



7^{ème} Rencontres territoriales Midi Pyrénées, 25 avril 2014

Atelier 2 Eau - Ingénierie des milieux aquatiques

Compte rendu

Thomas BREINIG, Directeur du Syndicat de la Vallée de la Lèze (SMIVAL), qui assure l'animation de cet atelier, introduit les débats qui vont faire écho à la table ronde du matin sur l'acte 3 de décentralisation, puisqu'il s'agit d'évoquer la mise en place de la compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations) qui découle de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Plusieurs questions ne manqueront pas de se poser, en particulier sur le contenu de la compétence GEMAPI et le rôle de l'État, le nouveau cadre de gestion et les rôles respectifs des EPCI (Établissement Publics de Coopération Intercommunale) et des structures de bassin, le portage de la compétence GEMAPI par l'EPAGE (Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et la coexistence EPCI – EPAGE, l'articulation entre EPTB (Établissement Public Territorial de Bassin) et EPAGE, l'organisation régionale et nationale, ainsi que la gouvernance. Il remercie les intervenants d'avoir accepté de participer à cet atelier.

Nadine GARDIN, Directrice du Syndicat Mixte du Bassin Versant de l'Hers (SMBVH), présente l'implication du SMBVH, initialement sur des problématiques hydrauliques et de lutte contre les inondations. Le syndicat a progressivement intégré les syndicats historiques en faisant évoluer ses statuts. Le SMBVH, a inséré la notion d'EPAGE dans ses statuts et a déposé un dossier de demande de reconnaissance de périmètre EPTB afin d'affirmer le rôle du Syndicat Mixte comme acteur de plein exercice de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau sur l'UHR vis à vis, notamment des thématiques suivantes : élaboration et suivi du SAGE, Plan d'Action Territorial, Gestion équilibrée de la ressource en eau en vue de l'atteinte du bon état... Le SMBVH prépare la mise en œuvre de la compétence GEMAPI au travers d'une étude juridique visant à préciser les modalités d'intervention du syndicat et les éventuelles modifications de statuts nécessaires.

Philippe MARC, Avocat, intervient notamment pour le compte du SBHG. Il explique que l'instauration de la compétence GEMAPI renvoie au rapport du Conseil d'État de 2011 qui préconise la normalisation du grand cycle de l'eau. Il rappelle qu'en matière de gestion de l'eau, le premier responsable c'est avant tout l'État et ses Etablissements publics, mais il souligne la volonté claire de renvoyer cette compétence vers les collectivités. Ce renvoie s'opère par le biais de l'identification des 4 types d'EPCI à fiscalité propre (EPCI FP), avec branchements sur les alinéas 1^o, 2^o, 5^o et 8^o de l'article L211-7 du Code de l'environnement, avec instauration d'une aquataxe facultative.

Il pose la question du contenu de la GEMAPI pour laquelle 3 voire 4 interprétations peuvent être données :

1. Une compréhension de la GEMAPI limitée aux alinéas 1^o, 2^o, 5^o, 7^o du L211-7,
2. Une compréhension restreinte calquée sur le champ d'utilisation de la taxe, c'est-à-dire uniquement la Prévention des inondations (PI),
3. Une compréhension extensive de la GEMAPI qui correspond au renvoi par le Ministère au Code des impôts permettant une utilisation de la taxe vers l'ensemble des actions visées par le L211-7.

Les débats de la dernière réunion du CNE laissent penser que la compétence est davantage PI que GEMA et que GEMA est au service de PI.

Avec la définition de la compétence GEMAPI, Philippe MARC considère que le législateur définit le bloc de compétences du grand cycle de l'eau. Mais il pose la question de qui délègue cette compétence et qui doit la financer. Pour lui, il est nécessaire que l'État garantisse la poursuite des financements. Pour les collectivités, l'enjeu est de définir de façon minimaliste la compétence GEMAPI.

Il présente la clause générale de compétence comme une rustine qui ne résoud pas la question de la légitimité. Ce qui est en cours, c'est la codification du grand cycle de l'eau. Mais c'est une lecture d'opportunité par le Ministère qui, de fait, réalise un transfert de propriété.

Franck SOLACROUP, Directeur Ressource en eau et Milieux aquatiques de l'Agence de l'eau Adour Garonne, présente le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) comme le document cadre de la politique de l'Agence de l'eau dans lequel la restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques est identifié comme un enjeu fort du bassin. La version 2016-2021 intégrera en particulier les préconisations de la Directive Inondation, ainsi que les objectifs de qualité pour les milieux découlant de la directive cadre sur l'eau (DCE). L'objectif est de concilier qualité des eaux et des milieux aquatiques avec la satisfaction des usages qu'ils soient économiques ou récréatifs. Impliquée depuis 20 ans dans l'accompagnement des structures de gestion des rivières, l'Agence de l'eau a contribué à la structuration de la maîtrise d'ouvrage publique (plus de 250 structures couvrant près de 75 % du linéaire de cours d'eau aujourd'hui), au développement des compétences (présence de techniciens de rivières) et à la vision globale et pluriannuelle de la planification (mise en place de plan pluriannuel d'intervention).

Il souligne les enjeux très forts de la mise en place de la compétence GEMAPI (et de l'importance de bien lier dans sa mise en œuvre l'approche sur la prévention des inondation et la gestion des milieux aquatiques) que l'Agence accompagnera par des moyens techniques et financiers (en augmentation pour ces derniers) notamment par le soutien financier pour envisager les changements nécessaires de statuts et/ou de périmètres, des financements bonifiés lorsque l'ambition des programmes d'interventions seront à la hauteur des enjeux. Il explique que le texte de loi prévoit plusieurs échelles pour porter la compétence GEMAPI : la Commune et l'EPCI FP, l'EPAGE (plutôt dans l'opérationnel et la maîtrise d'ouvrage), l'EPTB (plutôt dans un rôle de coordination et de planification).

De son côté, Philippe MARC rejette cette logique d'échelle et propose une lecture pour clarifier les rôles respectifs : l'EPAGE porte les missions de la GEMAPI ; l'EPTB porte des missions au-delà de la GEMAPI, qui relèvent de fonctions de l'État. Il souligne ainsi la complémentarité des missions d'EPAGE et d'EPTB et considère que rien n'empêche un EPAGE d'être labellisé EPTB sur un périmètre dépassant son périmètre statutaire.

Franck SOLACROUP présente les décrets d'application en préparation. L'État installera une mission d'appui technique sur chaque district hydrographique. Le décret EPTB – EPAGE doit préciser les rôles respectifs, mais le texte, dont la version initiale était moins claire que la loi, doit être retouché et risque d'être complété par une circulaire. Les limites de la compétence GEMAPI restent plutôt floues et font l'objet d'interprétations encore à stabiliser. Les responsabilités administratives et pénales sont encore incertaines. Les moyens financiers résident dans la taxe facultative, affectée et plafonnée.

Franck SOLACROUP souligne que le texte a été initialement inspiré principalement d'une logique de prévention des risques et que le volet gestion des milieux aquatiques s'est progressivement développé dans celui-ci ce qui expliquerait les modifications de rédaction des décrets.

Concernant les objectifs de la DCE (Directive Cadre sur l'Eau), à ce jour l'État reste responsable vis-à-vis de l'Europe de l'atteinte des objectifs et Franck SOLACROUP considère qu'il le restera même dans un Etat français dont l'organisation est décentralisée.

En outre, les définitions respectives de la délégation et du transfert de compétence mériteraient d'être précisées par le Ministère.

Franck SOLACROUP rappelle que l'Agence a informé les collectivités via un courrier commun avec la DREAL de bassin de la mise en place de cette nouvelle compétence et continuera à accompagner les collectivités, en particulier dans la réalisation des études juridiques nécessaires.

Thomas BREINIG conclut l'atelier en remerciant les intervenants et les participants et en invitant à poursuivre les échanges sur la mise en place de cette compétence GEMAPI.