

COMITE DE BASSIN

Séance du 11 octobre 2013

POINT V

**ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DE
GESTION DES COURS D'EAU :**

**PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION PREVOYANT
LA CREATION D'UNE COMPETENCE DE GESTION
DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE PREVENTION DES
INONDATIONS (GEMAPI)**

Document remis en séance

* * *

SEANCE DU 11 OCTOBRE 2013

Point V

**ORGANISATION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE DE GESTION DES COURS
D'EAU : PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION PREVOYANT LA CREATION
D'UNE COMPETENCE DE GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE
PREVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI)**

Le parlement examine actuellement un projet de loi de décentralisation qui prévoit (article 35B) la création d'une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) qu'elle confierait aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La feuille de route de la conférence environnementale de septembre 2013 confirme l'engagement du gouvernement dans cette voie. Si l'on peut se réjouir de l'identification d'une compétence qui remarie les politiques d'inondation et de gestion des milieux et d'une loi qui détermine le maître d'ouvrage, le comité de bassin souhaite débattre d'aménagements éventuels et de toutes les conséquences qu'on peut entrevoir aujourd'hui dans la mise en œuvre. En particulier, il souhaite identifier les voies et moyens de confirmer la place de l'approche de bassin versant dans la gestion de l'eau et aider les structures de gestion de bassin versant à se positionner dans ce nouvel environnement probable. Cela fait suite à des prises de positions répétées du comité de bassin sur ces aspects d'organisation des compétences, comme l'adoption d'une doctrine sur les établissements publics territoriaux de bassin en 2011.

**1. ELEMENTS DE CONTEXTE SUR LA CREATION D'UNE COMPETENCE
« GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE PREVENTION DES
INONDATIONS »**

Les enjeux de la gestion des cours d'eau : prévenir les inondations et atteindre le bon état écologique

Dans son rapport¹ du 5 juillet 2012 sur les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var, la Cour des Comptes a invité le gouvernement à engager une réflexion sur la gestion des rivières non domaniales afin d'identifier les autorités capables d'en assurer la responsabilité de l'entretien, l'insuffisance des dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement étant aujourd'hui évidente.

¹ <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-enseignements-des-inondations-de-2010-sur-le-littoral-atlantique-Xynthia-et-dans-le-Var>

La Cour des Comptes rappelle la contribution de l'entretien des cours d'eau à la prévention des inondations, notamment par la réduction des risques liés à la formation d'embâcles. Il faut également rappeler le rôle des zones humides dans le stockage de l'eau et le ralentissement des écoulements.

La gestion des cours d'eau (rétablissement de la continuité écologique, restauration de la morphologie des cours d'eau, protection ou reconquête de zones humides fonctionnelles...) est également un élément clef de l'atteinte des objectifs de bon état fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en application de la directive cadre sur l'eau. Restaurer les rivières abimées dépasse, sauf cas particulier, l'obligation d'entretien des propriétaires riverains à la fois en termes d'ampleur technique des travaux (ex : reconnections latérales, modification du profil du cours d'eau) et d'emprise géographique (intervention significative à l'échelle de la masse d'eau ou du bassin versant). Cela conduit le plus souvent à la réalisation de travaux par la maîtrise d'ouvrage publique au titre de l'intérêt général (après la procédure de déclaration d'intérêt général prévue à l'article L.211-7 du code de l'environnement). A titre d'illustration sur le programme de mesures 2010-2015 Rhône-Méditerranée, on peut noter que 55% des 938 actions de restauration de la continuité écologique et 86% des 716 actions de restauration de la morphologie sont portées par une maîtrise d'ouvrage publique (collectivité territoriale, EPCI, syndicat de rivière, EPTB...)².

Prévention des inondations, protection contre les crues et réalisation des objectifs européens de bon état écologique des cours d'eau sont liés, ces objectifs passant par des interventions sur les mêmes milieux aquatiques. Faute de répartition claire des compétences, il est souvent difficile d'identifier des maîtres d'ouvrage pouvant porter les actions nécessaires pour la réalisation de ces objectifs.

Structuration de la maîtrise d'ouvrage des cours d'eau : rappel des dispositions adoptées par le comité de bassin Rhône-Méditerranée

Le comité de bassin a identifié depuis longtemps cet enjeu et précise progressivement ses attentes. Le SDAGE de 1996 a initié le développement de la gestion locale et concertée³ qui conduit en 2013 à une couverture de plus des trois-quarts du bassin par des structures locales porteuses de SAGE ou de contrats de milieu. Le SDAGE 2010-2015 a amplifié le mouvement en consacrant son orientation fondamentale n°4 au renforcement de la gestion locale de l'eau et à la recherche de cohérence entre aménagement du territoire et gestion de l'eau. La disposition 4-02 – « conforter la place des structures de gestion par bassin dans le paysage institutionnel et assurer leur pérennité » - prévoit notamment de rechercher :

- Une optimisation de l'organisation géographique de ces structures ;
- Une synergie maximale entre les structures eau et hors eau, en évitant la superposition trop complexe des structures ;
- Des dispositifs financiers qui reposent au moins partiellement sur des ressources propres et pérennes et plus largement sur un principe d'autonomie des structures.

² Source : outil de suivi du programme de mesures du bassin Rhône-Méditerranée – juillet 2013

³ Son orientation fondamentale n°10 prévoyait de développer la gestion concertée et solidaire de la ressource en eau et des milieux aquatiques, en s'appuyant sur la mise en place de structures locales ou de modes de gestion adaptés à chaque situation

La disposition 4-04 identifie par ailleurs une soixantaine de territoires sur lesquels la mise en place d'un dispositif de gestion concertée est nécessaire ainsi que 11 territoires sur lesquels des SAGE doivent être élaborés.

Le comité de bassin est également sollicité pour avis sur les délimitations de périmètres d'intervention des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Afin d'éviter une approche des demandes au fil de l'eau, la DREAL de bassin a proposé en 2011 au comité de bassin d'adopter des critères de reconnaissance en tant qu'EPTB. La concertation a permis d'identifier deux catégories d'EPTB : la première ayant une mission opérationnelle, à l'échelle d'un bassin de SAGE, réalisant des opérations d'entretien et de restauration, ainsi que les études et le portage de SAGE ou de PAPI ; la seconde concernant des cours d'eau majeurs, ayant une double fonction de maîtrise d'ouvrage de travaux sur ce cours d'eau et de cohérence avec les affluents. Ces principes ont été adoptés par le comité de bassin le 1^{er} juillet 2011 (cf. annexe 1).

Le projet de loi « décentralisation » actuellement en débat au Parlement : vers une compétence obligatoire ?

En matière de gestion de l'eau, seules les compétences relatives à l'eau potable, à l'assainissement des eaux usées et à la gestion des eaux pluviales sont définies par la loi (articles L. 2224-7 et suivants du code général des collectivités territoriales). Les collectivités interviennent sur les autres sujets au titre de la clause de compétence générale.

Le gouvernement a mené fin 2012 des travaux préparatoires au projet de loi de décentralisation. Le comité national de l'eau s'est saisi dans ce cadre de la question de la gestion des cours d'eau. Les propositions formulées par le groupe de travail spécifique qu'il a mis en place ont donné lieu à la délibération du CNE du 12 février 2013, jointe en annexe 2.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est en cours d'examen au Parlement. Les débats parlementaires en 1^{ère} lecture, au Sénat puis à l'Assemblée nationale, ont réintroduit le sujet de la création de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) initialement reporté au 3^{ème} volet de la loi de décentralisation. Dans sa version enregistrée au Sénat le 23 juillet 2013 pour l'examen en 2^{ème} lecture, le projet de loi prévoit désormais de créer la compétence GEMAPI définie par les 4 alinéas suivants de l'article L.211-7 du code de l'environnement (cf. annexe 3) :

- (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.

Il prévoit de la confier aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP). Les EPCI FP pourraient transférer tout ou partie de cette compétence aux EPTB ou aux syndicats de bassin versant (obligatoirement des syndicats mixtes). Le texte prévoit la possibilité de percevoir 2 taxes pour l'exercice de cette compétence : une taxe pour la gestion de la prévention des risques d'inondation et une taxe pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux, sans précision à ce stade. Les principaux éléments de ce projet de loi sont présentés en annexe 4.

La 2^{ème} lecture au Sénat est programmée en séance publique du 2 au 7 octobre. Les nouvelles taxes seront quant à elles examinées dans le projet de loi de finance (examen au Parlement en décembre).

2. LES POINTS DE DISCUSSION POUR LE COMITE DE BASSIN

Alors que la mise en œuvre des actions de restauration écologique nécessaires à l'atteinte du bon état des eaux suppose l'intervention de collectivités publiques (cf. supra), aucun texte ne leur attribue explicitement la compétence pour le faire. Conséquence logique (cf. ci-dessous), aucun texte ne prévoit non plus les moyens financiers que peuvent mobiliser les collectivités pour cela. Les collectivités qui se sont saisies de ces études et travaux interviennent de façon volontaire parce qu'ils constituent un enjeu de développement du territoire local et qu'ils contribuent à la mise en œuvre du SDAGE et du programme de mesures.

Définir cette compétence permet d'identifier le responsable de sa mise en œuvre, sans empêcher toute autre collectivité de s'en saisir au titre de la clause de compétence générale (ex : conseils généraux) lorsque cela est jugé utile.

Créer une compétence nécessite d'identifier la collectivité responsable de sa mise en œuvre. L'affectation de cette compétence aux EPCI à fiscalité propre présente l'intérêt de rapprocher la gestion de l'eau des politiques connexes que sont l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Cela pourrait faciliter la prise en compte du volet eau dans les projets de territoires, très liés aux bassins de vie. L'étude d'évaluation menée par l'agence de l'eau en 2012 sur l'incitativité des mesures de restauration hydromorphologique a montré que ce lien entre objectifs écologiques et objectifs d'aménagement local est une clef de réussite des projets.

Il est proposé au comité de bassin de partager l'intérêt de définir une compétence GEMAPI et de l'affecter aux EPCI à fiscalité propre et d'organiser le débat autour des questions qui en découlent :

- Comment ne rien renier de notre vision de bassin ?
- Comment financer cette compétence ?
- Comment organiser la phase transitoire pour ne pas « casser » ce qui marche ?

Pour chaque question, plusieurs propositions sont formulées.

Discussion n°1 : comment ne rien renier de notre vision de bassin ?

La gestion de l'eau nécessite une approche à l'échelle des bassins versants, organisation spécifique et nécessaire au domaine de l'eau, par le biais de syndicats de bassin-versant ou d'EPTB, auxquels les EPCI transfèreraient tout ou partie de la compétence. La cohérence hydrographique des actions, initiée par la loi sur l'eau de 1964 et maintes fois renforcée depuis, doit être préservée a minima dans ses fonctions de :

- planification (SAGE, contrats de milieu), y compris l'animation, la concertation et les études liées ;
- de mutualisation des compétences techniques ;
- de portage des actions structurantes à l'échelle du bassin versant, lorsque les EPCI n'en ont pas la capacité technique ou financière ou la légitimité de portage.

Il y a donc un enjeu à trouver une bonne articulation entre ces deux niveaux : EPCI à fiscalité propre, d'une part, et intercommunalité de bassin versant, d'autre part. La responsabilité de cette organisation revient aux élus des collectivités concernées. Néanmoins, le comité de bassin, étant directement intéressé par l'impact de cette organisation sur le portage des actions sur le terrain, est légitime pour proposer des lignes directrices ou des points de vigilance. Pour autant, la mise en œuvre concrète de cette compétence suppose que les collectivités concernées définissent précisément à l'échelle de leur territoire ses contours exacts et la répartition des missions. Qui de l'EPCI à fiscalité propre ou du syndicat de bassin versant auquel la compétence est transférée s'occupera :

- ✓ De l'animation des maîtres d'ouvrage à l'échelle du bassin versant ?
- ✓ Des études à réaliser pour les ouvrages à traiter au titre de la continuité écologique ?
- ✓ Des travaux à réaliser dans ce domaine ?
- ✓ Des études et des travaux pour les opérations de restauration morphologique ?
- ✓ Des études et travaux pour les opérations de lutte contre les inondations ?...

Proposition 1.1 : le SDAGE pourrait établir un principe de préférence pour l'exercice de cette compétence à l'échelle du bassin versant. Le comité de bassin demanderait alors la mutualisation des compétences techniques à l'échelle du bassin versant dès lors que la capacité technique ou la volonté ne serait pas démontrée au niveau des EPCI.

La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides constituent deux objectifs indissociables de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (art. L. 211-1 du code de l'environnement). Ce constat fonde la création d'une compétence unique (GEMAPI) qui lie les composantes « milieu naturel » et « risques » de la gestion de l'eau. Il y a toutefois un risque de voir ces deux facettes de la compétence régulièrement scindées en cas de transfert partiel à un EPTB ou un syndicat de rivière.

Le comité de bassin pourrait inciter à ne pas dissocier, dans la mesure du possible, les compétences GEMA et PI pour assurer une cohérence dans l'aménagement des rivières visant à la fois les objectifs de la directive cadre sur l'eau et de la directive inondations. A contrario, des exemples où le maintien de ces compétences liées pose techniquement problème pourraient être recherchés.

Proposition 1.2 : le SDAGE pourrait donner la priorité à l'exercice complet de la compétence GEMAPI assurant la cohérence entre actions de restauration des milieux aquatiques et de protection contre les inondations.

Afin que ces recommandations sur l'échelle et le contenu d'exercice de cette compétence ne restent pas au stade de vœux, il pourrait être intéressant de renforcer la prise en compte de cette question par les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Le préfet pourrait être chargé de retranscrire ces principes d'organisation soit directement dans le SDCI (en fonction des enjeux départementaux, notamment en matière de risques) soit lors de la création du syndicat de bassin versant.

Proposition 1.3 : la loi pourrait charger les préfets d'aborder la gestion de la compétence GEMAPI dans les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ; le SDAGE pourrait inciter les préfets à appliquer les principes des propositions 1.1 (préférence à l'exercice de la compétence à l'échelle du bassin versant) et 1.2 (application de la compétence conjointement pour la gestion des milieux aquatiques et pour la prévention des inondations) dans l'élaboration des SDCI ou dans les arrêtés de création des syndicats mixtes de bassin-versant.

Mettre en avant la gestion par bassin versant semble naturel pour le comité de bassin tant l'approche de la gestion de l'eau à cette échelle n'a cessé de se renforcer depuis la loi sur l'eau de 1964. La création des SAGE par la loi sur l'eau de 1992, l'essor des contrats de rivière, la consécration de ce principe de gestion par la directive cadre sur l'eau sont autant d'étapes qui ont renforcé les structures de bassin. Toutefois, cette réalité ne se retrouve pas explicitement dans la composition du comité de bassin, instance emblématique de cette organisation. Prévoir dans le collège des représentants des collectivités des sièges pour les présidents de commission locale de l'eau, d'EPTB ou de syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI renforcerait la légitimité de ces élus de l'eau et leur donnerait voix au chapitre.

Proposition 1.4 : prévoir dans le décret de composition des comités de bassin des sièges réservés aux présidents de commission locale de l'eau, d'EPTB ou de syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI dans le collège des représentants des collectivités.

L'article 35 C du projet de loi introduit une ambiguïté en ne citant que l'EPTB comme bénéficiaire possible d'une délégation ou d'un transfert de tout ou partie de la compétence GEMAPI. Les règles générales d'organisation de l'intercommunalité relative à la création de syndicats mixtes permettraient la délégation ou le transfert de cette compétence des EPCI FP à des syndicats mixtes de bassin-versant (sans qu'ils soient EPTB). Une confirmation par la loi de la possibilité de déléguer ou transférer tout ou partie de la compétence sur tout ou partie du territoire de l'EPCI serait utile (exemple d'une communauté d'agglomération à cheval sur deux bassins versants souhaitant transférer la compétence à ces deux syndicats mixtes pour les parties respectives de son territoire). Si cette précision dans la loi n'était pas jugée nécessaire juridiquement, l'affirmation de cette possibilité dans l'exposé des motifs ou les débats parlementaires serait de nature à clarifier cette question.

Proposition 1.5 : préciser dans la loi ou dans le dossier législatif que la possibilité d'une délégation ou d'un transfert de tout ou partie de la compétence GEMAPI concerne les syndicats mixtes et pas seulement les EPTB et que cette délégation ou ce transfert peut être opéré sur une emprise géographique basée sur des limites hydrographiques et non communales.

Le projet de loi ouvre la possibilité d'une délégation ou d'un transfert de compétence, sans donner d'orientation sur le choix de ces deux modalités. Une analyse des avantages et inconvénients de chacune d'entre elles dans le cas de la compétence GEMAPI pourrait aider les collectivités à choisir le mode d'exercice de cette compétence. Le comité de bassin pourrait ainsi demander au Gouvernement, en particulier aux ministères de l'intérieur et de l'écologie, de conduire cette analyse.

Proposition 1.6 : demander au Gouvernement de présenter une analyse des avantages et inconvénients d'une délégation ou d'un transfert de la compétence GEMAPI.

Enfin, la création de la compétence GEMAPI affectée aux EPCI à fiscalité propre qui couvrent la quasi-totalité du bassin nécessite de compléter la doctrine de bassin de juillet 2011 en particulier en affinant les notions d'EPTB opérationnel et d'EPTB d'axe. Afin d'avancer concrètement sur la question, une zone test pourrait permettre d'identifier sur la base d'un exemple réel les questions à traiter : répartition des compétences, niveau de mutualisation envisageable, cohérence des actions... Le bassin de la Durance semble constituer un exemple utile. Déjà pointé dans le rapport examiné par le comité de bassin en juillet 2011, le devenir de l'EPTB Durance pose question : EPTB reconnu à l'échelle du bassin mais dont le syndicat support est limité au lit majeur, portage du SAGE Verdon par une autre structure... Le comité de bassin pourrait mandater la commission territoriale de bassin Durance-Littoral-PACA pour conduire une analyse de l'organisation de l'exercice de la compétence GEMAPI sur le bassin de la Durance et formuler, sur la base de ce cas particulier, des propositions d'évolution de la doctrine de bassin.

Proposition 1.7 : mandater la commission territoriale de bassin Durance-Littoral-PACA pour conduire une analyse de l'organisation de l'exercice de la compétence GEMAPI sur le bassin de la Durance et formuler, sur la base de ce cas particulier, des propositions d'évolution de la doctrine de bassin.

Discussion n°2 : comment financer cette compétence ?

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations font l'objet de financements qui assurent une solidarité de bassin ou une solidarité nationale.

Le programme « Sauvons l'eau » 2013-2018 positionne la gestion des milieux aquatiques comme une de ses trois priorités majeures aux côtés des économies d'eau et de la restauration de la qualité des captages d'eau potable. Il est dimensionné de sorte à faire doubler le nombre de restaurations lourdes de rivière. Cette augmentation forte des budgets alloués témoigne de l'ambition fixée : 600 ouvrages sur lesquels rétablir la continuité écologique et 100 km de cours d'eau à restaurer. L'agence y consacre désormais 11% des moyens (414M€). C'est ambitieux et réaliste.

Le financement de la prévention des risques liés aux inondations est principalement assuré par le fonds de prévention des risques naturels majeurs⁴, dit « Fonds Barnier » créé en 1995. Ses domaines d'intervention se sont régulièrement étendus depuis sa création : financement d'actions de prévention afin d'assurer la sécurité des personnes et de réduire les dommages aux biens exposés à un risque naturel majeur, financement d'études et de travaux, d'acquisitions amiables de biens menacés, d'actions d'information du public...

Malgré ces financements importants sous forme de subventions, les collectivités maîtres d'ouvrage doivent assurer un autofinancement des actions, au minimum de 20% des montants engagés.

⁴ Article L. 561-3 du code de l'environnement

Le projet de loi identifie deux taxes nouvelles dont la définition (assiette, taux plafond...) est laissée au projet de loi de finances. Les collectivités et les agences de l'eau disposent de services de recouvrement fiscaux et d'expérience dans la gestion d'une fiscalité. Il semble nécessaire d'éviter la création de nouvelles catégories fiscales et d'asseoir ces nouvelles taxes sur des assiettes déjà utilisées par les EPCI à fiscalité propre afin d'en limiter les coûts de recouvrement. Les nouvelles taxes éventuelles devraient être affectées au budget général, celui-ci restant le bon niveau pour la gestion des cours d'eau en cohérence avec les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

***Proposition 2.1** : asseoir ces nouvelles taxes sur des assiettes déjà utilisées par les EPCI à fiscalité propre afin d'en limiter les coûts de recouvrement et affecter les ressources de ces nouvelles taxes éventuelles au budget général.*

Le projet de loi prévoit deux taxes différentes :

- La taxe annuelle pour la gestion de la prévention des risques d'inondation et de submersion ;
- La taxe pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux.

La création de deux taxes semble contraire au principe de gestion intégrée des cours d'eau et à l'exercice complet de la compétence GEMAPI. Elle favorise de plus la multiplication des coûts de mise en œuvre. Enfin, si la proposition 2.1 est retenue, à savoir l'utilisation d'assiettes déjà utilisées par les EPCI à fiscalité propre, l'intérêt de dissocier les deux taxes diminue encore.

***Proposition 2.2** : ne définir qu'une seule taxe pour la compétence GEMAPI.*

Discussion n°3 : comment ne pas « casser » ce qui marche ?

Les syndicats de rivière ont fait part de leurs inquiétudes quant à leur devenir si cette réforme était adoptée (cf. note de l'ARPE en annexe 5). Si l'affectation de cette compétence aux EPCI à fiscalité propre ne remet pas en cause la possibilité pour les EPCI de transférer tout ou partie de cette compétence à un syndicat de bassin versant, plusieurs points d'attention sont à noter :

- Les syndicats existants entièrement inclus dans un EPCI à fiscalité propre seront dissous ;
- Le transfert de compétence devra être décidé par l'EPCI (pour la partie de son territoire située sur le bassin-versant concerné) et non plus par les communes : cela présente l'intérêt de limiter le nombre de délibérations requises mais change le lieu de décision ;
- Le syndicat devra nécessairement prendre la forme d'un syndicat mixte.

Cette recomposition des syndicats actuels, quels que soient les choix d'organisation retenus, nécessitera la modification des statuts de la majorité de ces syndicats. Or les syndicats de rivière portent un nombre important d'actions du programme de mesures en matière de restauration des rivières. La publication au Journal officiel du 11 septembre dernier de l'arrêté du préfet coordonnateur de bassin établissant la liste des cours d'eau mentionnée au 1° du I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement sur le bassin Rhône-Méditerranée rend d'autant plus importante la capacité des collectivités à porter les opérations de restauration de la continuité écologique dans les mois et années à venir. Quel impact aura la phase transitoire (évolution des statuts des syndicats) sur le portage des actions du programme de mesures ? Comment mener cette restructuration intercommunale sans coup d'arrêt aux projets nécessaires pour atteindre nos objectifs au titre de la DCE et de la directive inondation ?

La première proposition consiste à assurer une continuité dans l'action des syndicats existants en substituant d'office, au sein du syndicat, l'EPCI à fiscalité propre qui se voit chargé de la compétence aux communes adhérentes. Dans le cas de syndicats intercommunaux, cela signifierait mutation d'office en syndicats mixtes. La loi pourrait utilement fixer une durée pour la révision des statuts du syndicat afin que les nouvelles collectivités adhérentes définissent leur mode d'adhésion au syndicat (tout ou partie de la GEMAPI) voire leur retrait. Ces décisions des organes délibérants seraient alors explicites. La rédaction actuelle du projet de loi est floue sur ce point et mériterait d'être précisée dans ce sens.

Proposition 3.1 : lorsque le syndicat de rivière existant n'est pas totalement inclus dans un EPCI à fiscalité propre, prévoir dans la loi que l'affectation de la compétence GEMAPI à l'EPCI à fiscalité propre emporte substitution de l'EPCI à fiscalité propre aux communes qui adhéraient au syndicat de rivière et non retrait de ces communes du syndicat. Définir une durée pour la révision des statuts du syndicat.

L'article 35 E du projet de loi prévoit une phase transitoire permettant aux personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions de la compétence GEMAPI de continuer à exercer ces missions jusqu'au transfert de celles-ci à un EPCI à fiscalité propre et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2016, soit une phase transitoire de l'ordre d'un an. Pour un syndicat engagé dans la réalisation d'actions du programme de mesures, mener de front la révision des statuts et l'aboutissement des travaux de restauration, souvent complexes, risque d'être difficile en moins d'un an. Afin de ne pas mettre à mal la réalisation des actions engagées ou en passe de l'être, un allongement de la phase transitoire semble nécessaire.

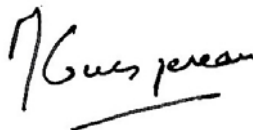
Proposition 3.2 : prévoir dans la loi une phase transitoire d'une durée de trois ans permettant aux personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions de la compétence GEMAPI de continuer à exercer ces missions afin de laisser un temps suffisant à la réorganisation de l'intercommunalité de l'eau et de ne pas remettre en cause l'aboutissement des travaux de restauration des cours d'eau lancés ou en passe de l'être.

Sortir de la clause de compétence générale pour confier une compétence particulière aux EPCI à fiscalité propre pourrait provoquer une éviction des autres étages de collectivités. En particulier les conseils généraux et les conseils régionaux pourraient être tentés de ne plus financer, même si leur légitimité à intervenir reste entière : au titre de la mission de solidarité entre territoires et populations des départements et en tant que chef de file de la compétence biodiversité pour les régions. Comment inciter les régions et les départements à rester présentes dans le financement des travaux de la compétence GEMAPI ?

Proposition 3.3 : l'agence de l'eau pourrait négocier avec chaque conseil régional une politique commune sur la biodiversité favorisant l'additionnalité et autorisant les bonus contractuels (le conseil régional engagerait sa politique sur fonds propres comme sur fonds européens), à l'image de ce qui est déjà engagé avec les conseils généraux.

Les membres du comité de bassin sont invités à se prononcer sur ces propositions.

Le Directeur général de l'Agence
chargé du secrétariat,



Martin GUESPEREAU

Liste des annexes

Annexe 1 :

Rappel des dispositions adoptées par le comité de bassin relatives à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage de la gestion des cours d'eau

Annexe 2 :

Délibération du comité national de l'eau du 12 février 2013 : Avis sur l'organisation de la gestion des cours d'eau et des zones humides qui leur sont associées

Annexe 3 :

Article L. 211-7 du code de l'environnement

Annexe 4 :

Extraits du projet de loi déposé en deuxième lecture au Sénat le 23 juillet 2013

Annexe 5 :

Note argumentaire de l'ARPE PACA jointe au courrier adressé par l'ARPE à la ministre de la réforme de l'Etat le 4 juin 2013

Annexe 1 :

Rappel des dispositions adoptées par le comité de bassin relatives à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage de la gestion des cours d'eau

L'orientation fondamentale n°4 du SDAGE Rhône-Méditerranée vise à renforcer la gestion locale de l'eau et assurer la cohérence entre aménagement du territoire et gestion de l'eau. Quatre dispositions traitent de la gouvernance locale :

- 4-01 : Privilégier des périmètres d'intervention opérationnels
- 4-02 : Conforter la place des structures de gestion par bassin dans le paysage institutionnel et assurer leur pérennité
- 4-03 : Assurer la coordination au niveau supra bassin versant
- 4-04 : Mettre en place une gestion locale et concertée sur les secteurs prioritaires par l'implication conjointe de tous les partenaires

Le SDAGE est consultable sur le site de bassin : <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/> onglet « Gestion de l'eau » -> « Directive cadre sur l'eau et SDAGE » -> « Le SDAGE : documents officiels et extraits cartographiques »

Lien direct : <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/dce/sdage2009.php>

En complément, le comité de bassin a partagé les éléments de constats et les premiers éléments de cadrage relatifs à la reconnaissance de la qualité d'EPTB présentés par la DREAL de bassin et l'agence de l'eau.

La délibération et le rapport complet sont disponibles sur le site des assemblées (séance du comité de bassin du 1^{er} juillet 2011 – point III) :

<http://www.eaurmc.fr/infos-pratiques/deliberations.html>

Annexe 2 :

Délibération du comité national de l'eau du 12 février 2013

Délibération n°2013-01 Avis sur l'organisation de la gestion des cours d'eau et des zones humides qui leur sont associées

Adopté le:
12 Février 2013 (Journée)

Le Comité National de l'Eau,
Ayant pris connaissance de l'avis présenté par le groupe de travail constitué le 24 octobre 2012 pour examiner les dispositions nécessaires suite aux rapports publiés en 2012 sur l'entretien des cours d'eau et la prévention des risques liés aux inondations, Recommande que le projet de loi de décentralisation en cours d'élaboration puisse permettre de préciser l'organisation des compétences pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux et la prévention des risques liés aux inondations, et définir des ressources financières pérennes pour les collectivités intervenant dans ces domaines, sans accroître la fiscalité ;

Souligne

Que si l'attribution d'un bloc de compétences en ces domaines aux intercommunalités à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) répond à la nécessité de lier la gestion des écoulements et des milieux aquatiques (« grand cycle de l'eau ») à l'urbanisation et à la gestion du territoire, l'entretien des cours d'eau et la prévention des risques d'inondations imposent d'organiser, pour une meilleure efficacité et pour la lisibilité de l'action, les maîtrises d'ouvrage aux niveaux pertinents que constituent :

- d'une part le groupement de sous-bassins, avec l'EPTB, pour la coordination d'un programme de travaux d'intérêt commun, la réalisation de travaux si d'autres collectivités n'en n'ont pas la capacité ou la volonté, l'accompagnement des collectivités territoriales, et la mutualisation de l'ingénierie que requiert ces missions ;
- et d'autre part la rivière, avec les EPCI à fiscalité propre et les syndicats de rivière (EPAGE), pour une cohérence des travaux locaux de restauration et d'aménagement, tout en assurant le lien avec les riverains

La nécessité de dispositions transitoires permettant de conforter les structures qui fonctionnent et facilitant les adaptations nécessaires pour poursuivre l'action dans un cadre rénové ;

La nécessité d'opérer une distinction claire entre l'organisation de la gouvernance (avec les commissions locales de l'eau et les comités de bassin), et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage afin d'éviter une confusion entre l'organisation de la gouvernance au niveau des territoires de l'eau et l'exercice d'une compétence ;

La nécessité de poursuivre l'analyse des solidarités à développer, tant entre les usagers des milieux aquatiques, que par l'appui des services d'eau et d'assainissement compte tenu des avantages retirés d'une meilleure qualité des milieux aquatiques.

Certifié conforme par le directeur de l'eau et de la biodiversité

Laurent ROY

NB : toutes les délibérations du CNE sont consultables sur son site internet :
<http://www.comitenationaldeleau.fr/>

Annexe 3 :

Article L. 211-7 du code de l'environnement

I.-Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'[article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales](#) sont habilités à utiliser les articles [L. 151-36](#) à [L. 151-40](#) du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant :

- 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 ;
- 3° L'approvisionnement en eau ;
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 6° La lutte contre la pollution ;
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- 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.

Les compétences visées aux alinéas précédents peuvent être exercées par l'établissement public Voies navigables de France sur le domaine dont la gestion lui a été confiée.

I bis.-Lorsqu'un projet visé aux 1°, 2° et 5° du I dépassant un seuil financier fixé par décret est situé dans le périmètre d'un établissement public territorial de bassin visé à l'article [L. 213-12](#), le préfet saisit pour avis le président de cet établissement. A défaut de réponse dans un délai de deux mois, l'avis est réputé favorable.

II.-L'étude, l'exécution et l'exploitation desdits travaux peuvent être concédées notamment à des sociétés d'économie mixte. Les concessionnaires sont fondés à percevoir le prix des participations prévues à l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime.

III.-Il est procédé à une seule enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du présent code au titre de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime, des articles [L. 214-1](#) à [L. 214-6](#) du présent code et, s'il y a lieu, de la déclaration d'utilité publique.

IV.-Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou sur les berges des cours d'eau non domaniaux, instaurées en application du [décret n° 59-96 du 7 janvier 1959](#) relatif aux servitudes de libre passage sur les berges des cours d'eau non navigables ni flottables sont validées et valent servitudes au sens de l'article [L. 151-37-1](#) du code rural et de la pêche maritime.

V.-Les dispositions du présent article s'appliquent aux travaux, actions, ouvrages ou installations de l'Etat.

VI.-Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

NOTA: Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Annexe 4 :

Extraits du *projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles* déposé en deuxième lecture au Sénat le 23 juillet 2013

L'extrait présenté ci-dessous porte sur les articles 35 B à E. L'ensemble du projet de loi ainsi que le dossier législatif sont consultables sur le site du Sénat <http://www.senat.fr/>
Accès direct : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-495.html>

L'examen en séance publique est prévu au Sénat du 2 au 7 octobre 2013.

« Article 35 B

I. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le I de l'article L. 5214-16 est ainsi modifié :

a) (*nouveau*) Au premier alinéa, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois » ;

b) Il est ajouté un 3° ainsi rédigé :

« 3° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement. » ;

1° *bis* (*nouveau*) Au premier alinéa du II du même article L. 5214-16, le mot : « un » est remplacé par le mot : « trois » ;

1° *ter* (*nouveau*) Le début du premier alinéa du IV dudit article L. 5214-16 est ainsi rédigé : « Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la... (*le reste sans changement*). » ;

2° Le I de l'article L. 5216-5 est complété par un 5° ainsi rédigé :

« 5° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement. » ;

3° Après le *d* du 6° du I de l'article L. 5215-20, il est inséré un *e* ainsi rédigé :

« *e*) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement. » ;

4° (*nouveau*) Après le 2° de l'article L. 5214-23-1, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :

« 2° *bis* Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ; ».

II. - Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° L'article L. 211-7 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa du I est ainsi rédigé :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements, tels qu'ils sont définis au deuxième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin prévus à l'article L. 213-12 du présent code sont habilités, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I *bis* du présent article, à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant : » ;

b) Le I *bis* est ainsi rédigé :

« I *bis*. - Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I. À cet effet, elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I. » ;

2° Après l'article L. 211-7-1, sont insérés des articles L. 211-7-2 et L. 211-7-3 ainsi rédigés :

« Art. L. 211-7-2. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre substitués à leurs communes membres pour l'exercice de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations prévue au I *bis* de l'article L. 211-7 du présent code peuvent instituer, en vue du financement d'une ou plusieurs des missions mentionnées aux 1° et 5° du I du même article, et dans les conditions prévues par le code général des impôts, la taxe spéciale annuelle pour la gestion de la prévention des risques d'inondation et de submersion.

« Art. L. 211-7-3. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre substitués à leurs communes membres pour l'exercice de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations prévue au I *bis* de l'article L. 211-7 du présent code peuvent instituer, en vue du financement d'une ou plusieurs des missions mentionnées au 2° et 8° du I du même article, et dans les conditions prévues par le code général des impôts, la taxe pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux. »

Article 35 C (nouveau)

L'article L. 213-12 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Un établissement public territorial de bassin peut se voir confier, par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, par transfert ou délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, tout ou partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I *bis* de l'article L. 211-7.

« L'établissement public territorial de bassin peut également définir, après avis du comité de bassin et, lorsqu'elles existent, des commissions locales de l'eau concernées, un projet d'aménagement d'intérêt commun. Il le soumet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale concernés, qui, s'ils l'approuvent, lui transfèrent ou délèguent les compétences nécessaires à sa réalisation. » ;

2° Le troisième alinéa est ainsi modifié :

a) À la première phrase, après le mot : « territoriales », sont insérés les mots : « , du comité de bassin ou » ;

b) La seconde phrase est complétée par les mots : « , en tenant compte de critères fixés par le décret en Conseil d'État prévu au dernier alinéa, notamment de la nécessité pour l'établissement de disposer des services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique pour la réalisation des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 ».

Article 35 D (nouveau)

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° L'article L. 554-1 est ainsi modifié :

a) Le I est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il en va de même pour les travaux réalisés à proximité des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, lesquels bénéficient des dispositions prévues au présent chapitre au profit des réseaux précités. » ;

b) Le IV est complété par un 6° ainsi rédigé :

« 6° Les adaptations nécessaires à l'application du présent chapitre aux ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions. » ;

2° L'article L. 562-8-1 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour éviter les atteintes que pourraient leur porter des travaux réalisés à proximité, ces ouvrages bénéficient des dispositions prévues à l'article L. 554-1 au profit des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution, dans les conditions fixées aux articles L. 554-2 à L. 554-5. » ;

b) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« La responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées. » ;

c) Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il définit les modalités selon lesquelles le représentant de l'État dans le département est informé des actions contribuant à la mise en oeuvre de la prévention des inondations par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, du niveau de protection apporté et des territoires qui en bénéficient. » ;

3° Après l'article L. 566-12, sont insérés des articles L. 566-12-1 et L. 566-12-2 ainsi rédigés :

« *Art. L. 566-12-1. - I. -* Les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions appartenant à une personne morale de droit public et achevés avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° du de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles sont mis gratuitement à la disposition, selon le cas, 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, par voie de conventions.

« II. - Lorsqu'un ouvrage ou une infrastructure qui n'a pas pour vocation la prévention des inondations et submersions appartenant à une personne morale de droit public s'avère, eu égard à sa localisation et à ses caractéristiques, de nature à y contribuer, il est mis à disposition 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 par le propriétaire ou le gestionnaire de cet ouvrage ou infrastructure pour permettre de l'utiliser et d'y apporter, si nécessaire, des aménagements pour ce faire.

« L'ouvrage ou l'infrastructure n'est pas mis à disposition si celle-ci ou les travaux nécessaires à la réalisation des aménagements projetés ou leur exploitation ne sont pas compatibles avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure.

« Une convention précise les modalités de la mise à disposition et de la maîtrise d'ouvrage des travaux ainsi que les responsabilités de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, du propriétaire et du gestionnaire dans l'exercice de leurs missions respectives.

« La mise à disposition est gratuite. Toutefois, la convention prévoit, s'il y a lieu, une compensation financière au profit du propriétaire ou du gestionnaire de l'ouvrage ou de l'infrastructure à raison des frais spécifiques exposés par lui pour contribuer à la prévention des inondations et des submersions.

« En cas de désaccord sur l'intérêt de la mise à disposition ou la compatibilité de celle-ci avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure, le représentant de l'État dans le département peut être saisi d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au propriétaire ou au gestionnaire de procéder à la mise à disposition ou à ce que soit constatée une incompatibilité. Il se prononce après avis de la commission départementale des risques naturels majeurs. Sa décision peut fixer un délai pour la conclusion de la convention prévue au troisième alinéa du présent II.

« *Art. L. 566-12-2. - I. -* Des servitudes peuvent être créées, à la demande d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer, sur les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, au sens de l'article L. 562-8-1, ainsi qu'à des ouvrages ou infrastructures qui y contribuent, au sens du II de l'article L. 566-12-1.

« II. - Ces servitudes peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants :

« 1° Assurer la conservation des ouvrages existants construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ;

« 2° Réaliser des ouvrages complémentaires ;

« 3° Effectuer les aménagements nécessaires à l'adaptation des ouvrages et des infrastructures qui contribuent à la prévention des inondations et des submersions ;

« 4° Maintenir ces ouvrages ou les aménagements effectués sur les ouvrages et les infrastructures en bon état de fonctionnement.

« Le bénéficiaire de la servitude est subrogé au propriétaire du fonds dans l'accomplissement de toutes les formalités nécessaires à l'obtention des autorisations administratives requises pour les ouvrages, travaux et aménagements liés à l'objet de celle-ci.

« III. - La servitude est créée par décision motivée de l'autorité administrative compétente, sur proposition de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, après enquête parcellaire effectuée comme en matière d'expropriation. Le dossier de la servitude est tenu à la disposition du public pendant un mois à la mairie de la commune concernée.

« La décision créant une servitude en définit le tracé, la largeur et les caractéristiques. Elle peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ou des aménagements destinés à permettre aux ouvrages ou aux infrastructures de contribuer à cette prévention.

« IV. - La servitude ouvre droit à indemnité s'il en résulte pour le propriétaire du terrain ou l'exploitant un préjudice direct, matériel et certain. Cette indemnité est à la charge du bénéficiaire de la servitude. La demande d'indemnité doit, sous peine de forclusion, parvenir à l'autorité mentionnée ci-dessus dans un délai d'un an à compter de la date où le dommage a été causé ou révélé.

« L'indemnité est fixée, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation, d'après :

« 1° La consistance des biens à la date de la décision instituant la servitude en fonction des atteintes portées à leur utilisation habituelle et des modifications apportées à l'état des lieux antérieur ;

« 2° Leur qualification éventuelle de terrain à bâtir, au sens de l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à la date d'institution de la servitude. »

Article 35 E (nouveau)

I. - Les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement à la date de publication de la présente loi peuvent exercer les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2016.

II. - L'État ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continue d'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. »

Annexe 5 :

Note argumentaire de l'ARPE PACA jointe au courrier adressé par l'ARPE à la ministre de la réforme de l'Etat le 4 juin 2013



Note argumentaire sur l'impact du transfert de la gestion des milieux aquatiques aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre

Une remise en question de la gestion intégrée des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants

Le bassin versant hydrographique ou impluvium de la rivière s'est imposé avec les lois sur l'eau de 1964 et 1992 et le discours technique et institutionnel de ces dernières décennies comme la seule échelle territoriale efficace pour traiter les questions de risques d'inondation et de qualité des milieux aquatiques. Cette évolution majeure a été l'occasion de sortir de l'ornière historique des « guerres de clochers » qui opposaient les territoires aval souvent urbains, riches mais pollués et inondés aux territoires amont souvent ruraux et pauvres pour œuvrer collectivement, dans une solidarité de bassin, à une gestion publique des rivières qui garantisse l'intérêt général.

Cette période a également promu la gestion intégrée des milieux aquatiques en affirmant que les actions de gestion du risque d'inondation et celles de protection des milieux étaient étroitement liées au même objet « rivière » et que la gestion globale de l'ensemble des thématiques liées à ces rivières était d'intérêt général. On sortait ainsi d'une autre opposition historique entre les aménageurs (bétonneurs) de digues et les protecteurs de la nature dans une culture émergente de la concertation et de la co-construction de règles communes (SAGE) et de programmes d'actions partagées (Contrats de rivières).

Les syndicats de rivières se sont développés dans ce contexte et selon cette logique sur des bassins versants de proximité (rivières et affluents de grands fleuves) et les élus locaux se sont impliqués dans cette gestion parce qu'elle répondait à des problématiques locales sur un territoire de proximité qu'ils parvenaient à percevoir et à s'approprier. Les EPTB, souvent sous la forme d'ententes interdépartementales, ont émergé plus tard pour répondre à un besoin de coordination à l'échelle des grandes rivières et des fleuves et parfois de mutualisation de compétences techniques et administratives.

Ces syndicats de rivières, perfectibles mais devenus très compétents portent la majeure partie de l'opérationnalité de la gestion des inondations et des milieux aquatiques en France, s'interrogent sur cet empressement à détruire ce qui fonctionne et à remettre en question

l'indispensable gestion intégrée de l'eau à l'échelle des bassins versants de proximité, saluée et reconnue au niveau international.

Une difficulté accrue à mettre en œuvre les directives européennes

La Directive Cadre sur l'Eau (2000/60/CE) impose l'atteinte du Bon Etat Ecologique des masses d'eau pour 2015 voire 2021 ou 2027 par dérogation.

L'Etat et les Agences de l'eau ont dépensé des budgets considérables et une grande énergie pour décliner les méthodes pour atteindre cet objectif au travers des orientations fondamentales des SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de gestion Des Eaux) et des PDM (Programmes De Mesures) associés. La difficulté majeure exprimée par les services de l'Etat et toute la presse spécialisée reste de répondre à la question « Qui va mener les actions sur le terrain ? ».

Les DREAL, les DDT, les délégations locales des Agences de l'eau et les élus locaux savent que la culture, le savoir faire et l'ancrage territorial des syndicats de rivières sont des atouts majeurs pour mener à bien ces actions. L'administration centrale et une partie de la représentation nationale semblent ignorer cet outil pragmatique et opérationnel pour cibler une intercommunalité, certes à fiscalité propre, mais à une échelle géographique inadaptée⁵, avec des compétences prioritaires différentes et dont les services restent à constituer et à former dans les années à venir avant d'imaginer la moindre opérationnalité de terrain.

La Directive Inondation (2007/60/CE) poursuit sa déclinaison méthodique depuis la stratégie nationale (SNGRI) jusqu'aux stratégies locales (PGRI) avec le même problème majeur : « Qui va mener les actions sur le terrain ? ».

Compte tenu de l'ampleur du chantier, de ses coûts et de la difficulté politique à porter ces questions, les communes et communautés, notamment par la voix de l'Association des Maires de France ne cessent d'en refuser la compétence. Les actions d'entretien des cours d'eau ainsi que les ouvrages de prévention et de protection contre les crues sont actuellement portées essentiellement par les syndicats de rivières.

Dans ce contexte, alors qu'un dispositif de confortement juridique et financier de cette maîtrise d'ouvrage locale est à l'étude pour la faire évoluer vers un outil opérationnel de mise en œuvre des politiques européenne, nationale et territoriale sur les inondations et les milieux aquatiques, ce projet de loi va remettre en question la capacité de la France à répondre à ces obligations européennes.

Un coup d'arrêt préjudiciable à la sécurité des personnes, des activités économiques et au fonctionnement écologique des milieux aquatiques

Sans attendre l'adoption du projet de loi, de nombreux élus locaux qui président au fonctionnement des syndicats de rivières se découragent de cette perspective de dessaisissement de la compétence « gestion des milieux aquatiques » au profit des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP).

Que vont devenir les actions prévues par ces structures, suite à un important travail de concertation avec les populations locales, pour prévenir les inondations et protéger les milieux et la ressource en eau ?

Quelle crédibilité la population va-t-elle accorder aux « pouvoirs publics » en voyant qu'après tout ce travail, on efface tout et on recommence ? Quelle mobilisation des populations et des élus peut-on attendre suite à cette réforme ?

Les actions prévues dans les SAGE, les contrats de rivières et les PAPI ont été conçues à l'échelle d'intervention des bassins versants. Les territoires administratifs des EPCI FP ne correspondent que très rarement à cette échelle d'intervention et ne permettront donc pas une reprise efficace de ces actions. De plus, le temps nécessaire à la mise en place d'une nouvelle organisation avant qu'elle assure un véritable service sur le terrain est un moyen terme (3 à 5 ans). Nous en avons l'exemple avec la mise en place des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines en leur temps.

Ce temps d'inaction publique sur la question des inondations est préjudiciable pour la sécurité des personnes alors que les derniers événements climatiques (Xynthia, le Var, et l'Est de la France en ce début du mois de mai 2013...) nous commandent d'agir pour protéger les personnes et les activités économiques déjà fragiles.

Ce temps d'inaction publique sur les cours d'eau, à défaut d'un entretien raisonné qui concilie sécurité et fonctionnement écologique, à défaut d'actions de restauration écologique des rivières, à défaut de présence et de vigilance sur les pratiques polluantes que n'assure plus suffisamment l'Etat depuis la réforme de ses services, semble nous conduire à un retour en arrière sur l'état de nos rivières, la qualité de l'eau, le cadre de vie et l'attractivité de nos territoires.