

JOURNÉE TECHNIQUE ASSOCIATIVE GEMAPI, NOUVELLE COMPÉTENCE, NOUVELLE ORGANISATION

COMPTE-RENDU DE LA MATINÉE – 02.12.2016

OUVERTURE

FNE PACA accueille participants et intervenants et remercie les uns et les autres de leur présence. Animeront cette matinée consacrée à la nouvelle compétence Gestion de l'eau et des milieux aquatiques et prévention des inondations

- Nicolas Metsu, animateur du Réseau Régional des Gestionnaires de milieux aquatiques (RRGMA), porté par l'ARPE PACA
- Laurent Rhodet, directeur du Syndicat Mixte du Bassin des Sorgues (Vaucluse).



LA GESTION DE L'EAU JUSQU'À AUJOURD'HUI

Dans le cycle de l'eau, l'homme est un élément perturbateur :

- il a différents intérêts, différents usages de l'eau, des milieux, des espèces présentes,
- il exerce des tensions sur la ressource,
- il est à l'origine de pollutions en raison de ses activités, liées ou pas à l'eau et aux milieux aquatiques.

A cela s'ajoute désormais le changement climatique. Il y a donc besoin d'intervenir.

Le droit de la gestion de l'eau est un droit ancien. Il s'est basé d'emblée sur les usages possibles des cours d'eau pour la collectivité (navigation, pêche...).

En France, le droit moderne s'appuie sur la propriété privée et distingue les cours d'eau domaniaux, propriété publique de l'Etat (~20% des cours d'eau français¹, navigables, et/ou présentant un intérêt hydroélectrique), et les cours d'eau non domaniaux, propriété privée.

L'organisation du monde de l'eau telle qu'elle est aujourd'hui débute en 1964 avec la création des Agences de l'eau et des Comités de bassin. La vision est alors plus hydraulique et sanitaire.

En 1992, les préoccupations environnementales sont plus marquées et se traduisent par la diffusion des notions de gestion intégrée de l'eau, de bassin versant. Cette gestion est portée par une sphère publique plus large (association des collectivités territoriales) et intervient à différentes échelles (bassin, sous-bassin...).

¹ ex en PACA : Rhône, Durance, Huveaune aval, Var aval

Les acteurs de la gestion de l'eau, historiquement, sont le propriétaire riverain sur sa propriété et l'Etat, en vertu de son pouvoir de police ou au titre de gestionnaire du domaine public (cours d'eau domaniaux). Les lois de 1964 et 1992 ouvrent la gestion des milieux aquatiques à de nouveaux acteurs : collectivités territoriales (au titre de la clause de compétence générale ; c'est donc une compétence volontariste) qui s'organisent en syndicats de rivière², et agences de l'eau.

Les acteurs de l'eau s'organisent comme suit :

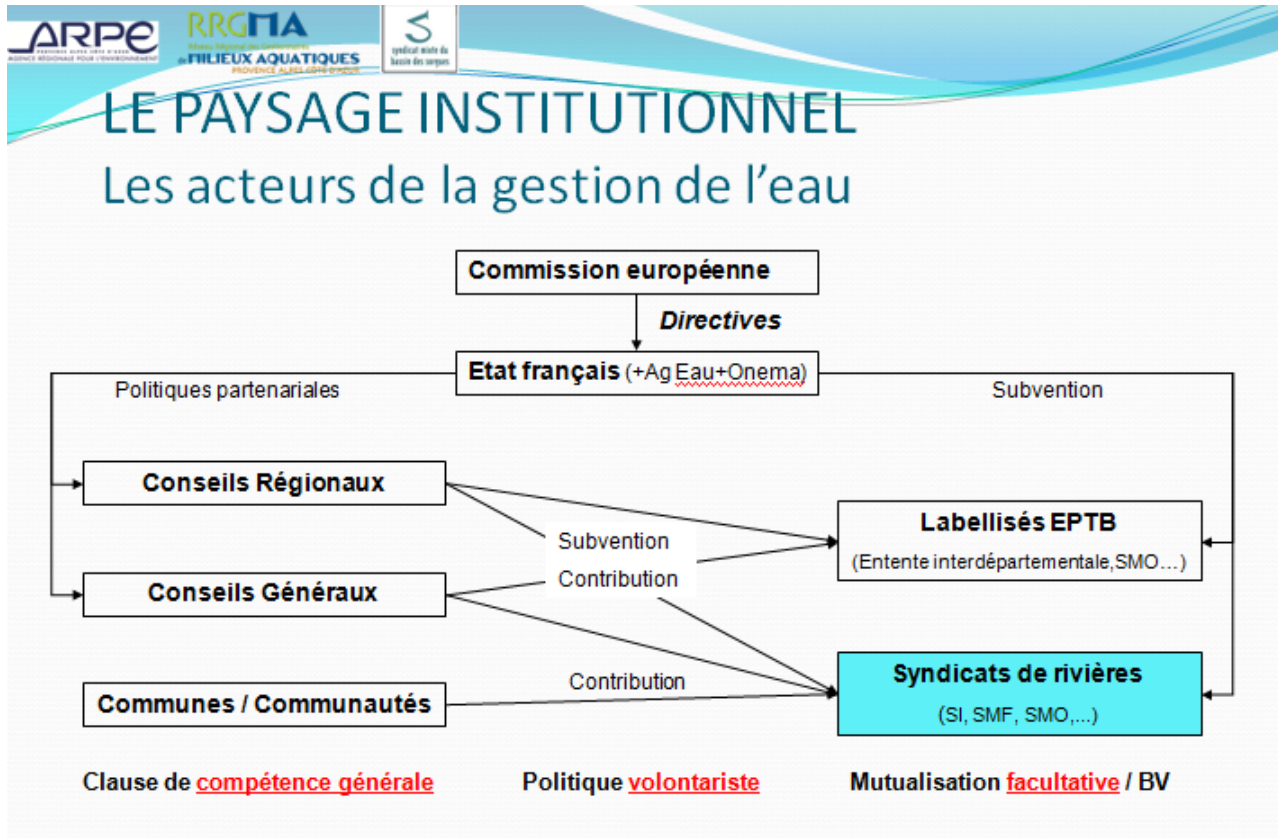


Schéma présenté par le RRGMA – diapo 10 – décembre 2016.

Le terme de syndicats de rivière recouvre des structures différentes en fonction de leurs statuts, de leurs effectifs et de leurs moyens financiers. Les syndicats de rivière regroupent des communes et intercommunalités, qui mutualisent compétence et moyens pour répondre à des enjeux liés dans un premier temps aux enjeux inondation, et plus récemment à la ressource, les milieux aquatiques, la gestion intégrée...

Leur gouvernance associe un conseil syndical (comprenant un président, des vices présidents et parfois un bureau restreint), une commission locale de l'eau ou un comité de rivière et une équipe technique et administrative. Ils portent des missions opérationnelles liées à l'aménagement et l'entretien des cours d'eau, la lutte contre les inondations, la lutte contre les pollutions... Enfin, ils animent des démarches de gestion intégrée et concertée (contrat de rivière, SAGE, PAPI... cf. diaporama).

² Différents statuts possibles : syndicat intercommunal à vocation unique - SIVU, syndicat intercommunal à vocation multiple - SIVOM, syndicat mixte ouvert ou fermé...

NOUVEAU CONTEXTE JURIDIQUE

PRESENTATION GENERALE

La réforme de la décentralisation (loi de réforme des collectivités territoriales – décembre 2010, loi MAPTAM³ – janvier 2014, loi NOTRe⁴ – août 2015) pose un nouveau cadre d'action. Est créée une compétence Gestion des eaux et milieux aquatiques et Prévention des Inondations, basée sur l'art L211-7 du Code de l'Environnement et qui est désormais obligatoire et affectée aux communes.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre exerceront de plein droit, en lieu et place des communes cette compétence et sont incités à transférer/déléguer l'exercice de cette dernière à l'échelle des bassins versants, c'est-à-dire à des structures regroupant communes et intercommunalités à l'échelle d'un bassin versant : EPAGE⁵ et EPTB⁶.

La compétence GEMAPI englobe les missions suivantes :

- 1- Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique
- 2- Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau
- 5- Défense contre les inondations et contre la mer
- 8- Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Une taxe facultative est créée pour le financement de cette compétence, taxe plafonnée à 40€/habitant.

Outre cette compétence GEMAPI, les intercommunalités auront également dans leurs compétences obligatoires les compétences eau et assainissement (disposition prévue par la loi NOTRe, avec mise en œuvre au 01.01.2020).

ENJEUX ET DIFFICULTES GEMAPI

La mise en œuvre de cette nouvelle compétence soulève plusieurs difficultés.

Il s'agit déjà de faire connaître cette compétence aux élus, parmi les nombreuses nouvelles compétences attribuées au bloc communal par la loi MAPTAM.

Les transferts divers proposés par les lois et en conséquence, l'organisation des rôles entre les intercommunalités et les structures de bassin versant seront également à organiser, au cas par cas au sein des territoires. Et avec les questions de transfert de compétence, se posent celle des transferts de responsabilité et de financements...

La question des financements sera d'autant plus aigüe que la préférence affichée de l'Etat pour l'outil PAPI⁷ et la priorisation des crédits risquent d'orienter les choix et/ou priorités des communes vers la "PI" au détriment de la "GEMA".

³ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

⁴ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁵ EPAGE : établissement public d'aménagement et de gestion des eaux ; ils interviennent à l'échelle d'un sous bassin versant (ex : Bléone, Buëch...) et exercent des missions opérationnelles sur le cours d'eau concerné.

⁶ EPTB : établissement public territorial de bassin ; interviennent quant à eux à l'échelle de bassin versant (ex : Durance). Ils ont une mission d'animation et de coordination des EPAGE et démarches locales de leur territoire d'action, et des missions opérationnelles pour le linéaire principal et/ou les cours d'eau affluents sur lesquels il n'y a pas d'EPAGE.

⁷ Plan d'action pour la prévention des inondations : label national, qui permet d'accéder à des subventions de l'Etat. Quand il y a encore volonté de gestion intégrée de l'eau sur le territoire, le PAPI constitue le volet B d'un contrat de rivière.

La mise en œuvre d'une taxe GEMAPI (pour mémoire, jusqu'à 40€/habitant/an) ne sera pas à proprement parlé une nouvelle taxe, mais plutôt une surtaxe. Elle est définie par habitant, mais il faut garder à l'esprit que tous les habitants, en fonction de leurs revenus, ne sont pas des contribuables...

L'article L211-7 CE permet à la collectivité de se substituer au propriétaire privé pour tous travaux, actions, installations, ouvrages présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Bien qu'obligatoire, GEMAPI s'appuie sur une faculté, mais en remet pas en cause la propriété privée (le 1^e responsable ne cas de problème reste le propriétaire, avec co-responsabilité du maire).

Enfin, il est à noter que GEMAPI n'inclut pas tous les items touchant à la gestion de l'eau et des milieux (au nombre de 12. Cf diapo 27 de la présentation du RRGMA). En outre, des contradictions peuvent apparaître entre les textes : ex entre le décret "Digues" de 2015 (imposant une absence totale de végétation sur les ouvrages) et l'item 8 de GEMAPI, les textes encadrant Natura 2000...

ELABORATION D'UN SCHEMA D'ORGANISATION DES COMPETENCES LOCALES DE L'EAU (SOCLE) EN VAUCLUSE

POURQUOI CETTE ETUDE, QUELLE COMMANDE

L'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal au 01.01.2018 impose aux syndicats existants et à leurs communes adhérentes de prévoir les transferts nécessaires de compétence et l'organisation de l'exercice des dites compétences et des missions afférentes sur les territoires pertinents.

Il s'agit donc, pour les syndicats vauclusiens, d'étudier des scénarii possibles, de partager sur le territoire le contenu de la GEMAPI et des missions complémentaires, et de donner la visibilité financière aux acteurs.

ACTEURS CONCERNES

La démarche SOCLE est portée en Vaucluse par 6 syndicats principaux (EPAGE du Sud-Ouest du mont Ventoux, SM du bassin des Sorgues, SM de l'Ouvèze Provençale, SM d'aménagement de l'Aygues, ASA de la Meyne⁸ et SM du bassin versant du Lez). Elle associe d'autres structures de gestion plus locales ou plus spécialisées.

DEMARCHE : CONTENU, PERIMETRE

Première étape, le diagnostic du territoire consiste à identifier qui fait quoi sur le petit cycle et le grand cycle de l'eau, avec quelles compétences statutaires. Il s'agit également de rassembler des éléments sur ce qui relève de GEMAPI et ce qui relève d'autres compétences, sur les moyens humains et financiers nécessaires, sur les systèmes d'endiguement et leur gestion...

L'élaboration du SOCLE permettra d'organiser le transfert des compétences sur un plan administratif, d'apporter un appui pour le transfert de charge aux intercommunalités, de rédiger les statuts des structures de bassin versant et d'animer la concertation en matière de partage de la gouvernance et des contributions financières.

Le périmètre aujourd'hui concerné par la démarche inclut les 6 syndicats porteurs, 24 intercommunalités et 9 syndicats associés (diapo 19 et 20 de la présentation du SMBS). La démarche est menée par les syndicats porteurs, constitués en un groupe de travail qui associe les élus et agents de communautés et syndicats, réunis en un comité technique et un comité de pilotage.

⁸ Etablissement public administratif.

DEFINIR GEMAPI

En s'appuyant sur une définition "négative" de la GEMAPI (items 1-2-5-8), sur un partage des responsabilités et sur l'intérêt général, le groupe de travail distingue

- des actions obligatoires ; ex : obligation de protection contre les inondations, actions de vigilance ou d'urgence... (diapo 28 et 29 du SMB Sorgues)
- des actions incontournables ; ex : pilotage d'aménagement cohérent d'un bassin versant, coordination d'intervention sur les milieux (diapo 30 et 31 du SMB Sorgues).
- Des actions utiles : protection et restauration des milieux... (diapo 32 et 33 du SMB Sorgues).

Ont également été identifiées les actions ou missions hors GEMAPI, pourtant actuellement portées par des syndicats de rivière et nécessaires à une gestion vraiment intégrée. Au vu des dernières évolutions législatives, le bloc communal aura à répondre à des actions concernant le petit cycle de l'eau mais aussi

- Aux missions GEMAPI
- A des missions d'animation- concertation en matière de gestion et prévention des risques inondation, de gestion et protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques
- Aux autres missions définies dans l'article L211-7 CE
- Ou encore à d'autres missions comprenant la gestion d'espaces naturels, la valorisation des patrimoines, paysages, la valorisation touristique...

Ainsi, sur le territoire étudié, les acteurs auront à dessiner des coopérations au cas par cas, en fonction d'intérêts convergents entre objectifs GEMAPI et actions hors GEMAPI, des coordinations nécessaires entre acteurs et des mutualisations possibles des moyens.

AUTRES QUESTIONS

Cartographie des cours d'eau

Cette cartographie ne concerne pas les cours d'eau au sens géographique. Ce sujet pose en fait la question de l'application du Code de l'Environnement (réglementation IOTA, DCE, police de l'eau).

Décret digues

Sorti en 2015, ce décret fait table rase des législations "digues" précédentes.

Aujourd'hui, seules 20% des digues sont publiques. Et seul 2% du linéaire de digues existantes est géré par un organisme spécifique.

Les systèmes d'endiguement sont définis comme l'ensemble des éléments permettant la protection d'une zone à protéger, cette dernière étant définie collectivement. La protection contre les inondations demande donc la définition d'une stratégie pour ce faire, intégrant notamment dans cette gestion les éventuels ouvrages ou éléments privés qui feraient partie du système d'endiguement.