

# LES SYNTHÈSES TECHNIQUES DE L'OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU

## LA COMPETENCE COMMUNALE « GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE PREVENTION DES INONDATIONS »

Quel dispositif de création pour  
quelle mise en œuvre ?

Marion HARLE

janvier 2015



*Office  
International  
de l'Eau*

En partenariat avec des organismes d'enseignement supérieur, l'OIEau propose des états de l'art synthétiques sur différents sujets liés à l'eau. Ces synthèses sont rédigées par des élèves dans le cadre de leur cursus de formation.

Cette synthèse documentaire « **La compétence communale « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » Quel dispositif de création pour quelle mise en œuvre ?** » a été effectuée par **Marion Harlé**, élève post-master (bac+6/7) d'AgroParisTech-ENGREF en voie d'approfondissement et mastère spécialisé « Gestion de l'eau » à Montpellier.

Le contenu de ce document n'engage la responsabilité que de son auteur, il ne reflète pas nécessairement les opinions ou la politique de l'OIEau.

*Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, en totalité ou en partie, de ce document ne peut se faire sans la mention expresse du rédacteur, de l'Etablissement d'origine et de l'OIEau.*

## SYNTHESE TECHNIQUE

### **LA COMPETENCE COMMUNALE « GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE PREVENTION DES INONDATIONS »**

**Quel dispositif de création pour quelle mise en œuvre ?**

**Marion HARLE**  
[marion-harle@hotmail.fr](mailto:marion-harle@hotmail.fr)

janvier 2015

## Résumé

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) est une compétence obligatoire nouvellement transférée au bloc communal (Communes et Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre) afin de répondre aux objectifs de moyens et de résultats de la politique européenne concernant la gestion de l'eau (Directive Cadre sur l'Eau de 2000 et Directive Inondations de 2007). Pour ce faire, l'Etat français a récemment modifié le système de gouvernance actuel par la promulgation de la loi MAPTAM. Cette affectation de compétence en matière de gestion des ressources en eau et des inondations implique une réorganisation pour les collectivités territoriales. En effet, en raison de la multiplicité des types de collectivités territoriales et de leurs groupements, le transfert ainsi que les différentes possibilités de mise en œuvre de la compétence interrogent sur le rôle des structures locales de gestion de l'eau (notamment celles labellisées EPTB et EPAGE) ainsi que sur les échelles géographiques pertinentes de gestion (échelles administratives et échelles hydrographiques). Cette synthèse se propose d'analyser d'abord le dispositif de création puis les dispositions prévues pour mettre en œuvre la GEMAPI à travers notamment l'exemple de deux collectivités aux statuts différents.

Mots-clés : GEMAPI, compétence, gestion des milieux aquatiques, prévention des inondations, collectivités territoriales, transfert, délégation, gouvernance, EPTB, EPAGE

## Abstract

The management of aquatic environment and the prevention of floods (GEMAPI) is a mandatory competence that has been recently transferred to local authorities (municipalities and public institutions of Intercommunity Cooperation using own funds) in order to meet the objectives set out by the European policy for the water management (Water Framework Directive in 2000 and Floods Directive in 2007). To do so, the French State has modified its current system of governance by the enactment of the law MAPTAM (decentralization). This allocation of jurisdiction over water resource and flood management involves reorganization for local authorities. Indeed, due to the multiple types of local authorities and their groupings, the transfer and the various possibilities of implementation raise questions about the role of local water management structures (including those labeled EPTB and EPAGE) as well as the relevance of geographical scale (administrative and watershed scales).

This synthesis aims to analyze, first the creation of competence device, the process of implementation of the GEMAPI through the example of two communities with different status.

Keywords: GEMAPI, competence, aquatic environment management, prevention of floods, local authorities, transfer, delegation, governance, EPTB, EPAGE

## SOMMAIRE

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AVANT-PROPOS.....                                                                              | 3  |
| LISTE DES ACRONYMES .....                                                                      | 4  |
| INTRODUCTION : CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA COMPETENCE GEMAPI .....                             | 5  |
| DISPOSITIF DE CREATION DE LA COMPETENCE .....                                                  | 6  |
| UNE COMPETENCE OBLIGATOIRE POUR LE BLOC COMMUNAL .....                                         | 6  |
| LES MISSIONS RELATIVES A LA COMPETENCE.....                                                    | 6  |
| QUELLES CONSEQUENCES EN TERMES DE COMPETENCES EN CAS DE<br>SUPERPOSITION DE STRUCTURES ? ..... | 7  |
| LE TRANSFERT OU LA DELEGATION AUX GROUPEMENTS DE COMMUNES .....                                | 7  |
| LA GEMAPI : UN RISQUE DE PERDRE LE BASSIN VERSANT EN TANT QU'UNITE DE<br>GESTION ? .....       | 9  |
| QUID DES EPTB ET DES EPAGE .....                                                               | 9  |
| DISPOSITIONS PREVUES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA GEMAPI .....                                  | 13 |
| LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA COMPETENCE .....                                               | 13 |
| LA MISE A DISPOSITION DES OUVRAGES DE PROTECTION .....                                         | 13 |
| UNE TAXE « GEMAPI » FACULTATIVE .....                                                          | 14 |
| LA MISSION D'APPUI TECHNIQUE .....                                                             | 14 |
| LES ECHEANCES POUR LA MISE EN ŒUVRE .....                                                      | 15 |
| LE « SOCLE » : UN MOYEN DE RELEGITIMER LE BASSIN VERSANT ?.....                                | 15 |
| ETUDE DE CAS : FOCUS SUR DEUX STRUCTURES .....                                                 | 16 |
| LA METROPOLE NICE COTE D'AZUR.....                                                             | 16 |
| LE SYNDICAT MIXTE DES MILIEUX AQUATIQUES ET DES RIVIERES.....                                  | 16 |
| BILAN .....                                                                                    | 17 |
| CONCLUSION .....                                                                               | 18 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....                                                               | 19 |

## TABLE DES FIGURES

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 : Prise en charge des compétences du "grand cycle de l'eau" (Marc, 2014) ..... | 11 |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|

## **AVANT-PROPOS**

Vu la promulgation récente de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, cette synthèse n'a pu bénéficier de peu d'éléments bibliographiques.

Elle s'appuie principalement sur les actes juridiques, les présentations faites par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie et sur l'analyse de Maître Philippe Marc, expert en Droit de l'eau.

## **LISTE DES ACRONYMES**

CE : Conseil d'Etat

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

DCE : Directive Cadre Européenne sur l'Eau

DCI : Directive Cadre Inondations

EPAGE : Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunal

EPCI-FP : Etablissement Public de Coopération Intercommunal à Fiscalité Propre

EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin

GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

PAPI : Programmes d'Action de Prévention des Inondations

PGRI : Plan de Gestion des Risques d'Inondations

PPRI : Plan de Prévention des Risques d'Inondations

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SMMAR : Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières

SOCLE : Schéma d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau

## INTRODUCTION : CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA COMPETENCE GEMAPI

La législation environnementale en France est à 80% issue du droit de l'Union Européenne, les directives communautaires étant transposées en droit national (Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International, 2013). C'est en particulier le cas des directives structurantes du domaine de l'eau, la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) et la directive cadre inondations (DCI) qui préconisent une gestion intégrée des ressources en eau par bassin hydrographique.

La DCE de 2000 fixe des objectifs ambitieux et impose une obligation de résultats pour les Etats Membres. La France a d'abord transposé la DCE par la loi du 21 avril 2004<sup>1</sup>, complété par la loi du 30 décembre 2006<sup>2</sup>. Par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'Etat français va plus loin et fixe l'objectif d'atteindre un bon état ou un bon potentiel écologique pour 66% des masses d'eau en 2015. La DCI de 2007 vise à diminuer les conséquences négatives des inondations sur la santé humaine, l'activité économique et l'environnement.

Afin de répondre à ces différents objectifs, plusieurs outils ont été mis en place, dont des outils de planification ; les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), les contrats de milieux ou encore les Plans de Gestion des Risques d'Inondations (PGRI), les Plans de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) et les Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI), qui permettent la mise en œuvre d'une gestion intégrée par bassin hydrographique.

Malgré cette politique ambitieuse, le Conseil d'Etat note en 2010 que la structuration à l'échelle nationale présente un **défaut de maîtrise d'ouvrage** pour ce qui concerne la gestion du « grand cycle de l'eau » : *« À l'avenir, l'État devra mieux distinguer entre la gestion du grand cycle et du petit cycle de l'eau dont la responsabilité est confiée aux collectivités territoriales et souvent subdéléguée. L'État doit laisser la gestion du second, en la simplifiant, à ces collectivités qui le maîtrisent bien et se saisir de la gestion, encore très déficiente, du premier, qui est de sa responsabilité et qu'il n'assume pas aujourd'hui. [...] Le Conseil d'État recommande que l'ONEMA et les agences de l'eau soient moteurs dans cette démarche. L'État devra, dans la foulée, mettre en place une gouvernance adaptée pour la gestion de ce grand cycle, les agences de l'eau ne jouant pas encore ce rôle mais étant bien placées pour l'assumer. »* (Conseil d'Etat, 2010). En effet, bien que les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations soient inscrites dans le Code de l'Environnement, elles restaient, avant la loi MAPTAM, des compétences de l'Etat, dont les collectivités territoriales pouvaient se saisir au titre de la clause générale de compétences.

Le législateur, par la promulgation de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »), affecte ces missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (« GEMAPI ») au bloc communal.

Quel dispositif est-il mis en place pour la création de cette compétence ? Quels sont les enjeux qui ressortent des dispositions prévues pour sa mise en œuvre ?

La première partie de cette synthèse présentera la nouvelle compétence communale, ses contours ainsi que les changements structurels qu'elle engendre. Elle s'attardera ensuite sur

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

<sup>2</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

la présentation des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin et des Etablissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux et se terminera par un focus sur une limite constatée du dispositif.

La deuxième partie fera l'objet d'une présentation des dispositions prévues pour la mise en œuvre de la compétence (échéances, conditions d'exercice et moyens) puis proposera une réponse à la limite observée en première partie.

Enfin, dans la troisième partie, une étude de cas rapide portera sur deux structures aux statuts différents.

## **DISPOSITIF DE CREATION DE LA COMPETENCE**

### **UNE COMPETENCE OBLIGATOIRE POUR LE BLOC COMMUNAL**

Afin de pallier au défaut de structuration pointé par le Conseil d'Etat, la loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles par l'article 56, affecte et rend obligatoire le transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (dite « GEMAPI ») aux communes et aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) en lieu et place de leurs communes-membres. Les EPCI à fiscalité propre sont les Communautés de Communes, les Communautés d'Agglomération, les Communautés Urbaines et les Métropoles. Il existe toutefois une exception dans le mécanisme de transfert automatique de la compétence ; concernant le transfert aux Communautés de Communes il doit être établie au préalable une reconnaissance d'un « intérêt communautaire » (Article L. 5214-16 du Code Général des Collectivités Territoriales).

### **LES MISSIONS RELATIVES A LA COMPETENCE**

La loi définit la compétence GEMAPI par les missions relatives aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'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* » (Code de l'environnement, 2014a). Cependant, ces missions concernent davantage la protection des inondations que la préservation des milieux aquatiques. L'entretien des cours d'eau, la protection des zones humides et des ripisylves sont par exemple des actions complémentaires à la prévention des inondations, pour assurer l'écoulement naturel des eaux et les champs d'expansion de crues. D'autres actions prévues par ce même article du Code de l'Environnement<sup>3</sup> sont associées à la prévention des inondations, comme par exemple la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la gestion des ouvrages hydrauliques, mais ne sont pas des compétences obligatoires pour le bloc communal. Ces autres missions peuvent être exercées par les communes et EPCI-FP en complément de la compétence GEMAPI, ou par d'autres collectivités et groupements de collectivités.

---

<sup>3</sup> Article L211-7 du Code de l'Environnement : « 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* »

## QUELLES CONSEQUENCES EN TERMES DE COMPETENCES EN CAS DE SUPERPOSITION DE STRUCTURES ?

La compétence GEMAPI a été affectée par la loi MAPTAM de 2014 au bloc communal. Cependant, il arrive que des communes aient déjà transféré ces missions à des structures syndicales (syndicats mixtes ou syndicats de communes) avant la promulgation de la loi.

Comme le souligne P. Marc, « *Le diagnostic réalisé [...], porté à l'échelle nationale, montre que les **syndicats de rivière assument des missions opérationnelles de gestion des milieux aquatiques visant à l'atteinte de ces objectifs nationaux et européens**. Ils apparaissent comme un maillon essentiel dans la déclinaison territoriale des politiques de l'eau. Les Agences de l'Eau, les services de l'Etat, les Régions, les Départements et leurs Communes membres, les sollicitent pour initier, animer et mettre en œuvre les outils de la gestion environnementale : les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), les Contrats de Rivière, les Programmes d'Actions et de Préventions des Inondations (PAPI)...* » (Marc et al., 2012).

Dès lors, l'attribution de la GEMAPI au bloc communal a des conséquences pour les syndicats portant déjà la compétence de façon facultative en lieu et place de l'Etat. Comme l'évoque le Ministère de l'Ecologie, « *Selon les cas, **l'attribution de la compétence GEMAPI** et son transfert à un EPCI-FP (qu'il s'agisse d'une création, d'une extension de périmètre ou d'une extension de compétence de cet EPCI-FP), **emporte** : soit le **retrait** de ces compétences aux syndicats ; soit la **substitution** des communes par l'EPCI à fiscalité propre au sein du syndicat ; soit la **dissolution** du syndicat.* » (Butlen, 2014)<sup>4</sup>.

### LE TRANSFERT OU LA DELEGATION AUX GROUPEMENTS DE COMMUNES

Quant aux communes ou EPCI-FP n'ayant pas affecté la compétence (saisie au titre de la clause générale de compétence) avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM à un syndicat, la loi prévoit la possibilité de délégation ou de transfert (suite à l'adhésion) à un syndicat mixte.

#### Principe de transfert de compétence

Le transfert de compétence s'opère dans le cadre de la coopération locale, par voie statutaire. Selon le principe d'exclusivité, « *Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le **dessaisissement corrélatif et total** de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence (CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier). Il résulte de ce principe que la commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence, ni verser de subventions à l'EPCI au titre de cette compétence. En outre, elle ne peut plus la transférer à un autre EPCI, sauf à se retirer préalablement de l'EPCI dont elle est membre. (CE, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier). Il existe, toutefois, des atténuations à ce principe. Le principe d'exclusivité n'empêche pas la division de la compétence lorsqu'elle est sécable* » (Direction Générale des Collectivités locales et Direction Générale des Finances publiques, 2013).

L'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit que « *Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier* » (Code général

---

<sup>4</sup> Butlen J.-B., 2014. *Création de la compétence GEMAPI : implications et enjeux*. Lyon, 11 p. [Diffusé le 16/11/2014]

des collectivités territoriales, 2014a). Le transfert emporte alors les biens, les droits et les obligations des collectivités membres ; comme le souligne P. Marc<sup>5</sup>, dans le cadre de la GEMAPI, le **transfert emporte notamment les ouvrages de protection contre les inondations** (digues, barrages écrêteurs etc.).

Selon l'article L. 5211-61 du CGCT, « *Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public* » (Code général des collectivités territoriales, 2014b).

Par l'alinéa 2 de ce même article<sup>6</sup>, l'EPCI à fiscalité propre peut ainsi transférer la compétence GEMAPI à un syndicat sur tout ou partie de son territoire ou bien à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.

Le transfert de compétence se traduit par l'abandon de la gestion du domaine de compétences, décision qui est donc à caractère définitif puisque la commune ou l'EPCI à fiscalité propre n'a plus aucun pouvoir sur les compétences transférées.

### Principe de délégation de compétences

L'intervention par voie de délégation de compétences permet de délimiter de manière plus maîtrisée l'étendue des responsabilités des structures syndicales.

Il résulte de l'article L.1111-8 du CGCT que « *Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont **exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante**. Cette délégation est **régie par une convention** qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat* » (Code général des collectivités territoriales, 2014c).

L'article R. 1111-1 du CGCT pris en application de ce texte indique que « *La convention prévue à l'article L. 1111-8 est élaborée par les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. **Elle détermine la ou les compétences déléguée(s), fixe la durée de la délégation de compétence ainsi que les modalités de son renouvellement, définit les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire**. Elle fixe des indicateurs de suivi correspondant aux objectifs à atteindre. Elle détermine également le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle. **L'autorité délégataire est substituée à l'autorité délégante dans tous ses droits et obligations relatifs à l'objet de la délégation pendant la durée de celle-ci**. La convention prévoit le cas échéant les modalités de sa résiliation anticipée. Elle est approuvée par délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des*

---

<sup>5</sup> Marc P., 2014. Avocat à la Cour et expert en Droit de l'Eau. Echange par mail le 20/11/2014.

<sup>6</sup> Article L. 5211-61 du CGCT, alinéa 2 : « *Par dérogation à l'alinéa précédent, en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, [...] un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.* »

*établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui y sont parties »* (Code général des collectivités territoriales, 2014d).

**Le transfert de compétence tend vers une mise en place pérenne de la structure syndicale à qui est transférée la compétence** alors que la délégation de compétence permet au délégant de récupérer la compétence dans le cadre des termes qui ont été convenus au sein de la convention, fixant notamment la durée d'exercice. De plus, la compétence est exercée au nom du délégant, qui a un pouvoir de contrôle sur le délégataire.

Les communes ou les EPCI-FP compétentes en gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations pourront ainsi déléguer ou transférer tout ou partie de la compétence.

#### **LA GEMAPI : UN RISQUE DE PERDRE LE BASSIN VERSANT EN TANT QU'UNITE DE GESTION ?**

L'affectation de la compétence GEMAPI au bloc communal interroge sur la pertinence de l'échelle territoriale de gestion de l'eau. En effet, si le bloc communal (commune et EPCI-FP) souhaite exercer lui-même la compétence, l'échelle de gestion sera celle des limites administratives (communales). Or, les directives européennes préconisent l'échelle du bassin hydrographique, considérée comme unité pertinente pour la gestion intégrée des ressources en eau. Il peut exister des antagonismes politiques au sein d'un territoire, où une collectivité ne souhaiterait pas partager la compétence avec la collectivité voisine ; **y a-t-il un risque de perdre l'échelle du bassin versant en tant qu'échelle pertinente de gestion ?** Du fait du **principe de libre administration des collectivités**, la loi ne peut pas imposer au bloc communal le transfert ou la délégation de la compétence à une structure syndicale établie à l'échelle du bassin versant.

L'article L.213-12 du Code de l'Environnement prévoit que « *III. — 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* » (Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, 2014b). Cet alinéa peut être considéré comme un garde-fou, certes fragile puisqu'il ne fait qu'encourager le regroupement des collectivités à une échelle de gestion cohérente pour l'exercice de la compétence.

#### **QUID DES EPTB ET DES EPAGE**

##### **Un rôle renforcé**

Pour ce faire, le législateur prévoit un schéma-type pour l'exercice de la compétence, traduit par l'article L.213-12 du Code de l'Environnement : « *V. — Les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article **exercent, par transfert ou par délégation** conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objets respectifs, **tout ou partie des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations** définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code* » (Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, 2014b).

Le projet de décret relatif aux EPTB et EPAGE prévoit ainsi de renforcer le rôle des structures syndicales de bassin hydrographique et propose trois échelles cohérentes pour la gestion des

milieux aquatiques et la prévention des inondations (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2014b) :

- « *Le bloc communal et intercommunal au travers des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) assurant un lien de proximité entre la politique locale d'aménagement et la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ;*
- *l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), syndicat mixte en charge de la maîtrise d'ouvrage locale pour les compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique ;*
- *l'établissement public territorial de bassin (EPTB), syndicat mixte en charge de missions de coordination dans le domaine de l'eau et de maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt commun à l'échelle des groupements de bassins versants, dont les compétences sont renforcées par la même loi ».*

La loi MAPTAM vient ainsi conforter les EPTB dans leur rôle de coordination de maîtrise d'ouvrage à l'échelle du bassin versant. De même, elle incite cette échelle de gestion par la création des EPAGE.

L'alinéa II de l'article L.213-12 du Code de l'Environnement définit un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau comme « *un groupement de 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* » (Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, 2014b).

Les EPTB et les EPAGE n'ont pas de missions propres. Ce sont les compétences qui leur sont transférées qui déterminent leur champs d'action. Dans une logique de complémentarité, ces structures n'agissent pas à la même échelle. L'article L.213-12 du Code de l'Environnement précise que l'EPTB agit « *à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques* » alors que l'EPAGE intervient « *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* ». Ainsi, dans le cadre de la GEMAPI, l'EPTB « *assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau* ».

Dès lors, plusieurs EPAGE (ou un seul) peuvent adhérer à un même EPTB. Cette logique d'organisation n'est qu'un cas de figure parmi d'autres ; un territoire peut ne porter qu'un EPAGE sans EPTB, ou à l'inverse, un EPTB sans EPAGE. De même, un territoire peut être orphelin, ne portant ni EPTB ni EPAGE.

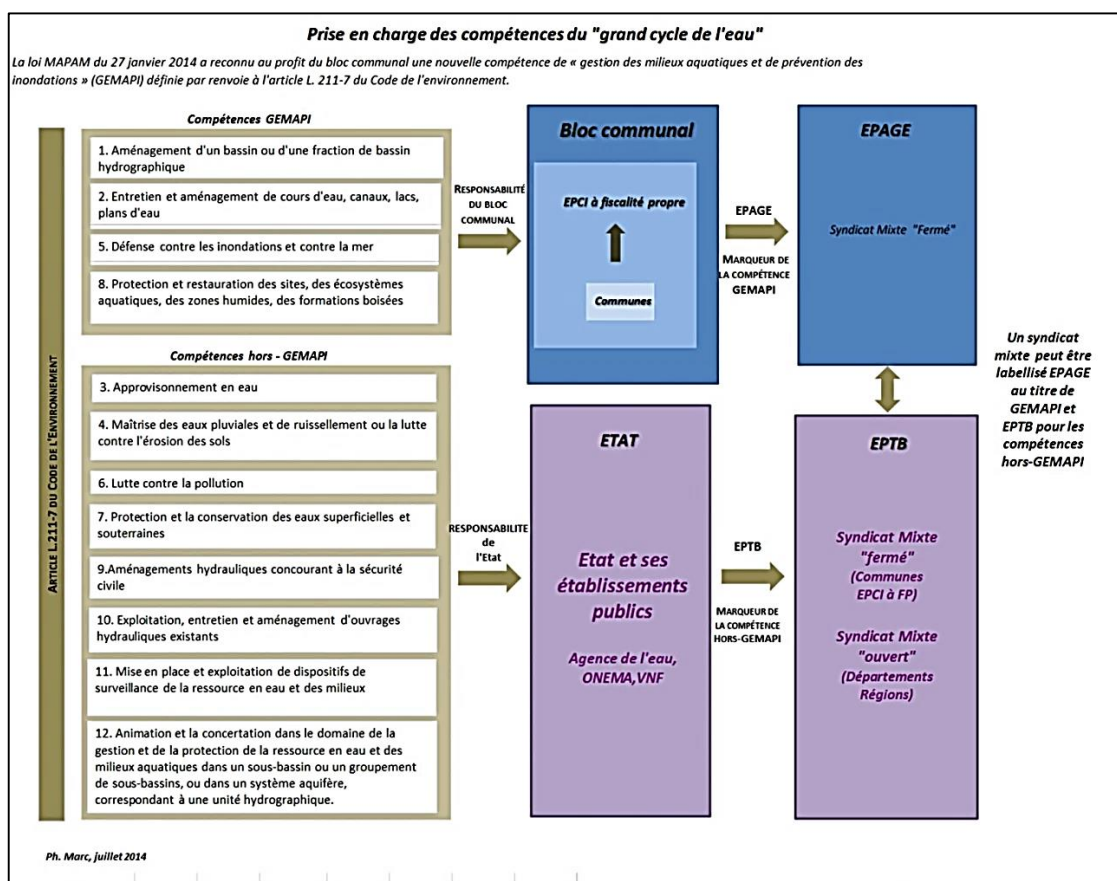
Le projet de décret prévoit que le Préfet Coordonnateur de Bassin est en charge de délimiter le périmètre des EPTB et EPAGE afin d'assurer la cohérence territoriale. Cette délimitation respecte : « *1° La **cohérence hydrographique** du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave, correspondant à l'ensemble d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques ; 2° Une **adéquation entre les missions définies par ses statuts et le périmètre sur lequel il les conduit** ; 3° La nécessité de disposer des **capacités techniques et financières** en cohérence avec la conduite de ses missions ; 4° La **limitation de la superposition** du périmètre d'intervention d'un établissement public avec celui d'un autre*

établissement public de sa catégorie, aux seuls cas où la préservation d'un estuaire ou d'une masse d'eau souterraine justifierait la création d'un établissement public territorial de bassin » (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2014b). Suivant ce projet de décret, ces structures doivent garantir leur complémentarité dans leur domaine d'actions.

Alors que les EPTB assurent la maîtrise d'ouvrage à l'échelle du bassin hydrographique, les EPAGE ont été créés dans l'objectif de porter les missions de la GEMAPI ; ils sont les maîtres d'ouvrage opérationnels et locaux pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. De plus, un syndicat mixte ne peut être labellisé EPAGE que lorsque l'ensemble des missions de la GEMAPI lui est transféré.

## EPTB et EPAGE, pour qui et pour quoi ?

Alors que le législateur prévoit une mise en œuvre de la compétence GEMAPI selon une entrée par échelles de gestion (EPCI-FP, EPAGE, EPTB), la clé de lecture de P. Marc<sup>7</sup> est autre : c'est une entrée par les compétences GEMAPI ou hors-GEMAPI qui caractérise le rôle des EPTB et EPAGE : « Concernant l'EPAGE et l'EPTB, il ne faut pas les voir comme des structures mais comme des labels qui permettent d'identifier la nature des compétences exercées : EPAGE = GEMAPI, EPTB = Hors-GEMAPI ». Son schéma ci-dessous présente le bilan du dispositif de création de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations :



1 : Prise en charge des compétences du "grand cycle de l'eau" (Marc, 2014)

<sup>7</sup> Marc P., 2014. Avocat à la Cour et expert en Droit de l'Eau. Echange par mail le 20/11/2014.

La conclusion qui peut être faite de la lecture des articles 56, 57, 58 et 59 de la loi MAPTAM est la suivante (Marc, 2014)<sup>8</sup>. L'Etat affecte la compétence GEMAPI au bloc communal. Cette compétence est exercée pour le compte du bloc communal ou intercommunal (commune ou Etablissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre) par les Etablissements Publics d'Aménagement et de Gestion de l'Eau, définis comme les maîtres d'ouvrage opérationnels et locaux (syndicats mixtes fermés, i.e. constitués seulement de communes et/ou d'EPCI).

L'Etat reste responsable des autres missions définies dans l'article L.211-7 du Code de l'Environnement. Ces missions sont exercées pour son compte et pour celui de ses Etablissements Publics, par les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, chargés de la coordination des actions établies à échelle du sous-bassin et de la maîtrise d'ouvrage des opérations couvrant le bassin versant. Les EPTB sont soit des syndicats mixtes fermés, soit des syndicats mixtes ouverts, auquel cas le département ou la région suffit pour constituer un EPTB.

---

<sup>8</sup> Marc P., 2014. Avocat à la Cour et expert en Droit de l'Eau. Echange par mail le 20/11/2014.

## DISPOSITIONS PREVUES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA GEMAPI

### LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA COMPETENCE

Bien que la compétence GEMAPI soit affectée au bloc communal, l'entretien des cours d'eau relève de la responsabilité du propriétaire privé riverain ou de la collectivité riveraine dans le cas d'un cours d'eau non domanial ou de la responsabilité de l'Etat ou de la collectivité si le cours d'eau est domanial, comme il l'est spécifié dans le dernier alinéa de l'article 59 de la loi MAPTAM : « *Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent leur compétence prévue au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, [...] sans préjudice de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L. 215-14 du même code, ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires* » (Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, s. d.).

L'article L.215-14 du Code de l'Environnement prévoit que « **le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau. L'entretien régulier a pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de 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 » (Code de l'environnement, 2014c).

De même, concernant le domaine public fluvial, l'article L.2124-11 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques indique que « **l'entretien, tel que défini aux articles L. 215-14 et L. 215-15 du code de l'environnement, des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est à la charge de la personne publique propriétaire du domaine public fluvial** » (Code général de la propriété des personnes publiques, 2014).

Dès lors, la loi MAPTAM ne modifie pas les droits et devoirs des propriétaires riverains, qu'il s'agisse d'un particulier, d'une collectivité ou de l'Etat. Ils ont obligation d'entretenir les cours d'eau afin de contribuer à la prévention des inondations et à la préservation des milieux aquatiques ; c'est donc à ces personnes que les missions relevant de la GEMAPI s'adressent en premier lieu. La collectivité n'a pas lieu à intervenir si l'entretien du cours d'eau est réalisé.

A contrario, en cas de défaillance et/ou de situation d'urgence, la collectivité se substitue au propriétaire riverain pour mettre en œuvre les actions d'entretien du cours d'eau afférentes à la compétence GEMAPI par le biais d'une **Déclaration d'Intérêt Général avec enquête publique**, comme il l'est spécifié dans l'article L.211-7 du Code de l'Environnement : « **Les collectivités territoriales et leurs groupements, [...] ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin [...] peuvent, [...] entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence** » (Code de l'environnement, 2016).

Il est à noter que cette version de l'article qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 supprime les syndicats mixtes mais ajoute les EPTB aux collectivités territoriales comme pouvant entreprendre la démarche de Déclaration d'Intérêt Général, ce qui affirme le rôle de maîtres d'ouvrage des EPTB.

### LA MISE A DISPOSITION DES OUVRAGES DE PROTECTION

Afin de mettre en œuvre la compétence GEMAPI, couvrant des actions de protection contre les inondations, le législateur, dans l'article 58 de la loi MAPTAM, prévoit une mise à disposition gratuite des digues appartenant à des personnes publiques aux communes ou aux

EPCI-FP compétents. Les digues sont définies comme « *des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions* » (Code de l'environnement, 2015). Les ouvrages « mixtes », i.e. ceux qui contribuent à la prévention des inondations sans que ce soit leur rôle premier le sont aussi. De même, concernant les digues appartenant à des propriétaires privés, des servitudes de passage seront créées afin de permettre des opérations pour la prévention des inondations.

Ainsi, les collectivités (communes et EPCI-FP) seront les seules gestionnaires des ouvrages de protection, ce qui implique un devoir d'entretien et de création de nouveaux ouvrages.

La mise à disposition des digues est un moyen d'action pour l'exercice de la compétence GEMAPI, mais qui reste centré sur la prévention des inondations, et non pas sur la préservation des milieux aquatiques.

### UNE TAXE « GEMAPI » FACULTATIVE

Cette mise à disposition des ouvrages de protection peut se traduire par des coûts importants relatifs aux opérations de maintenance et de création de digues, ce qui va entraîner de lourdes dépenses pour les collectivités compétentes. Dès lors, la loi MAPTAM, à travers le II de l'article 56, prévoit une mise en place facultative d'une taxe par les communes et EPCI-FP : « *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 I du même article, à l'exception des missions mentionnées aux 3° et 6° du même I et dans les conditions prévues à l'article 1379 du code général des impôts, la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. L'objet de cette taxe est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens* » (Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, s. d.)

Cette « taxe GEMAPI », se substituera à la redevance pour service rendu et la collectivité aura à respecter « *la limite d'un plafond fixé à 40 € par habitant [...] résidant sur le territoire relevant de sa compétence* » (Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, s. d.). L'article 56 de la loi MAPTAM indique comme seules structures pouvant lever la taxe les communes ou EPCI-FP ; si la compétence est déléguée ou transférée à un syndicat mixte, les apports financiers seront issus des contributions des membres ou des subventions de l'Agence de l'Eau ou du Fonds Barnier.

Cependant, comme il l'est indiqué dans cet article, cette taxe pourra financer des missions externes à la compétence GEMAPI, soit 10 missions sur 12 avec pour objet le financement des opérations de lutte contre les inondations. Ce qui ressort de ce texte, comme le souligne P. Marc, est que cette taxe s'avère être plus « PI » que « GEMA » et que son champs d'application sort du périmètre GEMAPI (Marc, 2014).

### LA MISSION D'APPUI TECHNIQUE

Pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, il est prévu que les collectivités soient accompagnées jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018 par une mission d'appui technique, mise en place à l'échelle des grands bassins hydrographiques par le Préfet Coordonnateur de Bassin. L'objet de cette mission est d'émettre « *des recommandations sur l'identification et la définition d'outils utiles à l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des*

*inondations* » (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2014a). Pour ce faire, la mission doit établir « *un état des lieux du linéaire des cours d'eau ainsi qu'un état des lieux technique, administratif et économique des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence* » (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2014a).

## LES ECHEANCES POUR LA MISE EN ŒUVRE

L'article 59 de la loi MAPTAM fixe les échéances de mise en oeuvre. Les dispositions de création de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations entrent en vigueur au **1<sup>er</sup> janvier 2016**, ainsi que l'affectation de la compétence au bloc communal. Les communes et EPCI à fiscalité propre ont la possibilité d'anticiper cette échéance et de mettre en œuvre ces dispositions dès l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM (27 janvier 2014).

Les collectivités territoriales autres que les communes et EPCI à fiscalité propre « *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 exercent les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au plus tard jusqu'au 1er janvier 2018* » (Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, s. d.). Ce dispositif transitoire permet de préserver les actions des structures existantes pour répondre notamment aux objectifs fixés par les directives européennes.

En ce qui concerne la mise à disposition des digues, l'article 59 de la loi MAPTAM indique qu'elle devra être effectuée au plus tard le **27 janvier 2024** : « *L'Etat ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues 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* » (Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, s. d.).

## LE « SOCLE » : UN MOYEN DE RELEGITIMER LE BASSIN VERSANT ?

Suite au dispositif prévu pour la mise en œuvre de la loi MAPTAM concernant la compétence GEMAPI, cette organisation présente certaines limites. En réponse notamment au risque d'imprécision des définitions de la compétence GEMAPI, P. Marc préconise la mise en place d'un « **Schéma d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau** » (Marc, 2014)<sup>9</sup>. La loi MAPTAM excluant les autres collectivités territoriales de l'exercice de la compétence GEMAPI (Etat, régions et départements), P. Marc indique que la définition précise de son périmètre est nécessaire pour sa mise en œuvre opérationnelle et pour définir le champ d'action des autres collectivités (compétences et missions hors-GEMAPI). En effet, **si la compétence n'est pas précisée, il y aura autant de définitions du contenu de la compétence que d'EPCI à fiscalité propre.**

Le Schéma d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau pourrait être établi par les différentes collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions, Etat) en

---

<sup>9</sup> Marc P., 2014. *Compétences des acteurs et emprise du projet : impact sur le choix de la maîtrise d'ouvrage et le déroulement du projet*. Orléans, AgroParisTech, 40 p.

collaboration avec les Agences de l'Eau. Ainsi, la gestion du « grand cycle de l'eau » se ferait par un cadrage et une distribution effective des compétences liées à l'eau.

Par ce biais, les missions et actions GEMAPI seraient définies à l'échelle du bassin hydrographique (participation des Agences de l'eau), ce qui assurerait la cohérence territoriale et hydrographique de ces actions. Le cahier des charges alors établi à une échelle appropriée serait un **moyen de re-légitimer le bassin versant en tant qu'échelle de gestion de l'eau pertinente**.

## ETUDE DE CAS : FOCUS SUR DEUX STRUCTURES

La compétence GEMAPI nouvellement transférée au bloc communal bouscule la gouvernance actuelle de l'eau. Les collectivités ont jusqu'au 31 décembre 2015 pour s'organiser et réfléchir à la manière dont elles vont se saisir de la compétence (exercice, transfert, délégation).

Ci-après, il a été choisi de faire un focus sur deux structures aux statuts différents.

### LA METROPOLE NICE COTE D'AZUR

La Métropole Nice Côte d'Azur est un Établissement Public à Coopération Intercommunal à fiscalité propre regroupant 49 communes qui a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2012 suite à la Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Métropole Nice Côte d'Azur, 2014).

Une métropole « *regroupe plusieurs communes "d'un seul tenant et sans enclave" qui "s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* » (art. L5217-1 CGCT). » (Direction de l'information légale et administrative, 2014).

La métropole de Nice s'est saisie, lors de sa création, de compétences relatives à l'eau (Jeanne, 2014)<sup>10</sup> ; la gestion des eaux pluviales, l'assainissement, le contrôle de la qualité (chimique, physique, bactériologique, écotoxicologique) des milieux naturels, des eaux de consommation et de loisirs, etc. La loi MAPTAM transférant la compétence GEMAPI aux communes ou aux EPCI-FP en lieu et place de leurs communes-membres, c'est donc à la métropole que revient la compétence.

La Métropole Nice Côte d'Azur étant déjà organisée pour l'exercice de compétences relatives au « grand cycle de l'eau », va-t-elle transférer ou déléguer la compétence ? Si c'est le cas, à qui ? Au(x) syndicat(s) de rivière existant(s) ? Y aura-t-il de fait création d'EPTB ou d'EPAGE ?

### LE SYNDICAT MIXTE DES MILIEUX AQUATIQUES ET DES RIVIERES

Le Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières (SMMAR) a été créé sous l'impulsion du Conseil Général de l'Aude le 30 mai 2002, suite à la crue dévastatrice de 1999. Il regroupe 18 syndicats de rivière ainsi que le département de l'Aude ; 438 communes du département de l'Aude et 30 communes de l'Hérault sont adhérentes au SMMAR. Sa mission initiale était de restructurer les syndicats et d'en créer de nouveaux sur l'ensemble du bassin versant du fleuve Aude (Lorente, 2014)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Jeanne J., 2014. Direction eau, air et qualité des milieux de la Métropole Nice Côte d'Azur. Entretien téléphonique le 28/11/2014.

<sup>11</sup> Lorente G., 2014. Animateur du SAGE Fresquel. Entretien le 24/11/2014.

D'abord créé pour lutter contre les inondations, le syndicat devient EPTB en décembre 2008 afin d'avoir un champ d'actions également sur la gestion quantitative des ressources en eau et sur la gestion et la préservation des zones humides. Aujourd'hui, le SMMAR assure la maîtrise d'ouvrage des études à l'échelle du bassin versant de l'Aude, et assure l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des travaux se faisant par les syndicats de rivière. G. Lorente indique que les syndicats-membres du SMMAR sont invités, dès aujourd'hui, à modifier leur statut afin d'être labellisés EPAGE.

Comment le bloc communal du département de l'Aude va-t-il s'organiser ? Y aura-t-il un transfert ou une délégation de la compétence vers le SMMAR ou, dans la continuité de ce qui existe actuellement vers les syndicats de rivière ?

## **BILAN**

Les questions qui se posent actuellement sont de savoir quelle organisation les collectivités vont mettre en place ; quels collectivités ou groupements de collectivités vont prendre la compétence ? Pourquoi ? Quels sont les arguments : juridiques, financiers, territoriaux ?

Les deux exemples traités précédemment sont différents par leur statut : la métropole de Nice étant un EPCI-FP, la compétence GEMAPI lui revient directement ; le SMMAR un syndicat mixte ouvert, c'est à ses communes et EPCI-FP membres que revient la compétence. Néanmoins, ces deux cas étant déjà bien structurés, il semble que la mise en œuvre de la compétence prévue par la loi MAPTAM ne sera pas complexe.

En revanche, ce ne sera pas le cas des territoires peu ou pas organisés. En effet, si la compétence GEMAPI se trouve être partagée entre différentes structures, à différentes échelles (du fait notamment de la possibilité des collectivités à s'en être saisi auparavant par le biais de la clause générale de compétences), sa mise en œuvre pourra être plus difficile. Par exemple, il est possible que sur un territoire donné, la mission relative à la prévention des inondations soit saisie par un syndicat intercommunal alors que la mission concernant la gestion des milieux aquatiques soit saisie par le par le département.

## CONCLUSION

L'affectation de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations au bloc communal engendre un changement dans le schéma organisationnel actuel ; les communes et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre sont désormais au centre de la gestion du grand cycle de l'eau.

Afin que celle-ci soit efficace, les élus locaux ont à charge de définir les structures qui seront compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, et qui seront les mieux adaptées pour l'exercice de cette compétence. Quelle articulation y aura-t-il entre la compétence GEMAPI et l'échelle de gestion ? Quelle articulation entre territoires aux limites administratives et bassins hydrographiques ? Quelle articulation entre les différentes structures compétentes en termes de gestion du grand cycle de l'eau ?

Par ailleurs, les moyens disponibles pour la mise en œuvre de la compétence interrogent sur le rôle de l'Etat. En effet, dans le processus mis en place, l'Etat octroie d'abord la compétence GEMAPI aux communes mais il se dessaisit également de la gestion des ouvrages de protection contre les inondations ; un transfert du patrimoine de l'Etat vers les collectivités est prévu. Ainsi, une question émerge : l'Etat désengage-t-il son action vers l'atteinte des objectifs de la Directive Cadre Européenne sur l'eau et de la Directive Inondations ?

En outre, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République de Madame Lebranchu, Ministre de la décentralisation et de la fonction publique, prévoit la possibilité d'action de l'Etat contre les collectivités territoriales en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne (Sénat, Commission des lois, 2014)<sup>12</sup> : « *L'article 33 vise à permettre **la participation des collectivités territoriales au paiement des amendes résultant de la reconnaissance de manquements de la France à ses obligations nées de l'application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lorsque ce manquement est constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée.*** ». Cet article traduit-il la volonté de l'Etat à se désengager en termes de responsabilités (notamment financières) dans l'atteinte des objectifs européens ?

---

<sup>12</sup> Après lecture du Sénat, cet article a été proposé à la suppression

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Butlen J.-B., 2014. *Création de la compétence GEMAPI : implications et enjeux*. Lyon, Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, 11 p. [Diffusé le 16/11/2014]
- Code de l'environnement, 2014a. Article L211-7.
- Code de l'environnement, 2014b. Article L213-12.
- Code de l'environnement, 2014c. Article L215-14.
- Code de l'environnement, 2015. Article L566-12-1.
- Code de l'environnement, 2016. Article L211-7.
- Code général de la propriété des personnes publiques, 2014. Article L2124-11.
- Code général des collectivités territoriales, 2014a. Article L5211-4-1.
- Code général des collectivités territoriales, 2014b. Article L5211-61.
- Code général des collectivités territoriales, 2014c. Article L1111-8.
- Code général des collectivités territoriales, 2014d. Article R1111-1.
- Conseil d'Etat, 2010. *L'eau et son droit : rapport annuel du Conseil d'Etat*. Paris, La Documentation Française, 582 p. Etudes et documents du Conseil d'Etat, vol.2.
- Direction de l'information légale et administrative, 2014. *Les collectivités territoriales*. Disponible sur Internet: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-metropoles-creees-par-loi-2010.html>, [Consulté le 16/01/2015].
- Direction Générale des Collectivités locales, Direction Générale des Finances publiques, 2013. *Les transferts de compétences*. Disponible sur Internet: [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/transferts-competences#\\_RefHeading\\_8\\_587734144](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/transferts-competences#_RefHeading_8_587734144), [Consulté le 08/12/2014].
- Jeanne J., 2014. Direction eau, air et qualité des milieux de la Métropole Nice Côte d'Azur. Entretien téléphonique le 28/11/2014.
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- Lorente G., 2014. Animateur du SAGE Fresquel. Entretien le 24/11/2014.
- Marc P., 2014. Avocat à la Cour et expert en Droit de l'Eau. Echange par mail le 20/11/2014.
- Marc P., 2014. *Compétences des acteurs et emprise du projet : impact sur le choix de la maîtrise d'ouvrage et le déroulement du projet*. Orléans, AgroParisTech, 40 p. [Diffusé le 01/11/2014]
- Marc P., Couprie B., Desagher V., Charoy M., 2012. *La gestion des cours d'eau : une organisation existante à adapter aux enjeux actuels*. Aix-en-Provence, ARPE (Agence Régionale pour l'Environnement / PACA), 143 p.

Métropole Nice Côte d'Azur, 2014. *Métropole Nice Côte d'Azur - Présentation*. Disponible sur Internet: <http://www.nicecotedazur.org/la-metropole/l-institution>, [Consulté le 16/01/2015].

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2014a. *Décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin*.

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2014b. *Projet de décret relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau*.

Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International, 2013. *Les politiques environnementale et climatique de l'Union européenne*. Disponible sur Internet: <http://www.rpfrance.eu/Les-politiques-environnementale-et>, [Consulté le 16/01/2015].

Sénat, Commission des lois, 2014. *Texte n° 636 : Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, présenté par Marylise Lebranchu.



648 rue Jean-François Breton – BP 44494  
34093 MONPELLIER CEDEX 5

Tél. : (33) 4 67 04 71 00

Fax. : (33) 4 67 04 71 01

[www.agroparistech.fr](http://www.agroparistech.fr)



*Office  
International  
de l'Eau*

15 rue Edouard Chamberland  
87065 Limoges Cedex

Tél. (33) 5 55 11 47 80

Fax. (33) 5 55 11 47 48

[www.oieau.org](http://www.oieau.org)