



N° 389

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LA PROPOSITION DE LOI
*relative à l'exercice des **compétences des collectivités territoriales** dans le domaine de la
gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (n° 310),*

PAR Mme ÉLODIE JACQUIER-LAFORGE
Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **310** et **389**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE ORGANISATION TERRITORIALE ET DES RESPONSABILITÉS À CLARIFIER POUR L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI	9
A. GEMAPI : DEUX VOLETS D'INTERVENTION POUR UNE PRÉVENTION EFFICACE.....	9
1. Une prise de conscience de la vulnérabilité du territoire national en matière d'inondation	9
2. La déclinaison d'une nouvelle stratégie nationale de prévention	10
3. La nécessité de définir une nouvelle compétence permettant une approche globale de la prévention des risques	12
B. L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI CONFIEE AUX EPCI DANS LE CADRE D'UNE COOPÉRATION TERRITORIALE RENFORCÉE	15
1. Un émiettement historique des acteurs en matière de politique de l'eau	15
2. Le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI.....	15
C. LES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA COMPÉTENCE GEMAPI	19
1. La faculté d'instaurer une « taxe GEMAPI »	19
2. Les cofinancements publics	20
II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME	21
A. LE RÔLE DU DÉPARTEMENT CONFORTÉ.....	21
B. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ AMÉNAGÉ	21
C. UN ASSOULISSEMENT DES MODALITÉS DE TRANSFERT OU DE DÉLÉGATION DE LA COMPÉTENCE.....	21
D. UNE CONCERTATION ÉLARGIE	22
E. UNE ÉTUDE APPROFONDIE SUR LES CONDITIONS DE GESTION DES GRANDS FLEUVES	22
DISCUSSION GÉNÉRALE	23

EXAMEN DES ARTICLES	32
<i>Article 1^{er}</i> (art. 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : Prolongation de l'exercice de la compétence GEMAPI par les départements et encadrement de la responsabilité des EPCI	32
<i>Après l'article 1^{er}</i>	48
<i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (art. L. 211-7 du code de l'environnement) : Adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI	49
<i>Après l'article 1^{er} bis</i>	53
<i>Article 2</i> : Rapport relatif à la gestion des fleuves	55
<i>Après l'article 2</i>	60
<i>Article 3</i> (art. L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales) : Transfert de la compétence GEMAPI aux syndicats de droit commun	63
<i>Article 4</i> (art. L. 213-12 du code de l'environnement) : Sécabilité interne de la compétence GEMAPI	68
<i>Article 5</i> (art. L. 211-7 du code de l'environnement) : Champ des missions hors GEMAPI	69
<i>Après l'article 5</i>	70
<i>Article 6</i> (art. L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales) : Extension de la mission de solidarité territoriale du département à la prévention du risque d'inondation	73
<i>Article 7 (supprimé)</i> (art. L. 333-1 du code de l'environnement) : Avis consultatif des parcs naturels régionaux	74
<i>Après l'article 7</i>	76
FICHE 1 : CARTE DES TERRITOIRES À RISQUE IMPORTANT D'INONDATIONS (TRI) EN 2012	87
FICHE 2 : LISTE DES COMPÉTENCES LOCALES DANS LE DOMAINE DE L'EAU	88
FICHE 3 : LES DIFFÉRENTES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA COMPÉTENCE GEMAPI	100
PERSONNES ENTENDUES	103

MESDAMES, MESSIEURS,

L'une de nos plus grandes richesses réside dans nos fleuves, nos cours d'eau et notre littoral. Ils marquent l'identité de nos territoires et concentrent à proximité de leurs rives des bassins de vie et d'activité économique dont la densité reflète bien leur attractivité. Cela est vrai aujourd'hui et le sera encore davantage demain, au regard des changements climatiques que nous aurons à connaître.

Toutefois, la fragilité de leurs écosystèmes et les risques qui pèsent sur eux du fait de phénomènes naturels, souvent amplifiés par des politiques inadaptées, se sont rappelés à nous au travers de la pollution croissante des eaux de surface et souterraines et des graves inondations meurtrières qui se sont succédées au cours des dernières décennies.

Ces dernières ont conduit à une prise de conscience des acteurs nationaux et locaux, mais également des citoyens, sur la vulnérabilité de certains territoires et la nécessité d'intégrer pleinement les politiques des risques d'inondation et gestion des milieux aquatiques dans une stratégie globale d'aménagement.

À la suite de la transposition en 2010 de la directive « Inondation »⁽¹⁾, un travail d'inventaire a ainsi été conduit au niveau national pour identifier les principaux territoires à risque et définir une stratégie nationale, devant être déclinée localement par les acteurs situés en amont et en aval de chaque bassin, dans le cadre d'une coopération renforcée.

Si certains territoires se sont engagés dans cette démarche avec succès, ce travail a toutefois permis de constater l'émiettement de la gouvernance en matière de gestion des milieux aquatiques (GEMA) et de prévention des inondations (PI), et l'inégale prise en compte de ces compétences sur le territoire national.

Les enjeux de santé et de sécurité engendrés par cette situation ont conduit le législateur à confier leur exercice à un même échelon de collectivités sur l'ensemble du territoire : **conformément aux dispositions de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014⁽²⁾, une nouvelle compétence « GEMAPI » regroupant ces deux domaines d'intervention, doit ainsi être transférée aux établissements publics**

(1) Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations, transposée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II ».

(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

de coopération intercommunale (EPCI) entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2020.

Le choix de l'intercommunalité est motivé par la proximité de cet échelon avec les territoires et par son rôle en matière d'aménagement. Si la possibilité de transférer ou de déléguer tout ou partie des missions entrant dans cette nouvelle compétence à un syndicat mixte ou à un établissement public dédié est maintenue, cet échelon, proche des citoyens et attentif au développement du territoire, pourra définir une stratégie globale à mettre en œuvre et les coopérations territoriales à renforcer pour obtenir les résultats souhaités.

Cependant, comme le souligne le Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI), *« il est probable que la majorité des EPCI soient, à ce stade, très insuffisamment préparés. Pour mettre en œuvre la GEMAPI, en particulier sur le volet de défense contre les inondations et contre la mer, il faut analyser le contenu de cette compétence, à savoir, ce qu'elle recouvre en fonction des réalités et des enjeux locaux, et mener un important travail d'état des lieux »*⁽¹⁾. La question de l'adéquation entre la carte intercommunale et le réseau hydrographique reste également posée.

Dans ce contexte, MM. Marc Fesneau et Richard Ferrand, présidents des groupes Mouvement démocrate et apparentés et La République En Marche, ont souhaité concrétiser, par une proposition de loi conjointe, la volonté du Gouvernement, exprimée lors de la 28^e convention de l'intercommunalité, d'améliorer les dispositions relatives au transfert de la compétence GEMAPI.

Cette initiative témoigne du souhait de la majorité de répondre aux inquiétudes exprimées par les élus locaux face aux incertitudes demeurant sur les conditions dans lesquelles ils devront exercer cette nouvelle compétence.

Parmi ces dernières, les plus prégnantes concernent le financement des ouvrages de protection à rénover ou à construire, la possibilité pour certains acteurs locaux, ayant développé une grande expertise, de continuer d'exercer cette compétence après le 1^{er} janvier 2020 et la responsabilité qui pèsera sur les élus, notamment dans les premiers temps du transfert de cette compétence.

Si la présente proposition de loi ne peut couvrir pleinement l'ensemble de ces sujets, elle apporte pour chacun d'eux les souplesses les plus attendues pour une préparation sereine des transferts à venir. Elle prévoit, également, la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur la gestion des fleuves, qui pourra utilement être étendu à celle des littoraux puisque ces deux grands pans de la prévention contre les inondations sont ceux qui soulèvent le plus de difficultés en termes de mutualisation des moyens d'expertise et de financement.

(1) « La majorité des EPCI est, aujourd'hui, très insuffisamment préparée », GEMAPI, les collectivités au pied du mur, *La Gazette des communes*, n° 22/2369, juin 2017.

Elle constitue en cela une première étape nécessaire à l'appropriation par les territoires de cette compétence, qui doit s'inscrire dans une réflexion concertée permettant de **définir une approche globale de la gestion de l'eau, appliquée à une échelle favorisant la solidarité territoriale.**

Nous souhaitons ainsi que cette réforme puisse se dérouler dans des délais et des conditions qui permettent à l'ensemble des acteurs concernés de se saisir de leurs responsabilités et d'assurer qu'aucune mort évitable ne soit occasionnée par un défaut de gouvernance. À cette fin, il sera de notre devoir de veiller collectivement à ce que les EPCI et leurs groupements disposent bien des moyens nécessaires pour y parvenir.

*

* *

I. UNE ORGANISATION TERRITORIALE ET DES RESPONSABILITÉS À CLARIFIER POUR L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

A. GEMAPI : DEUX VOLETS D'INTERVENTION POUR UNE PRÉVENTION EFFICACE

La compétence GEMAPI, créée par la loi MAPTAM en 2014, a pour objet d'inciter les territoires à adopter **une approche globale des actions à mener en matière de prévention des risques**. En effet, une gestion efficace des milieux aquatiques que constituent, notamment, les cours d'eau, les zones de déversement ou les zones humides, et qui sont souvent situés en amont des centres urbains à protéger, est un complément essentiel à l'atténuation de phénomènes naturels pouvant emporter des risques d'inondation. Les ouvrages de protection, tels que les digues, peuvent alors être concentrés dans les zones les plus à risques.

Une telle approche nécessite toutefois que les collectivités compétentes, soit les EPCI à compter du 1^{er} janvier 2018, s'inscrivent dans une stratégie de coopération territoriale assurant les solidarités nécessaires en amont et en aval de chaque bassin hydrographique.

1. Une prise de conscience de la vulnérabilité du territoire national en matière d'inondation

Avec 17,1 millions d'habitants exposés au risque d'inondation par débordement de cours d'eau et 1,4 million à celui de submersion marine, la France est particulièrement concernée par ces phénomènes naturels.

La tempête Xynthia, qui a causé le décès de 47 personnes et engendré des dommages estimés à 1,5 milliard d'euros dans la nuit du 27 au 28 février 2010 et les inondations successives du Var de 2010, 2011 et 2012 qui ont fait 29 victimes et entraîné 700 millions d'euros de dégâts, l'ont dramatiquement rappelé. Depuis, les épisodes d'inondations se poursuivent avec, par exemple, celles d'octobre 2015 dans les Alpes-Maritimes et de mai et juin 2016 dans la vallée du Loing et en Île-de-France.

Prenant acte de la vulnérabilité du territoire national et tirant les conséquences du renforcement de la réglementation européenne en matière de politique de l'eau et de prévention des inondations, les gouvernements successifs se sont engagés dans un travail de redéfinition des missions constitutives de ces politiques publiques et de clarification de leur gouvernance, notamment au sein des territoires.

2. La déclinaison d'une nouvelle stratégie nationale de prévention

Deux directives européennes ont été à l'origine d'une meilleure approche de la gestion de l'eau et de la prévention des risques au niveau national, soit :

– la directive-cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau du 22 décembre 2000⁽¹⁾, transposée en droit français par les lois du 21 avril 2004⁽²⁾ et du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques⁽³⁾, qui a fixé des **objectifs ambitieux sur la qualité des eaux déclinés dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)** ;

– la directive « Inondation » du 23 octobre 2007⁽⁴⁾ qui a fixé un cadre et une méthode pour l'élaboration des politiques publiques de gestion des risques d'inondation. Ses dispositions ont été transposées par la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010. Dans ce contexte, **l'État a arrêté, en octobre 2014, une stratégie nationale de gestion du risque inondation (SNGRI), déclinée à l'échelle des bassins en plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) sous la responsabilité du préfet coordonnateur.**

Dans chacun des 122 territoires à risque important d'inondation (TRI) ainsi identifiés, une stratégie locale de gestion du risque d'inondation est mise en place prévoyant l'intervention des collectivités aux côtés de l'État sur la base de programmes d'actions opérationnels – programmes d'actions de prévention des risques d'inondation (PAPI), plans de submersions rapides (PSR), etc.

Selon les informations transmises à votre rapporteure par le Gouvernement, ont été labellisés depuis 2011 :

- 81 PAPI ;
- 44 PAPI d'intention (déposés en préalable aux PAPI, ils peuvent présenter un diagnostic de territoire, une stratégie et un programme d'études) ;
- 28 endiguements labellisés PSR.

Ils représentent des investissements à hauteur de 1,794 milliard d'euros, dont 729,6 millions sont financés par l'État au travers principalement du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), appelé plus communément Fonds Barnier.

(1) Directive 2000/60/CE – cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau du 23 octobre 2000.

(2) 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.

(3) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

(4) Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations, dite « Directive Inondation ».

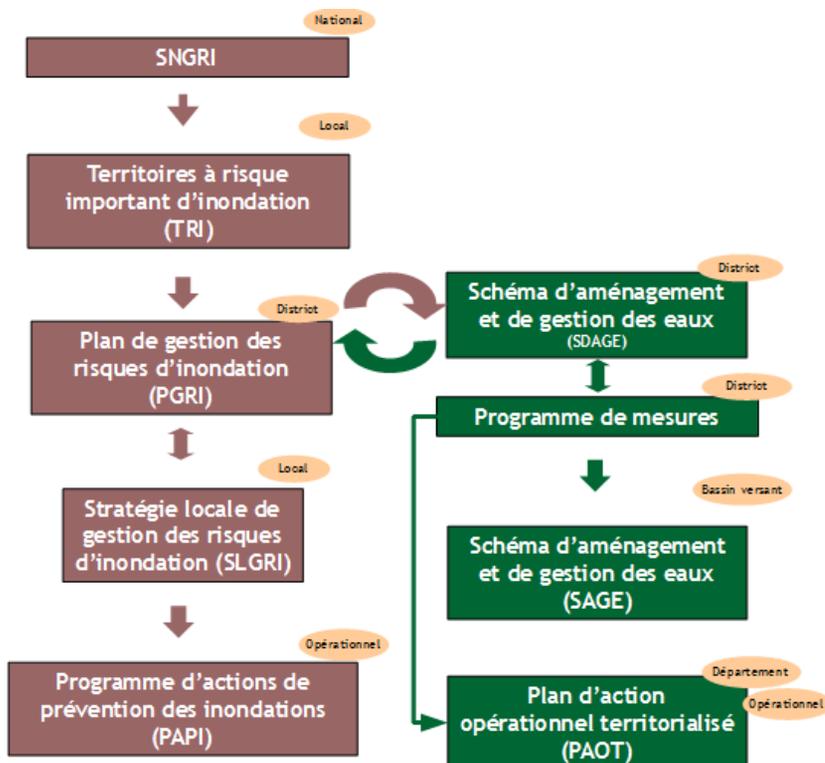
Cette stratégie repose sur le principe, défini à l'article 220 de la loi « Grenelle II »⁽¹⁾, selon lequel **les ouvrages de prévention des inondations doivent « satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté ». Une obligation de moyens s'impose désormais aux gestionnaires**⁽²⁾.

Pour garantir la cohérence des actions menées sur le territoire, la conception des SDAGE et les PGRI est étroitement liée, ces deux types d'intervention devant être complémentaires pour traiter de manière globale les problématiques posées en amont et en aval des cours d'eau.

(1) Codifié à l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement.

(2) Les obligations et délais de mise en conformité en découlant ont été précisés par un décret en Conseil d'État, dit « décret digues », qui n'est cependant paru que le 14 mai 2015 compte tenu des difficultés de gouvernance locale et d'appréciation de l'état des ouvrages existants, constatées dans les territoires.

ARTICULATION DES STRATÉGIES EN MATIÈRE DE GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE PRÉVENTION DES INONDATIONS



Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

3. La nécessité de définir une nouvelle compétence permettant une approche globale de la prévention des risques

La compétence GEMAPI ne représente qu'une partie des missions composant le « *grand cycle de l'eau* » dont le principe s'est progressivement affirmé ⁽¹⁾ comme l'un des fondements d'une politique attachée à assurer le bon état des cours d'eau et des milieux aquifères tout au long de leur cycle naturel.

Les quatre missions relevant de cette compétence, parmi les douze définies à l'article L. 211-7 du code de l'environnement comme participant aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), sont rappelées dans le tableau suivant.

(1) La notion apparaît, par exemple, dans un rapport public du Conseil d'État de 2010, intitulé « L'eau et son droit ».

LES MISSIONS CONDUITES DANS LE CADRE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

Items (art. L. 211-7)	Missions	Exemples
1°	Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique	Rétention, ralentissement, ressuyage de crues, restauration de champs d'expansion des crues, reméandrage, faucardage (couper les herbes ou roseaux qui poussent dans les fossés)
2°	Entretien et 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	Plans de gestion (art. L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement) Entretien des berges (ripisylve), vidanges régulières et entretien des ouvrages hydrauliques du plan d'eau (colmatage des éventuelles fuites sur les digues)
5°	Défense contre les inondations et contre la mer	Entretien, gestion et surveillance des ouvrages de protection existants contre les crues et les submersions marines Études et travaux neufs sur l'implantation de nouveaux ouvrages Définition et régularisation administrative des systèmes d'endiguement
8°	Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines	Plan de gestion des milieux aquatiques, entretien Opération de renaturation, restauration de zones humides Continuité écologique, gestion du transport sédimentaire

Source : La compétence GEMAPI, Caisse des Dépôts et consignation, septembre 2017.

Le regroupement de ces différentes missions au sein de la GEMAPI est cohérent puisque celles relevant des 1°, 2° et 8° conditionnent en grande partie les résultats à attendre de la prévention contre les risques d'inondation.

Les autres compétences de la politique de l'eau peuvent ainsi être considérées comme des missions partagées avec d'autres collectivités, à l'exception de celles relevant du petit cycle de l'eau, soit les compétences « eau » et « assainissement » également transférées aux EPCI à compter du 1^{er} janvier 2020 ⁽¹⁾.

Quel que soit l'échelon compétent, elles constituent des actions complémentaires utiles dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI. En effet, comme le souligne le Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI), « **ce n'est qu'à travers une approche stratégique globale que les représentants des collectivités locales permettront à leur territoire de faire face au risque d'inondation dans les meilleures conditions.** » ⁽²⁾

(1) Pour mémoire, celles-ci regroupent les compétences relatives à la distribution d'eau potable (3° de l'article L. 211-7 précité), à l'assainissement des eaux usées (10°) ou à la gestion des eaux pluviales urbaines (4°).

(2) Les ouvrages de protection contre les inondations, *Les guides du CEPRI*, 2017.

Les douze missions composant la politique de l'eau déclinée dans les SAGE

L'article L. 211-7 du code de l'environnement décline en douze items l'ensemble des missions de la politique de l'eau, dont la compétence est exercée par les collectivités territoriales :

- 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.

Ces missions participent toutes à une meilleure gestion de l'eau sur les territoires, notamment lorsqu'elles sont exercées dans le cadre d'une coopération territoriale renforcée entre collectivités compétentes.

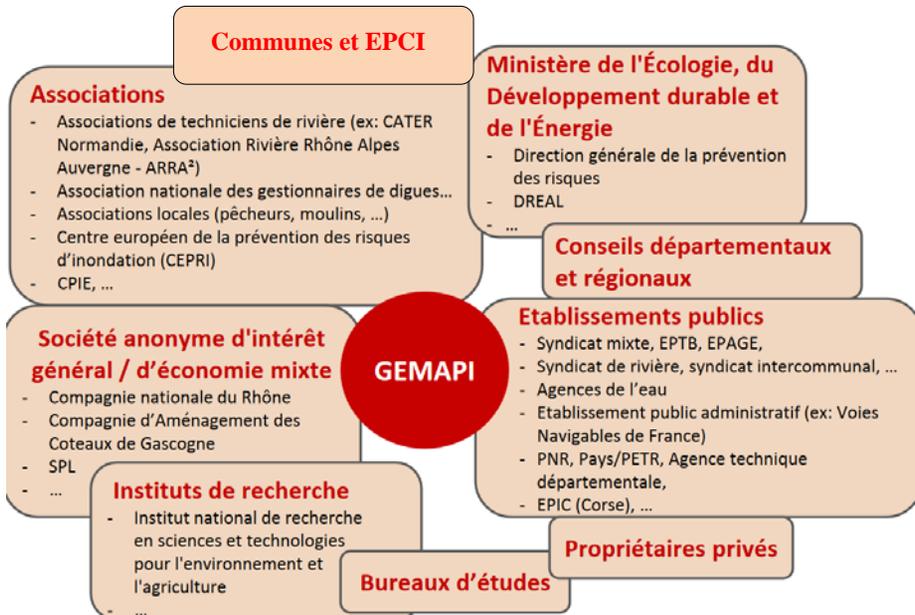
B. L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI CONFIÉE AUX EPCI DANS LE CADRE D'UNE COOPÉRATION TERRITORIALE RENFORCÉE

1. Un émiettement historique des acteurs en matière de politique de l'eau

La politique de l'eau se caractérise par une pluralité d'acteurs qui, en l'absence de stratégie commune, nuit à la cohérence des actions menées au sein des bassins hydrographiques et fragilise leur financement. À titre d'exemple, la construction et l'entretien des digues de protection contre les inondations et les submersions relève théoriquement de l'initiative individuelle conformément à l'article 33, toujours en vigueur, de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais.

Dans les faits, les collectivités locales – le plus souvent au travers de leurs groupements ou de sociétés d'économie mixte – et l'État, pour les grands fleuves, ont pris l'initiative de gérer ces compétences à la suite de catastrophes naturelles. Il en est résulté un émiettement de la gouvernance et des inégalités entre territoires dans la prévention des risques qu'illustre le schéma ci-dessous.

CARTOGRAPHIE DES INTERVENANTS DANS LE CHAMP « GEMAPI »



Source : La compétence GEMAPI, Caisse des Dépôts et consignation, septembre 2017.

2. Le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI

Dans ce contexte, le législateur a décidé, à l'article 56 de la loi MAPTAM, le transfert de plein droit de la compétence GEMAPI aux EPCI à fiscalité

propre au 1^{er} janvier 2018 (soit les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles) ⁽¹⁾.

L'entrée en vigueur de ce transfert, initialement fixée par l'article 59 de cette même loi au 1^{er} janvier 2016, a été repoussée de deux ans par l'article 76 de la loi 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») ⁽²⁾. Cette date ne fait pas obstacle à ce que les EPCI à fiscalité propre puissent exercer cette compétence de manière anticipée, à titre facultatif.

Selon les informations transmises à votre rapporteure, en octobre 2017, 200 EPCI sur 1 266 (soit 15 %) exercent ainsi tout ou partie de cette compétence, soit :

- 5 métropoles sur 17 ;
- 4 communautés urbaines sur 13 ;
- 41 communautés d'agglomération sur 219 ;
- 150 communautés de communes sur 1 018.

Par ailleurs, 54 syndicats mixtes dont 12 syndicats ouverts (c'est-à-dire comprenant parmi leurs membres d'autres collectivités que des communes ou des EPCI à fiscalité propre) et 24 syndicats intercommunaux sont également compétents en la matière. L'action du syndicat mixte ouvert SYMADREM qui est en charge de longue date de la protection de la basse vallée du Rhône contre les crues de ce fleuve et contre les submersions marines en est un exemple.

En outre, l'article 59 précité prévoit **une période transitoire pendant laquelle** « *les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public* » qui assurent des missions relevant de la compétence GEMAPI pourront continuer à les exercer « *jusqu'au 1^{er} janvier 2020* ».

L'objectif est de permettre aux collectivités territoriales de s'organiser au cours de cette période pour que le transfert de la compétence aux EPCI se déroule dans les meilleures conditions. Pour cela, deux outils de préparation à la réforme ont été mis en œuvre avec des résultats encore difficiles à apprécier, soit :

– **une stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE)**, prévue par le SDAGE et cohérente avec les PGRI, dont l'objectif est de déterminer l'organisation territoriale la plus efficace pour la gestion des bassins hydrographiques. Élaborée en concertation avec les membres du comité de bassin et arrêté par le préfet coordonnateur de bassin avant le 31 décembre 2017, elle

(1) Une exception à ce principe a toutefois été prévue puisque les communes bénéficient d'une compétence de premier ressort, destinée à éviter d'exclure Paris, les communes de la petite couronne parisienne, la métropole de Lyon et les communes iliennes, qui ne sont membres d'aucun EPCI à fiscalité propre.

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

propose une répartition des compétences GEMAPI et hors-GEMAPI entre les collectivités. Toutefois, lors de leur audition par la rapporteure, les représentants d'élus n'ont pas considéré que cet outil avait permis, à ce stade, de préparer cette répartition de manière suffisamment concertée avec les collectivités compétentes ;

– **des missions d'appui technique de bassin (MATB)** conduites jusqu'au 1^{er} janvier 2018 sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin, dont l'objet est d'établir un état des lieux, d'une part, des linéaires de cours d'eau et d'autre part, des ouvrages et installations nécessaires à la protection des territoires. Ces missions ont notamment contribué à mettre à jour les complexités de la gouvernance actuelle et l'inadaptation de certains ouvrages.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

D'ici au 31 décembre 2017	Du 1 ^{er} janvier 2018 au 1 ^{er} janvier 2020	Au 1 ^{er} janvier 2020
<p>– Possibilité pour les EPCI à fiscalité propre de prendre la compétence par anticipation (régime de droit commun).</p> <p>– Soutien à la mise place par la « Mission d'appui technique » des préfets.</p>	<p>– Prise de la compétence GEMAPI obligatoirement et automatiquement par les EPCI à fiscalité propre.</p> <p>– Poursuite par les régions et départements de l'exercice transitoire des missions GEMAPI qu'ils assuraient avant le 29/01/14 sauf autre accord avec l'EPCI.</p>	<p>– Fin de la période transitoire.</p> <p>– Prise de la compétence « eau » et « assainissement » obligatoirement et automatiquement par les EPCI à fiscalité propre avec délégation possible aux EPAGE et EPTB.</p> <p>– Entraîne la gestion des eaux pluviales urbaines.</p>

Source : La compétence GEMAPI, Caisse des Dépôts et consignment, septembre 2017.

Le schéma d'organisation encouragé, *in fine*, par cette réforme et les outils de préparation mis en œuvre au sein des différents bassins, est le suivant :

– au 1^{er} janvier 2018, **l'EPCI devient compétent** pour l'ensemble des missions relevant de la GEMAPI. Cet échelon détient ainsi toute l'information sur la conduite globale de cette compétence ;

– en fonction des caractéristiques hydrographiques de son territoire et de l'emplacement de ce dernier sur le bassin, **il peut alors s'inscrire dans une démarche de coopération territoriale, en transférant ou en déléguant tout ou partie de cette compétence, à une échelle plus cohérente pour mener des interventions préventives ou de sécurisation** (celles-ci peuvent être confiées, par exemple, à un syndicat mixte, à un établissement public territorial de bassin – EPTB – ou à un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux – EPAGE) ⁽¹⁾.

(1) Voir les commentaires des articles 3 et 4 de la présente proposition de loi.

Ce schéma s'inscrit dans un travail de mutualisation des moyens financiers et de l'expertise technique déjà à l'œuvre dans de nombreux territoires.

Le tableau suivant présente les avantages et les inconvénients qui découleront des choix d'organisation que devront prendre les EPCI à compter du 1^{er} janvier 2018.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIFFÉRENTES ORGANISATIONS DE L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

Type de structuration	Principaux avantages	Principaux inconvénients
Régie directe EPCI-FP	<ul style="list-style-type: none"> - Liberté dans la définition de sa politique de gestion des risques. - Vision stratégique à long terme, en particulier en liant la compétence GEMAPI à la compétence urbanisme. - Échelle favorable à une gestion globale du risque inondation, non réduite à la seule gestion de l'aléa (gestion de crise, aménagement du territoire, alerte, information de la population,...). 	<ul style="list-style-type: none"> - Échelle administrative de l'EPCI-FP qui ne permet pas toujours d'apporter une réponse à l'échelle du bassin versant (fluvial ou côtier).
Transfert à un SM	<ul style="list-style-type: none"> - Structuration exprimant une solidarité amont-aval et une logique de bassin versant importante pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, si le bassin versant est à cheval sur plusieurs EPCI-FP. - Le transfert peut être justifié si une structure dotée de moyens financiers et techniques existe déjà à une échelle hydrographique cohérente. - Le transfert de la gestion des digues à une structure dédiée peut faciliter la mise en place de projets à long terme et la pérennité de la gestion au quotidien. - Mutualisation des capacités financières, humaines et techniques pour assurer les obligations réglementaires du décret digues du 12/05/2015, grâce à une mutualisation des moyens. - Partage du coût des travaux d'entretien entre les collectivités dont le territoire est concerné. - Un interlocuteur unique pour les élus, les administrés et les services de contrôle de la sécurité hydraulique. 	<ul style="list-style-type: none"> - La responsabilité revient uniquement au syndicat mixte bénéficiaire du transfert. - Le syndicat mixte se substitue à la collectivité dans ses droits et obligations (L. 1321-2 CGCT) : mise à disposition des biens et transfert des charges et emprunts au syndicat mixte. - Financement par les contributions statutaires. - Possible déconnexion entre la gestion des ouvrages et l'urbanisme ; l'aménagement du territoire reste une compétence obligatoire des EPCI-FP, en transférant vers un syndicat mixte de droit commun, un EPAGE ou un EPTB, le lien entre prévention des inondations et urbanisme peut être réduit. - L'EPCI-FP a moins de marge de manœuvre pour définir le système d'endiguement, le niveau de protection et la zone protégée qui lui sont rattachés. La seule façon de "reprenre la main" est de quitter le syndicat mixte, procédure parfois assez lourde et encadrée par la loi. Il convient donc de bien réfléchir aux conséquences du transfert et de son adaptabilité dans le contexte territorial de chacun. - Dans un syndicat mixte, EPTB ou EPAGE de taille importante, bien qu'une logique de solidarité existe, un arbitrage financier s'opérera nécessairement entre les projets à mener en priorité.
Délégation à un SM	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanisme souple, reposant sur une convention entre l'EPCI-FP et le syndicat mixte. - La convention fixe les modalités de prise en charge des investissements antérieurs, le cadre financier ainsi que les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition du bénéficiaire de la délégation. - Partage des responsabilités à la hauteur de ce qui a été défini dans la convention de délégation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque d'investissement "à moitié" de chacun des acteurs. - Exercice des missions à durée limitée.
Entente intercommunale	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanisme souple. - Intéressant pour de petits linéaires de cours d'eau ou petits systèmes d'endiguement, pour éviter de créer un syndicat mixte ne rassemblant que deux EPCI-FP par exemple. - Permet à deux syndicats mixtes de conventionner ensemble pour la gestion des systèmes d'endiguement. - Partage des responsabilités à la hauteur de ce qui a été défini dans la convention entre les parties. 	<ul style="list-style-type: none"> - Outil peu adapté si le système d'endiguement couvre le périmètre de nombreux EPCI-FP.

Source : Les ouvrages de protection contre les inondations, *Les guides du CEPRI, 2017.*

L'article 59 de la loi MAPTAM dispose, enfin, que l'État ou l'un de ses établissements continue à gérer les digues qui étaient à sa charge à la date d'entrée

en vigueur de la loi MAPTAM pendant une durée de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit jusqu'au 29 janvier 2024. Le désengagement à venir de l'État pose principalement la question du financement de ces ouvrages, notamment pour certains cours d'eau, comme la Loire.

C. LES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

Selon les évaluations présentées en 2014 par les services de l'État au Comité national de l'eau, qui ne concernaient que le volet prévention des inondations et non celui de la gestion des milieux aquatiques, le coût d'exploitation courant et la provision pour renouvellement des ouvrages de protection serait supérieur à 300 millions d'euros par an. Il serait souhaitable que cette prévision puisse être affinée à la suite des MATB conduites ces dernières années par les préfets coordonnateurs de bassin.

Ce financement devra être assuré par les EPCI, notamment au travers de l'instauration de la taxe GEMAPI, et par d'autres ressources nationales (subventions) ou européennes (fonds d'aide). Il conviendra, toutefois, de s'assurer que le transfert de la compétence ne se traduise pas par le désengagement des autres acteurs, comme les départements et les régions, dont la participation ne sera plus que facultative.

1. La faculté d'instaurer une « taxe GEMAPI »

Avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, une collectivité prenant en charge des travaux de gestion des milieux aquatiques ou de prévention des inondations avait la faculté d'instaurer une redevance pour service rendu, conformément aux articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime, et L. 211-7-1 du code de l'environnement.

L'article 56 de la loi a remplacé cette redevance par une taxe facultative, plafonnée et affectée, applicable dès 2015 (la compétence GEMAPI pouvant être exercée par anticipation).

La taxe doit être votée chaque année par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent, qui détermine un produit global attendu. Elle fait l'objet d'un double plafonnement :

– **un plafonnement par habitant** : son produit ne peut dépasser 40 euros par habitant résidant dans le périmètre concerné pour chaque exercice budgétaire ;

– **un plafonnement global** : son produit global est limité au montant annuel des charges prévisionnelles de fonctionnement et d'investissement.

La recette cible est répartie sur les quatre principales taxes perçues au profit des collectivités territoriales (taxe d'habitation, taxes foncières, contribution

économique territoriale), proportionnellement aux recettes que chacune procure à la commune ou à l'EPCI.

Le produit de cette taxe est strictement affecté à « *l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, telle qu'elle est définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement* », conformément à l'article L. 1530 du code général des impôts ⁽¹⁾.

Selon les informations transmises à votre rapporteure, en 2017, 34 EPCI à fiscalité propre, sur les 200 exerçant la compétence, ont perçu la taxe GEMAPI, dont :

- 28 communautés de communes ;
- 4 communautés d'agglomération ;
- 2 communautés urbaines.

Le faible recours à cette taxe, à ce jour, peut s'expliquer par le nombre limité d'EPCI ayant choisi d'exercer cette compétence de manière anticipée et par la possibilité de recourir à d'autres sources de financement plutôt que d'augmenter la fiscalité locale.

2. Les cofinancements publics

D'autres organismes publics sont susceptibles de subventionner les travaux de gestion des milieux aquatiques ou de prévention des inondations réalisés par les communes et les EPCI à fiscalité propre ⁽²⁾, dont :

– le département et la région dans le cadre de l'exercice par ces derniers de missions complémentaires à celles relevant de la compétence GEMAPI ;

– les agences de l'eau : ces subventions peuvent être accordées au titre d'actions en faveur de la qualité de l'eau ou de prévention des inondations, mais pas pour la submersion marine ;

– le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « Fonds Barnier ») : seuls les études et travaux s'inscrivant dans un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) pour des actions d'investissement sont éligibles (et non le renouvellement ou la remise en état des ouvrages existants) ⁽³⁾ ;

(1) L'obligation posée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 de créer un budget annexe a été supprimée par l'article 65 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 sur la biodiversité à compter de l'exercice budgétaire 2017.

(2) Voir fiche 3 du présent rapport.

(3) Dans un référé rendu public le 2 mars 2017, la Cour des comptes a souligné que l'élargissement du champ d'intervention du FPRNM et la pérennisation de ses interventions temporaires pesaient sur les dépenses. En

– les fonds européens : à titre d'exemple, le fonds européen de développement régional (FEDER) peut financer des travaux de digue et de surverse (notamment, au travers des contrats de plan État-région).

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

A. LE RÔLE DU DÉPARTEMENT CONFORTÉ

Aux termes de l'article 59 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, les départements et les régions, ainsi que leurs établissements et groupements ne seront plus habilités à intervenir, dès la fin de la période transitoire au 1^{er} janvier 2020, dans les domaines relevant de la compétence GEMAPI, dès lors que l'ensemble de la compétence sera exclusivement exercé par les EPCI à fiscalité propre.

Cette situation risque de poser des difficultés dans les territoires où les départements participaient activement à la gestion du grand cycle de l'eau. C'est pourquoi **l'article 1^{er} de la proposition de loi** entend revenir sur le dispositif en vigueur en permettant aux départements qui assurent une des missions de la GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 d'en poursuivre l'exercice, s'ils le souhaitent, au-delà du 1^{er} janvier 2020.

Par ailleurs, **l'article 6** tend également à renforcer le rôle des départements en matière de prévention des inondations. En effet, il propose d'étendre les dispositions relatives à l'assistance technique que les départements peuvent apporter aux communes et EPCI, en y intégrant la notion de « *prévention du risque d'inondation* » aux côtés de celles, déjà présentes, de protection de la ressource en eau, de restauration et d'entretien des milieux aquatiques.

B. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ AMÉNAGÉ

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit, en outre, de limiter la responsabilité des EPCI pendant les deux premières années de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Le texte dispose, à cet effet, que « *la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent peut être engagée, jusqu'au 31 décembre 2019, uniquement en ce qui concerne l'organisation de la compétence à la suite de son transfert au 1^{er} janvier 2018.* »

C. UN ASSOULISSEMENT DES MODALITÉS DE TRANSFERT OU DE DÉLÉGATION DE LA COMPÉTENCE

Les articles 3 et 4 modifient, d'une part, les possibilités pour un EPCI à fiscalité propre d'opérer un transfert partiel de la compétence GEMAPI à un

l'absence de réajustement des recettes, cette évolution risque d'entraîner une disparition progressive de la trésorerie du fonds.

syndicat, et, d'autre part, les dispositions qui régissent les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Cette modification a vocation à remettre en cause l'interprétation retenue par les services de l'État qui considèrent que le transfert ou la délégation partiels de la compétence n'est possible que s'ils concernent les quatre items, pris dans leur intégralité, des 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, sans possibilité de scinder l'un d'entre eux.

D. UNE CONCERTATION ÉLARGIE

L'article 5 de la proposition de loi complète ce même article L. 211-7 afin d'élargir la mission d'animation et de concertation prévue au 12° – donc hors GEMAPI – à la « *prévention du risque d'inondation* ». Il permettra ainsi aux collectivités et groupements qui assurent l'animation de la politique du grand cycle de l'eau d'intervenir également dans ce domaine.

L'article 7 prévoit, quant à lui, d'associer les parcs naturels régionaux à l'élaboration des documents de planification et d'aménagement portant sur la gestion des milieux aquatiques et des zones humides de leur territoire.

E. UNE ÉTUDE APPROFONDIE SUR LES CONDITIONS DE GESTION DES GRANDS FLEUVES

L'article 2 prévoit enfin que le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, un rapport sur les effets du transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI sur la gestion des fleuves et les éventuelles mesures institutionnelles et financières à prendre pour assurer que cette gestion soit bien à la hauteur des enjeux posés.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa première réunion du mercredi 22 novembre 2017, la Commission examine la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (n° 310) (Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure).

Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure. Madame la présidente, mes chers collègues, l'exercice des responsabilités impose de prendre des décisions courageuses. La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) nous en donne, ce matin, une nouvelle illustration.

Incontestablement, le transfert à l'échelle intercommunale, prévu par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, de 2014 et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe de 2015, de compétences jusqu'alors morcelées constitue une avancée.

Ni le Gouvernement, ni la majorité parlementaire n'entendent revenir sur cette évolution.

La détermination n'exclut pas le pragmatisme. Les auditions que j'ai conduites l'ont confirmé : à six semaines de l'échéance du 1^{er} janvier 2018, la majorité des intercommunalités ne sont pas prêtes à prendre la compétence GEMAPI et les inquiétudes exprimées par les élus locaux doivent être entendues.

Dans ce contexte, MM. Marc Fesneau et Richard Ferrand, présidents des groupes Mouvement Démocrate et apparentés et La République en Marche, ont souhaité, par une proposition de loi conjointe, répondre aux incertitudes pouvant demeurer et assouplir les conditions dans lesquelles les intercommunalités devront exercer cette nouvelle compétence.

Cette proposition de loi, que j'ai l'honneur de rapporter au nom de la commission des Lois, a vocation à entrer en vigueur avant la fin de l'année. Elle sera discutée la semaine prochaine en séance avant de l'être par le Sénat.

Elle compte sept articles. Compte tenu de l'objet de cette proposition de loi, mais aussi des délais très courts qui sont les nôtres, certains sujets comme le financement de la GEMAPI ou l'articulation avec les compétences « eau » et « assainissement » ont sciemment été laissés de côté. Il faudra nous en saisir dans les prochains mois.

L'article 1^{er} entend revenir sur le dispositif en vigueur en permettant aux départements qui assurent une des missions de la GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 d'en poursuivre l'exercice, s'ils le souhaitent, au-delà du 1^{er} janvier 2020. J'ai déposé un

amendement pour formaliser l'intervention des départements, sous la forme d'une convention qui comportera également un volet financier.

Cet article prévoit, en outre, de limiter la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pendant les deux premières années de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Je vous proposerai une réécriture de cette disposition qui, en l'état, n'est pas opérationnelle.

L'article 2 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, un rapport sur les effets du transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI sur la gestion des fleuves et les éventuelles mesures institutionnelles et financières à prendre pour assurer que cette gestion soit bien à la hauteur des enjeux. Je défendrai un amendement visant à étendre l'objet de ce rapport aux zones côtières et aux digues domaniales.

Les articles 3 et 4 modifient les possibilités pour un EPCI à fiscalité propre d'opérer un transfert partiel de la compétence GEMAPI à un syndicat ainsi que les dispositions qui régissent les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Je vous proposerai un amendement visant à assouplir encore le dispositif, en permettant la délégation de la compétence au profit des syndicats de droit commun, notamment les syndicats mixtes, dans les mêmes conditions que pour les EPAGE et les EPTB. Cette modification a aussi vocation à remettre en cause l'interprétation retenue par les services de l'État qui considèrent que le transfert ou la délégation partiels de la compétence GEMAPI, ce que l'on nomme la « sécabilité », n'est possible que s'ils concernent les quatre missions, prises dans leur intégralité, des 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, sans possibilité de scinder l'une d'entre elles.

L'article 5 complète ce même article L. 211-7 afin d'élargir la mission d'animation et de concertation prévue au 12° – donc hors GEMAPI – à la « prévention du risque d'inondation ». Il permettra ainsi aux collectivités et groupements qui assurent l'animation de la politique du grand cycle de l'eau d'intervenir également dans ce domaine.

L'article 6 tend à renforcer le rôle des départements en matière de prévention des inondations. En effet, il propose d'étendre les dispositions relatives à l'assistance technique que les départements peuvent apporter aux communes et EPCI, en y intégrant la notion de « prévention du risque d'inondation » aux côtés de celles, déjà présentes, de protection de la ressource en eau, de restauration et d'entretien des milieux aquatiques.

L'article 7 prévoit, quant à lui, d'associer les parcs naturels régionaux à l'élaboration des documents de planification et d'aménagement portant sur la gestion des milieux aquatiques et des zones humides de leur territoire.

Voilà, mes chers collègues, les grandes lignes de cette proposition de loi qui, j'en suis convaincue, doit pouvoir rassembler l'ensemble des groupes de notre assemblée.

M. Olivier Dusopt. J'indiquerai d'emblée que le groupe Nouvelle Gauche souscrit à cette proposition de loi. Nous considérons qu'elle va dans le bon sens car elle permet d'assouplir certaines dispositions. Nous approuvons également les amendements proposés par la rapporteure.

La compétence GEMAPI a été introduite dans la loi MAPTAM par un amendement du sénateur Pierre-Yves Collombat – passé depuis du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) au groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste –, qui avait été soutenu par le président du groupe, Jacques Mézard. Le transfert devait avoir lieu le 1^{er} janvier 2016 et lors de l'examen de la loi NOTRe, j'avais proposé un report au 1^{er} janvier 2018. Force est de constater que beaucoup d'intercommunalités ne sont pas aujourd'hui en mesure d'exercer cette compétence dans des conditions optimales.

Il pouvait apparaître nécessaire de clarifier l'exercice des missions existantes en matière de GEMAPI mais plusieurs interrogations demeurent. Cette compétence suppose un transfert non seulement des communes vers les intercommunalités mais aussi de l'État vers les intercommunalités, notamment en matière de pouvoirs de police.

La compétence est définie par quatre missions. Pour des raisons de cohérence de l'action publique, il est préférable que l'ensemble de ces missions soient confiées à la même entité. Cependant, cette compétence est sécable et chaque mission peut être transférée ou déléguée. C'est la raison pour laquelle je souscris à l'article 3 qui rend possible la sécabilité interne des missions mais je déplore, comme la rapporteure, que cet article ne vise que les transferts et non pas la délégation de compétences. J'ai proposé un amendement pour les y ajouter.

Une deuxième interrogation porte sur la responsabilité des élus et les pouvoirs de police du maire. L'attribution de la compétence GEMAPI devait clarifier la responsabilité des acteurs en fixant un cadre juridique, financier et institutionnel plus cohérent pour la mise en place des actions de lutte contre les inondations. Or un flou juridique subsiste autour de la responsabilité des maires. Beaucoup d'entre eux craignent que cela ne conduise à leur accorder une responsabilité plus large que l'exercice de leurs pouvoirs de police actuels. Il faudrait que nous apportions ensemble une clarification d'ici à l'examen en séance publique.

Une autre interrogation est liée au financement de la compétence. Les communes comme les EPCI pourront, si elles le souhaitent, mettre en place une taxe, dite « taxe GEMAPI », répartie entre les assujettis à différents impôts locaux. Toutefois, cette taxe est fragilisée par la suppression en cours de la taxe d'habitation, qui rend son assise moins ferme qu'elle ne l'était au moment de

l'examen des lois MAPTAM et NOTRe. Par ailleurs, nous savons que les contraintes financières des agences de l'eau posent le problème de la pérennité du financement de la compétence GEMAPI. À ce stade, il n'est pas envisageable que seuls les communes et les EPCI aient à leur charge la gestion d'ouvrages qui dépasserait largement leurs capacités et leurs moyens. Je pense en particulier à la gestion des fleuves. L'article 2 propose que le Gouvernement remette un rapport sur les évolutions financières. Pour ma part, je proposerai de réintroduire la responsabilité de l'État concernant les digues domaniales, ouvrages bien trop importants pour être confiés aux communes et aux EPCI.

Enfin, je terminerai par une interrogation au sujet des départements. À compter du 1^{er} janvier 2020, les départements et les régions ne pourraient plus, juridiquement et financièrement, intervenir en matière de GEMAPI. Or certains d'entre eux sont historiquement impliqués dans la prévention des inondations et des risques de submersion marine. Ils œuvrent notamment pour assurer une solidarité financière et territoriale entre l'amont et l'aval. Leur mise à l'écart du dispositif risque surtout de fragiliser de nombreux territoires.

Sur ce point, la proposition de loi que nous examinons constitue une avancée car elle permet d'adapter le transfert de la compétence GEMAPI aux réalités vécues par de nombreux élus locaux. La présence des départements pourrait être maintenue. Ce sont autant d'améliorations que nous soutenons.

Notre groupe regrette que la proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération ait été rejetée il y a quelques semaines. Elle était fondée sur une même volonté de lever des obstacles. Un travail est mené actuellement par la ministre Jacqueline Gourault pour trouver une solution. Nous pouvons néanmoins utiliser la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui en l'enrichissant de quelques dispositions. Je pense à la réforme du financement des services publics industriels et commerciaux qui assurent les services publics de l'eau et de l'assainissement ainsi qu'à la séparation de la compétence « gestions des eaux pluviales » de la compétence « assainissement » afin de permettre aux intercommunalités qui font le choix d'exercer la compétence « assainissement » de ne pas intégrer la compétence « gestion des eaux pluviales » et de disposer de plus de souplesse dans la gestion des inondations. Enfin, vous ne serez pas étonnés que nous revenions sur le caractère obligatoire du transfert de la compétence « eau » et « assainissement » des communes aux communautés de communes et communautés d'agglomération.

Ces réserves mises à part, nous souscrivons à la proposition de loi et je remercie la rapporteure de l'avoir enrichie.

Mme Catherine Kamowski. La proposition étant co-signée par le MODEM et La République en Marche, nous y sommes favorables, même si nous souhaitons ajouter quelques clarifications sur le rôle des régions et des parcs naturels régionaux.

Entendons-nous bien, ce texte n'est pas une remise en cause cachée de la loi MAPTAM qui fait de la GEMAPI une compétence exclusive et obligatoire des EPCI. C'est la raison pour laquelle nous nous opposerons aux amendements qui iraient dans ce sens.

Il entend mieux prendre en compte les autres collectivités qui exerçaient déjà tout ou partie de la compétence. Nous devons donner de la souplesse au dispositif pour faciliter son application alors que la compétence n'est à l'heure actuelle exercée que par 15 % des EPCI. Il y a un long chemin à parcourir avant que l'ensemble des EPCI soient concernés.

Deux enjeux s'attachent à un exercice amélioré de cette compétence.

Le premier est humain, ce que pourrait faire oublier la nature très technique de ce texte. Environ 17 millions de personnes en France sont exposées aux risques d'inondation et un peu plus d'1,5 million aux risques de submersion marine.

Le deuxième est plus technique. Il faut, dans un cadre souple, inciter les EPCI à exercer cette compétence. Selon le Centre européen de prévention et de gestion des risques d'inondation (CEPRI), « *ce n'est qu'à travers une approche stratégique globale que les représentants des collectivités locales permettront à leur territoire de faire face aux risques d'inondation* ».

En d'autres termes, l'union fait la force. Nous devons donner confiance aux collectivités comme nous devons leur faire confiance.

M. Erwan Balanant. Nous en convenons tous ici, la GEMAPI est un enjeu important, qui suscite des inquiétudes parmi les collectivités, qu'elles se voient transférer l'intégralité de la compétence ou qu'elles en soient dessaisies. La loi MAPTAM confie à titre exclusif et obligatoire aux EPCI à fiscalité propre la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à compter du 1^{er} janvier 2018.

L'état du droit n'est cependant pas satisfaisant. Si notre groupe, le MODEM, a déposé cette proposition de loi, c'est pour atteindre trois objectifs.

Tout d'abord, nous avons estimé que les carences et les imprécisions des textes actuels justifiaient de remettre ce dispositif sur le métier législatif.

Ensuite, nous avons voulu introduire davantage de souplesse dans la transition, étant donné le nombre très important de collectivités vers lesquelles le transfert de compétence n'est pas près d'être effectué. Nous voulons faire en sorte que ce qui fonctionne aujourd'hui continue de fonctionner, lorsque cela n'entre pas en contradiction avec la volonté de rationalisation affirmée par le législateur ces dernières années. Je pense notamment aux départements côtiers qui disposent de moyens d'expertise indéniables en matière de prévention des risques de submersion marine.

Enfin, nous avons déposé ce texte dans une volonté de co-construction. Nous sommes convaincus, depuis le début, que les expériences de terrain doivent servir à l'amender, à condition que chacun se cantonne à l'objet de la proposition de loi, qui est l'organisation de la compétence et non son financement.

S'agissant du texte à proprement parler, nous serons d'accord, chers collègues, pour dire qu'il va dans le bon sens, qu'il s'agisse, dans son article 1^{er}, de permettre aux départements exerçant des missions GEMAPI de continuer à le faire après le 1^{er} janvier 2020 – ce qui est impossible dans le cadre actuel du droit – ou encore de tenter d'instaurer un différé entre le moment où les EPCI doivent organiser la compétence et celui où leur responsabilité peut être engagée – c'est le sens du sixième alinéa de cet article.

L'article 2 ouvre le débat, *via* la demande d'un rapport au Gouvernement, sur la gestion des fleuves. Nous ne sommes pas convaincus par l'idée selon laquelle l'EPCI est l'échelle pertinente pour exercer cette gestion et pensons que cela doit relever d'une politique nationale. À ce titre, il est important de préciser que le rapport devra porter sur les possibles évolutions institutionnelles et financières de cette gestion.

Les articles 3 et 4 visent, quant à eux, à empêcher les interprétations diverses au sujet de la sécabilité des missions de la GEMAPI et introduisent la possibilité de transférer en totalité ou partiellement certaines d'entre elles. Nous allons dans le bon sens. Je pense aux cas où certaines structures exerçant aujourd'hui une partie d'une mission de manière efficace pourraient se trouver menacées si nous ne touchions pas au droit actuel.

Les articles 5 et 6 tirent les conséquences de l'article 1^{er} et organisent la possibilité pour les départements exerçant les missions GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 de faire bénéficier de leur ingénierie et de leur assistance technique les EPCI qui vont devenir compétents.

Nous sommes devant un texte dont l'ambition est de faciliter les modalités techniques du transfert de la compétence, ce qui constitue une première étape nécessaire de l'organisation de la GEMAPI.

Des membres du groupe MODEM et apparentés ont déposé des amendements pour autoriser l'adhésion d'un syndicat mixte ouvert sous réserve de l'accord du préfet afin d'intégrer les régions d'outre-mer dans le dispositif, quand elles exercent une compétence GEMAPI, ou encore pour permettre aux parcs naturels régionaux de continuer à exercer une part des compétences GEMAPI après le 1^{er} janvier 2018.

Je ne doute pas que notre rapporteure saura nous proposer des ajouts intéressants, après son travail d'audition des acteurs concernés.

Le groupe MODEM soutient ce texte et attend beaucoup des débats afin de l'améliorer dans l'intérêt de nos territoires et de nos concitoyens. N'oublions pas que l'un des enjeux de la GEMAPI est d'éviter des drames humains.

M. Raphaël Schellenberger. Disons-le d'emblée, le groupe Les Républicains est plutôt favorable à cette proposition de loi qui contient des dispositions de bon sens, réclamées de longue date par les opérateurs de la compétence GEMAPI.

Nous avons toutefois déposé des amendements qui portent sur deux sujets principaux.

Une première série d'amendements aborde la question du financement qui, à notre sens, ne saurait se distinguer de l'exercice de la compétence, d'autant qu'en matière de lutte contre les submersions marines, le coût des infrastructures est élevé.

Une deuxième série consistera à élargir le champ d'application du texte à la gestion de l'eau et de l'assainissement pour plusieurs raisons de bon sens. Nous avons écouté avec attention le discours que le Premier ministre a prononcé hier devant le congrès des maires. Il a annoncé qu'il veillerait à introduire de la souplesse dans la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement », ce qui fait écho à la proposition de loi que le groupe Les Républicains a présentée lors de la niche parlementaire du mois dernier. Pour que ces annonces soient réalistes, elles doivent répondre à une temporalité en adéquation avec la vie des territoires, ce qui correspond à la même échéance que pour la GEMAPI, le 1^{er} janvier 2018. Or il paraît peu vraisemblable que nous examinions deux textes permettant de régler ces questions d'ici au 31 décembre 2017.

Nous aurions pu intégrer la compétence GEMAPI dans notre proposition de loi. Nous vous proposons finalement d'intégrer les compétences « eau » et « assainissement » dans celle-ci. Cela permettrait d'avoir une vision plus globale du grand cycle de l'eau et de sa gestion institutionnelle.

Je rejoins les orateurs précédents. Ce texte a beau être technique, il est éminemment politique car il met en jeu la conception que nous avons de la décentralisation.

Il interroge la notion de subsidiarité. Nous devons poser un principe simple : ne touchons pas à ce qui marche. La subsidiarité ne consiste pas à créer des échelons de collectivités ayant des compétences exclusives mais à trouver le niveau de collectivité le plus efficace pour exercer telle ou telle compétence. Ce niveau n'est pas partout le même pour la GEMAPI.

Ce texte porte en lui une nouvelle vision de la subsidiarité, de l'efficacité et de l'efficacité des politiques publiques décentralisées. Il pose le principe de

sécabilité interne bien loin de la segmentation des compétences par bloc voulue par les lois MAPTAM et NOTRe.

Nous avons observé un mouvement progressif de décentralisation s'agissant de compétences de proximité. Cette évolution commence à toucher les grandes compétences d'aménagement qui nécessitent des investissements importants. Peut-on imaginer que l'État se dessaisisse de ses compétences en matière de grandes infrastructures de lutte contre les inondations pour les confier à des EPCI qui n'ont pas les moyens de les financer ? Cette évolution reposerait, à nos yeux, sur un déséquilibre entre responsabilités et moyens financiers.

Le groupe Les Républicains défendra des amendements en ce sens pour améliorer le texte dans un esprit positif.

M. Jean-Luc Warsmann. Je voudrais d'abord féliciter les auteurs de ce texte, qui ont effectué un travail heureux, qui a permis des améliorations.

Me faisant l'écho des élus de mon territoire, je vous poserai quatre questions.

La Meuse a déjà, hélas, provoqué de graves inondations. Les élus se sont organisés dans un établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents (EPAMA), qui est souvent donné en exemple. Il a élaboré une modélisation globale et a prévu un programme de travaux avec, pour chacune des tranches envisagées, une évaluation du rapport qualité-prix. Les régions pourront-elles continuer à financer ce type d'établissements, une fois cette proposition de loi adoptée ?

Ma deuxième question porte à nouveau sur les régions. Certaines, comme la mienne, lancent des opérations en matière de GEMAPI en tant que maître d'ouvrage. La dérogation pourra-t-elle perdurer au-delà de 2020 ?

Troisième question plus générale : les régions pourront-elles continuer à financer des EPTB sans transfert de compétences, au titre de leurs actions en matière de biodiversité ou d'aménagement du territoire ?

Enfin, un syndicat mixte ouvert pourrait-il adhérer directement à un EPTB ? La question ne se pose pas seulement en outre-mer, me semble-t-il.

M. Ugo Bernalicis. Nous nous étions opposés à la loi MAPTAM et à la loi NOTRe et nous voterons en faveur des dispositions qui, dans cette proposition de loi, vont dans le sens de la libre administration des collectivités territoriales et du libre choix des compétences, notamment pour les départements, niveau que nous privilégions.

Pour ce qui est de la sécabilité, nous émettrons quelques réserves. Nous considérons que ce n'est pas forcément une bonne chose de découper en morceaux cette compétence qui a une certaine cohérence.

Nous avons déposé des amendements pour supprimer l'automatisme du transfert des compétences introduites par la loi MAPTAM.

Enfin, pour ce qui est de la production de rapports, notre regard sera bienveillant.

Voici les positions principales du groupe de La France insoumise au sujet de cette proposition de loi. Je les détaillerai au moment de l'examen des amendements.

Mme la rapporteure. Je vous remercie, chers collègues, pour vos interventions. Elles montrent bien que les attentes sont fortes dans l'ensemble des groupes politiques.

Les diverses auditions ont montré qu'il existait parmi les associations d'élus une réelle volonté de se saisir de cette compétence. Le morcellement qui prévalait n'était pas satisfaisant, compte tenu de l'enjeu majeur que constitue la protection des populations. Nous devons envisager cette gestion de façon plus naturelle et plus raisonnable, en créant, par exemple, des solidarités de bassins qui s'approchent le plus possible des réalités des territoires.

Une proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes a en effet été débattue récemment. Sur ce sujet, vous avez sans doute noté les annonces faites hier par le Premier ministre : pour plus de souplesse, à nouveau, on se calerait sur la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). La compétence obligatoire serait ainsi maintenue, mais avec une minorité de blocage – 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population. Ce système existe déjà.

Vous savez également que l'intercommunalité est abordée au congrès des maires, qui se réunit en ce moment même. Des précisions nouvelles seront peut-être apportées pour répondre aux attentes des élus.

En matière de GEMAPI, cette proposition de loi constitue aussi un bon signal, mais c'est une première étape. Le rapport demandé au Gouvernement a pour objectif d'identifier les attentes et de mieux cerner les problèmes budgétaires.

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

Prolongation de l'exercice de la compétence GEMAPI par les départements et encadrement de la responsabilité des EPCI

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article prévoit que :

- les acteurs qui exercent l'une des missions relevant de la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018, et non plus à la date de publication de la loi MAPTAM, pourront demeurer compétents en la matière jusqu'au transfert de cette compétence aux EPCI devant intervenir au plus tard au 1^{er} janvier 2020 ;
- par dérogation, les départements qui remplissent cette condition pourront continuer d'exercer la compétence GEMAPI au-delà de cette date ;
- la responsabilité des EPCI ne pourra être engagée, au cours de la période transitoire du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2020, qu'au titre de l'organisation de la compétence.

Dernières modifications législatives intervenues :

L'article 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », prévoit les modalités d'entrée en vigueur du transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI et de la période transitoire d'exercice partagé avec d'autres collectivités ou personnes morales entre le 1^{er} janvier 2018 et 1^{er} janvier 2020.

Les apports de la Commission :

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a adopté les dispositions suivantes :

- un département qui souhaitera continuer d'exercer les missions relevant de la compétence GEMAPI après le 1^{er} janvier 2020 devra conclure une convention avec les EPCI situés sur son territoire. Cette convention permettra de préciser la répartition des missions entre le département et les EPCI, leur financement et les mesures prises pour assurer la coordination de leurs actions ;

– le régime de responsabilité qui s’appliquera aux EPCI au titre des ouvrages de prévention des inondations dont ils deviendront gestionnaires à la suite de la réforme est précisé : ils pourront bénéficier du régime de responsabilité limitée prévu à l’article L. 562-8-1 du code de l’environnement sous deux conditions, à savoir, exploiter et entretenir ces ouvrages dans les règles de l’art et les soumettre à une autorisation administrative avant le 1^{er} janvier 2022 ;

– un EPCI qui n’aurait pas encore la compétence GEMAPI est autorisé à délibérer sur sa délégation ou son transfert à un syndicat mixte, à la condition qu’à la date de cet événement, il exerce bien la compétence.

I. LE MAINTIEN DES DÉPARTEMENTS DANS L’EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

A. L’INTERVENTION LIMITÉE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS EN SOUTIEN AUX EPCI

L’article 59 de la loi MAPTAM prévoit une période transitoire au cours de laquelle « *les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public* » qui assuraient des missions relevant de la compétence GEMAPI à la date de publication de cette loi, sont autorisés à poursuivre cet exercice jusqu’au 1^{er} janvier 2020.

À compter de cette date, le caractère exclusif de la compétence confiée aux EPCI limitera leur intervention aux compétences que la loi leur réserve.

Or, les régions et les départements sont souvent associés étroitement aux collectivités gestionnaires, dans le cadre des contrats de rivières, des plans fleuve ou des programmes d’action et de prévention des inondations (PAPI) ⁽¹⁾.

Toutefois, si ces deux échelons de collectivités ne pourront plus agir en tant que maîtres d’ouvrage à l’issue de la période transitoire, ils pourront continuer à financer des actions réalisées par d’autres gestionnaires.

Le département peut ainsi maintenir son financement au titre de l’article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit qu’il « *peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d’ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.* »

Il peut également mettre ses services à disposition des collectivités rurales dans le cadre de sa compétence d’appui et de solidarité territoriale prévue à l’article L. 3232-1 du même code ⁽²⁾.

(1) A titre d’exemple, selon l’association des communautés de France (AdCF), ces deux niveaux de collectivités participent à hauteur de 31 % au financement des contrats de rivière et PAPI en région Provence-Alpes-Côte d’Azur.

(2) Dans les conditions rappelées au commentaire de l’article 6 de la proposition de loi qui étend cette faculté à la prévention des risques d’inondation.

La région peut également intervenir au titre de sa compétence générale en matière d'aménagement du territoire (article L. 4211-1) ou d'animation et de concertation dans le domaine de l'eau. C'est notamment le cas de la Bretagne, qui s'est saisie de cette compétence facultative.

Pour mémoire, l'article L. 211-7 du code de l'environnement prévoit, en effet, que « *lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant **une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques*** ».

Par ailleurs, conformément aux dispositions prévues par le I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement et par l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche, **ces deux échelons peuvent également exercer des compétences facultatives** dans le domaine de l'eau, lorsque ces dernières n'entrent pas en concurrence avec les compétences exclusivement exercées par le bloc communal.

Par conséquent, sur la base de ces différentes dispositions, les départements et les régions pourront ainsi continuer de :

– **participer au financement** de la compétence GEMAPI dans les conditions rappelées ci-dessus ;

– **adhérer à un syndicat mixte ouvert** auquel les EPCI ont transféré tout ou partie de la compétence GEMAPI, à condition que l'objet de ce dernier inclue au moins une autre mission pour laquelle les départements et les régions peuvent intervenir (par exemple, la lutte contre l'érosion des sols ou contre la pollution des eaux terrestres et maritimes) ;

– **contribuer à la maîtrise d'ouvrage d'opérations mixtes**, c'est-à-dire relevant à la fois de la compétence GEMAPI et d'une compétence partagée en matière de gestion de l'eau ;

– **conclure une convention pour prestation de service** comme le permet l'article L. 5111-1 selon lequel « *des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes.* »

Comme le souligne l'AdCF, « **le cadre réglementaire national apparaît donc suffisamment solide et explicite. Il ne préjuge toutefois pas des décisions qui seront prises par les conseils régionaux et départementaux concernant leurs politiques d'accompagnement des maîtres d'ouvrage [...]. Un désengagement**

apparaîtrait cependant préjudiciable à l'ensemble de la politique conduite en matière de grand cycle de l'eau. »⁽¹⁾

B. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article propose de permettre aux départements de demeurer compétents en matière de GEMAPI, au-delà de la période transitoire, à la condition qu'ils exercent d'ores et déjà cette compétence (**alinéas 4 et 6**).

L'objectif est de préserver l'expertise développée par certains départements (comme ceux de la Vendée ou des Charentes maritimes) ainsi que les conditions de financement, conditionnant la réalisation des investissements nécessaires. Une dizaine de départements seraient concernés.

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a toutefois souhaité préciser qu'un département qui souhaitera continuer d'exercer les missions relevant de la compétence GEMAPI après le 1^{er} janvier 2020 devra conclure une convention avec les EPCI situés sur son territoire. Cette convention permettra de préciser la répartition des missions entre le département et les EPCI, leur financement et les mesures prises pour assurer la coordination de leurs actions.

II. DES PRÉCISIONS NÉCESSAIRES SUR LA RESPONSABILITÉ DES EPCI

A. UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

La question de la responsabilité des acteurs publics se pose principalement en matière de prévention des inondations, qui emporte le plus de risques pour les biens et les personnes.

1. La responsabilité limitée des gestionnaires d'ouvrages

La responsabilité des gestionnaires d'ouvrages de protection contre les risques d'inondation est engagée au titre de l'efficacité de ces ouvrages au regard d'un niveau de protection, défini en fonction des caractéristiques du territoire et sa densité d'occupation. Ces derniers doivent donc respecter une obligation de moyens.

Cette limitation de leur responsabilité, qui constitue une avancée notable issue de la loi « Grenelle II »⁽²⁾ et complétée par la loi MAPTAM⁽³⁾, est codifiée à l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement dans les termes suivants : « *la*

(1) « GEMAPI : le soutien financier des régions et départements sera possible (et nécessaire) après 2020 », AdCF, 23/06/2017.

(2) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(3) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires. »

Par conséquent, les collectivités compétentes en matière de GEMAPI sont responsables au regard de l'entretien de ces ouvrages ainsi que de toutes les prescriptions fixées dans l'acte d'autorisation pris par le préfet. À titre d'exemple, un gestionnaire de digues ne pourra pas être tenu responsable de sa rupture sous l'effet d'une crue « centennale » si celle-ci a été conçue pour résister à une plus faible crue.

Toutefois, ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (dit décret « digues »).

Selon l'article R. 562-14 qui en découle, le bénéfice de cette limitation de responsabilité au titre d'une « digue à raison des dommages qu'elle n'a pu prévenir (...)) est subordonné à l'inclusion de celle-ci à un système d'endiguement autorisé ».

Cette restriction emporte **deux conséquences importantes pour les EPCI gestionnaires.**

En premier lieu, l'EPCI « aura tout intérêt à anticiper le plus tôt possible ses décisions en matière de prévention des inondations »⁽¹⁾, à savoir, soit décider de déclasser l'ancienne digue⁽²⁾, soit déposer une demande d'autorisation du système d'endiguement. Il devra alors définir les performances qu'il lui assigne ainsi que les zones protégées correspondantes. Il devra également indiquer les risques de débordement pour les hauteurs d'eaux les plus élevées.

Toutefois, les représentants d'élus se sont interrogés, lors de leur audition, sur la capacité des EPCI à définir le bon niveau de protection, qui nécessite une expertise approfondie des risques à couvrir. En effet, la détermination du niveau de protection relève de l'autorité compétente bénéficiaire de l'autorisation délivrée par le préfet (R. 562-13) et sa responsabilité peut être engagée si ce niveau est insuffisant pour assurer la protection des biens et des personnes.

(1) Note du 13 avril 2016 (NOR DEVP1605344N) relative à la gestion des systèmes d'endiguement, faisant suite à la publication du décret « digue ».

(2) Dans ce dernier cas, l'ouvrage n'est pas mis à la disposition de l'autorité compétente et reste de la responsabilité de son propriétaire initial. En tout état de cause, à compter du 1^{er} janvier 2021 ou du 1^{er} janvier 2023 selon sa nature, une ancienne digue pour laquelle il sera constaté qu'elle n'est pas intégrée dans un système d'endiguement perdra automatiquement son caractère de digue et devra être neutralisée (une digue « orpheline » pouvant être plus dangereuse qu'utile).

Ce risque pourrait toutefois être limité par la réalisation de diagnostics précis, avec le concours financier des agences de l'eau. À titre d'exemple, selon les informations transmises à votre rapporteure :

– l'agence de l'eau Seine-Normandie a financé 23 études de gouvernance pour un montant moyen de 90 000 euros par étude ;

– l'agence de l'eau Loire-Bretagne accompagne la structuration de la maîtrise d'ouvrage et l'organisation de l'exercice de la compétence GEMAPI, pour un montant de plus de 1 700 000 euros depuis 2013.

En cas de défaillance du gestionnaire, il sera de la responsabilité du préfet d'exercer ses prérogatives de police (R. 214-127).

Par ailleurs, les représentants d'élus ont également souligné que la responsabilité du gestionnaire peut être engagée au titre d'un délai excessif à faire réaliser ces diagnostics, puis à réaliser les travaux nécessaires. Or, l'état souvent dégradé des ouvrages de protection peut justifier des inquiétudes quant à la capacité des EPCI à réaliser dans des délais contraints des investissements très lourds en termes techniques et financiers.

En second lieu, la limitation de la responsabilité des EPCI prévue à l'article L. 562-8-1 ne trouvera pas à s'appliquer entre la mise à disposition des ouvrages aux EPCI par convention et l'autorisation du système d'endiguement par le préfet (si celle-ci n'a pas été sollicitée par le précédent gestionnaire), puisqu'elle est conditionnée par cette dernière.

Ce dernier point est problématique en ce qu'il pourrait être source de contentieux sur la répartition des responsabilités entre l'ancien gestionnaire et l'EPCI dans la période suivant la mise à disposition des ouvrages.

Il conviendrait ainsi d'encourager le gestionnaire historique des digues « *bien qu'il ne possède pas la qualité d'autorité compétente pour la prévention des inondations* » de se saisir de sa faculté, jusqu'à la fin de la période transitoire, « *[d'] anticiper les règles prévues pour les systèmes d'endiguement* » ⁽¹⁾.

2. La responsabilité du maire au titre de ses pouvoirs de police générale

Le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI ne remet pas en cause les pouvoirs de police générale du maire, définis à l'article L. 2212-2 du CGCT, qui comprennent notamment « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que [...] les inondations, les ruptures de digues [...], de pourvoir d'urgence à toutes les*

(1) Note du 13 avril 2016 (NOR DEVP1605344N).

mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Il ne remet pas non plus en cause l'exercice par le maire de polices spéciales (en particulier, la police de la conservation des cours d'eau non domaniaux, exercée sous l'autorité du préfet) ainsi que ses compétences locales en matière d'urbanisme et la responsabilité qui y est attachée.

Dans ce cadre, le maire est donc tenu de :

- prendre en compte les risques existants dans les documents d'urbanisme et dans la délivrance des autorisations d'urbanisme ;
- informer préventivement les administrés sur ces risques ;
- assurer une mission de surveillance et d'alerte ;
- intervenir en cas de carence des propriétaires pour assurer le libre écoulement des eaux ;
- organiser les secours en cas d'inondation.

Comme précisé par l'instruction du Gouvernement du 21 octobre 2015 ⁽¹⁾, « *la création et l'attribution de la compétence GEMAPI aux communes n'alourdit donc pas leur responsabilité en la matière* », sans pour autant l'atténuer.

Selon le Gouvernement, elle devrait toutefois permettre au maire de mieux exercer ses responsabilités en situation de crise. En effet, le gestionnaire du système d'endiguement a aussi pour mission d'informer le maire et la préfecture sur les performances de ce dernier et sur les venues d'eau qui pourraient se produire en cas de crues ou de tempête dépassant ses capacités de protection. Ainsi, pour l'organisation des secours dont il a la charge, le maire bénéficiera d'un interlocuteur unique au travers de l'EPCI, lui permettant de mieux exercer ses fonctions et d'anticiper les situations pouvant mettre en danger la population.

3. La responsabilité de l'État dans le cadre de sa mission de contrôle

Par ailleurs, l'État, au travers de son représentant, peut également voir sa responsabilité engagée au titre de l'instruction des demandes d'autorisation des systèmes d'endiguement, du recours à ses pouvoirs de police générale, notamment en cas de défaillance de l'autorité de police communale, et de ses pouvoirs de police de l'eau.

(1) *Instruction du Gouvernement du 21 octobre 2015 (NOR DEVL1505433J) relative à l'attribution de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.*

4. La responsabilité des propriétaires riverains de cours d'eau

L'exercice de la compétence GEMAPI ne remet pas en cause les droits et devoirs des propriétaires privés⁽¹⁾. Ainsi, le propriétaire riverain est toujours responsable de l'entretien du cours d'eau (notamment pour garantir le libre écoulement des eaux) et de la préservation des milieux aquatiques situés sur ses terrains au titre du code de l'environnement en contrepartie du droit d'usage de l'eau et du droit de pêche. De même, il demeure responsable de la gestion de ses eaux de ruissellement au titre du code civil.

La collectivité n'a vocation à intervenir qu'en cas de défaillance de part ou d'opérations d'intérêt général ou d'urgence. Dans ce cas, elle doit engager une procédure de déclaration d'intérêt général (DIG), telle que prévue à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, dans les conditions fixées aux articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime.

B. LA RÉFORME PROPOSÉE

Les alinéas 7 et 8 du présent article ont pour objet de limiter plus fortement la responsabilité des EPCI en prévoyant que celle-ci *« peut être engagée, jusqu'au 31 décembre 2019, uniquement en ce qui concerne l'organisation de la compétence à la suite de son transfert au 1^{er} janvier 2018. »*

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, cette disposition doit permettre *« à chaque territoire de préparer au mieux le transfert de GEMAPI compte tenu de la complexité des organisations à imaginer. »*

Toutefois, si la volonté ainsi exprimée d'accorder le temps nécessaire aux EPCI pour l'organisation du transfert de cette compétence est légitime au regard de ses enjeux pour les territoires et leurs habitants, il ne semble pas qu'une telle disposition puisse être opposable au juge en cas de sinistre. Il convient donc d'en préciser la rédaction de manière à mieux répondre aux inquiétudes exprimées par les élus en la matière.

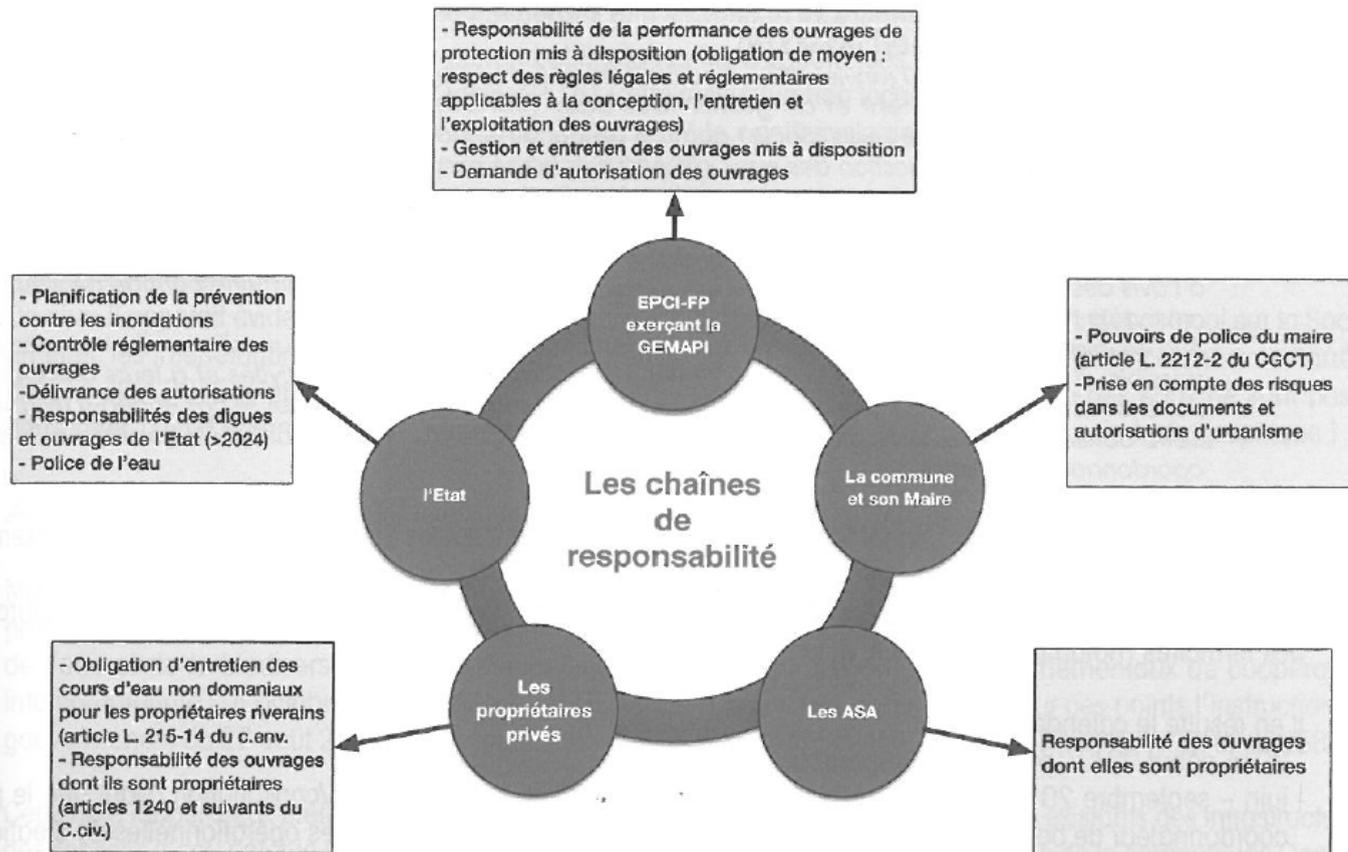
À l'initiative de la rapporteure, **la Commission a souhaité préciser le régime de responsabilité qui s'appliquera aux EPCI** au titre des ouvrages de prévention des inondations dont ils deviendront gestionnaires à la suite de la réforme.

En effet, comme précédemment rappelé, certains de ces ouvrages nécessiteront la réalisation d'importants investissements que les EPCI ne pourront réaliser qu'à la suite d'études techniques préalables permettant, dans un premier temps, d'apprécier le niveau de risque à couvrir et, dans un second temps, de déposer auprès du préfet une demande d'autorisation d'un système d'endiguement.

(1) Ces derniers peuvent s'organiser, à ce titre, au sein d'associations syndicales libres (ASL) ou d'associations syndicales autorisées par le préfet (ASA).

Par conséquent, de manière à adapter leur régime de responsabilité à cette phase transitoire, cet amendement propose d'étendre aux EPCI concernés le régime de responsabilité limitée prévu à l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement sous deux conditions :

- qu'ils exploitent et entretiennent les ouvrages dans les règles de l'art ;
- qu'ils les soumettent à une autorisation administrative avant le 1er janvier 2022.



Source : Mettre en œuvre la GEMAPI, Joël Graindorge et Éric Landot, Territoriales Éditions, AdCF, avril 2017.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL22 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à abroger entièrement l'obligation de transfert de la compétence GEMAPI. Nous demeurons opposés à la loi NOTRe et aux transferts de compétence automatiques, qui visent à notre sens à mettre en concurrence les territoires. De plus, le transfert obligatoire de la compétence GEMAPI renforce l'illisibilité territoriale, en imposant une organisation arbitraire.

C'est la libre administration des collectivités territoriales, sous la supervision de l'État stratège, qui doit permettre la répartition des compétences la plus pertinente, en fonction des territoires.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Il ne s'agit pas ici, je l'ai dit, de revenir sur les transferts de compétences organisés par la loi MAPTAM, mais d'accompagner les collectivités, qui seront gagnantes. Il n'y a pas de mise en concurrence, bien au contraire : c'est une coopération qui doit s'engager ; or elle ne sera possible que si les collectivités territoriales peuvent s'organiser comme elles le souhaitent.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL51 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'intervention des départements est légitime dans certains territoires, où leur action est forte et structurante, et où ils ont parfois développé une réelle expertise technique et mobilisé des fonds importants. C'est notamment le cas de la Charente-Maritime et de la Vendée. Il nous paraît toutefois nécessaire de conditionner cette possibilité d'exercer des missions relevant de la compétence GEMAPI à la conclusion d'une convention avec les EPCI. Celle-ci répartira les missions entre les différents acteurs et précisera les financements apportés ainsi que les modalités de coopération.

M. Schellenberger a déposé un amendement similaire. J'espère qu'il s'estimera ainsi satisfait.

Mme Catherine Kamowski. Le groupe La République en Marche est tout à fait favorable à cet amendement, qui permet aux départements de continuer à participer à l'exercice de cette compétence, et de soutenir les EPCI grâce aux compétences techniques acquises au fil des ans.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CL4 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement, que je dépose avec Frédéric Reiss, vise à permettre aux régions d'ores et déjà engagées dans des missions relevant de la compétence GEMAPI de continuer à intervenir après 2020, à l'instar de ce que nous avons voté pour les départements. Une clarification est nécessaire. C'est une question d'efficacité. Ainsi, en Alsace, la région est propriétaire et gestionnaire d'ouvrages hydrauliques structurants, notamment les digues et barrages en amont de Strasbourg.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. En l'occurrence, départements et régions jouent des rôles différents.

Je précise que les régions pourront, si elles le souhaitent, continuer de financer les grands équipements structurants. Mais l'Association des régions de France (ARF) nous a indiqué ne pas se sentir très concernée. Un transfert de propriété des ouvrages appartenant aux régions sera toujours possible, et des conventions pourront être signées. Les régions pourront participer au financement par le biais des contrats de plan État-région (CPER) ou des fonds européens.

Les régions exercent de surcroît des missions complémentaires, comme l'animation de la politique de l'eau – la région Bretagne a adhéré à ce titre à un syndicat mixte ouvert. Elles pourront dans ce cas apporter des financements qui s'inscriront dans une politique de l'eau plus vaste.

Mme Catherine Kamowski. Nous attendons que soit dressé un état des lieux de l'exercice de la compétence GEMAPI par les régions. De plus, il ne nous semble pas souhaitable que les régions continuent d'exercer cette compétence au-delà de la période transitoire, car cela irait à l'encontre de la clarification souhaitée par le législateur ; les régions continueront de plus à intervenir dans la politique de l'eau. Nous voterons donc contre cet amendement.

M. Patrick Hetzel. Si l'ARF n'a pas émis de demande particulière, c'est que certains territoires seulement sont concernés. Mais le problème est réel, notamment pour tout le territoire rhénan. Il est nécessaire, avant 2020, soit d'adopter la solution que nous proposons, soit d'agir de façon *ad hoc*. Mon rôle de représentant de la Nation est de vous alerter : vous ne traitez pas cette question, qui reste ouverte.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie ensuite de l'amendement CL14 de M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Cet amendement vise à garantir la coopération des collectivités territoriales. Il est satisfait par l'amendement CL51.

L'amendement est retiré.

Puis la Commission est saisie de l'amendement CL53 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Actuellement, le régime qui s'applique, en l'absence d'autorisation d'un système d'endiguement, est celui de la responsabilité des personnes publiques maîtres d'ouvrage. Ce régime varie selon la qualité de la victime : si celle-ci participe à la réalisation de l'ouvrage, il s'agit d'un régime de responsabilité pour faute ; si la victime est un usager de l'ouvrage – selon la jurisprudence, toutes les personnes se trouvant dans la zone de protection théorique de l'ouvrage peuvent être qualifiées d'usager – alors la responsabilité de la personne publique est engagée pour « défaut d'entretien normal » de l'ouvrage.

Pour éviter que la responsabilité des gestionnaires ne soit engagée en cas de sous-dimensionnement des ouvrages, le code de l'environnement prévoit toutefois, depuis la loi Grenelle 2, d'une part, que le gestionnaire d'ouvrage choisit le niveau de protection, c'est-à-dire concrètement la hauteur de la digue qu'il souhaite offrir à sa population, ce niveau étant mentionné dans le dossier de demande d'autorisation d'un système d'endiguement, et d'autre part que sa responsabilité est limitée à l'obligation de moyens qu'il devra avoir respectée pour atteindre ce niveau de protection.

Dans le cas qui nous occupe, c'est-à-dire celui du transfert aux EPCI, ces derniers deviendront gestionnaires d'ouvrages dont la remise aux normes rendra parfois nécessaires des investissements lourds ; ils pourront aussi décider de ne pas conserver certains ouvrages inefficaces, voire dangereux.

Il faut donc prévoir un temps de préparation et d'étude suffisant pour que les EPCI puissent déterminer le niveau de protection adapté à leur territoire et les moyens de l'atteindre, sans les exposer à une responsabilité excessive en raison d'une situation dont ils héritent.

Le dispositif proposé par la proposition de loi avait le mérite de poser le problème, sans y répondre totalement ; je vous propose plutôt de choisir un régime de responsabilité limitée, à la condition que les EPCI entretiennent leurs ouvrages dans les règles de l'art.

Les EPCI devront prendre toutes les dispositions nécessaires pour déposer une demande d'autorisation de leurs ouvrages avant le 1^{er} janvier 2022 ; ils auront ainsi quatre ans pour dresser un état des lieux et déposer cette demande, et seront couverts par ce régime plus favorable jusqu'à l'obtention de l'autorisation de leur système d'endiguement.

Certains d'entre vous ont déposé des amendements proposant des solutions alternatives ; j'espère que cette proposition permettra de les satisfaire.

M. Rémy Rebeyrotte. Cette question est absolument centrale : vous y répondez, et je vous en remercie. Il faudra le faire savoir à tous les élus, car ces dispositions ne figuraient pas dans la proposition de loi initiale. Des retards importants sont parfois pris dans des travaux : l'idée d'être responsable d'un ouvrage sans pouvoir agir inquiète.

Il y a là des leçons à tirer : quand on modifie le territoire des intercommunalités tout en accroissant leurs compétences, il faut être très prudent avant de leur demander d'exercer trop vite des compétences aussi complexes. Il faut mieux estimer, avant le transfert d'une compétence, ce qu'elle recouvre réellement, surtout lorsque l'on crée une taxe en complément ; il faut aussi veiller à prévoir des délais de transfert suffisamment longs.

M. Olivier Dussopt. Je soutiens moi aussi l'amendement de la rapporteure, qui répond à une grande partie des problèmes de responsabilité que j'évoquais. Les transferts de compétence, et donc de patrimoine, des communes vers les EPCI ont été organisés sans étude préalable. L'État a aussi transféré la responsabilité de l'entretien de certains ouvrages – responsabilité qu'il n'assumait plus, ou qu'il assumait mal, faute de moyens, de diligence, de temps. En l'état actuel du droit, des maires ou des présidents d'EPCI risquaient de voir leur responsabilité engagée alors qu'ils n'étaient pas en réalité responsables du mauvais état des ouvrages. L'adaptation que vous proposez me paraît donc répondre à nos préoccupations.

M. Raphaël Schellenberger. Votre amendement satisfait l'un de ceux que j'ai déposés sur cette question, en organisant mieux la responsabilité des ouvrages existants, mais pas l'autre. En effet, il reste à traiter la question de l'absence d'ouvrage et des difficultés qu'il peut y avoir à créer un ouvrage, dans un laps de temps réduit.

Il faut aussi poser la question des ouvrages difficiles à intégrer dans le système d'endiguement. Ainsi, des ouvrages appartenant à Voies navigables de France, à la SNCF, à une société concessionnaire d'autoroutes... peuvent servir de protection contre les inondations, mais les propriétaires sont parfois réticents à reconnaître ce rôle. Cela peut conduire à des absurdités – la construction, par exemple, d'une digue à côté de quelque chose qui s'apparente à une digue, à un coût souvent conséquent, et avec des difficultés techniques majeures, car il n'est pas simple de construire une digue à côté d'une autoroute.

Cette question doit être tranchée, sans quoi nous risquons de multiplier ces aberrations techniques, qui pourraient être évitées si les propriétaires reconnaissaient le possible rôle de leurs ouvrages en matière de protection des inondations et acceptaient, le cas échéant, de signer une convention d'entretien.

Mme Catherine Kamowski. Au nom du groupe La République en Marche, j'insiste à nouveau sur l'importance de la souplesse. L'adaptation du régime de responsabilité nous semble tout à fait pertinente.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL54 rectifié de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement reprend une proposition de M. Sylvain Waserman, que je remercie.

Il s'agit de permettre à un EPCI qui n'aurait pas encore la compétence GEMAPI de délibérer sur sa délégation ou son transfert à un syndicat mixte, à condition qu'il exerce bien la compétence à la date de cet événement. C'est un élément de souplesse supplémentaire qui nous a été demandé à plusieurs reprises au cours des auditions.

M. Jean-Noël Barrot. Cet amendement va dans le sens de la subsidiarité, qui constitue l'une des grandes qualités de cette proposition de loi. Il répond au problème soulevé par l'amendement CL43, que j'ai déposé avec d'autres de nos collègues, et qui vise à permettre aux parcs naturels régionaux (PNR) qui exercent déjà cette compétence de pouvoir continuer à l'exercer.

Parmi les cinquante et un parcs, plusieurs disposent déjà de cette compétence ou souhaitent l'exercer : les parcs Livradois-Forez, Périgord-limousin, du Haut-Jura, de Brière, de la Haute Vallée de Chevreuse, du Gâtinais français, des Marais du Cotentin et du Bessin, du Marais poitevin, du Morvan et du Verdon.

Souvent, la charte de ces parcs leur assigne des objectifs qui relèvent du domaine de la GEMAPI ; souvent aussi, ils sont à l'échelle adéquate pour gérer cette compétence. Or des craintes se sont exprimées pour l'avenir.

Notre amendement visait à étendre aux PNR l'exemption dont bénéficient les associations syndicales de propriétaires. La délégation proposée par la rapporteure paraît tout à fait judicieuse. Si l'amendement CL54 rectifié est adopté, nous retirerons le CL43.

Mme Catherine Kamowski. Nous sommes favorables à l'amendement de la rapporteure. S'il est adopté, nous retirerons également notre amendement CL37 qui sera discuté ultérieurement.

M. Patrick Hetzel. En l'occurrence, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France a fait cette demande à plusieurs reprises. Votre proposition permet de résoudre un vrai problème.

M. Raphaël Schellenberger. Je ne suis pas sûr de bien comprendre l'intérêt de l'amendement CL54 rectifié, même si j'en approuve le principe. Il sécurise *a posteriori* des décisions déjà prises par les EPCI avant l'adoption de ce texte. Combien de décisions sont concernées ? Y avait-il vraiment un risque ?

Nous sortons ici du débat sur la compétence GEMAPI, j'en ai bien conscience.

Mme la rapporteure. Il faut prendre en considération non seulement les décisions prises avant le 1^{er} janvier 2018, mais aussi toute la période transitoire, jusqu'en 2020. Nous demanderons au Gouvernement de nous dire combien de décisions sont concernées. Mais il s'agit bien de sécuriser et de rassurer.

La Commission adopte l'amendement.

L'amendement CL43 est retiré.

Mme la rapporteure. S'agissant des PNR, le système n'est pas sécurisé par l'amendement CL54 rectifié, mais il le sera par la suite parce que le PNR est un syndicat mixte : comme tel, il pourra se voir déléguer ou transférer la compétence par l'EPCI. Les PNR pourront donc continuer d'exercer la compétence GEMAPI.

La Commission adopte l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CL3 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Il s'agit d'un amendement de repli, qui vise à sécuriser l'intervention des régions dans l'exercice de la compétence GEMAPI, en laissant de côté la question du transfert.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. C'est une question légitime. Je l'ai dit, il y aura un transfert et les syndicats mixtes ouverts permettront aux régions de continuer à intervenir : il ne s'agit pas du tout de les écarter. Mais la compétence GEMAPI revient aux EPCI, et c'est à eux qu'il revient de l'organiser.

Mme Catherine Kamowski. Les régions ne sont pas écartées du domaine de la GEMAPI. Mais nous souhaitons une clarification des compétences. Nous voterons donc contre cet amendement.

M. Jean-Luc Warsmann. Je repose certaines des questions déjà posées : les régions pourront-elles continuer de financer un établissement public territorial de bassin (EPTB) ? Pourront-elles participer, sans transfert de compétence, à un tel établissement public ?

M. Patrick Hetzel. Les régions ont perdu la clause de compétence générale, et il n'est pas question de revenir sur ce point. Mais il est nécessaire d'assurer la sécurité juridique de leurs interventions. C'est le but de l'amendement que j'ai déposé avec Frédéric Reiss. Les régions pourront-elles, en effet, adhérer à des EPTB, qu'il y ait ou non transfert de compétences ? C'est une question essentielle, et qui n'est pas tranchée, car il existe différentes interprétations de la loi par les services de l'État. Le doute demeure.

Mme la rapporteure. Monsieur Warsmann, les régions pourront participer à des missions complémentaires de la GEMAPI, dans le cadre de l'animation de la politique de l'eau ; elles pourront adhérer à un syndicat mixte ouvert, qui sera maître d'ouvrage ; elles pourront apporter des financements par le biais des contrats de plan État-région et des fonds européens.

Monsieur Hetzel, l'interprétation se fonde sur la parole du législateur. L'EPCI est chef de file ; un syndicat mixte ouvert peut être créé, et la région peut

participer à sa gouvernance et au financement. Un amendement proposera par la suite d'ouvrir la possibilité pour un syndicat mixte ouvert d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert.

La souplesse est donc très grande, et la sécurité juridique me paraît assurée.

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} bis (nouveau)

(art. L. 211-7 du code de l'environnement)

Adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI

Cet article a été inséré dans la proposition de loi à l'initiative de M. Sylvain Waserman.

Il prévoit qu'un syndicat mixte ouvert, c'est-à-dire un syndicat constitué entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (comme des chambres consulaires) exerçant une ou plusieurs missions relevant de la compétence GEMAPI peut, au titre de ses compétences et avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin, être membre d'un autre syndicat mixte ouvert pour tout ou partie de son territoire.

Cette dérogation au droit commun, qui ne permet pas de telles adhésions, correspond à une extension de celle dont bénéficie la métropole de Lyon pour la compétence GEMAPI, conformément à l'article 17 de l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon. Cet article prévoit en effet que des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), dont la métropole de Lyon est membre, peuvent adhérer à des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Comme le souligne l'auteur de l'amendement, l'objectif poursuivi est de permettre de « régler les situations où cette dérogation est indispensable. Il s'agit d'une possibilité qui laisse la décision au préfet, en dernier ressort et au cas par cas, de valider ou de refuser les adhésions envisagées par les acteurs de terrain. »⁽¹⁾

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL44 de M. Sylvain Waserman, faisant l'objet de deux sous-amendements, CL55 et CL56, tous deux de la rapporteure, et les amendements identiques CLI de M. Patrick Hetzel et CL42 de M. Sylvain Waserman.

(1) Exposé sommaire de l'amendement CL 14 examiné lors de la réunion de commission du 22 novembre 2017.

M. Sylvain Waserman. Cet amendement vise à résoudre des problèmes que connaissent notamment l'Aube et le Bas-Rhin. Les services de l'État estiment qu'il faut créer un seul EPTB sur l'ensemble d'une zone. Ainsi, le syndicat départemental des eaux de l'Aube (SDDEA), qui regroupe plus de 300 communes, devrait pouvoir être membre de cet EPTB. Mais une telle disposition contrevient à la jurisprudence, qui interdit qu'un syndicat mixte ouvert puisse adhérer à un autre syndicat mixte ouvert.

Afin de raisonner à la bonne échelle, et pour que chacun puisse jouer son rôle, nous proposons donc d'ouvrir cette possibilité, mais de la limiter à la compétence GEMAPI, et de donner à l'autorité administrative compétence pour s'assurer que cette adhésion est légitime.

Nous ne souhaitons pas mettre le bazar dans l'organisation institutionnelle. Mais, quand il existe des structures qui fonctionnent, ces syndicats doivent pouvoir, sous le contrôle du préfet, adhérer à l'EPTB et participer à une dynamique collective cohérente.

Mme la rapporteure. Ces sous-amendements précisent la définition du préfet territorialement compétent : il s'agit évidemment du préfet coordonnateur de bassin.

M. Patrick Hetzel. Je vais abonder dans le sens de notre collègue Waserman car le problème se pose effectivement sur le terrain, en Alsace. Un syndicat mixte ouvert ne peut pas adhérer à un autre syndicat mixte ouvert, selon la jurisprudence actuelle du Conseil d'État qui visait à éviter les empilements de structures.

Cette volonté, tout à fait légitime, se heurte à des difficultés sur le terrain, et le législateur a d'ailleurs considéré qu'il pouvait y avoir une exception puisqu'il existe une dérogation lyonnaise. L'existence d'un problème ayant été reconnue à Lyon par le législateur, nous ne voyons pas pourquoi il n'en serait pas de même pour d'autres territoires où se pose exactement le même problème, et c'est la raison d'être de cet amendement. S'il n'était pas adopté, cela reviendrait à admettre une inégalité de traitement de situations pourtant rigoureusement identiques à l'exception de leur localisation sur le territoire.

M. Sylvain Waserman. Les amendements CL44 et CL42 sont liés, le second étant plus générique que le premier. L'amendement CL44 permet d'avoir le contrôle du préfet et de trancher au cas par cas. Nous faisons tout à fait confiance à l'intelligence locale des services déconcentrés de l'État et du préfet pour trancher les situations. C'est un peu une solution de repli qui permet de rassurer les services de l'État qui pourraient craindre un désordre dans l'organisation territoriale. Si tout le monde s'accorde sur l'amendement CL44, il n'y a pas lieu de présenter le CL42.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. C'est le principe de la discussion commune.

Mme la rapporteure. Je suis favorable à l'amendement CL44 sous-amendé.

Mme Catherine Kamowski. Même si je peux comprendre la position de nos collègues, je considère que ces amendements visent à déroger aux dispositions actuelles d'un article du code général des collectivités territoriales, qui ont été revalidées, en quelque sorte, par une décision du Conseil d'État. L'adoption de ces amendements fragiliserait l'ensemble du texte et donnerait des arguments à qui aurait très envie de le remettre en question.

En outre, il a toujours été considéré qu'il n'était pas souhaitable de permettre à un syndicat mixte ouvert d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert. À ce moment-là, l'un des deux peut se dissoudre et se confondre dans l'autre pour éviter la complexification institutionnelle. Les dispositions législatives actuelles offrent déjà suffisamment de souplesse aux acteurs afin de leur permettre de s'adapter concrètement aux besoins du territoire. Une exception ne fait pas la règle, et multiplier les exceptions reviendrait à transformer la règle. Notre groupe votera contre ces amendements.

M. Raphaël Schellenberger. Je suis un peu surpris de ce que je viens d'entendre. En revanche, l'argumentation de M. Hetzel m'a particulièrement convaincu : on ne peut qu'être favorable à ce que l'exception lyonnaise fasse exemple. Au cours des différents débats qui ont animé notre assemblée durant ces derniers jours, nous avons bien compris que Lyon était en avance en matière de décentralisation.

Mme Catherine Kamowski. Moi je suis grenobloise ! (*Sourires*).

M. Raphaël Schellenberger. La situation de Lyon paraissait tellement exemplaire qu'elle pouvait faire loi. Plus sérieusement, ces amendements vont dans le sens de la logique de la loi GEMAPI. Les EPCI sont compétents parce qu'il faut un responsable mais ils n'ont pas forcément la bonne taille parce que l'échelle d'intervention est le bassin. On crée alors un établissement public de bassin, l'EPAGE. Le problème est que ce bassin va souvent dans des flux hydrauliques plus importants qui sont gérés par l'EPTB. Nous essayons d'organiser une logique entre les bassins versants et les bassins hydrographiques.

Rejeter ces amendements revient à faire de l'EPAGE un syndicat mixte nécessairement fermé. Si nous pensons que le département doit avoir un rôle à jouer et qu'il peut être membre des EPAGE ou d'autres collectivités, il faut un syndicat mixte ouvert. La logique de la GEMAPI, combinée à celle du présent texte qui tend à élargir la compétence au département, se traduit concrètement dans le fait qu'un syndicat mixte ouvert peut être membre d'un autre syndicat mixte ouvert, en matière de compétences GEMAPI.

Soulignons que les dispositions prévues par l'amendement pour le syndicat mixte en question valent « pour tout ou partie de son territoire ». Vue de la

GEMAPI, l'EPAGE n'a pas forcément un territoire aussi cohérent d'un point de vue hydrographique que l'EPTB. On peut imaginer un EPTB dans lequel seulement une partie de l'EPAGE est concernée.

Prenons un exemple géographique : l'Alsace. L'eau coulant du sud au nord, un bassin hydrographique pourrait correspondre à un EPTB allant jusqu'à Strasbourg. À partir de Strasbourg, où c'est un peu différent, on peut imaginer un second EPTB. Le problème est que, en faisant ainsi, on couvre deux départements qui, historiquement, sont organisés de façon différente. Dans le Haut-Rhin, le système d'EPAGE correspond à des bassins versants. Dans le Bas-Rhin, le système d'EPAGE correspond plutôt au département, en débordant sur d'autres départements comme la Moselle où il existe le Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA). Cette organisation correspond à une réalité très concrète du territoire.

Cet amendement est intéressant sur ces deux points : juridiquement, il est cohérent avec la logique de la GEMAPI ; il permet de subdiviser en fonction de réalités territoriales.

M. Sylvain Wasserman. Dans l'exemple de l'Alsace, le SDEA gère une partie de l'eau et l'Eurométropole gère l'autre, l'idée étant que tout le monde soit dans le même ETPB. Imaginons que nous refusions ces amendements. Un ETPB gèrera une partie de l'eau, l'autre partie étant gérée en dehors. Le SDEA deviendra peut-être un ETPB et on recréera une autre structure.

De quoi a-t-on peur ? Je peux comprendre que l'on ne puisse pas faire complètement confiance aux collectivités pour qu'elles s'organisent. Je suis sensible à la crainte du grand bazar, je le répète. Mais l'amendement prévoit une autorisation expresse du préfet. On peut penser que nos collectivités, placées sous le regard du préfet, feront preuve d'intelligence territoriale et construiront ensemble les meilleures solutions. Si je renonce bien volontiers à l'amendement CL42, qui est trop général, je pense qu'il est vraiment important d'adopter l'amendement CL44.

Mme Catherine Kamowski. Je me suis arrêtée un peu trop tôt lors de ma précédente intervention : nous sommes contre les amendements en tant que tels mais nous voterons pour l'amendement CL44 sous-amendé.

M. Patrick Hetzel. Cette précision est importante mais je souhaitais revenir sur un point : on peut avoir un débat de fond mais, en commission des Lois, on ne peut pas retenir comme argument le fait qu'il y ait une décision du Conseil d'État ! En tant que législateurs, nous pouvons prendre des décisions, faire évoluer la loi. Le Conseil d'État devra alors s'adapter à nos décisions. Nous ne devons pas nous laisser corseter par des décisions du Conseil d'État.

La Commission adopte successivement les sous-amendements CL55 et CL56.

Puis elle **adopte** l'amendement CL44 **sous-amendé**.

En conséquence, les amendements CL1 et CL42 **tombent**.

Après l'article 1^{er} bis

La Commission examine l'amendement CL40 de M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. Il s'agit de réintroduire la possibilité de délégation – qui est prévue à l'article 3, en plus du transfert. Il s'agit aussi de préciser que la délégation est possible dans des établissements publics territoriaux de bassin ou des EPAGE labellisés, en tenant compte des difficultés que certains établissements rencontreront pour obtenir le label d'ici au 1^{er} janvier 2018.

Mme la rapporteure. Il me semble que votre amendement sera satisfait par un amendement à l'article 3, qui laisse la possibilité de déléguer la compétence à un syndicat mixte et non plus seulement de la transférer. Je demande donc le retrait de cet amendement.

M. Olivier Dussopt. Cet amendement, que j'avais initialement déposé après l'article 3, a été déplacé. Je le retire bien volontiers.

L'amendement est retiré.

La Commission examine, en présentation commune, les amendements CL13 et CL2 de M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Je vais maintenir ces amendements, bien qu'ils soient en partie satisfaits par l'adoption de l'amendement sur la responsabilité de la rapporteure. La formulation de mes amendements est plus large que celle qui a été retenue par notre Commission. Je les maintiens et je vais les retravailler d'ici à la séance publique pour qu'ils soient plus en adéquation avec votre rédaction et qu'ils posent notamment la question des ouvrages des entreprises publiques.

Mme la rapporteure. Comme je l'ai indiqué, c'est bien le droit en vigueur qui s'applique. Par conséquent, il n'y a pas besoin de l'inscrire dans le texte, d'autant que cela ne répond pas à la demande des EPCI. Cela étant dit, je vous remercie pour tout le travail que vous avez effectué sur ces amendements qui visent, comme les nôtres, à plus de souplesse. Nous en avons tenu compte au maximum. Si vous ne souhaitez pas les retirer, j'émettrai un avis défavorable.

M. Raphaël Schellenberger. Je vais retirer l'amendement CL13 mais pas l'amendement CL12.

Mme Catherine Kamowski. Nous sommes favorables à l'amendement CL13 mais pas à l'amendement CL12.

M. Raphaël Schellenberger. Il y a quelque chose que je ne comprends pas dans la logique du groupe la République en Marche. L'amendement CL13 propose une rédaction plus large que celle que nous avons retenue, à l'initiative de la rapporteure, en matière de redéfinition de la responsabilité des collectivités, maître d'ouvrage.

L'amendement CL12 pose plus précisément la question des ouvrages qui ne sont pas détenus par lesdites collectivités. Vous semblez disposés à élargir la définition de la responsabilité, contrairement à la rapporteure, mais il me semble que la vraie question est celle des ouvrages non détenus par les collectivités.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Vous pourrez en discuter entre vous, d'ici à la séance. Pour ma part, j'ai noté que vous aviez retiré l'amendement CL13 et que l'amendement CL12 faisait l'objet d'un avis défavorable de la rapporteure. Je vous laisse le soin de vous réunir ensuite pour évoquer vos positions respectives et, éventuellement, trouver un terrain d'entente.

L'amendement CL13 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL12.

Puis elle examine les amendements identiques CL2 de M. Patrick Hetzel, CL16 de M. Sylvain Waserman et CL37 de Mme Catherine Kamowski.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement vise aussi à assurer la sécurisation juridique de certaines délibérations. En l'occurrence, en prévision de la prise de compétence obligatoire, certains EPCI à fiscalité propre ont décidé de modifier leur statut pour y faire figurer la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018. Ne souhaitant pas assumer eux-mêmes ces compétences, eu égard aux moyens humains et techniques requis, certains de ces EPCI à fiscalité propre les ont transférées à un syndicat mixte, et ceci antérieurement au 1^{er} janvier 2018, afin d'éviter toute rupture dans la continuité du service.

Pour sécuriser juridiquement le dispositif, il serait pertinent de faire en sorte qu'en matière de GEMAPI, un EPCI à fiscalité propre soit fondé à délibérer en vue d'adhérer à un syndicat mixte et de lui transférer cette compétence, même s'il n'en dispose pas encore, dès lors qu'il en est titulaire à la date effective d'adhésion.

M. Sylvain Waserman. Compte tenu de la jurisprudence, le risque juridique paraît un peu faible *in fine*, mais il peut être plus important pendant la période de transition. Si une décision était annulée pour un vice de forme, par exemple, la situation serait un peu compliquée à partir du 1^{er} janvier, le temps que les délibérations reprennent. Cet amendement tend à rassurer tout le monde, y compris les collectivités. Il permettrait d'anticiper une douce transition sans prendre le risque de complications en cas de problème.

Mme Catherine Kamowski. Nous souhaitons permettre aux EPCI de délibérer pour transférer la compétence GEMAPI à un syndicat mixte, avant d'être titulaire de cette compétence.

Mme la rapporteure. Je demande le retrait de ces amendements qui sont satisfaits par l'adoption de l'amendement CL54.

Les amendements sont retirés.

Article 2

Rapport relatif à la gestion des fleuves

Résumé du dispositif et effets principaux :

La gestion cohérente des fleuves en matière de GEMAPI est une nécessité pour préserver leurs écosystèmes fragiles et assurer la sécurité des citoyens, alors que de nombreux centres urbains se situent à proximité d'un axe fluvial.

Face à ce constat, le présent article prévoit que le Gouvernement remet un rapport d'évaluation au Parlement, dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, sur **les conséquences pour la gestion des fleuves du transfert de cette compétence aux EPCI au 1^{er} janvier 2018**. Ce rapport devra, en particulier, étudier les évolutions institutionnelles et financières souhaitables.

En ce sens, il doit permettre de préciser l'articulation de l'organisation hydrographique du territoire et de la solidarité amont-aval sur un même bassin avec la répartition administrative des compétences.

Les apports de la Commission :

À l'initiative de la rapporteure, l'objet de ce rapport a été étendu à la gestion des zones côtières et des digues domaniales. Par ailleurs, le Gouvernement devra présenter, à cette occasion, un bilan de la protection du territoire national contre les risques d'inondations fluviales et de submersion marine.

I. UNE GESTION DES FLEUVES REPOSANT SUR UNE LOGIQUE DE BASSIN

1. La prévention du risque d'inondation fluvial

Les fleuves constituent un élément structurant de l'aménagement du territoire comme axe de circulation et de valorisation économique, notamment au travers du tourisme fluvial, mais aussi comme espace récréatif et de promotion de la biodiversité. Ils n'en représentent pas moins des espaces fragiles, nécessitant une expertise fine de leurs besoins et des aménagements spécifiques de prévention des risques d'inondations.

Alors que leur gestion a pu sembler, du fait des progrès réalisés en matière d'endiguement, relever davantage du domaine de la technique que de celui de l'aménagement du territoire, une prise de conscience des risques emportés par cette approche a eu lieu à la suite des inondations de Vaison-la-Romaine en 1992 (41 morts), de l'Aude en 1999 (29 morts), du Gard en 2002 (23 morts) puis des trois crues successives du Var en 2010, 2011 et 2012 (29 morts).

Par conséquent, si les inondations en étaient « réduites à une contrainte à prendre en compte parmi d'autres dans l'établissement des documents d'urbanisme », depuis une vingtaine d'années, « ce mouvement s'est inversé et de nombreuses collectivités territoriales s'attachent à renouveler le rapport que les villes, et plus globalement les territoires, entretiennent avec "leur fleuve". » ⁽¹⁾

Ainsi, l'inondation est le premier risque naturel majeur en Île-de-France du fait de la densité de population et du maillage économique. Un épisode de crue centennale de la Seine et de la Marne concernerait ainsi 435 000 logements, 830 000 habitants, 100 000 entreprises et 750 000 emplois, ainsi que des réseaux structurants (énergie, télécommunication, transport, eau-assainissement) ayant une incidence durable bien au-delà des zones inondées. Selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, le coût des dommages directs d'un tel événement pourrait représenter jusqu'à 30 milliards d'euros.

À titre d'exemple, les inondations dues aux crues d'affluents des bassins moyens de la Seine et de la Loire de mai et juin 2016, ont touché une quinzaine de départements et, plus particulièrement, l'Essonne, le Loir-et-Cher, le Loiret et la Seine-et-Marne ainsi que Paris, les Yvelines, le Cher, et l'Yonne, pour des montants de dommages dépassant un milliard d'euros. Cet événement est le deuxième plus coûteux enregistré depuis la création du régime des catastrophes naturelles (le premier étant la tempête Xynthia) ⁽²⁾.

Dans un contexte d'aggravation à venir de ces phénomènes naturels du fait du réchauffement climatique ce constat concerne de nombreux territoires.

La prévention des inondations au travers d'une gestion adaptée des milieux aquatiques est donc essentielle pour permettre de créer des aires d'expansion des fleuves sur leurs lits mineurs. L'aménagement en ce sens de leurs berges et des affluents situés en amont participent ainsi fortement, et souvent à moindre coût, à la protection des zones aval. En période d'étiage, les zones humides recréées peuvent également contribuer à réalimenter les cours d'eau.

La gestion des fleuves, au travers de l'exercice de la compétence GEMAPI, concilie ces deux actions de prévention en amont et de sécurisation en aval.

(1) Rapport relatif à l'articulation des plans grands fleuves avec les futurs plans de gestion des risques d'inondations.

(2) Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale de l'administration relatif aux inondations de mai et juin 2016 dans les bassins moyens de la Seine et de la Loire, février 2017.

2. Une gouvernance propre à chaque fleuve

Les modèles de gouvernance actuels des fleuves témoignent des coopérations territoriales qui se sont nouées au fil des événements que les territoires ont eu à connaître. Toutefois, ils s'inscrivent tous dans le cadre de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) et des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE), déclinés par les préfets coordinateurs de bassin et mis en œuvre par les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), les syndicats mixtes compétents ou les collectivités compétentes exerçant leur compétence en régie.

En parallèle, des « plans grands fleuves » ont été mis en œuvre progressivement, en s'appuyant notamment sur des contrats de projets interrégionaux État-régions (CPIER), concourant à leur financement.

Deux exemples de plans fleuves réussis

Si de tels plans existent pour la Seine, le Rhône, la Garonne et la Meuse, le plus abouti d'entre eux est le « plan Loire grandeur nature », qui est le premier à avoir été mis en œuvre en 1994. Il repose sur :

- un CPIER signé entre l'État, l'établissement public Loire, l'agence de l'eau Loire-Bretagne et les anciennes régions Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes ;
- un programme opérationnel dédié du Fonds européen de développement régional (FEDER), adopté par la commission européenne.

La quatrième génération de ce plan prévoit ainsi une stratégie d'aménagement jusqu'en 2035, déclinée au travers de quatre orientations stratégiques, soit :

- la réduction des conséquences négatives des inondations sur les territoires (pour un montant de 152 millions d'euros) ;
- le fonctionnement plus naturel des milieux aquatiques (68 millions) ;
- le développement et la valorisation des connaissances sur le bassin (7 millions) ;
- l'intégration du patrimoine naturel et culturel dans le développement durable des territoires (25 millions) ⁽¹⁾.

Cet exemple témoigne de la solidarité territoriale entre les différentes collectivités concernées participant au même EPTB.

(1) La répartition de ces financements est de 110,8 millions d'euros pour l'État (comprenant les financements des agences de l'eau), 62,6 millions d'euros pour les régions et 25 millions pour les autres collectivités (principalement, les communautés de communes). Les fonds du programme opérationnel européen FEDER Loire 2014-2020 apportent quant à eux près de 50 millions d'euros. Au total, ces différents acteurs concourent donc à hauteur de 250 millions d'euros à ces différentes opérations de revalorisation et de sécurisation de la Loire.

De la même façon, le plan Rhône-Saône, élaboré en 2004, constitue un projet partenarial adapté aux enjeux d'aménagement de ce fleuve réunissant notamment le préfet coordonnateur de bassin, le préfet de la région Rhône-Alpes, la compagnie nationale du Rhône, cinq conseils régionaux, etc. Il bénéficie également d'un CPIER et d'un programme européen, au sein desquels les parties prenantes se sont engagées à participer à un financement global de 850 millions d'euros, dont 260 millions d'euros pour la prévention des inondations et 125 millions d'euros pour la gestion des milieux aquatiques.

II. UNE DEMANDE DE RAPPORT SUR LES CONSÉQUENCES DU TRANSFERT DE LA GEMAPI AUX EPCI SUR LA GESTION DES FLEUVES

1. Garantir les structures existantes et assurer la poursuite des financements

Le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI au 1^{er} janvier 2018 ne doit pas conduire à fragiliser les structures de coopération territoriale, technique et financière mises en œuvre au cours des dernières années.

Or, certains EPCI pourraient décider d'exercer seuls cette compétence notamment pour les affluents des fleuves, alors qu'une coordination des actions engagées en amont et en aval est nécessaire pour atténuer efficacement les effets des crues.

De nombreuses circulaires ou instructions ont été adressées aux préfets par le Gouvernement de manière à accompagner la réforme à venir et **encourager le regroupement des EPCI à des échelles cohérentes d'un point de vue hydrographique**. Les SDAGE doivent ainsi permettre d'identifier les bassins, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins qui justifient la création d'EPTB ou d'EPAGE, ou la modification du périmètre des établissements existants.

Ce transfert est également sensible pour les territoires dans lesquels la présence de digues domaniales est importante, comme ceux traversés par la Loire. En effet, la soutenabilité financière de l'entretien de ce type d'ouvrage et de l'expertise nécessaire pour la prévention des risques que pourrait engendrer un fleuve de cette nature, suscitent des inquiétudes sur le désengagement de l'État à compter du 28 janvier 2024 ⁽¹⁾.

Il semble ainsi important qu'un travail d'analyse plus approfondi soit mené sur le rôle de l'État dans l'aménagement des grands fleuves métropolitains. Par conséquent, le présent article prévoit la remise d'un rapport d'évaluation au Parlement, dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, sur **les conséquences pour la gestion des fleuves du transfert de cette compétence aux EPCI au 1^{er} janvier 2018**. Ce rapport devra, en particulier, étudier les évolutions institutionnelles et financières souhaitables.

(1) Dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, conformément à son article 59.

2. Une extension souhaitable de l'objet de ce rapport à la submersion marine

La nécessité de prévenir plus efficacement les risques de submersion marine ⁽¹⁾ devrait être croissante dans les années à venir, compte tenu de la forte attractivité des espaces littoraux et de l'accroissement de la population vivant à proximité des côtes, alors que, dans le même temps, le niveau de la mer et l'intensité des aléas marins devraient augmenter en lien avec le changement climatique ⁽²⁾.

Il convient ainsi d'étendre l'objet du rapport prévu au présent article à cette thématique de manière à assurer que l'exercice de la compétence GEMAPI, telle que prévu par la présente réforme, prenne en compte les enjeux de gouvernance et de financement qui lui sont propres.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL57 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit, une fois n'est pas coutume, de compléter la demande de rapport qui a été faite par l'auteur de la proposition de loi, car deux sujets méritent d'être expertisés.

Premier sujet : les conséquences du transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI sur la gestion des fleuves et des zones côtières. Il ne faudrait pas que ce soit l'occasion pour les EPCI de se désengager de la coopération territoriale sur ces espaces qui nécessitent une expertise particulière, à tout le moins en matière de prévention des inondations.

Deuxième sujet : les digues domaniales qui relèvent de la propriété de l'État jusqu'en février 2024. Il convient que nous disposions d'un bilan de leur état, des coûts que représente leur entretien, et des conséquences du passage d'un gestionnaire unique à de nombreux gestionnaires potentiels.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL38 de Mme Catherine Kamowski.

Mme Catherine Kamowski. Nous souhaitons faire préciser que le rapport d'évaluation du Gouvernement au Parlement doit prendre en compte la question des submersions marines.

(1) La submersion marine correspond à des inondations épisodiques et temporaires de la zone côtière par la mer qui peut prendre la forme : d'un débordement lorsque le niveau de la mer dépasse celui des ouvrages de protection ou au trait de côte ; d'une rupture ou de la destruction d'un élément naturel comme une dune ou d'un ouvrage de protection ; de franchissements par paquets vagues.

(2) Ces risques font l'objet d'un rapport spécifique du CEPRI intitulé « Les collectivités territoriales face aux risques littoraux » de 2016.

Mme la rapporteure. Je demande le retrait de cet amendement car il est satisfait.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CL41 de M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. La responsabilité liée aux digues domaniales, et donc aux ouvrages de protection tout au long du fleuve, est un élément extrêmement anxiogène pour les élus locaux.

J'approuve les compléments apportés au rapport d'évaluation, mais j'ai aussi en tête nos débats de 2013, à l'occasion de l'examen de la loi MAPTAM. Nous avons discuté des digues domaniales, placées sous la responsabilité de l'État. Nous avons débattu des ballasts utilisés par Réseau ferré de France (RFF), qui ont parfois une vocation en termes de protection contre les inondations.

Que les intercommunalités et les communes deviennent responsables de ces ouvrages, même après un rapport d'évaluation, me paraît totalement démesuré par rapport aux moyens dont disposent ces collectivités. En attendant d'avoir le rapport qui, je l'espère, dira à quel point c'est surdimensionné, je propose purement et simplement de laisser la responsabilité des digues domaniales – et donc des rives de fleuve – sous la responsabilité de l'État.

Mme la rapporteure. Je n'ignore pas les difficultés financières que peuvent traverser certaines collectivités et l'inadéquation qui pourrait exister entre le coût potentiel de ce transfert et les moyens dont elles disposent. Une fois que nous aurons obtenu les éléments de précision sur la situation des digues domaniales, nous pourrions apprécier la pertinence de l'échéance du désengagement de l'État. À ce stade, je sollicite le retrait de cet amendement.

M. Olivier Dussopt. Je vais maintenir mon amendement.

Quand on parle des moyens des collectivités – communes, intercommunalité – on renvoie à la taxe optionnelle dite GEMAPI, qui est calculée par rapport au mètre linéaire de rives qui font l'objet de mesures de protection. Imaginez l'ampleur du travail : on parle de fleuves. Ayez aussi en tête que les rives de la plupart des fleuves appartiennent à des établissements tels que la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

Je ne vois pas dans quelles conditions les intercommunalités ou les communes pourraient mettre en place une taxe – additionnelle à des taxes ménages,

foncières et d'habitation – alors que l'on a affaire à des opérateurs publics ou parapublics de type CNR.

La responsabilité juridique est démesurée pour les collectivités ; les moyens sont totalement disproportionnés ; les seules réponses apportées par les dispositions dites GEMAPI concernant les moyens, ne sont pas en adéquation avec la réalité.

M. Raphaël Schellenberger. Pour ma part, je soutiens cet amendement qui pose une question de subsidiarité toute simple. Est-ce que les EPCI doivent gérer des questions aussi vastes que la protection contre la submersion marine, compte tenu des moyens dont ils disposent ? L'État doit au moins faire partie du tour de table.

M. Arnaud Viala. Je soutiens également cet amendement. Cette affaire agite beaucoup les élus locaux et aussi des acteurs dont nous n'avons pas encore parlé : les associations de riverains et autres personnes morales qui fédèrent des personnes physiques concernées. Ces dernières s'inquiètent des conséquences financières et fiscales que pourraient avoir les décisions prises ce matin sur les citoyens. Cette perspective du désengagement de l'État est un sujet de préoccupation majeur.

Mme Catherine Kamowski. La proposition soulève effectivement des inquiétudes mais le transfert de la GEMAPI comporte aussi des obligations. Je ne pense pas qu'il empêche l'affermissement par l'État de sa propre politique. Nous voterons contre cet amendement.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Il ne s'agit pas de dire que tout va bien en ce qui concerne le transfert et le financement. Nous demandons un rapport plus complet qu'initialement prévu, qui nous permettra d'évaluer la situation.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL28 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à la production d'un rapport d'information interrogeant l'adéquation entre le budget des agences de l'eau et leur participation au financement de la compétence GEMAPI.

Il s'agit ici d'assurer le légitime contrôle parlementaire, dans le respect de l'équilibre des pouvoirs. En effet, les ressources des six agences de l'eau servent régulièrement de variable d'ajustement dans le budget de l'État alors qu'elles assurent un rôle essentiel en matière de sécurité : inondations, pollution, érosion et effondrement des digues. Ces agences sont censées soutenir les actions par le biais de la réalisation d'études et de travaux mais elles accompagnent également les collectivités dans la prise de compétence GEMAPI par des études préfiguratrices. Les six agences de l'eau sont actuellement placées sous une trop grande contrainte budgétaire, alors même que leurs responsabilités et missions ne font que s'accroître.

Nous nous interrogeons sur la capacité des agences de l'eau à continuer à financer les travaux relatifs à la protection des milieux aquatiques et à assister les collectivités dans le cadre de la compétence GEMAPI et de ses objectifs. Cette demande de rapport permettra d'apporter des éléments de réponse.

Mme la rapporteure. Lors des débats sur le prochain PLF, nous aurons l'occasion de voir si les agences de l'eau ont rencontré des difficultés de financement et si les investissements effectués par les EPCI répondent aux besoins. Nous devons faire preuve d'une vigilance collective sur ce sujet : la baisse du budget des agences de l'eau a-t-elle un impact sur les investissements en GEMAPI ? Chaque année, ces agences font déjà l'objet d'un rapport en annexe au PLF. Nous avons donc les moyens d'être informés.

Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL29 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à la production d'un rapport d'information procédant à un état des lieux de l'effectivité des missions d'appui, avant l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI. Nous avons évoqué les digues et la difficulté des EPCI à procéder à des études concrètes.

Nous pensons que le pouvoir de l'État l'enjoint à identifier les digues dont la rupture pourrait mettre en danger des vies humaines, à recenser les maîtres d'ouvrage et à contrôler la sécurité des digues, sans parler des digues orphelines pour lesquelles aucun propriétaire n'est identifié. Cet état des lieux, qui est demandé depuis longtemps par les élus, aurait dû être réalisé par les missions d'appui techniques de bassins, instituées par le décret du 28 juillet 2014. Force est de constater que l'objectif est encore loin d'être atteint sur tous les territoires.

Mme la rapporteure. Je vous propose de retirer cet amendement et de le redéposer en séance, afin de demander au Gouvernement une version consolidée des résultats des missions d'appui menées sur les territoires. C'est un peu le sens de mon amendement à l'article 2 qui prévoit que le rapport fait un état des lieux du niveau de protection contre les inondations du territoire national.

Les missions ont été plus efficaces que les stratégies d'organisation également mises en œuvre. Lors des auditions, certaines associations ou certains acteurs ont soulevé la question de la diffusion aux collectivités de l'information collectée auprès des territoires et des constats réalisés par ces missions.

Je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

M. Ugo Bernalicis. Si je comprends bien, je dois le retirer pour le redéposer afin de compléter votre propre demande de rapport.

Mme la rapporteure. Je vous invite à retirer votre amendement puis à le redéposer en séance publique. Cela vous permettra d'interpeller le Gouvernement sur la nécessité d'avoir une version consolidée du résultat de ces missions d'appui.

L'amendement est retiré.

Article 3

(art. L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales)

Transfert de la compétence GEMAPI aux syndicats de droit commun

Résumé du dispositif et effets principaux :

En principe, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ne peut transférer une compétence à un syndicat de communes, ou à un syndicat mixte, que si le périmètre de ce dernier inclut en totalité celui de l'EPCI. Des possibilités de dérogation existent néanmoins, permettant un transfert total ou partiel au profit de plusieurs syndicats situés sur des parties distinctes du territoire.

L'article 3 de la proposition de loi clarifie les conditions d'application de ces dispositions pour la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Il procède donc à une mise en cohérence avec les possibilités de transfert déjà prévues au profit des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) et des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Dernières modifications législatives intervenues :

L'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales a été, en dernier lieu, rendu applicable, par l'article 60 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), aux établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris.

Les apports de la Commission :

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a assoupli le dispositif, en permettant, outre le transfert, la délégation de la compétence au profit des syndicats de droit commun, notamment les syndicats mixtes, dans les mêmes conditions que celles déjà prévues pour les EPAGE et EPTB.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La compétence gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) est définie comme la possibilité de mettre en œuvre « l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrage 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 ». Elle comprend quatre items correspondant à différents alinéas du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Il s'agit de :

– l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (1°) ;

– 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 (2°) ;

– la défense contre les inondations et contre la mer (5°) ;

– la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (8°).

Cette compétence est attribuée aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Le I *bis* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, tel qu'issu de l'article 56 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), instaure, **à compter du 1^{er} janvier 2018**, une compétence de principe des communes. Toutefois, celles-ci n'ont pas vocation à exercer directement ces missions dès lors que la même compétence est érigée en compétence obligatoire pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre :

– les communautés de communes (article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales),

– les communautés d'agglomération (article L. 5216-5 du même code),

– les communautés urbaines (article L. 5215-20),

– les métropoles de droit commun (article L. 5217-2) ou soumises à un régime juridique particulier, à savoir la métropole du Grand Paris (article L. 5219-1), la métropole d'Aix-Marseille-Provence (article L. 5218-2) et la métropole de Lyon (article L. 3641-1).

Il est possible pour la collectivité de ne pas exercer elle-même l'ensemble des items constitutifs de la GEMAPI énumérés aux 1°, 2°, 5° et 6° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. **Cette compétence est dite « sécable »**, permettant une organisation différente d'un point à l'autre du territoire de la collectivité ou en fonction des missions qui la composent.

Concrètement, ces communes et EPCI peuvent soit exercer directement leurs missions, soit, sous certaines conditions, transférer ou déléguer⁽¹⁾ une ou plusieurs missions à des syndicats communaux ou mixtes – syndicats de rivière, établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

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

Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation, conformément au I de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 :

- a donné une définition précise aux établissements publics territoriaux de bassin, même si ceux-ci existaient antérieurement ;
- a élargi leur mission qui n'est plus limitée à prévenir les inondations, gérer, préserver et entretenir l'existant mais qui s'inscrit dans le futur et la réparation avec la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ainsi que la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides ;
- a englobé dans cette mission la défense contre la mer.

Deux procédures sont prévues par la loi. L'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, prévoit une possibilité de transfert à un syndicat mixte ne couvrant qu'une partie du territoire, mais pour certaines compétences seulement relatives à la gestion de l'eau et des déchets, à l'assainissement et à la distribution d'électricité ou de gaz, qui ne recoupe que partiellement le champ de la GEMAPI.

(1) Lorsque des collectivités transfèrent leurs compétences au profit d'un syndicat, elles ne sont plus compétentes pour agir. Ce transfert entraîne donc également le transfert des services chargés de mettre en œuvre ces compétences et des biens nécessaires. Dans le cas d'une délégation, la compétence est exercée par le syndicat au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI délégrant.

Les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)

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

Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation conformément au II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

Un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau peut devenir membre d'un établissement public territorial de bassin, mais s'il est totalement inclus et qu'il transfère toutes ses compétences alors il est dissous (articles L. 5721-2 et L. 5711-4 du code général des collectivités territoriales).

En revanche, le V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, introduit par l'article 57 de la loi du 27 janvier 2014, permet expressément aux syndicats mixtes constitués en EPAGE et en EPTB d'exercer, par délégation ou transfert, « *tout ou partie* » des items relevant de la compétence GEMAPI.

Toutefois, cette expression est interprétée par les services de l'État⁽¹⁾ comme excluant toute distinction à l'intérieur de l'un de ces quatre items ; chacun d'eux est indivisible. Il n'y a donc pas, selon cette lecture, de **sécabilité interne**, par exemple entre la défense contre les inondations et la défense contre la mer.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article poursuit deux objectifs :

– d'une part, il étend à l'ensemble des items de la compétence GEMAPI les possibilités de transfert au profit des syndicats de droit commun ;

– d'autre part, il garantit la sécabilité interne de la compétence dans un tel cas de transfert, en cohérence avec l'article 4 de la présente proposition de loi relatif aux transferts aux EPAGE et EPTB.

L'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit ce mécanisme de transfert au profit des syndicats de droit commun, ne mentionne que la « *gestion de l'eau et des cours d'eau* ». Cette rédaction limite les possibilités de transfert à une fraction de la compétence GEMAPI.

(1) Voir par exemple le fascicule « Tout savoir sur la GEMAPI » édité en 2006 par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Il est donc proposé de compléter l'article L. 5211-61, en insérant un alinéa spécifique autorisant le transfert de chacun des quatre items définis à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, qui composent la GEMAPI (**alinéas 3 et 4**). Par coordination, la mention restrictive figurant dans la rédaction actuelle est supprimée (**alinéa 2**). **L'alinéa 3** précise, en outre, qu'un tel transfert peut porter sur l'ensemble de ces missions ou sur « *certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement* », mettant expressément fin à l'indivisibilité de celles-ci.

III. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

S'il admet le transfert de la compétence GEMAPI vers les syndicats de communes ou les syndicats mixtes, le droit en vigueur réserve toutefois les possibilités de délégation aux seuls EPTB et EPAGE. Afin de pouvoir s'appuyer sur les structures existantes et de privilégier des modalités d'exercice souples de la compétence, sans s'interdire d'évoluer à l'avenir vers une échelle plus large pour mener des interventions préventives ou de sécurisation, la Commission a adopté un amendement de la rapporteure **aux alinéas 3 et 4**, qui procède à un alignement du régime de délégation des syndicats de droit commun sur celui des EPTB et EPAGE. Elle a également adopté, à l'initiative de celle-ci, deux amendements rédactionnels.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL47 de la rapporteure.

Elle examine ensuite l'amendement CL58 également de la rapporteure.

Mme la rapporteure. La loi MAPTAM a prévu que les EPCI à fiscalité propre puissent transférer la compétence GEMAPI à un EPTB, à un EPAGE, à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte de droit commun. L'adhésion à ces structures compétentes pour la GEMAPI vaut alors transfert automatique de la compétence.

Toutefois, à la lumière des auditions que j'ai conduites, il est apparu que de nombreuses intercommunalités ne voulaient pas s'engager dans un tel transfert, qu'elles percevaient comme définitif. Elles privilégient la délégation, c'est-à-dire un engagement contractuel d'une durée limitée, plus rassurant et pouvant être renégocié.

Or, en l'état actuel de la loi, il n'est possible de déléguer la compétence GEMAPI qu'à un EPAGE ou à un EPTB. Un syndicat mixte ouvert doit donc être labellisé par la préfecture comme EPAGE pour recevoir la délégation. En pratique, cela signifie que tous les EPCI à fiscalité propre situés dans le bassin versant doivent adhérer au syndicat mixte, ce qui les prive définitivement de la possibilité de déléguer la compétence puisqu'elles l'ont transférée lors de leur adhésion.

Il me semble donc nécessaire de se montrer pragmatique et de reconnaître la possibilité de déléguer la compétence à des syndicats mixtes ouverts ou fermés de droit commun.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL48 de la rapporteure.*

*Enfin, elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4

(art. L. 213-12 du code de l'environnement)

Sécabilité interne de la compétence GEMAPI

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 4 de la proposition de loi revient sur l'interprétation faite par les services de l'État s'agissant de la compétence GEMAPI. Il introduit la possibilité de diviser chacune des quatre items qui la composent.

Dernières modifications législatives intervenues :

L'article L. 213-12 du code de l'environnement a été modifié par l'article 61 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁽¹⁾ qui a élargi à la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques les missions des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Le transfert de la compétence gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) peut conduire une commune ou un EPCI à confier à un syndicat l'exercice de certains items et en conserver d'autres, mais il doit également lui permettre de diviser au sein même des items qui relèvent de cette compétence.

En cohérence avec l'article 3 de la proposition de loi qui modifiait l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales relatif aux syndicats de droit commun, **le présent article** insère au V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement une disposition autorisant le transfert partiel du contenu de la compétence à un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) ou un EPTB.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

(1) Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Article 5

(art. L. 211-7 du code de l'environnement)

Champ des missions hors GEMAPI

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 5 de la proposition de loi exclut de la GEMAPI les études préalables et de concertation nécessaires à la prévention du risque d'inondation.

Dernières modifications législatives intervenues :

L'article L. 211-7 du code de l'environnement a été modifié par l'article 56 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 ⁽¹⁾ qui a notamment confié la compétence GEMAPI aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, par l'article 60 de la loi NOTRe du 7 août 2015 qui a repoussé l'attribution de cette compétence d'un an au 1^{er} janvier 2018 et, pour y apporter une précision technique, par l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale ⁽²⁾.

Le présent article modifie le 12° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement afin d'y intégrer la notion de « *prévention du risque d'inondation* » et permettre ainsi aux collectivités assurant l'animation et la coordination de la politique du grand cycle de l'eau sur le fondement de cette disposition légale, de disposer d'une habilitation expresse afin d'assurer l'animation et la concertation dans ce domaine.

Cette mission pourra relever de :

– la compétence relative à la protection de l'environnement des communautés de communes (article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) ou à la protection et la mise en valeur du cadre de vie des communautés d'agglomérations (4° du II de l'article L. 5216-5) et des métropoles (6° du I de l'article L. 5217-2) ;

– la compétence des conseils départementaux dans le cadre de l'aide à l'équipement rural : assistance technique départementale (article L. 3232-1-1) et solidarité des territoires (article L. 1111-9) ;

– la compétence des conseils régionaux en matière de développement et d'aménagement du territoire (articles L. 4221-1 et L. 1111-9).

*

* *

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL49 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

Après l'article 5

La Commission est saisie de l'amendement CL11 de M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Je souhaite soulever avec cet amendement et ceux qui suivent la question du financement de la compétence GEMAPI. Selon la rapporteure, tel n'est pas l'objet de cette proposition de loi mais vu les enjeux d'aménagement du territoire et le coût de réalisation et d'entretien de certaines infrastructures, on ne peut se permettre d'éluder cette question.

L'amendement CL11 vise à tirer les conséquences de la réattribution, par la proposition de loi, de la compétence GEMAPI aux départements en supprimant la taxe dédiée qui ne serait collectée que par les EPCI alors que différents niveaux interviennent dans l'exercice de la compétence. Le même régime de financement sur fonds propres s'appliquerait ainsi à tout le monde.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Sur le plan formel, il ne s'agit pas dans cette PPL d'aborder la question du financement de la compétence GEMAPI. Sur le fond, je veux rassurer nos concitoyens : cette taxe n'est qu'un mode de financement subsidiaire. D'autres ressources peuvent être mobilisées : le budget général des collectivités, les cofinancements publics, telles que les subventions des agences de l'eau, les contrats de plan, les fonds européens, le fonds Barnier, etc. Par ailleurs, cette taxe est facultative et plafonnée. Enfin, s'agissant plus précisément des relations financières avec le département, l'amendement sur le conventionnement que nous avons voté à l'article 1^{er} permettra non seulement de préciser les rôles respectifs des EPCI et des départements mais comportera aussi un volet financier.

Mme Catherine Kamowski. La création de la taxe GEMAPI vise à donner des moyens financiers suffisants aux EPCI. La poursuite de l'intervention des départements, votée à l'article 1^{er}, reste facultative. La suppression de la taxe serait donc incohérente d'autant qu'elle priverait le bloc communal d'un levier financier au seul motif que les départements ne pourraient pas en bénéficier. Nous serons donc contre l'ensemble des amendements visant à supprimer la taxe ou à en baisser le plafond.

*La Commission **rejette** l'amendement CL11.*

Elle en vient à l'amendement CL30 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à réviser les modalités d'établissement de la taxe GEMAPI en ne la faisant plus reposer que sur les cotisations foncières des entreprises. Selon les termes de l'article 1530 *bis* du code général des impôts, le produit de la taxe GEMAPI repose sur toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chaque taxe a procurées l'année précédente sur le territoire de la commune ou de l'EPCI qui l'instaure. Or, l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation par le Gouvernement bouleverse la ventilation de la taxe GEMAPI et renforce le caractère inéquitable des contributions des acteurs d'un territoire à la taxe. Nous proposons donc avec cet amendement de revoir les modalités d'établissement de la taxe afin de permettre d'enclencher une véritable planification écologique en évitant notamment une mise en concurrence fiscale entre les territoires et un effet d'aubaine pour certaines collectivités.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Tout d'abord, ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi. Ensuite, la taxe GEMAPI, là où elle sera instituée, est un impôt de répartition : la collectivité vote un produit, et non un taux. Ce produit est ensuite réparti sur une assiette très large comprenant les occupants d'un logement, les propriétaires et les entreprises. C'est un mécanisme couramment utilisé en matière de taxe spéciale d'équipement, qui permet de faire contribuer tous les publics. Il s'agit donc d'un dispositif garantissant une certaine équité. Votre amendement soulève néanmoins une question importante : l'allègement de la taxe d'habitation sur les trois prochaines années va-t-il aboutir à davantage concentrer la taxe GEMAPI sur les ménages ? L'article 3 du PLF pour 2018 voté par notre assemblée règle la question puisqu'il prend en compte cette taxe dans le calcul du dégrèvement et de sa compensation aux collectivités. Il neutralise de ce fait tout éventuel report.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie ensuite des amendements CL8, CL9, CL10, CL5, CL6 et CL7 de M. Raphaël Schellenberger qui font l'objet d'une présentation commune.

M. Raphaël Schellenberger. Ces amendements ont pour objet de permettre aux départements de récupérer une partie des recettes de la GEMAPI pour financer l'exercice de leur compétence. Certes, il est bon de rétablir la possibilité pour les départements d'exercer la compétence GEMAPI, néanmoins la situation financière des départements n'est guère meilleure que celle des communes – elle est même plus dégradée, vu l'effet de ciseau induit par la baisse des dotations et l'augmentation de la dépense sociale non compensée. De plus, on ne le fait pas pour leur faire plaisir mais parce qu'on souhaite que le système soit efficace, ce qui suppose qu'ils aient des moyens de financement. Or le département aura bien du mal à financer sur ses fonds propres des compétences qu'il continuera à exercer au bénéfice du territoire.

Les amendements CL8 et CL9 visent à ce que le département puisse récupérer une part de la taxe collectée par les EPCI : respectivement 10 % et 5 %. Ces montants sont relativement faibles mais quand on collecte un ou deux euros par habitant pour de grosses infrastructures, cela fait beaucoup à l'échelle du département.

L'amendement CL10 reprend la logique de l'amendement de la rapporteure sur le conventionnement. Il propose que les EPCI et les départements se mettent d'accord par convention sur la part de la taxe GEMAPI qui reviendrait au département.

Les amendements CL5, CL6 et CL7 proposent une autre logique, vraisemblablement plus opérationnelle pour les départements mais peut-être plus compliquée pour l'administration fiscale. Il s'agirait de diviser la taxe GEMAPI en deux : une part serait collectée par le département, sur la base des mêmes règles, une autre par les EPCI. Ces amendements tendent aussi à baisser le plafond de collecte de la taxe des EPCI et à créer un plafond de collecte de la taxe des départements pour qu'au total, le plafond reste au niveau actuel de 40 euros. L'amendement CL5 propose un plafond de 20 euros tant pour les EPCI que pour le département ; l'amendement CL6, un plafond de 30 euros pour les EPCI et de 10 euros pour le département ; l'amendement CL7 un plafond de 35 euros pour les EPCI et de 5 euros pour le département.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Il ne s'agit pas de revenir sur la taxe GEMAPI dans cette proposition de loi même si un vrai problème de financement se pose. La question de la réaffectation d'une partie de la taxe au département me semble résolue par le système de conventionnement que nous avons voté à l'article 1^{er}. Il convient de laisser les collectivités s'organiser comme elles le souhaitent sur leur territoire. De plus, vos amendements posent problème dès lors que la taxe serait collectée par les EPCI mais en partie affectée aux départements. Le conventionnement me paraît donc beaucoup plus pertinent et beaucoup plus souple. Enfin, en ce qui concerne le plafonnement, je rappelle que cette taxe est facultative et qu'elle n'a été instituée que dans très peu d'endroits – puisque peu d'EPCI ont opté pour la compétence GEMAPI. Une fois voté, cet impôt par répartition est appelé auprès de l'ensemble des contribuables du territoire : les ménages, les entreprises et les propriétaires personnes morales.

La Commission rejette successivement les amendements CL8, CL9, CL10, CL5, CL6 et CL7.

M. Raphaël Schellenberger. La rapporteure semble partager notre point de vue sur le financement de la part départementale. J'entends donc déposer un autre amendement en séance publique visant à ce que les dépenses GEMAPI soient considérées comme par nature éligibles aux dépenses financées par la taxe d'aménagement des départements. Cela pourrait, dans bien des cas, régler ce problème de financement, sans révolutionner notre système fiscal.

Article 6

(art. L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales)

Extension de la mission de solidarité territoriale du département à la prévention du risque d'inondation

Résumé du dispositif et effets principaux :

Cet article vise à étendre la compétence d'appui des départements aux territoires ruraux à la prévention des risques d'inondations lorsque ces derniers ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercer.

Dernières modifications législatives intervenues :

Créée par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, cette disposition a été étendue à plusieurs reprises.

Les apports de la Commission :

La Commission a adopté un amendement de coordination pour les départements d'outre-mer.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Dans les territoires ruraux ou ayant été affectés par des phénomènes de crues ou de submersion marine, les départements ont développé des services d'expertise technique qu'ils mettent à la disposition des communes et EPCI qui ne disposent pas des moyens suffisants pour exercer leurs missions.

L'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités locales prévoit ainsi que « ***pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat⁽¹⁾ une assistance technique dans des conditions déterminées par convention⁽²⁾*** ».

Les conditions d'application de cette assistance, qui peut être déléguée à un syndicat mixte auquel participe le département, sont précisées par le décret n° 2007-1868 du 26 décembre 2007.

(1) Ces trois derniers champs de compétences ont été ajoutés par la loi NOTRe.

(2) Cette dernière en détermine le contenu, les modalités et la rémunération.

Cette assistance est réservée aux communes rurales définies selon des critères de population et de potentiel fiscal ⁽¹⁾, ainsi qu'aux EPCI dont la moitié des communes membres répond à ces critères. En matière de gestion des milieux aquatiques, elle comprend l'assistance à la définition des actions de protection et de restauration des zones humides et des opérations groupées d'entretien régulier des cours d'eau. Enfin, elle donne lieu à une tarification fixée par le président du conseil départemental sur la base d'éléments définis par un arrêté des ministres compétents. Le département, les communes et les EPCI concernés peuvent créer entre eux une agence départementale (L. 5511-1) dédiée à sa mise en œuvre. Cette dernière est chargée d'apporter une assistance technique, juridique ou financière.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article étend cette compétence d'appui à la prévention des risques d'inondation, ce qui doit permettre aux départements qui le souhaitent de continuer de participer à la compétence GEMAPI dans les zones rurales, confrontées à des difficultés d'expertise.

Cette faculté est d'autant plus importante que ces zones sont souvent situées en amont des bassins versants et qu'elles constituent des lieux d'intervention préventive pour atténuer les effets des phénomènes de crues.

À l'initiative de la rapporteure, une coordination a été adoptée pour les départements d'outre-mer, au sein desquels cette mise à disposition est exercée par les offices de l'eau.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL59 de la rapporteure*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7 (supprimé)

(art. L. 333-1 du code de l'environnement)

Avis consultatif des parcs naturels régionaux

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 7 de la proposition de loi renforce le rôle des parcs naturels régionaux, en les associant à l'élaboration des documents de planification et d'aménagement portant sur la gestion des milieux aquatiques et des zones humides de leur territoire.

(1) Leur population ne doit pas être supérieure à 5 000 habitants et leur potentiel fiscal ne peut excéder 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 5 000 habitants.

Dernières modifications législatives intervenues :

L'article L. 333-1 du code de l'environnement a été modifié par l'article 48 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ⁽¹⁾, qui a renforcé les capacités d'action des parcs naturels régionaux.

Institués par le décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967, les parcs naturels régionaux (PNR) ont reçu une consécration législative avec l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983 ⁽²⁾. Leur statut, tel que modifié par la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ⁽³⁾ prévoit que :

– les PNR « *concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public* », conformément aux dispositions du I de l'article L. 333-1 du code de l'environnement ;

– une charte, élaborée par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, détermine le territoire, les orientations de protection et de mise en valeur ; elle fixe les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc ⁽⁴⁾ ;

– enfin, l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte.

Il y a aujourd'hui 51 PNR sur le territoire français, en métropole comme dans les outre-mer.

Le présent article renforce le rôle de ces PNR afin de les associer par voie de consultation à l'élaboration des documents de planification et d'aménagement portant sur la gestion des milieux aquatiques et des zones humides de leur territoire. Il complète à cette fin la liste, prévue au VI de l'article L. 333-1, des documents soumis à l'avis du syndicat mixte de gestion et d'aménagement du parc, au regard des missions de celui-ci et donc des champs couverts par sa charte.

À l'initiative de Mme Catherine Kamowski et des membres du groupe La République en Marche, avec l'avis favorable de la rapporteure, la commission des Lois a supprimé cet article.

(1) Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

(2) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(3) Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

(4) S'agissant de la portée de cette charte, le code de l'environnement prévoit que l'État et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Si la charte d'un parc naturel n'est pas opposable aux tiers, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elle.

*

* *

La Commission aborde l'amendement CL39 de Mme Catherine Kamowski.

Mme Catherine Kamowski. L'article 7 nous semble sans objet car la loi prévoit déjà l'association des PNR aux procédures d'élaboration ou de révision dans les documents de planification en matière de gestion des milieux aquatiques. Or les zones humides font partie de la liste des milieux aquatiques. D'où notre amendement de suppression de l'article.

Mme la rapporteure. Avis favorable. Les structures qui assurent la gestion des PNR sont des syndicats mixtes au profit desquels nous allons élargir les possibilités de transfert ou de délégation de la compétence GEMAPI. Je ne vois donc pas l'utilité d'instituer des procédures de consultation spécifique : si des intercommunalités souhaitent confier à un syndicat mixte gérant un PNR l'exercice de la compétence GEMAPI, elles pourront le faire dans les conditions de droit commun.

M. Raphaël Schellenberger. Je ne suis pas certain que l'argument de Mme Kamowski soit cohérent mais je suis favorable à la suppression de cet article.

La Commission adopte l'amendement.

*En conséquence, l'article 7 est **supprimé** et l'amendement rédactionnel CL50 de la rapporteure devient **sans objet**.*

Après l'article 7

La Commission étudie les amendements identiques CL19 de M. Raphaël Schellenberger et CL35 de M. Olivier Dussopt.

M. Raphaël Schellenberger. Cet amendement propose à la majorité présidentielle de se mettre en cohérence avec les propos tenus par le Premier ministre hier et de réintroduire dans ce texte la vision globale du grand cycle de l'eau dont vous parliez vous-même lorsque nous avons examiné notre proposition de loi sur l'eau et l'assainissement. Il soulève en effet la question de l'exercice obligatoire de la compétence « eau et assainissement » par les EPCI à compter du 1^{er} janvier prochain.

Je comprends que pour des raisons politiques, la majorité n'ait pas souhaité adopter une proposition de loi sur l'eau et l'assainissement qui venait du principal groupe d'opposition mais nous examinons aujourd'hui un texte apparemment plus consensuel puisqu'il vient de la majorité même. Nous pourrions donc nous entendre sur un sujet qui recueille l'assentiment de tous, à commencer par celui du Premier ministre, et permettre que l'exercice de la compétence reste optionnel. Cet

amendement ne coûte rien et introduirait plus de facilité dans la gestion de l'eau et de l'assainissement sur les territoires.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement, qui assouplit le droit en vigueur, est attendu par les communes et les intercommunalités. Il s'agit de limiter les charges qui reposent sur les intercommunalités, de faciliter le transfert de la compétence « assainissement » et de défaire le lien, établi par la jurisprudence, entre gestion des eaux pluviales et assainissement.

Mme la rapporteure. L'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales interdit aux communes de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre des services publics à caractère industriel ou commercial dont font partie les services de l'eau et de l'assainissement. Il prévoit toutefois une exception à ce principe limitée à ces deux services particuliers, pour les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants.

Vous proposez de relever ce plafond de 3 000 à 5 000 habitants, ce à quoi je suis défavorable. Tout d'abord, ce n'est pas l'objet de la présente proposition de loi. D'ailleurs, des dispositions analogues figuraient dans la proposition de loi sur l'eau et l'assainissement qui a été rejetée par notre Assemblée le mois dernier.

M. Raphaël Schellenberger. Elle n'a pas été rejetée mais renvoyée en commission !

Mme la rapporteure. C'est exact. Ensuite, sur le fond, le législateur a souhaité que les redevances et tarifs payés par l'utilisateur reflètent la réalité du coût du traitement de l'eau, dans un souci de transparence des prix. Je ne suis donc pas favorable à une multiplication des dérogations.

La Commission rejette les amendements.

Elle en vient à l'amendement CL25 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à consacrer un droit à l'accès à l'eau en instaurant la gratuité de l'eau potable pour les 14,6 premiers mètres cubes par an et par personne physique, ce qui correspond à 40 litres d'eau par jour. Conformément à la résolution 64-292 votée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2010, nous souhaitons protéger l'eau qui est un bien commun et consacrer un droit d'accès à l'eau et à l'assainissement qui tienne compte des besoins fondamentaux de l'être humain. Cet accès à l'eau doit pour nous être assuré gratuitement par la collectivité. Selon l'Organisation mondiale de la santé, chaque personne a besoin de 20 à 50 litres d'eau par jour pour boire et satisfaire ses besoins d'hygiène de base. Nous proposons de retenir un seuil minimal de quarante litres d'eau par jour, en deçà duquel le pouvoir réglementaire ne pourrait descendre.

Mme la rapporteure. Cet amendement a déjà été rejeté par notre Assemblée lors de l'examen de la proposition de loi sur l'eau et l'assainissement. Nous y sommes défavorables pour plusieurs raisons. Sur la forme, la question de la gratuité et de la baisse du prix de l'eau n'est pas l'objet de cette proposition de loi qui vise à corriger le transfert de la compétence GEMAPI dans le cadre de la loi NOTRe. Sur le fond, le prix de l'eau est fixé de manière à équilibrer le budget annexe des collectivités dédiées à cette compétence. En effet, il s'agit d'un SPIC qui ne peut donc être abondé par le budget général des collectivités territoriales. Votre amendement priverait ces dernières d'une partie des recettes leur permettant de faire fonctionner les réseaux existants. Ce sont les consommateurs qui en subiront les conséquences car les collectivités ne pourront plus assurer la qualité de l'eau et de l'assainissement dans de bonnes conditions.

Évidemment, vous pouvez considérer, comme vous le faites dans votre amendement, que l'État n'a qu'à compenser la perte de recettes ou que les collectivités peuvent augmenter les prix au-delà de quarante litres. Pour ce qui est de l'État, l'actualité récente n'incite pas à l'optimisme quant à sa volonté d'accroître son soutien financier aux collectivités territoriales. Par ailleurs, si les prix augmentaient au-delà de quarante litres, nous prendrions le risque de faire plus de perdants chez les ménages à revenus modestes et moyens que chez les ménages plus aisés. En effet, la consommation moyenne en France est de 145 litres par habitant par jour, ce qui correspond à une facture moyenne de 20 euros par mois pour l'eau potable et de 19 euros par mois pour l'assainissement. On est donc assez loin des quarante litres, d'autant que la consommation d'eau peut résulter de multiples facteurs, comme les différences de climat entre le nord et le sud de la France par exemple.

Toutefois, vous soulevez un point fondamental, sur lequel nous sommes tous d'accord : il nous faut assurer un meilleur accès à une eau de qualité et améliorer les conditions de retraitement des eaux usées. Il me semble toutefois difficile de bien appréhender les conséquences de votre amendement et nous ne pouvons pas laisser au Gouvernement la responsabilité de faire ce travail d'analyse fine, comme vous semblez le prévoir dans votre exposé sommaire.

J'émetts donc un avis défavorable à votre amendement.

M. Ugo Bernalicis. Nous n'avons gagé cet amendement que pour le rendre recevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Nous ne souhaitons pas que la gratuité de l'eau soit financée par le budget général de la collectivité ni par la DGF. Je ne comprends pas votre argument puisque nous avons bien précisé les choses dans notre exposé sommaire.

L'objectif est d'opter pour une autre politique tarifaire de l'eau et de faire en sorte que les usagers paient plus, non pas à partir du quarante-et-unième litre mais bien au-delà, à partir du deux-centième litre, par exemple. Des expérimentations ont été menées dans certaines collectivités qui ont instauré ce type de dispositif : elles ont réussi à équilibrer leurs comptes.

Par ailleurs, quand bien même on augmenterait le prix au quarante-et-unième litre, si les quarante premiers litres sont gratuits, on arrivera à peu près au même prix pour 140 litres, voire à moins cher. Simplement, cet amendement aurait un effet concret : un usager qui ne paierait plus ses factures ne se verrait pas couper son compteur d'eau. Il serait assuré d'avoir au moins quarante litres d'eau par jour pour vivre. Pour nous, il est inhumain de couper un compteur d'eau à qui que ce soit, surtout en 2017, surtout en France – cinquième puissance mondiale. Nous nous honorerions d'instaurer ce type de dispositif.

La Commission rejette l'amendement CL25.

Elle examine l'amendement CL26 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à permettre l'établissement d'une tarification différenciée prenant en compte la situation de chaque usage de ce bien commun qu'est l'eau, dans le respect du principe d'égalité de traitement. De la même façon que les autorités publiques doivent garantir la gratuité de l'accès à l'eau pour son usage vital, nous considérons que la tarification des usages doit être différenciée selon qu'elle contribue à la satisfaction de besoins universels, d'un usage administratif ou d'un usage industriel et commercial. Dans une situation d'urgence écologique où les ressources se font rares et précieuses, ce tarif différencié introduit des degrés de priorité et d'importance dans l'usage de l'eau comme bien commun. Cet amendement n'induit en aucun cas de baisse de recettes puisque cette tarification différenciée s'appliquera à recettes constantes.

Mme la rapporteure. Vous proposez de moduler les tarifs de l'eau potable. Actuellement, les communes peuvent déjà définir des tarifs de l'eau par catégories d'usagers.

Toutefois, les différenciations tarifaires qui en résultent sont admises dans les limites définies par la jurisprudence relative au principe d'égalité des usagers devant le service public : la différence de situation doit être appréciable ou répondre à un motif d'intérêt général. Outre la catégorie des ménages qui fait l'objet d'une reconnaissance législative à l'article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales, ce sont les catégories des usagers professionnels ou industriels et commerciaux et des administrations publiques qui font communément l'objet d'une différenciation de la part des collectivités compétentes.

En tout état de cause, la définition de ces catégories appartient à la collectivité compétente en fonction de la situation locale. C'est elle qui doit en justifier le bien-fondé, sous le contrôle du juge. La différence de tarifs est alors appliquée sans distinction à l'ensemble des usagers d'une même catégorie.

Par conséquent, si je comprends l'objet de votre amendement, cette liberté d'appréciation doit être laissée aux communes.

Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL26.

Elle est saisie de l'amendement CL27 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à instaurer la gratuité des compteurs au domicile principal. Je ne vous referai pas l'exposé que j'avais présenté lors de l'examen de la proposition de loi du groupe Les Républicains sur l'eau et l'assainissement. Mais si l'on veut que les quarante premiers litres d'eau soient gratuits, on ne peut imposer de frais forfaitaires.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle aborde les amendements identiques CL17 de M. Raphaël Schellenberger et CL36 de M. Olivier Dussopt.

M. Raphaël Schellenberger. Je ne comprends pas pourquoi, alors que tout le monde est d'accord pour revoir la compétence « eau et assainissement », on refuse de voter une proposition de loi du groupe Les Républicains, malgré la position du Premier ministre. Je comprends encore moins pourquoi on refuse ensuite de revenir sur la question par amendement dans une proposition de loi du groupe Modem tout en affirmant qu'on va s'en occuper quand même. Si je comprends bien, la seule chose sur laquelle nous devons nous mettre d'accord est le « tempo ». Il ne suffit pas d'annoncer qu'on va rendre à nouveau optionnelle la compétence « eau et assainissement » des communautés de communes pour calmer les maires la semaine de leur congrès : il faut le faire car c'est une mesure de bon sens.

M. Olivier Dussopt. Nous regrettons que la proposition de loi issue du Sénat n'ait pas été adoptée par notre assemblée. Nous avons alors dit pourquoi le maintien d'un régime optionnel nous paraissait bien plus opportun que l'instauration d'un régime obligatoire. Nous savons, et le Premier ministre l'a confirmé hier, qu'un travail se poursuit. On pourrait donc effectivement gagner du temps et supprimer les dispositions des articles 64 et 66 de la loi MAPTAM.

Je partage les arguments qui viennent d'être développés. J'ajoute que dans le cadre de la mission instituée par la ministre Jacqueline Gourault sur ces questions, j'ai eu l'opportunité d'être entendu comme président de l'Association des petites villes de France. J'ai suggéré, d'une part, que le transfert de compétences ne soit pas obligatoire mais optionnel et qu'à défaut, il puisse rester automatique mais que sur le modèle que nous avons trouvé pour les plans locaux d'urbanisme, il soit assorti de la possibilité d'y déroger en cas de minorité de blocage, à intervalles réguliers. Cela permettrait aux uns et aux autres de préserver leur position et de tenir compte des spécificités de chaque territoire. J'ajoute que si nous avons prévu ces modalités pour les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), il n'empêche que plus de la moitié des intercommunalités – communautés de communes et communautés d'agglomération – exercent la

compétence. Ce nombre est en augmentation, ce qui montre que ces modalités ne sont pas un frein.

Mme la rapporteure. Vous proposez de distinguer la gestion des eaux pluviales de la compétence « assainissement » exercée par les communautés de communes. Je n’y suis pas favorable pour les raisons évoquées précédemment.

Cela n’est pas l’objet du présent texte, qui porte sur la GEMAPI. Des dispositions analogues figuraient dans la proposition de loi n° 86. Sur le fond, en effet, l’assimilation de ces deux politiques publiques au sein d’une même compétence peut poser des difficultés aux communes et aux intercommunalités concernées, mais avant de légiférer il convient de les évaluer plus précisément.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

M. Rémy Rebeyrotte. Vous avez raison, madame la rapporteure, de rappeler que là n’est pas le sujet.

Toutefois, je ne peux pas laisser dire qu’un accord général prévaudrait sur le fait que le transfert de la gestion de l’eau et de l’assainissement deviendrait optionnel. Certains collègues demeurent favorables à ce que les dispositions de la loi NOTRe soient strictement conservées. Parmi ceux qui privilégient le choix de l’option, des divergences subsistent sur la façon de procéder : s’agira-t-il d’un simple oui ou non, ou d’un transfert qui serait automatique en l’absence de minorité de blocage ?

À cet égard, je rappelle que le régime des PLUi était très dérogatoire et que le recours à la minorité de blocage ne serait pas généralisé ; même si d’aucuns pourraient considérer qu’un premier précédent permettrait d’aller d’exception en exception.

Mme Émilie Chalas. En tant que responsable de mon groupe sur la proposition de loi pour le maintien des compétences « eau et assainissement », qui a été renvoyée en commission afin de poursuivre le travail avec le ministère, je confirme que la réflexion est en cours. Je partage donc l’avis de la rapporteure lorsqu’elle considère qu’il ne faut pas confondre les deux textes. En outre, tous les groupes étant associés à ces travaux, chacun ici est parfaitement informé.

M. Olivier Dussopt. Madame la présidente, j’ai d’ores et déjà défendu l’amendement CL34. S’agissant de l’amendement CL36, la question porte bien sur la séparation de l’assainissement et de l’eau pluviale, au sujet de laquelle je déplore la position de la rapporteure.

Mme Catherine Kamowski. Je partage l’avis de notre collègue Émilie Chalas : il ne faut pas confondre les deux sujets, qui relèvent de textes différents.

Par ailleurs, l’introduction de la minorité de blocage annoncée hier par le Premier ministre aux maires de France ne préjuge pas de l’ensemble des résultats

des travaux conduits avec le ministère. Ces amendements ne relèvent pas de notre débat ce matin.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle est saisie de l'amendement CL32 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement propose d'instituer une tarification différenciée des usages de l'eau ainsi que la mise en conformité du taux de TVA y afférent.

Mme la rapporteure. Vous proposez d'exonérer de TVA les usages domestiques de l'eau par les personnes physiques.

Sur la forme, il me semble que cette disposition devrait s'inscrire à l'article 256 B du code général des impôts, qui prévoit les cas d'exonérations de TVA pour les personnes morales de droit public plutôt qu'à cet article 291 qui concerne les importations.

Sur le fond, il existe déjà une exonération de TVA pour la fourniture d'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants ou par les établissements publics de coopération intercommunale dont le champ d'action s'exerce sur un territoire de moins de 3 000 habitants. En effet, dans ce cas, il est admis que leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsion de concurrence et qu'il est compatible avec les textes européens.

Mon avis est donc défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL33 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. C'est un amendement de repli. Il propose l'exonération de la TVA pour l'usage domestique de l'eau, limitée aux 14,6 mètres cubes d'eau nécessaires pour toute personne physique en une année ; ce qui correspond à la norme fixée par l'OMS, soit 40 litres par jour.

Par ailleurs, j'entends mal les arguments fondés sur la distorsion de concurrence, car la distribution de l'eau ne saurait constituer un secteur concurrentiel.

Mme la rapporteure. Défavorable pour les raisons invoquées précédemment. Je rappelle en outre que dans le domaine qui nous occupe, le taux de TVA est déterminé par des textes européens.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL21 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à réduire le taux de TVA pour les prestations de service concourant au bon fonctionnement des réseaux de distribution et d'évacuation d'eau ainsi qu'aux prestations d'assainissement, qui s'élève actuellement à 10 %.

Nous proposons un taux réduit de 5,5 %, en ajoutant le service de ces prestations essentielles à l'accès de tous à l'eau à l'article 278-0 *bis* du code des impôts. Je rappelle que ces dispositions visent la fourniture d'eau, quel que soit l'opérateur.

Mme la rapporteure. La directive européenne du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée encadre les possibilités pour les États membres d'établir des taux réduits en veillant à ne pas fausser les conditions de concurrence, tant sur le plan national que sur le plan européen.

Il en découle que le seul service pouvant bénéficier du taux à 5,5 % est la distribution de l'eau. Le service d'assainissement ne peut pas, quant à lui, bénéficier de ce taux minimal dans le respect des textes européens. Il fait donc l'objet depuis le 1^{er} janvier 2014, d'un taux de TVA de 10 %.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements identiques CL18 de M. Raphaël Schellenberger, CL23 de Mme Danièle Obono et CL34 de M. Olivier Dusopt.

M. Raphaël Schellenberger. La dernière fois que nous avons discuté de ce bloc de compétences lié au grand cycle de l'eau, on nous avait expliqué que ce sujet devait être abordé dans son ensemble. Si tel n'est plus votre avis, à l'avenir ne revenez pas, à l'occasion de l'examen de textes équivalents, nous dire que nos amendements ne sont pas recevables parce que pas assez ambitieux.

Par ailleurs, j'entends qu'un groupe de travail étudie la question, et que le Premier ministre a fait des annonces devant l'assemblée des maires de France. Peut-être la proposition du Gouvernement et de sa majorité sera-t-elle moins ambitieuse que celle que le groupe Les Républicains a présentée le moins dernier dans le cadre de sa niche parlementaire. Mais dans ces conditions, soyez cohérents, et intégrez nos amendements dès à présent, car il est urgent d'agir dans le domaine des compétences concernées.

De fait, un certain nombre d'échéances vont se succéder en matière d'évolution des compétences des EPCI, et nous ne devons pas manquer ces étapes. Dans une logique *a minima*, nous pouvons soutenir l'idée d'une minorité de blocage mais alors, proposez-la aujourd'hui.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement vise à supprimer le caractère obligatoire des compétences « eau et assainissement » car nous pensons qu'une discussion globale sur le sujet est nécessaire. Nous nous honorerions à prendre en

considération les problématiques dans leur intégralité plutôt que de procéder de façon fractionnée, en fonction des niches respectives des uns et des autres.

Mme la rapporteure. Je précise à nouveau que le calendrier n'est pas le même : la question de la compétence GEMAPI doit être réglée pour le mois de janvier 2018, la compétence « eau et assainissement » pour le 1^{er} janvier 2020.

Avis défavorable pour les arguments que j'ai déjà exposés.

Mme Émilie Chalas. Monsieur Schellenberger, ne nous faites pas dire ce que nous n'avons pas dit au sujet du grand cycle de l'eau et de GEMAPI. Lorsque nous avons défendu le renvoi en commission du texte que vous aviez présenté dans le cadre de votre niche, il était question du grand cycle de l'eau sur l'eau et l'assainissement, avec l'enjeu du transfert de l'eau, mais pas de la problématique du GEMAPI. Aussi ne nous prêtez pas des propos que nous n'avons pas tenus, au prétexte que c'est la bonne semaine pour le faire !

Quant à nos collègues du groupe La France insoumise, ils représentent les mêmes amendements qu'à l'occasion du débat portant sur l'eau et l'assainissement, alors qu'ils n'ont pas leur place ici. Cette perte de temps et ce manque d'efficacité me navrent ; nous reviendrons sur le sujet lors de l'examen du projet de loi que nous défendrons au début de l'année prochaine.

Restons sérieux, et avançons sur les questions de fond.

M. Ugo Bernalicis. J'espérais que nous irions jusqu'au terme de ce débat sans remarque de ce genre, mais je me vois contraint de répondre.

Je rappelle que nous n'avons pas pu défendre nos amendements en séance publique lors de l'examen de la proposition de loi présentée par le groupe Les Républicains, puisque vous l'avez renvoyée à la Commission. J'entends ceux d'entre vous qui me disent que ces amendements ont été examinés par la Commission ; mais il n'y a pas que la Commission dans la vie !

Nos cohérences ne sont pas les mêmes, nous sommes là pour débattre et trancher. Vous considérez qu'il faut procéder en traitant les sujets par phases successives en indiquant que vous présenterez une proposition de loi : souffrez qu'il puisse y avoir d'autres initiatives prises par d'autres groupes parlementaires que le vôtre !

Vous n'avez pas le monopole de l'initiative parlementaire – et j'espère que vous n'aurez bientôt plus l'initiative gouvernementale. Allez-vous à chaque fois rejeter en bloc les propositions de loi de l'opposition, en attendant que Monseigneur « la République en marche » nous propose un texte que nous pourrions éventuellement amender ?

Vos remarques sont désagréables ; elles rejoignent celles que votre collègue nous a adressées hier dans l'hémicycle en considérant qu'il était inutile de redéposer au sujet des ordonnances des amendements déjà examinés.

M. Olivier Dusopt. Je souhaite préciser le propos de la rapporteure. Le problème de calendrier est différent pour ce qui concerne le transfert obligatoire. Les intercommunalités font actuellement le choix des compétences optionnelles afin de pouvoir bénéficier de la DGF bonifiée au 1^{er} janvier. Quel que soit l'intérêt des propositions que formulera le groupe de travail, il ne pourra donc y avoir de traduction législative avant que ce choix soit réalisé. Par ailleurs, ce que nous avons adopté dans le cadre du projet de loi de finances visant à diminuer le nombre de compétences optionnelles pour bénéficier de la DGF bonifiée ne répond pas totalement à cette préoccupation.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle se saisit de l'amendement CL24 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Il s'agit là encore d'une proposition que nous introduisons dans le débat par cohérence avec notre conception de la question de l'eau et de son accès.

Cet amendement permet de renforcer le droit d'accès gratuit à des points publics de distribution d'eau potable pour des besoins d'hygiène. Cette réappropriation de l'eau constitue à nos yeux un enjeu fondamental, correspondant aux dispositions de la résolution n° 64-292 de l'Assemblée générale des Nations unies de 2010. Il s'agit de protéger l'eau, qui est un bien commun et de consacrer un droit d'accès tenant compte des besoins fondamentaux.

La compensation des recettes éventuelles n'étant plus perçue, elle le sera par l'augmentation d'une autre recette locale, ici un gage à déterminer par les collectivités territoriales elles-mêmes, dans le respect du principe constitutionnel de leur libre administration.

Mme la rapporteure. Vous souhaitez garantir la gratuité des lieux d'hygiène mis notamment à la disposition des plus démunis. C'est déjà souvent le cas, notamment à Paris où les bains-douches sont gratuits depuis 2000.

Toutefois, je ne suis pas favorable pour l'imposer aux collectivités territoriales, qui prennent déjà ces initiatives d'elles-mêmes.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

M. Ugo Bernalicis. Il est vrai que certaines collectivités territoriales le font d'elles-mêmes, ce que je salue, mais encore faudrait-il que la situation soit la même sur l'ensemble du territoire national. Cela devrait être un point de départ. Nous perdons du temps : si nos amendements étaient adoptés, la cause avancerait bien plus rapidement, sans qu'il faille y revenir.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL31 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Il s'agit d'une demande de rapport portant sur la ventilation de la taxe GEMAPI après l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation. J'ai entendu dire tout à l'heure que tout allait bien dans le meilleur des mondes ; ce qui sera peut-être vrai pour l'année 2018, il n'empêche qu'il est préférable que chacun puisse savoir où il va.

Mme la rapporteure. Comme je l'ai effectivement indiqué tout à l'heure, la question est réglée pour 2018. La clé de répartition de la taxe GEMAPI sera donc inchangée, même si c'est l'État qui se substituera à certains contribuables pour l'acquitter.

La Commission rejette l'amendement.

M. Raphaël Schellenberger. Je tenais à remercier la rapporteure pour la qualité de nos échanges, qui, bien que revêtant un aspect technique, traitent une question éminemment politique, et singulièrement d'une conception de la décentralisation française. Cela nous permet de sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons depuis l'examen de notre proposition de loi sur l'eau et l'assainissement. Alors que nous aurions souhaité un débat apaisé sur le plan politique, ce texte qui visait l'intérêt général a fait l'objet d'un blocage politique pour des raisons que tout le monde comprend bien.

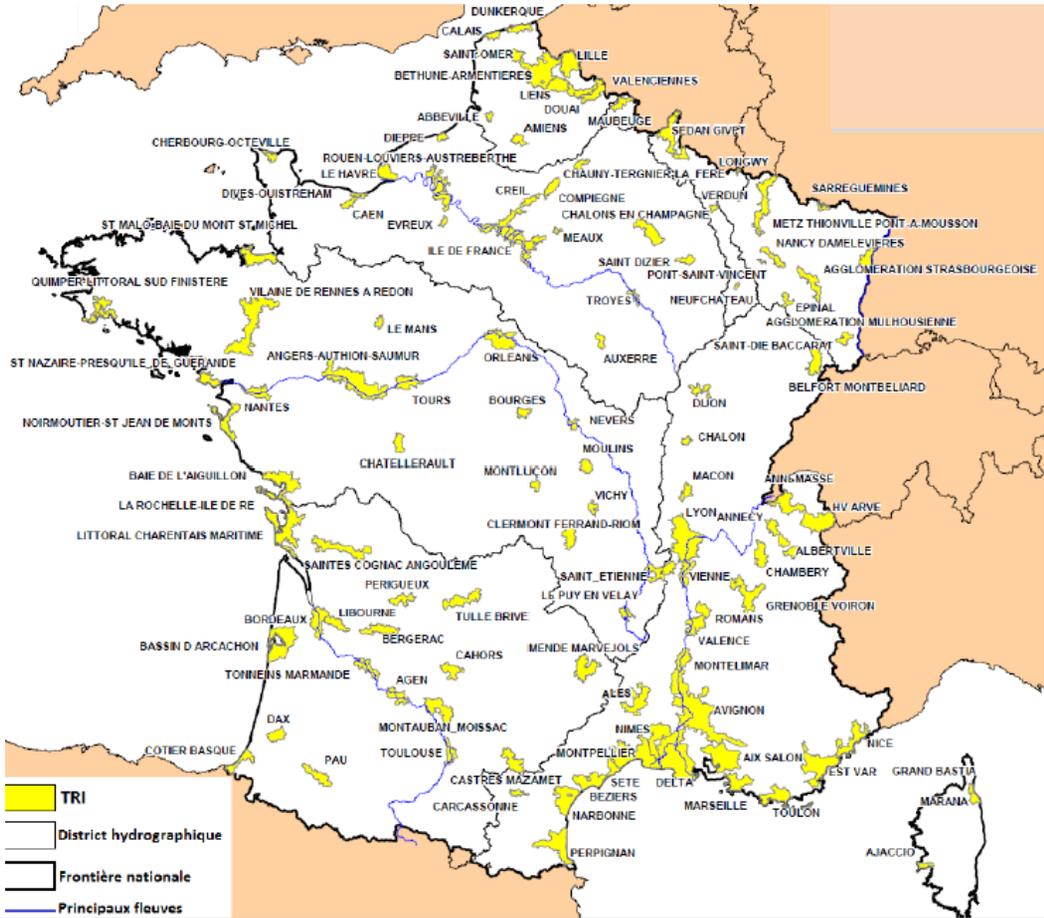
La Commission adopte l'ensemble de la proposition loi.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (n° 310) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

FICHE 1 : CARTE DES TERRITOIRES À RISQUE IMPORTANT D'INONDATIONS (TRI) EN 2012



Source : La compétence GEMAPI, Caisse des Dépôts et consignation, septembre 2017.

FICHE 2 : LISTE DES COMPÉTENCES LOCALES DANS LE DOMAINE DE L'EAU

I - Compétences exclusives

Collectivité	Compétences exclusives	Illustrations (non exhaustives)
Bloc communal	Service public d'eau	<p>Compétence de distribution d'eau potable (articles L.2224-7-1) des communes avec transfert obligatoire à tous les EPCI à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2020 Pour les communautés de communes, la compétence de distribution d'eau potable demeure facultative jusqu'au 1^{er} janvier 2018, puis deviendra optionnelle entre 2018 et 2020.</p> <p>Pour les communautés d'agglomération, la compétence de distribution d'eau potable demeure optionnelle jusqu'au 1^{er} janvier 2020</p> <p>Sur le périmètre de la future métropole du Grand Paris, les compétences en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement collectif et non collectif sont exercées de plein droit, depuis le 1er janvier 2016, par les Établissements Publics Territoriaux (EPT).</p> <p><u>Définition du service d'eau potable (1 de l'article L.2224-7 CGCT) :</u> « Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable. »</p> <p><u>Missions relevant de la compétence communale (L.2224-7-1 CGCT) :</u> « Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées.</p> <p>Le schéma mentionné à l'alinéa précédent comprend notamment un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable. Lorsque le taux de perte en eau du réseau s'avère supérieur à un taux fixé par décret selon les caractéristiques du service et de la ressource, les services publics de distribution d'eau établissent, avant la fin du second exercice suivant l'exercice pour lequel le dépassement a été constaté, un plan d'actions comprenant, s'il y a lieu, un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau.</p> <p>Le descriptif visé à l'alinéa précédent est établi avant la fin de l'année 2013. Il est mis à jour selon une périodicité fixée par décret afin de prendre en compte l'évolution du taux de perte visé à l'alinéa précédent ainsi que les travaux réalisés sur ces ouvrages. »</p> <p><u>Obligation de transparence des données sur le prix et la qualité du service (article L2224-5, articles D2224-5-1 et suivants du CGCT s'agissant du SPIC « eau potable »)</u></p>

	<p>Service public d'assainissement</p>	<p>Compétence d'assainissement collectif et non collectif (L.2224-8 du CGT) des communes avec transfert automatique à tous les EPCI à fiscalité propre à compter du 1er janvier 2020</p> <p>Cas particulier de Paris, des départements de petite couronne, ainsi que du SIAAP (article 3451-1 CGCT)</p> <p>Pour les communautés de communes, la compétence « assainissement », reste optionnelle jusqu'au 1^{er} janvier 2020.</p> <p>Par ailleurs, la loi NOTRe a modifié le 6° du II de l'article L. 5214-16 du CGCT en remplaçant « tout ou partie de l'assainissement » par « assainissement ». Par conséquent, en l'absence de modification de leurs statuts, les communautés de communes qui n'exercent qu'une partie de la compétence « assainissement » (ex : assainissement collectif ou assainissement non collectif) ne pourront plus la comptabiliser parmi leurs compétences optionnelles à compter du 1^{er} janvier 2018.</p> <p>Sur le périmètre de la future métropole du Grand Paris, les compétences en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement collectif et non collectif sont exercées de plein droit, depuis le 1er janvier 2016, par les Établissements Publics Territoriaux (EPT).</p>	<p>Missions relevant de l'article L.2224-8 du CGCT</p> <p>« I.-Les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées. Dans ce cadre, elles établissent un schéma d'assainissement collectif comprenant, avant la fin de l'année 2013, un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées. Ce descriptif est mis à jour selon une périodicité fixée par décret afin de prendre en compte les travaux réalisés sur ces ouvrages.</p> <p>II.-Les communes assurent le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites. Elles peuvent également, à la demande des propriétaires, assurer les travaux de mise en conformité des ouvrages visés à l'article L. 1331-4 du code de la santé publique, depuis le bas des colonnes descendantes des constructions jusqu'à la partie publique du branchement, et les travaux de suppression ou d'obturation des fosses et autres installations de même nature à l'occasion du raccordement de l'immeuble.</p> <p>L'étendue des prestations afférentes aux services d'assainissement municipaux et les délais dans lesquels ces prestations doivent être effectivement assurées sont fixés par décret en Conseil d'Etat, en fonction des caractéristiques des communes et notamment de l'importance des populations totales agglomérées et saisonnières.</p> <p>III.-Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif. Cette mission consiste :</p> <p>1° Dans le cas des installations neuves ou à réhabiliter, en un examen préalable de la conception joint, s'il y a lieu, à tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager et en une vérification de l'exécution. A l'issue du contrôle, la commune établit un document qui évalue la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires ;</p> <p>2° Dans le cas des autres installations, en une vérification du fonctionnement et de l'entretien. A l'issue du contrôle, la commune établit un document précisant les travaux à réaliser pour éliminer les dangers pour la santé des personnes et les risques avérés de pollution de l'environnement.</p> <p>Les modalités d'exécution de la mission de contrôle, les critères d'évaluation de la conformité, les critères d'évaluation des dangers pour la santé et des risques de pollution de l'environnement, ainsi que le contenu du document remis au propriétaire à l'issue du contrôle sont définis par un arrêté des ministres chargés de l'intérieur, de la santé, de l'environnement et du logement.</p> <p>Les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif ; elles effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2012, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder dix ans.</p> <p>Elles peuvent assurer, avec l'accord écrit du propriétaire, l'entretien, les travaux de réalisation et les travaux de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif prescrits dans le document de contrôle. Elles peuvent en outre assurer le traitement des matières de vidanges issues des installations d'assainissement non collectif.</p> <p>Elles peuvent fixer des prescriptions techniques, notamment pour l'étude des sols ou le choix de la filière, en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'un dispositif d'assainissement non collectif.</p> <p>Les dispositifs de traitement destinés à être intégrés dans des installations d'assainissement non collectif recevant des eaux usées domestiques ou assimilées au sens de l'article L. 214-2 du code de l'environnement et n'entrant pas dans la catégorie des installations avec traitement par le sol font l'objet d'un agrément délivré par les ministres chargés de l'environnement et de la santé. »</p> <p>Obligation de zonage en application du 1° et 2° de l'article L.2224-10 CGCT</p>
--	--	--	--

<p>Service public de gestion des eaux pluviales urbaines</p>	<p>Service public administratif communal (L.2226-1 CGCT), sauf exception pour Paris et les départements de petite couronne ainsi que le SIAAP (L.2226-2 CGCT) ;</p> <p>Le service public de gestion des eaux pluviales urbaines est désormais rattaché à la compétence « assainissement ».</p> <p>Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer en ce sens, en estimant qu'il résulte des dispositions du CGCT que la compétence « assainissement » inclut la gestion des eaux pluviales » (CE, 4 décembre 2013, communauté urbaine Marseille Provence Métropole, n° 349614).</p> <p>Par conséquent, les collectivités territoriales et les EPCI compétents en matière d'assainissement sont dès à présent tenus d'assurer un service d'évacuation et de traitement des eaux pluviales.</p> <p>Cette règle ne souffre qu'une exception, pour les communautés de communes, autorisées jusqu'à la loi NOTRe à n'exercer qu'une partie de la compétence « assainissement » : dans la mesure où, en application des dispositions transitoires issues de l'article 68 de la même loi, les communautés de communes ont jusqu'au 1^{er} janvier 2018 pour mettre leur statut en conformité, celles existantes à la date de publication de la loi et ayant décidé de ne pas exercer totalement cette compétence peuvent, jusqu'à cette date, ne pas assumer la gestion des eaux pluviales. Elles y seront en revanche tenues à compter du 1^{er} janvier 2018.</p>	<p>« La gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif relevant des communes, dénommé service public de gestion des eaux pluviales urbaines. » (L.2226-1 CGCT).</p> <p>Les missions relevant de ce service public sont détaillées à l'article R2226-1 CGCT :</p> <ul style="list-style-type: none"> - définir les éléments constitutifs du système de gestion des eaux pluviales urbaines en distinguant les parties formant un réseau unitaire avec le système de collecte des eaux usées et les parties constituées en réseau séparatif. Ces éléments comprennent les installations et ouvrages, y compris les espaces de rétention des eaux, destinés à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales ; - assurer la création, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et l'extension de ces installations et ouvrages ainsi que le contrôle des dispositifs évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans ces ouvrages publics. <p>Dans les rédactions postérieures à la loi n°2014-1654, les « zones urbaines » renvoient aux zones U et AU délimitées dans les PLU (et non à la définition des aires urbaines de l'INSEE).</p> <p>Les missions relevant du service public de gestion des eaux pluviales urbaines sont consubstantiellement liées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à l'exercice d'autres compétences, en particulier en matière d'assainissement¹, de voirie et d'urbanisme ; - à l'obligation pour les communes ou leurs EPCI d'établir un zonage de gestion des eaux pluviales et de ruissellement, en application des 3^e et 4^e de l'article L.2224-10 CGCT (en réalité plus large que le service public de gestion des eaux pluviales urbaines).
<p>Service public de défense extérieure contre l'incendie</p>	<p>Compétence communale (L.2225-1 à 4 du CGCT et Art. R. 2225-1 et suivant du CGCT).</p> <p>Le service public de Défense Extérieure Contre l'Incendie (DECI) est un service public juridiquement distinct du Service D'Incendie et de Secours (SDIS) et du service public d'eau potable.</p> <p>La DECI est transférée en totalité (service public et pouvoir de police) par la loi aux métropoles pour lesquelles s'appliquent les articles L.5217-1 (5^e)-e et L.5217-2 du CGCT. Il en est de même pour la métropole du Grand Lyon (articles L.3641-1 et L.3642-2-I-8 du CGCT).</p>	<p>La défense extérieure contre l'incendie a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin.</p> <p>« Relèvent du service public de défense extérieure contre l'incendie dont sont chargées les communes en application de l'article L. 2225-2, ou les établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils sont compétents :</p> <p>1° Les travaux nécessaires à la création et à l'aménagement des points d'eau incendie identifiés ;</p> <p>3° En amont de ceux-ci, la réalisation d'ouvrages, aménagements et travaux nécessaires pour garantir la pérennité et le volume de leur approvisionnement ;</p> <p>4° Toute mesure nécessaire à leur gestion ;</p> <p>5° Les actions de maintenance destinées à préserver les capacités opérationnelles des points d'eau incendie. » (I de l'article R. 2225-7 du CGCT).</p>

¹

Le conseil d'Etat a jugé que l'EPCI à fiscalité propre titulaire de la compétence assainissement exerce également la gestion des eaux pluviales urbaines, lorsque le réseau est unitaire ou dès lors que la compétence assainissement est transférée de manière globale (arrêté du 4 décembre 2013, n°34964).

	<p>Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations</p>	<p>Compétence communale (Ibis de l'article L.211-7 du code de l'environnement) à compter du 1er janvier 2018, avec transfert obligatoire à tous les EPCI à fiscalité propre. La compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » est composée des missions visées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement, c'est à dire toute étude, exécution et exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général et visant :</p> <p>1° l'aménagement de bassin hydrographique ou d'une fraction de bassin hydrographique :</p> <p>Cette mission comprend les aménagements visant à préserver, réguler ou restaurer les caractères hydrologiques ou géomorphologiques des cours d'eau.</p>	<p>Les collectivités publiques sont habilitées à entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tout IOTA présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence selon la procédure prévue aux articles R.214-88 à R.214-104 du code de l'environnement².</p> <p>En cas d'intervention sur des terrains, des cours d'eau ou des eaux sur lesquels ces collectivités ne disposent ni de droit de propriété ni de droit d'usage, une procédure de Déclaration d'intérêt général (DIG) est nécessaire. Elle permet de simplifier les démarches administratives en ne prévoyant qu'une enquête publique et de justifier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la dépense de fonds publics sur des terrains privés ; - l'accès aux propriétés riveraines au titre de la servitude de passage ; - la participation financière des riverains aux travaux³. <p>Une déclaration d'utilité publique peut être nécessaire pour réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés en les expropriant ou en les grevant de servitudes pour cause d'utilité publique.</p> <p>Elle intervient à l'issue d'une enquête d'utilité publique, qui vise à recueillir les avis de l'ensemble des personnes intéressées. Une fois examinés par une commission qui formule des conclusions - favorables ou défavorables - sur le projet, les pouvoirs publics prononcent la DUP sous forme de décret ou d'arrêté qui précise sa durée de validité.</p> <p>Les modalités de la procédure DUP sont définies aux articles R.112-4 à R.112-6 du Code de l'expropriation. Les articles R.121-1 et R.121-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique listent les travaux déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat.</p> <ul style="list-style-type: none"> - définition et gestion d'aménagements hydrauliques au sens de l'article R.562-18 du code de l'environnement (rétention, ralentissement et ressuyages des crues ; barrages de protection ; casiers de stockage des crues etc...); - création ou restauration des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement (le cas échéant avec mise en place de servitude au sens du 1° du I de l'article L.211-12 du code de l'environnement) ; - création ou restauration de zones de mobilité d'un cours d'eau (le cas échéant avec mise en place de servitudes au sens du 2° du I de l'article L.211-12 du code de l'environnement).
--	---	--	---

2

Exposé des motifs de l'article 31 de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, codifié au I de l'article L.211-7 du code de l'environnement

« Cet article (...) permet [aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux syndicats mixtes] d'intervenir sur des terrains, des cours d'eau ou des eaux sur lesquels elles ne disposent ni de droit de propriété ni de droit d'usage. Lorsque leur intervention aura lieu sur le domaine public fluvial ou maritime, il leur faudra naturellement obtenir préalablement l'autorisation d'occupation de ce domaine.

En renvoyant aux deux derniers alinéas de l'article 175 et aux articles 176 à 179 du code rural, l'article (...) confère aux collectivités concernées :

- le droit de faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages qu'elles réalisent et prennent en charge, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent leur intérêt :

- la possibilité de faire déclarer d'intérêt général ou d'urgence et, s'il y a lieu, d'utilité publique leur programme de travaux ;
- le bénéfice des droits et servitudes dont disposent les associations syndicales autorisées ;
- la possibilité de confier à une association syndicale autorisée, éventuellement constituée d'office par le préfet, l'entretien et l'exploitation des ouvrages. »

3

A noter que le financement de ces travaux change à compter de la mise en œuvre de la taxe GEMAPI.

		<p>2° l'entretien et l'aménagement de 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 :</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'entretien régulier du cours d'eau a pour objet de le maintenir 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. Il consiste en l'enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, et l'élagage ou recépage de la végétation des rives (L.214-14, R215-2 du code de l'environnement.). L'arrêté de prescription du 30 mai 2008 est applicable aux opérations d'entretien des cours d'eau et canaux soumis à la police de l'eau (rubrique 3.2.1.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214.1 du code de l'environnement). La collectivité ou le groupement intervient dans le cadre d'un programme pluriannuel d'entretien (1 de l'article L.215-15 du code de l'environnement), en cas de défaillance du propriétaire (particulier riverain pour les cours d'eau non domaniaux, Etat ou collectivité pour les cours d'eau domaniaux, le cas échéant avec une gestion confiée à VNF s'agissant du DPF navigable), ou des opérations d'intérêt général ou d'urgence⁴. - L'entretien d'un plan d'eau a pour objet de contribuer au bon état ou bon potentiel des eaux, et passe par la réalisation de vidanges régulières, l'entretien des ouvrages hydrauliques du plan d'eau (à savoir, le nettoyage des ouvrages de vidange et de surverse, le colmatage des éventuelles fuites sur la digue) ou encore le fauchage de la végétation. Les arrêtés du 27 août 1999 fixent les prescriptions générales de création, d'entretien et en particulier de vidanges des plans d'eau soumis à la police de l'eau (rubriques 3.2.3.0 et 3.2.4.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214.1 du code de l'environnement). - La réalisation de travaux hydrauliques d'aménagement et de rectification du lit d'un torrent de montagne.
		<p><i>5° la défense contre les inondations et contre la mer</i></p> <p>Cette mission comprend la création, la gestion, la régularisation d'ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - la définition et la gestion des systèmes d'endigements (au sens de l'article R.562-13) ; - le bénéfice de la mise à disposition des digues construites avant le 28 janvier 2014 (au sens de l'article L.566-12-1-I du code de l'environnement) ; - le bénéfice de la mise à disposition d'ouvrages et infrastructures appartenant à des personnes morales de droit public, pouvant contribuer à la prévention des inondations (au sens de l'article L.566-12-1-II) ; - la mise en place de servitude sur des terrains d'assiette d'ouvrages de prévention des inondations ou d'ouvrages ou infrastructures contribuant à la prévention des inondations (L.566-12-2 code de l'environnement) ; - Les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la défense contre la mer (techniques dites souples avec une approche plus environnementale, et les techniques dites dures qui ont la caractéristique de figer le trait de côte).

⁴

TA Poitiers « Mme CAILLAUT c/ préfet des Deux-Sèvres » 30 mai 2001 : « Considérant que le projet de travaux d'entretien du Loing, qui consistent en un entretien de la végétation des berges, associé à un nettoyage du lit par curetage ponctuel, a pour but d'assurer au moindre coût la pérennité des travaux de restauration déjà réalisés, lesquels avaient un objet principalement hydraulique, et accessoirement paysager et piscicole ; que le projet revêt un caractère d'intérêt général ».

		<p>8* la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraine.</p> <p>Cette mission comprend en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le rattrapage d'entretien au sens du II de l'article L.215-15 du code de l'environnement ; - la restauration hydromorphologique des cours d'eau et plans d'eau au sens de l'annexe V de l'arrêté du 25 janvier 2010, intégrant des interventions visant le rétablissement de leurs caractéristiques hydrologiques (dynamique des débits, connexion aux eaux souterraines) et morphologiques (variation de la profondeur et de la largeur de la rivière, caractéristiques du substrat du lit, structure et état de la zone riparienne) ainsi que la continuité écologique des cours d'eau (migration des organismes aquatiques et transport de sédiments en particulier sur les cours d'eau classés au titre de l'article L.214-17 du code de l'environnement). - La protection des zones humides et la restauration de zones humides dégradées au regard au regard de leur intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant (épuration, expansion de crue, soutien d'étiage), de leur valeur touristique, paysagère, cynégétique ou écologique. 	<p>Actions en matière :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de restauration de la continuité écologique, de transport sédimentaire, de restauration morphologique ou de renaturation de cours d'eau, de restauration de bras morts ; - de gestion et d'entretien de zones humides (par exemple à travers la mise en œuvre du plan d'action en faveur d'une zone humide d'intérêt environnemental particulier au titre du 4° du I de l'article L.211-3 du code de l'environnement, définition de servitudes sur un zone humide stratégique pour la gestion de l'eau en application du 3° du II de l'article L.211-12 du code de l'environnement).
Département	Solidarité territoriale	<p>Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.</p> <p>Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées (L.1111-10 CGCT).</p> <p>Le département a également compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes (L.3211-1 CGCT)</p>	Appui financier aux projets des communes ou de leur groupement dans le domaine de l'eau.
	Appui au développement des territoires ruraux	<ul style="list-style-type: none"> - Aide à l'équipement rural des communes en application de l'article L.3232-1 CGCT ; - Mise à disposition d'une assistance technique dans des conditions déterminées par convention pour les communes ou EPCI qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, en application de l'article L.3232-1-1 du CGCT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien financier en faveur des communes ou EPCI ; - Assistance technique dans les conditions prévues aux articles R3232-1 et suivants du CGCT.

	Définition et gestion des espaces naturels sensibles	Mener une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels sensibles (avec droit de préemption et taxe ENS) en application des articles L.142-1 à 13 du code de l'urbanisme (et des articles R.142-1 et suivants du même code).	Le département peut en particulier exercer son droit de préemption sur des sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion (article L.142-2 de code de l'urbanisme)
Région	Compétences générales de promotion le soutien à l'aménagement et l'égalité de ses territoires.	Les compétences du conseil régional sont définies à l'article L.4211-1 et L.4211-2 CGCT et concernent en particulier l'aménagement du territoire	En application de l'article L.4211-1 du CGCT, la région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par : 1° Toutes études intéressant le développement régional ; (...) 3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ; 4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'Etat ; 5° Toute participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct ; (...) 12° Le versement de dotations pour la constitution de fonds de participation tels que prévus à l'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, (...), pour la mise en œuvre d'opérations d'ingénierie financière à vocation régionale ; 13° La coordination, au moyen d'une plate-forme de services numériques qu'elle anime, de l'acquisition et de la mise à jour des données géographiques de référence nécessaires à la description détaillée de son territoire ainsi qu'à l'observation et à l'évaluation de ses politiques territoriales, données dont elle favorise l'accès et la réutilisation ; »
	Autorité de gestion de certains Fonds structurels européens	Les conseils régionaux sont autorités de gestion (avec des spécificités pour les régions ultrapériphériques) : - d'un programme FEDER-FSE, à l'exception de l'Alsace qui a choisi de gérer un programme distinct par fonds ; - d'un programme de développement rural (FEADER), dans le respect de l'encadrement national ; - des programmes plurirégionaux pour les massifs de montagne et les bassins fluviaux, et des programmes de coopération territoriale européenne.	Gestion des programmations de mesures agro-environnementales, de mesures relatives aux équipements en services de base en milieu rural (dont l'eau potable et l'assainissement) etc.
	Planification en faveur du développement durable du territoire	- Elaboration du schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET - Art. L. 4251-1 CGCT) ; - La région co-élabore par ailleurs avec l'Etat le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) mettant en œuvre la trame verte et bleue (L371-3 Code de l'environnement) ; - La région est à l'initiative de la création de parcs naturels régionaux et des réserves naturelles régionales ;	Protection des ressources en eau via les documents de planification régionaux et les outils de protection des espaces naturels d'initiative régionale.

II- Compétences partagées

Champ des compétences partagées		Interventions	Illustrations
Compétence partagées au titre du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement	Les collectivités territoriales et leurs groupements (...) peuvent mettre en oeuvre (...) 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 :	3° L'approvisionnement en eau ;	La distribution en eau potable est une compétence exclusive du bloc communal. L'intervention de la région ou du département en matière de distribution d'eau potable est donc limitée à l'appui technique et financier aux communes ou à leurs groupements dans les conditions définies par la loi. En revanche, toutes les collectivités et leurs groupements peuvent intervenir pour assurer l'approvisionnement en eau brute, par exemple pour des travaux d'hydraulique (prises d'eau, retenues d'eau brutes, canaux) en vue de l'irrigation ⁵ ou de l'hydroélectricité.
		4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;	La gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public de la commune (art L.2226-1 du CGCT), avec des cas particulier à Paris et dans les départements de petite couronne parisienne. L'intervention de la région ou du département en matière de gestion des eaux pluviales urbaines est donc limitée à l'appui technique et financier aux communes ou à leurs groupements dans les conditions définies par la loi, sans préjudice de l'exercice des autres compétences (notamment de voiries). En revanche, l'intervention de tous les échelons de collectivités est fondée pour motifs d'intérêt général ou d'urgence pour : - la réalisation d'ouvrages pour l'évacuation des eaux pluviales sur terrains privés (Rép. min. CL à Masson, no 14542, JO Q Sénat, 12 janv. 2012) ; - mettre en œuvre des programmes de gestion du ruissellement en zone naturelle ou agricoles ⁶ ; - mettre en œuvre le programme de lutte contre l'érosion des sols arrêté par le Préfet (c du 5° du II de l'article L.211-3 du code de l'environnement, art L.114-1 du code rural et des pêches maritimes et art R.114-6 du code rural et des pêches maritimes).

5

Intérêt général d'une prise d'eau en vue de l'irrigation (TA de Nantes « Ass Sauvegarde de l'Anjou et autres » 29 décembre 2006) ou d'une retenue d'eau en vue de l'irrigation (CAA de Nantes « Cie d'aménagement des coteaux de Gascogne » 2 mars 2010)

6

La création d'un bassin de rétention et de décantation destiné à lutter contre les inondations et contre l'érosion des sols constitue une opération d'intérêt général - TA de Rouen « M. FINTRINI c/ préfet de Seine Maritime » 26 décembre 2003.

		<p>6° La lutte contre la pollution ;</p>	<p><u>Lutte contre les pollutions diffuses :</u> Le bloc communal est compétent en matière de distribution d'eau potable (art L.2224-7-1 du CGCT). A ce titre, il doit veiller à la qualité des eaux d'alimentation contre les contaminations de toute origine notamment par l'instauration de périmètres de protection de captage définis dans l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau (Art L.1321-2 du code de la santé publique)</p> <p>L'intervention de tous les échelons de collectivités est en revanche possible pour définir et mettre en œuvre des plans d'action concertés avec les parties prenantes concernées pour protéger les aires d'alimentation de captages contre les pollutions diffuses. Ces plans d'action peuvent prendre la forme de projets de territoire voire s'appuyer sur les programmes de protection des aires d'alimentation de captage ou de lutte contre les pollutions diffuses (L.211-3 du code de l'environnement).</p> <p><u>Lutte contre les pollutions ponctuelles :</u> Le bloc communal est compétent en matière d'assainissement des eaux usées (L.2224-8 CGCT). L'intervention de la région ou du département en matière de gestion des eaux usées est donc limitée à l'appui technique et financier aux communes ou à leurs groupements dans les conditions définies par la loi.</p> <p><u>Lutte contre les pollutions accidentelles :</u> Outre les pouvoirs de police générale du maire en matière de salubrité et de sécurité publique (L.2212-2 CGCT), toute collectivité peut intervenir sur les fondements de l'article L.211-5 du code de l'environnement : « En cas de carence, et s'il y a un risque de pollution ou de destruction du milieu naturel, ou encore pour la santé publique et l'alimentation en eau potable, le préfet peut prendre ou faire exécuter les mesures nécessaires aux frais et risques des personnes responsables » (art L.211-5 al 4 du code de l'environnement, <i>Circulaire</i> du 18 février 1985 relative aux <i>pollutions accidentelles des eaux</i> intérieures).</p> <p><u>Régime de prévention et réparation des dommages à l'environnement :</u> « En cas d'urgence et lorsque l'exploitant tenu de prévenir ou de réparer les dommages...ne peut être immédiatement identifié, les collectivités territoriales ou leurs groupements, les établissements publics, les groupements d'intérêt public (...) peuvent proposer à l'autorité [compétente] de réaliser eux-mêmes des mesures de prévention ou de réparation » aux frais de l'exploitant (art L.162-15 du code de l'environnement).</p>
		<p>7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;</p>	<p>Actions en faveur des « zones de protection de la ressource » actuelles ou futures (art L.211-3 II 2°)</p>

		<p>9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;</p>	<p>La gestion des ouvrages de protection contre les inondations est une compétence exclusive du bloc communal. La gestion des points d'eau dans la défense extérieure contre l'incendie est également une compétence exclusive du bloc communal. Le conseil départemental assure la gestion du Service Départemental d'Incendie et de Secours (Article L1424-1 CGCT). Même si le SDIS constitue une entité autonome, c'est le conseil départemental qui en assure le principal financement. Les dépenses comprennent notamment l'organisation de la lutte contre l'incendie et celle des secours en cas de catastrophe.</p> <p>En revanche, tous les échelons de collectivités ont des missions générales en matière de sécurité civile au titre du code de la sécurité intérieure (L.112-1 du code de la sécurité intérieure, L.721-2 et suivant du code de sécurité intérieure).</p>
		<p>10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;</p>	<p>La gestion des ouvrages de protection contre les inondations est une compétence exclusive du bloc communal (à compter du 1^{er} janvier 2018, avec une disposition transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2020).</p> <p>Sont donc concernés tous les autres ouvrages de gestion de la ligne d'eau en particulier en vue d'un usage de l'eau, ou de sa force motrice.</p> <p>Illustrations :</p> <ul style="list-style-type: none">- Barrage destiné à l'eau potable ;- Canaux de navigation (qui sont gérés par VNF sur le DPF navigable) ;- Aménagement hydraulique pour les activités de loisir (baignade, navigation de loisir, randonnées nautiques etc.) ;- Hydroélectricité ;- Ouvrage de soutien d'étiage.
		<p>11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;</p>	<p>L'article L.2215-8 du CGCT dispose que « les laboratoires publics d'analyses gérés par des collectivités territoriales constituent un élément essentiel de la politique publique de sécurité sanitaire ; ces laboratoires font partie intégrante du dispositif de prévention des risques et de gestion des crises sanitaires. Ils interviennent dans les domaines de la santé publique vétérinaire, de la santé végétale et dans la surveillance de la qualité de l'alimentation, des eaux potables et de l'environnement.</p> <p>En cas de menace ou d'atteinte graves à la santé publique, le représentant de l'Etat dans le département dispose sans délai, en tant que de besoin, pour l'exercice de ses attributions, du laboratoire du service vétérinaire du département ou du laboratoire hydrologique ou, à défaut, de ceux d'un autre département en coordination avec le représentant de l'Etat dans le département concerné.»</p> <p>Les collectivités peuvent organiser des réseaux de mesures complémentaires des stations de surveillance de bassin (suivi de la qualité de l'eau⁷, de l'hydrométrie, de la piézométrie).</p>

7

Annexe 11 de la circulaire du 29 janvier 2013 relative à l'application de l'arrêté du 25 janvier 2010 modifié établissant le programme de surveillance de l'état des eaux, pour les eaux douces de surface (cours d'eau, canaux et plans d'eau) NOR : DEVL1241847C

		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.	<p>Membres des commissions locales de l'eau (L.212-4 et R.212-30 du code de l'environnement) voire secrétariat de la commission locale de l'eau (R.212-33 du code de l'environnement).</p> <p>Aucune DIG (ou DUP) n'est nécessaire pour les missions d'animation ou de concertation, (qui ne nécessitent pas d'intervention sur des propriétés privées) dès lors que la collectivité prend une délibération statuant sur leur intérêt général.</p> <p>A noter que, lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie de ces missions, par décret, à sa demande et après avis de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.</p>
Compétence partagées au titre de l'article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime	Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies, lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence :	3° Entretien des canaux et fossés ;	Ces missions recouvrent l'entretien des ouvrages artificiels destinés à l'écoulement des eaux, en particulier le drainage des parcelles ou l'évacuation des eaux de ruissellement notamment en application du code civil.
		6° Irrigation, épandage, colmatage et limonage ;	
Compétences générales de planification	Membres des comités de bassin (L.213-8, D213-17 et suivants du code de l'environnement) Dispositions particulières en Outre mer (L.213-3 et suivants, R213-50 et suivants du code de l'environnement) et en Corse (L4424-36 CGCT et suivant)		<p>Membres des comités de bassin (L.213-8, D213-17 et suivants du code de l'environnement).</p> <p>Dispositions particulières en Outre mer (L.213-3 et suivants, R213-50 et suivants du code de l'environnement) et en Corse (L4424-36 CGCT et suivant).</p> <p>Membres des commissions locales de l'eau (L.212-4 et R.212-30 du code de l'environnement) voire secrétariat de la commission locale de l'eau (R.212-33 du code de l'environnement).</p> <p>Conduites d'études pour l'élaboration de programmes d'actions territoriales (L.211-3 code de l'environnement).</p>
Exécution d'office à la place des propriétaires ou exploitants défaillants	Les collectivités territoriales, leurs groupements, les syndicats mixtes prévus par l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales (...) peuvent, avec l'accord de l'exploitant ou, à défaut, du propriétaire d'un ouvrage régulièrement installé sur un cours d'eau, et après l'avoir dûment informé des conséquences de son accord, prendre en charge les études et les travaux nécessaires au respect des règles et prescriptions qui lui sont imposées par l'autorité administrative sur le fondement des articles L. 214-3 (autorisation ou déclaration au titre de la police de l'eau), L. 214-3-1 (remise en état du site après arrêté d'une installation, ouvrage, travaux ou activités	L.211-7-1 du code de l'environnement	En cas de mise en demeure jugées infructueuses (L.171-7 et L.171-8 du code de l'environnement), la collectivité peut exécuter les travaux d'office au frais de l'exploitant défaillant dans la mise en œuvre des prescriptions de police de l'eau.

	<p>autorisées ou déclaration au titre de la police de l'eau), L. 214-4 (police de l'eau) et L. 214-17 (restauration de la circulation des poissons et des sédiments sur les cours d'eau classés) du code de l'environnement pour assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 (gestion intégrée et durable de la ressource en eau).</p> <p>Lesdites collectivités, groupements, syndicats (...) se font alors rembourser intégralement par le propriétaire ou l'exploitant les frais de toute nature entraînés par ces études et travaux, y compris les frais de gestion, diminués des subventions éventuellement obtenues.</p>		
--	---	--	--

Source : Note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau des ministères de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

FICHE 3 : LES DIFFÉRENTES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

<u>Organisme</u>	<u>Finances</u>	<u>Projets</u>	<u>Critères clés</u>
Europe <i>FEDER</i> <i>FEADER</i> <i>CPER</i> <i>CPIER</i>	Subventions	Projets du Programme Opérationnel 2014-2020 validés par la Commission européenne. Priorité donnée aux investissements. Le FEDER peut financer les zones d'expansion de crue (acquisitions foncières, études) et les travaux digues et surverse (via le CPER et CPIER)	Services instructeurs de la Région selon critères : <ul style="list-style-type: none"> • réduction de la vulnérabilité • Respect d'une démarche globale planifiée cohérente avec les schémas locaux • Evaluation de la « rentabilité financière » : analyse coûts/bénéfices • restauration de la fonctionnalité naturelle des milieux et préservation du paysage
Agences de l'Eau	Subventions	tout projet concourant aux objectifs des agences : <ul style="list-style-type: none"> • amélioration des connaissances, • lutte contre les pollutions, • amélioration qualitative et quantitative des ressources en eau, • préservation des milieux naturels aquatiques • réalisation d'études, travaux, gestion d'ouvrages entretien et préservation des milieux, fonctionnement de services ou structures. 	Les fonds collectés par les agences sont reversés en tant qu'aides selon la réglementation relative à l'eau. Elles peuvent appliquer une majoration encadrée de la redevance « prélèvement » dans le périmètre d'un SDAGE, pour reverser aux EPTB les sommes recouvrées.
Fonds Barnier	Subventions	(= Fonds de prévention risques naturels majeurs) Définies par les textes législatifs (CE L561-3)	Les sommes collectées sur les produits des primes ou cotisations relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Arrêté du 12 janvier 2005. Instruction par le préfet du département des demande de subvention des EPCI FP où se situe le bien faisant l'objet de mesures de prévention.

Dpts Régions	Subventions/ Contribution statutaire à un syndicat	Subventionner les EPCI (CGCT L 1111-10) Continuer à exercer des compétences hors GEMAPI (CE L211-7 I). Exercice de leurs compétences propres (espaces naturels sensibles, aide technique, dvpt éco.)	Subventions selon modalités d'instruction des demandes de chaque institution. Contributions statutaires selon les conditions définies par le syndicat.
EPCI FP	Taxe GEMAPI / autofinancement emprunt	Taxe additionnelle facultative spécifique. Capacité d'autofinancement. Capacité d'endettement (à mesurer).	Taxe GEMAPI votée annuellement avant octobre <u>OU</u> redevance pour service rendu payée par les propriétaires privés (L151-36 CRPM) Utilité de la prospective financière pluriannuelle.
Autres EPCI (SM...)	Contributions des membres	En fonction des compétences et du programme d'actions.	Contributions syndicales définies par les statuts.
Associations syndicales de propriétaires	Contribution statutaire à l'ASA / Dépenses directes	Peuvent continuer à exercer leurs compétences complémentaires à la GEMAPI. Taxe GEMAPI compatible avec la redevance levée par les ASA.	Contributions au syndicat mixte prévues par les statuts. Les ASA ne sont pas éligibles au FCTVA.
Etat	Rbst TVA	Investissements de l'EPCI ou syndicat.	Selon critères d'éligibilité au FCTVA.
Ets bancaires	Prêts Bancaires	Tous projets d'investissement dans le périmètre de compétence de l'EPCI ou du syndicat mixte.	Analyse de la solvabilité de l'emprunteur. Possibilité de garantie des emprunts du syndicat mixte par l'un de ses membres.

Source : AFEPTB, cité par La compétence GEMAPI, Caisse des Dépôts et consignations, septembre 2017.

PERSONNES ENTENDUES

- **Association des Maires de France (AMF)**
 - M. Sylvain Bellion, responsable du service ville, urbanisme, habitat
 - Mme Pauline Delaere, conseillère développement durable
 - Mme Gwénola Stephan, chargée de mission développement durable
 - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement
- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**
 - Mme Virginie Carolo, vice-présidente de l'AdCF et vice-présidente de la communauté Caux Vallée de Seine
 - M. Nicolas Portier, délégué général
- **Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales - Sous-direction des compétences et des institutions locales**
 - M. Frédéric Papet, directeur
 - Mme Cécile Raquin, directrice, adjointe au directeur général
 - Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, chef de bureau des services publics locaux
 - M. Sébastien Romani, attaché juridique
- **Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction de la prévention des risques**
 - Mme Laure Tourjansky, cheffe de service prévention des risques naturels et hydrauliques
 - M. Jean-Marc Kahan, chef du service technique de l'énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique
 - Mme Anaïs Bailly, chef du bureau politique de l'eau
 - Mme Johanna Sanchez, chargée de mission politique locale de l'eau
 - Mme Saillant Simone, directrice adjointe de l'eau et de la biodiversité
 - Mme Karine Brule, sous directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques
 - Mme Fanny Bontemps, adjointe à la cheffe de bureau politique de l'eau à la DEB

- **Assemblée des départements de France (ADF)**
 - M. Lionel Quillet, vice-président du département de la Charente-Maritime
 - M. Benjamin Eloire, conseiller environnement, développement durable et SDIS
 - Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement
- **Centre européen de la prévention des inondations (CEPRI)**
 - Mme Stéphanie Bidault, directrice
 - Mme Anne-Laure Moreau, chargée de mission
- **Association française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB)**
 - M. Frédéric Molossi, président
 - Mme Catherine Gremillet, directrice
- **Syndicat mixte d'aménagement, de gestion et d'entretien des berges de la Seine et de l'Oise (SMSO)**
 - M. Daniel Level, maire de Fourqueux (78), président
 - M. Hugues des Ligneris, directeur général
 - Mme Céline Amilien, directrice générale adjointe
- **Agence de l'eau bassin Loire et Bretagne**
 - M. Marc Gutton, directeur général
- **Métropole du Grand Paris**
 - M. Patrick Ollier, président
 - M. Sylvain Berrios, ancien député, vice-président chargé de la GEMAPI
 - Mme Claire Beyeler, chargée de mission