulouse, agence de l'eau Adour-Garonne
Sébastien GOUPIL, chef de division politique et planification de l'eau, DREAL Nouvelle-Aquitaine
Olivier GUERRI, chargé de mission, établissement public territorial du bassin de la Dordogne (EPIDOR)
Catherine GUESDON, vice-présidente, communauté d'agglomération Royan Atlantique
Michel GUIGAND, élu référent GEMAPI, Val de Garonne agglomération
Clémentine GUILLAUD, cheffe du service environnement, communauté d'agglomération Royan Atlantique
Bernard GUILLETOMONIA, chef de service police de l'eau et milieux aquatiques, direction départementale des territoires et de la mer des Landes
Stéphanie GUIRAUD-CHAUMEIL, présidente, communauté d'agglomération de l'Albigeois
Delphine JALABERT, secrétaire générale de la sous-préfecture de Narbonne
Michel JAMMES, élu référent GEMAPI à la communauté d'agglomération du Grand Narbonne et président du syndicat de la Berre et du Rieu
Sylvie JEGO, cheffe du service agriculture milieux aquatiques Inondations, agence de l'eau Adour-Garonne
Philippe JUNQUET, directeur départemental des territoires et de la mer des Pyrénées-Orientales
Didier KHOLLER, directeur départemental des territoires et de la mer de la Dordogne
Jean-Marc LABRUE, inspecteur service de contrôle des ouvrages hydrauliques, DREAL Occitanie
Karine LACAM-CRUILLES, directrice du syndicat mixte du bassin du Vaur
Patxiku LAFITTE, technicien, syndicat mixte du Bas Adour
Jean-Baptiste LAILHEUGUE, technicien, communauté d'agglomération du Grand Dax
Didier LALLEMAND, directeur général des services, mairie de Montauban
Patrice LAPERGUE, inspecteur service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, DREAL Occitanie
Roger LARROCHE, président, syndicat mixte du Bas-Adour
Sarah LAURENS, vice-présidente, communauté d'agglomération de l'Albigeois
Lydie LAURENT, cheffe de mission mer et littoral, DREAL Nouvelle-Aquitaine
Stéphanie LEBRET, délégation de bassin, DREAL Occitanie
Yves-Marie LE GUEN, chargé de mission GEMAPI, communauté d'agglomération de Rochefort Océan
Bruno LEMENAGER, délégué territorial Atlantique-Dordogne, agence de l'eau Adour-Garonne
Jonathan LEMEUNIER, chef du service patrimoine naturel adjoint, DREAL Nouvelle-Aquitaine
Jean-Louis LEONARD, vice-président, communauté d'agglomération de La Rochelle
Christian LEPINAY, directeur des collectivités territoriales, préfecture des Pyrénées-Orientales
Olivier LOUIS adjoint chef de service pôle politiques et police de l'eau, direction départementale des territoires de Haute-Garonne
Véronique MABRUT, déléguée territoriale, agence de l'eau Adour-Garonne
Pascal MARTIN, référent Agly, DREAL Occitanie
Olivier MASTAIN, directeur adjoint, DREAL Nouvelle-Aquitaine
Fabien MENU, directeur départemental des territoires du Tarn-et-Garonne
Guillaume METAYER, directeur de la mer et du littoral, département de la Charente-Maritime
Claude MIQUEU, président de la commission réglementation du comité national de l'eau, membre du comité de bassin Adour-Garonne
Karine OUEDRAOGO, chargée de mission documents stratégiques direction départementale des territoires du Tarn-et-Garonne
Alain PUYON, président, syndicat mixte du bassin de la Seudre et de ses affluents (SMBSA)
Bernard POMMET, directeur adjoint direction départementale des territoires de Haute-Garonne
Lionel QUILLET, vice-président, conseil départemental Charente-Maritime

David RANFAING, chef division Est du département ouvrages à la direction des risques naturels, DREAL Occitanie

Yves REGOURD, président, syndicat du Viaur

Harold RETHORET, directeur, syndicat mixte de la Boutonne

Jacques ROY, chargé de mission, préfecture de Charente-Maritime

Marc SERVANTON, directeur des collectivités et de la citoyenneté, préfecture de Charente-Maritime

Daniel SINGLA, chef de service, mairie de Montauban

Baptiste SIROT, directeur, EPTB Charente

Franck SOLACROUP, chef du département eau et milieux aquatiques, agence de l'eau Adour-Garonne

Roland THIELIKE, directeur adjoint, établissement public territorial du bassin de la Dordogne (EPIDOR)

Sylvain THIERRY, directeur général des services techniques, Val de Garonne agglomération

Marc VETTER, directeur adjoint, direction départementale des territoires et de la mer de l'Aude

Bassin Artois-Picardie

Michel LALANDE, préfet de la région Hauts-de-France, préfet coordonnateur de bassin Artois-Picardie

Didier KRUGER, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Bertrand GALTIER, directeur général, agence de l'eau Artois-Picardie

Stéphane ANSART, chargé de mission GEMAPI direction départementale des territoires et de la mer du Pas-de-Calais

Etienne BAJEUX, président de l'union syndicale d'aménagement hydraulique du Nord (USAN)

Catherine BARDY, directrice adjointe DREAL des Hauts-de-France

José BOUFFARY, président du syndicat mixte de la vallée de la Hem (SYMVAHEM)

Grégory BRASSARD, mission sécurité-défense, DREAL Hauts-de-France

Christophe CHASTAING, représentant du vice-président de l'association nationale des associations syndicales de propriétaires (ANASP)

Hugo CHRISTMANN, Ingénieur, cellule technique littoral, pôle métropolitain Côte d'Opale (PMCO)

Daniel DEFIVES, directeur général du syndicat mixte pour le SAGE de la Lys (SYMSAGEL)

Hasinaina DELANNOY, chargée de mission, SGAR de la préfecture de la région Hauts-de-France

Jean-Paul DOMBROWSKY, directeur général des services de l'union syndicale d'aménagement hydraulique du Nord (USAN)

Isabelle DORESSE, chef de service direction départementale des territoires du Nord

Céline DUFFY, directrice environnement de la communauté d'agglomération du Grand Calais

Jacky DUQUENOY, directeur des infrastructures hydrauliques et des prestations extérieures, union syndicale d'aménagement hydraulique du Nord (USAN)

Bertrand GALTIER, directeur adjoint, agence de l'eau Artois-Picardie

Raymond GAQUERE, président du syndicat mixte pour le SAGE de la Lys (SYMSAGEL)

Pierre-Yves GESLOT, adjoint au chef du service de l'environnement, direction départementale des territoires et de la mer du Pas-de-Calais

Marc GREVET, chef du service eau et nature, DREAL Hauts-de-France

Julie IDOUX, cellule technique littoral, pôle métropolitain Côte d'Opale (PMCO)

Julien JADOT, chef de projet risques majeurs, communauté urbaine de Dunkerque

Stéphane JOURDAN, chef du service milieux aquatiques et maîtrise d'ouvrage, agence de l'eau Artois-Picardie

Patrick LAMBERT, directeur général des services, communauté urbaine de Dunkerque

Claire LEFEBVRE, collaboratrice du vice-président, métropole européenne de Lille

Sébastien LEPRETRE, vice-président à l'assainissement et à la GEMAPI, métropole européenne de Lille

Danielle MAMETZ, vice-présidente, syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN-SIAN)

Clotilde MARCHAND, trésorière, association nationale des associations syndicales de propriétaires (ANASP)

Jean-Michel MARCOTTE, maire de Nordausques, syndicat mixte de la vallée de la Hem

Olivier MAURY, chef de service, direction départementale des territoires du Pas-de-Calais
Mathieu PARAT, direction de la prévention des inondations, Union syndicale d'aménagement hydraulique du Nord (USAN)
Philippe PARENT, directeur, institution intercommunale des Wateringues (IIW)
Olivier PREVOST, délégation de bassin, DREAL Hauts-de-France
Marc POLGE, animateur, association nationale des associations syndicales de propriétaires (ANASP)
Elise REGNIER, directrice adjointe, direction départementale des territoires et de la mer, Pas-de-Calais
Paul RAOUL, président, syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN-SIAN)
Jean-Charles SCHELL, ingénieur, syndicat mixte de la vallée de la Hem (SYMVAHEM)
Ertgren SHEHEN, chargé de mission développement durable, préfecture des Hauts-de-France
Gauthier TURCO, chargé de mission politique de l'eau, DREAL Hauts-de-France
Daniel WILLERVAL, délégué territorial Flandres, direction départementale des territoires et de la mer du Nord

Bassin Loire-Bretagne

Joël MATHURIN, préfet de la Nièvre
Christophe CHASSANDE, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Centre-Val de Loire
Martin GUTTON, directeur général, agence de l'eau Loire-Bretagne

Elsa ALEXANDRE, cheffe de la subdivision Loire de la direction départementale des territoires de la Nièvre
Jean-Pierre ARRONDEAU, directeur adjoint de l'institution d'aménagement (EPTB) de la Vilaine
Jean-Pierre AUGER, maire de Saint-Aignan-le-Jaillard, communauté de communes de Val de Sully
Denis BALCON, direction départementale des territoires de Maine-et-Loire
Frédéric BARDOU, directeur grands équipements, communauté d'agglomération Saumur Val de Loire
Jean-Louis BILLAUT, président du SIVOM Loire et canal
Marie-Odile BOTTE-LE-FORMAL, adjointe chef de service SPACES, direction départementale des territoires du Morbihan
Arnaud BOULAY, chef du département Loire risques et crise, direction départementale des territoires du Loiret
Christian BRAUX vice-président , Orléans Métropole
Johnny CARTIER, adjoint au chef de service Loire et bassin Loire-Bretagne, DREAL Centre-Val de Loire
Marielle CHENESSEAU, prévention des risques majeurs, Orléans Métropole
Michel CONTOUR, maire de Cellettes, vice-président de la communauté d'agglomération de Blois
André COUGOT, maire adjoint de Saint-Satur
Benjamin COURAULT, directeur général adjoint des services, communauté de communes Touraine ouest Val de Loire
Bernard CROGUENNEC, directeur départemental des territoires de la Nièvre
Thérèse DAZIN, service accompagnement des territoires, direction départementale des territoires de la Nièvre
Arnaud DECAS, commune de Loire Authion
Jean-Louis DEMOIS, maire d'Ecuillé, vice-président, Angers Loire métropole
Koulm DUBUS, chef du service risques naturels et technologiques, DREAL Pays de la Loire
Isabelle DUBUY, directrice générale des services de la communauté de communes des Loges
Xavier DUPONT, président, communauté de communes Touraine ouest Val de Loire
Jean-Claude EUDE, directeur de l'établissement public Loire (EPL)
Marc EZERZER, service de l'eau, direction départementale des territoires de Saône-et-Loire
Patrick FERREIRA, chef de service Loire et bassin Loire-Bretagne, DREAL Centre-Val de Loire
Daniel FRECHET, président de l'établissement public Loire
Catherine GAILDRAUD, directrice adjointe, direction départementale des territoires de Saône-et-Loire

Jacques GALLARD, chargé de missions environnement, communauté de communes Touraine ouest Val de Loire
Jean-Michel GARNIER, vice-président, communauté de communes Pays Fort-Sancerrois-Val de Loire
Jean-Pierre GARNIER, président de la communauté de communes des Loges
Virginie GASPARI, EP Loire
Raymond GERVY, maire de Mer, vice-président de la communauté de communes de Beauce Val de Loire
Sylvère GUÉRIN, directeur du développement durable, Tours Métropole Val de Loire
Mme Patricia HANNON, Maire de Maslives, vice-présidente communauté de communes du Grand Chambord
Bertrand HAUCHECORNE, maire de Mareaux aux prés, communauté de communes des Terres du Val de Loire
Didier HEITZ, maire de Saint-Dyé-sur-Loire, vice-président communauté de communes du Grand Chambord
Ronan LE-BER, département risques et sécurité industrielle, DREAL Centre-Val de Loire
Jacques LE TARNEC, vice-président, Tours Métropole Val de Loire
Astrid LONQUEU, maire de Maves, vice-présidente de la communauté de communes de Beauce Val de Loire
Pierre MANCION, vice-président, communauté de communes des Portes du Berry
Xavier MANTIN, chef de service environnement industriel et risques, DREAL Centre-Val de Loire
Isabelle MELO, vice-présidente, communauté de communes Touraine ouest Val de Loire
Matthieu MENOU, chef du service Loire sécurité, risques, direction départementale des territoires de la Nièvre
Charles MERCIER, communauté de communes de Val de Sully
Alex MICHAUD, directeur général adjoint, Troyes-Champagne métropole
Florent MITAULT, chef du service accompagnement des territoires, direction départementale des territoires de la Nièvre
Armelle NICOLAS, vice-présidente, Lorient agglomération
Thibault NOVARESE, adjoint au chef de service risques naturels et technologiques, DREAL Pays de la Loire
Dominique OUDOT, service environnement et risques, direction départementale des territoires de la Nièvre
Laurent PABIOT, président, communauté de communes du Pays Fort-Sancerrois-Val de Loire
Michel PERRIOT, membre, communauté de commune des Portes du Berry
Pierre PHILIPPE, chef du service prévention des inondations, établissement public de la Loire (EPL)
Alexandre PRINET, responsable département prévention et risques de la communauté d'agglomération de Blois
Olivier PRIOLET, chef de service GEMAPI, mer et littoral, Lorient agglomération
Franck RÉMOND, EP Loire
Jean ROUSSELOT, service des milieux aquatiques, Angers Loire métropole
Claude ROYÉ, maire, Saint-Hilaire-Fontaine
Marjorie SAINT-DIZIER, chargée de prévention inondation, Tours Métropole Val de Loire
Kristelle SIRET-JOLIVE, directrice adjointe, direction départementale des territoires du Morbihan
Vassili SPYRATOS, chef de service mer et littoral, direction départementale des territoires du Morbihan
Marie THÉVENIN, adjointe service risques et sécurité, direction départementale des territoires d'Indre-et-Loire
Alexandre TUCOU, responsable du pôle environnement, communauté de communes Loire Nièvre et Bertranges
Émilie VAUCHÉ, unité prévention des risques, communauté d'agglomération Saumur Val de Loire

Bassin Rhin-Meuse

Jean-Luc MARX, préfet de la région Grand Est, préfet coordonnateur du bassin Rhin-Meuse
Hervé VANLAER, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement Grand Est
Marc HOELTZEL, directeur général, agence de l'eau Rhin-Meuse

Adeline ALBRECHT, adjointe au chef de service eau et biodiversité, Région Grand Est
Philippe ALPY, président du syndicat mixte du Haut-Doubs
Nicolas BELLE, directeur de cabinet du préfet de l'Aube
Chantal BICHLER, chargée de mission, direction départementale des territoires de la Moselle
Cédric BORGET, pôle inondations, EPTB Saône-Doubs
Elise BOS-MARROCCQ, directrice adjointe de l'EPTB Saône-Doubs
Estelle BURCKEL, directrice générale adjointe du syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle
Etienne BURGER, vice-président du syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle
Yannick CADET, chef du service environnement à la Direction départementale des territoires du Doubs
Didier COLIN, chef de projet directive inondation, DREAL Grand Est
Vincent DEBES, vice-président de l'Eurométropole de Strasbourg
Sébastien DELAHAIE, directeur général, de l'établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents (EPAMA)
Maurice DEMESMAIS, président du syndicat mixte de la Loue
Thibaut DE RUFFRAY, chargé de mission, Eurométropole de Strasbourg
Bjorn DESMET, directeur, direction départementale des territoires de la Moselle
Daniel DIETMANN, président de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau du bassin versant de la Lague (EPAGE)
Florent FEVER, chef du pôle Rhin et systèmes connexes, DREAL Grand Est
Marie-Jeanne FOTRE, directrice, direction départementale des territoires de Meurthe-et-Moselle
Claude FRUH, responsable des travaux, service régional de l'III, région Grand-Est
Bernard GERBER, conseiller régional, région du Grand-Est
Benoit GRANDMOUGIN, chef du service eaux et milieux aquatiques, région Grand-Est
Jean-François GUILLAUME, vice-président, association des maires de Meurthe-et-Moselle
Christian GUIRLINGER, conseiller régional, région Grand Est
Michel HABIG, président, syndicat mixte du bassin de l'III
Joseph HERMAL, directeur général des services, syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle
Denis HOMMEL, président, syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle
Franck HUFSCMITT, chef de service, syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle
Edouard JACQUE, vice-président l'établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents (EPAMA), conseiller régional région Grand-Est
Vincent JULLIEN, technicien milieux aquatiques et risques associés, syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA)
Bertrand KLING, président, EPTB Meurthe-Madon
Nicolas KREIS, directeur, syndicat mixte du bassin de l'III
Philippe LARIVIERE, directeur, EPTB Meurthe-Madon
Christophe LEBRUN, Chef de service, direction départementale du territoire de la Moselle
Eric LOUIS, chargé de mission, direction départementale du territoire du Bas-Rhin
Marc MENEGHIN, directeur départemental des territoires de la Moselle
Audrey NORMAND, vice-présidente, conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
Morgane PACAUD, chargée de mission, Eurométropole de Strasbourg
Marianne PERRIN, directrice, Metz métropole/ syndicat mixte Moselle aval
Morgane PITEL, présidente, syndicat intercommunal d'aménagement de la Chiers
Valérie ROUGEAUD-STRASS, cheffe du service environnement, direction départementale des territoires du Bas-Rhin
Pierre SCHERRER, directeur adjoint, direction départementale des territoires du Haut-Rhin
Christian SCHWARTZ, directeur départemental des territoires du Doubs
Daniel SERGENT, directeur adjoint, direction départementale des territoires de l'Aube
Laurent SIRY, chef de service, Euro-métropole de Strasbourg
Florian STREB, chef de service prévention des risques, direction départementale des territoires de Meurthe-et-Moselle
Joël STROZINA, vice-président, Metz métropole

Cyril THEVENET, directeur, syndicat mixte du Haut-Doubs
Frédéric THORNER, chef de service, direction départementale des territoires de Meurthe-et-Moselle
Anne THOUSSIROT, chargée de mission, DREAL Grand Est
Jean-Philippe TORTEROTOT, directeur adjoint, DREAL Grand Est
Reynald VICTOIRE, adjoint au chef de service prévention des risques, DREAL Grand Est
Marc VISIEDO, directeur général, EPTB Saône-Doubs
Claude WALENDORFF, conseiller départemental des Ardennes

Bassin Rhône-Méditerranée et Corse

Stéphane BOUILLON, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet coordonnateur de bassin Rhône-Méditerranée et Corse
Françoise NOARS, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, Auvergne-Rhône-Alpes
Laurent ROY, directeur général, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse

Krystelle ASTIER-COHU, directrice du département de la planification et de la programmation de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
Emmanuel AUBRY, secrétaire général de la préfecture du Rhône
Delphine BARRIAU, directrice générale Syndicat mixte de l'Argens
Ludovic BASTID, directeur adjoint de la communauté de communes de la petite Camargue
Coralie BILGER, service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques de la DREAL PACA
Jean-Marc BLUY, adjoint au maire d'Avignon, administrateur France-Digues
Jean-Jacques BOYER, sous-préfet de Chalon-sur-Saône
Jean-Gabriel BROCC, directeur général du syndicat mixte pour la protection de la Camargue gardoise
Cyril CAVILLON, chargé de mission, syndicat de la basse-vallée de l'Ain
Florent CHARLES, responsable du pôle prévention des inondations, syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents (SM3A)
Christophe CHARRIER, chef de service DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
Vincent CHERY, directeur adjoint direction départementale des territoires et de la mer du Var
Michel CHPILEVSKY, sous-préfet d'Arles
Dominique COLIN, délégué territorial 34, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
Vincent COURTRAY, chef de service, DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur
Francis DEBRAS, vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Chalon
Nathalie DIRY, chargée de mission, communauté d'agglomération du Grand Chalon
Christian DODDOLI, directeur du syndicat mixte d'aménagement de la vallée (SMAV) de la Durance
Laurent DUMONT, directeur du pôle aménagement, communauté d'agglomération Terre de Provence
Julien DUMOUTIER, communauté d'agglomération Valence Romans
Sylvie DUPLAN, directrice adjointe, syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents
Bernard DUPONT, vice-président de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette
Xavier EUDES, directeur adjoint, Direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault
Charles FLORENT, responsable du pôle prévention des inondations, syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents
Florence FUCH, directrice eau et assainissement, Montpellier métropole
Jean-Pierre GAGNE, vice-président, syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents
Anne GANGLOFF, chargée de mission, communauté de communes Drome-Sud-Provence
Elise GARCIA, cheffe de service à la DT de l'Hérault, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
Christophe GENSWILLER, adjoint au chef de service environnement, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
Maxime GHIZZI, stagiaire ENA, préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes
Laurent GRITTI, chef de service, région Bourgogne-Franche-Comté

André HORTH, directeur, direction départementale des territoires et de la mer du Gard
Sylvain JAUBERT, directeur des services techniques, communauté de communes de la vallée des Baux et des Alpilles
Pascal JOBERT, directeur adjoint, direction départementale des territoires et de la mer des Bouches-du-Rhône
Renaud LAFUENTE, directeur général des services, communauté de communes Terre de Camargue
François LALANNE, secrétaire général de la préfecture du Gard
Léonard LANDRY, vice-président du Grand Chalon
Sophie LASNIER, chef du service territorial Var et Alpes-Maritimes, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
Gabriel LECAT, chef division gestion territoriale Rhône-Méditerranée du département eau milieux aquatiques à la direction de l'écologie, DREAL Occitanie
Béatrix LOISON, vice-présidente, conseil départemental du Doubs
Jacky MAGDELAINE, président, syndicat intercommunal d'aménagement du bassin versant de l'Albarine (SIABVA)
Thibaut MALLET, directeur général adjoint, syndicat mixte inter-régional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM)
Didier MANIERE, département de Saône-et-Loire
Jean-Luc MASSON, président, syndicat mixte inter-régional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM)
Yannick MATTHIEU, directeur adjoint, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
Jean-Charles MAYALI, chef de la section intercommunalité, préfecture de l'Hérault
Jean-Pierre MERMIN, membre du conseil syndical, syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents (SM3A)
Christine MESUROLLE, secrétariat général aux affaires régionales, préfecture Auvergne-Rhône-Alpes
Boris MICHALAK, pôle Saône aval, EPTB Saône-Doubs
Hélène MICHAUX, délégation de bassin, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
André MONTAGNIER, directeur adjoint, Communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette
Cyril MEUNIER, président, syndicat du bassin du Lez (Syble)
Jean-Yves OLIVIER, service eau et biodiversité, DREAL Bourgogne-Franche-Comté
Ludovic PACAUD, secrétaire général, préfecture des Pyrénées-Orientales
Boris PAGEAUX, directeur du développement durable, Grand Chalon
Céline PIGEOT, chargée de mission, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
Véronique PLATZ, association départementale Isère Drac Romanche
Géraldine POLLET, directrice agriculture et eau, conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
Marie-Line POMMET, cheffe du département ouvrages hydrauliques et concessions, DREAL Occitanie
Philippe PORTAL, sous-préfet de Draguignan
José PUIG, président, communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée
Laurence PUJO, directrice adjointe, DREAL Occitanie
Michel PY, président, syndicat mixte Rivage Salses Leucate
Julien QUINARD, président, syndicat du Haut-Rhône
Nicolas RASSON, chef de service, préfecture des Pyrénées-Orientales
Julien RENZONI, chef du service risques, direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault
Vivien ROSSI, délégué territorial Doubs, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
Magali ROUGE, cheffe du service hydraulique, conseil départemental des Pyrénées-Orientales
Vincent SAINT-EVE, service de police de l'eau Rhône-Saône, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
Diane SANTENS, chargée de mission, DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
Alain SICARD, président, syndicat de la rivière d'Ain aval et de ses affluents (SR3A)
Jean-Luc SIRAC, directeur eau, département des Pyrénées-Orientales
Eve STEVAN, chargée de mission, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
Céline THICOÏPE, directrice, syndicat de la rivière d'Ain aval et de ses affluents (SR3A)
Patrice THOMAS, chef de service eau et rivières, département du Gard

Robert UNTERNER, chef du service territorial d'Arles, direction départementale des territoires des Bouches-du-Rhône

Géraldine VACQUIER, directrice, syndicat du bassin du Lez (Syble)

Marc VEROT, chargé de mission, agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse

Régis VIANET, directeur, parc naturel régional de Camargue

Emilie WICHROFF, directrice du syndicat du Haut-Rhône

Bassin Seine-Normandie

Michel CADOT, préfet de la région Ile-de-France, préfet coordonnateur de bassin Seine-Normandie

Jérôme GOELLNER, directeur régional et interdépartemental de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France

Patricia BLANC, directrice générale, agence de l'eau Seine-Normandie

Claire BEYELER, chargée de mission à la Métropole du Grand Paris

Mya BOUZID, directrice de l'association régionale des syndicats de bassins versants et structures assimilées (ASYBA) – Haute-Normandie

Sylvain BERRIOZ, vice-président de la Métropole du Grand Paris

Jean-Luc COMBE, préfecture de la région Ile-de-France

Michel CORTINOVIS, président de l'association régionale des syndicats de bassins versants et structures assimilées (ASYBA) – Haute-Normandie

Alexie LORCA, directrice adjointe, EPTB Seine-Grands-Lacs

Sébastien MAES, chargé de mission, préfecture de la région Ile-de-France

Valéry MOLET, directeur, EPTB Seine-Grands-Lacs

Frédéric MOLOSSI, président, EPTB Seine-Grands-Lacs

Sébastien DUPRAY, chef du service de prévention des risques, préfecture de la région Ile-de-France

Sarah FEUILLETTE, responsable du service prévision évaluation et prospective, agence de l'eau Seine-Normandie

Lucile GAILLARD, chargée de la compétence GEMAPI, syndicat départemental des eaux de l'Aube

Stéphane GILLIS, directeur général, syndicat départemental des eaux de l'Aube

Yannick IMBERT, secrétaire général aux affaires régionales, préfecture de la région Ile-de-France

Vincent JULLIEN, technicien milieux aquatiques et risques associés, syndicat départemental des eaux de l'Aube (SDDEA)

Catherine LAM TAN HING-LABUSSIÈRE, sous-préfète de Nogent-sur-Seine

Caroline LAVALLART, délégation de bassin, DREAL Ile-de-France

Loïc LE LOUARGANT, adjoint au chef de service littoral et Seine, département de Seine-Maritime

Alexie LORCA, directrice adjointe, Seine Grands Lacs

Remy MARCIN, conseiller du président, Métropole du grand Paris

Valéry MOLET, directeur, Seine Grands-Lacs

Jean-Baptiste REVEILLON, agence de l'eau Seine-Normandie

Gérard SEIMBILLE, président, EPTB Seine-Oise

Marc VINCENT, directeur des services techniques, EPTB Seine-Grands-Lacs

Outre-Mer

Guadeloupe

Jean-François BOYER, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Pascale FAUCHER, cheffe du service ressources naturelles à la DEAL

Guyane

Raynald VALLÉE, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Thomas PETITGUYOT, chef du service milieux naturels, biodiversité, sites et paysages à la DEAL

La Réunion

Ivan MARTIN, directeur adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Franck LUSTENBERGER, chef de service prévention des risques naturels à la DEAL

Martinique

Patrick BOURVEN, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Nadine CHEVASSUS, directrice adjointe, nature, eau, aménagement, urbanisme à la DEAL

Annexe n° 8 : Liste des sigles

AdCF	Assemblée des communautés de France
ADF	Assemblée des départements de France
ADIDR	Association départementale Isère-Drac-Romanche
AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne
AEAP	Agence de l'eau Artois-Picardie
AERM	Agence de l'eau Rhin-Meuse
AE RMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
AE SN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AFB	Agence française de la biodiversité
AFEPTB	Association française des établissements publics territoriaux de bassin
AMF	Association des maires de France
ANASP	Association nationale des associations syndicales de propriétaires
ANEB	Association nationale des élus de bassin
ARA	Auvergne-Rhône-Alpes
ARF	Association des régions de France
ASA	Associations syndicales autorisées
ASYBA	Association régionale des syndicats de bassins versants et structures assimilées
CA	Communauté d'agglomération
CACEM	Communauté d'agglomération du centre de la Martinique
CATEP	Cellule d'assistance technique à l'eau potable
CATER	Cellule d'animation technique pour l'eau et les rivières
CAP Nord	communauté d'agglomération du pays nord Martinique
CARA	Communauté d'agglomération Royan-Atlantique
CC	Communauté de communes
CD	Conseil départemental
CE	Code de l'environnement
CEPRI	Centre européen pour la prévention du risque d'inondation
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIVIS	Communauté intercommunale des villes solidaires
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CIREST	communauté Intercommunale Réunion est
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CMI	Commission mixte inondation
CTEC	Conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence
CUD	Communauté urbaine de Dunkerque
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DICRIM	Document d'information communale sur les risques majeurs
DOHC	Département ouvrages hydrauliques et concessions
DPF	Domaine public fluvial
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDD	Etude de dangers
ENS	Espace naturel sensible

EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPAMA	Etablissement public d'aménagement de la Meuse et ses affluents
EPCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPIDOR	Établissement public territorial du bassin de la Dordogne
EP Loire	Établissement public Loire
EPTB	Établissement public territorial de bassin
EPTB -MM	Établissement public territorial de bassin Meurthe-Madon
ETP	Equivalent temps plein
EPAMA	Etablissement public d'aménagement de la Meuse et ses affluents
FNE	Fédération nationale de l'environnement
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « fonds Barnier »)
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GCTM	Grand Calais terre et mer
IAV	Institution d'aménagement de la Vilaine
IGA	Inspection générale de l'administration
IIW	Institution intercommunale des waterings
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAPTAM (loi)	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MATB	Missions d'appui technique de bassin
MEL	Métropole européenne de Lille
MI	Ministère de l'intérieur
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
ndlr	Note de la rédaction
NOTRe (loi)	Nouvelle organisation territoriale de la République
ONF	Office national des forêts
PAIC	Projet d'aménagement d'intérêt commun
PAMM	Plan d'action pour le milieu marin
PAPI	Programme d'action et de prévention des inondations
PCS	Plan communal de sauvegarde
PDM	Programme de mesures
PGRI	Plan de gestion des risques inondation
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PMCO	Pôle métropolitain Côte d'Opale
PNR	Parc naturel régional
PNRC	Parc naturel régional de Camargue
PPR	Plan de prévention des risques
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
RTM	Restauration des terrains de montagne
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SATESE	Syndicat d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SCSOH	Service de contrôle et de sécurité des ouvrages hydrauliques
SDAGE	Schéma départemental d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SDEA	Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle
SIABVA	Syndicat intercommunal du bassin versant de l'Albarine
SIAGA	Syndicat Interdépartemental du Guiers et de ses affluents
SIDEN-SIAN	Syndicat intercommunal de la distribution de l'eau du Nord – Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord
SIOUH	Système d'information des ouvrages hydrauliques
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SM	Syndicat mixte
SMIAGE	Syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau
SMO	Syndicat mixte ouvert

SMASS	Syndicat mixte d'accompagnement du SAGE Seudre
SMAVD	Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance
SMBVA	Syndicat mixte du bassin versant de l'Agly
SMBSA	Syndicat mixte du bassin de la Seudre et de ses affluents
SMMAR	Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières
SMMAV	Syndicat Mixte Moselle Aval
SM3A	Syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses abords
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
SRNH	Service des risques naturels et hydrauliques
SOCLE	Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
SRADDET	Schéma régional de développement durable et d'égalité des territoires
SR3A	Syndicat de la rivière d'Ain aval et de ses affluents
SYBLE	Syndicat du bassin du Lez
SYMADREM	Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer
SYMBO	Syndicat mixte de la Boutonne
SYMVAHEM	Syndicat mixte de la vallée de la Hem
SYMSAGEL	Syndicat mixte pour le SAGE de la Lys
SRADDET	schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires
TCO	Territoire de la côte ouest
TMC	Troyes Champagne métropole
TRI	Territoire à risque important d'inondation
USAN	Union syndicale d'aménagement hydraulique du Nord
VNF	Voies navigables de France