

Compétence milieux aquatiques : un transfert qui est loin de faire l'unanimité

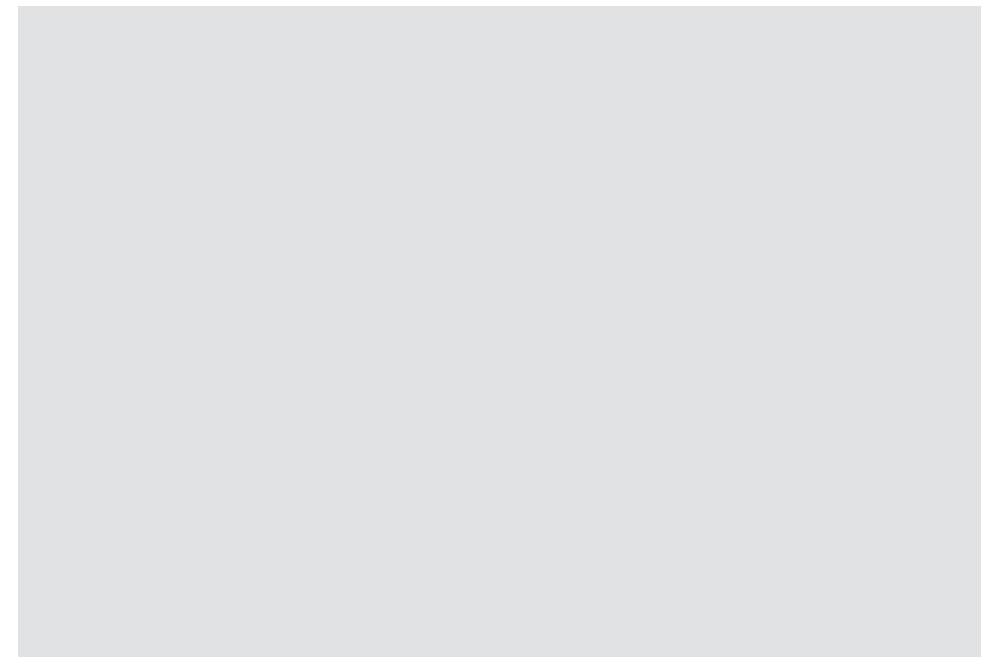
Le bloc communal devra prochainement assurer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Mais certains aspects restent à éclaircir pour des élus locaux qui regrettent ce transfert.

Adoptés par la commission mixte paritaire le 17 décembre 2013, puis validés par le Sénat et l'Assemblée nationale deux jours plus tard, la loi sur la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles (MAPAM) ainsi que son volet environnemental ne cessent de faire réagir un grand nombre d'élus. L'article 56 (1), issu de réflexions menées sur l'évaluation de la politique de l'eau en France, vise à créer la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi).

Cette compétence incombera aux communes avec transfert obligatoire aux intercommunalités, pourtant loin d'être candidates pour ces missions, à la place des organismes de bassins des services de l'État ou des établissements publics territoriaux de bassins (EPTB). Ce transfert de compétences au bloc communal cristallise de nombreuses critiques de la part d'élus locaux, notamment sur la partie contre les inondations.

Un des premiers reproches faits au gouvernement est d'avoir voulu imposer ce transfert aux communes et aux EPCI sans évaluation ni concertation préalable. Avant la validation de la loi MAPAM, des associations d'élus (2) avaient ainsi demandé au Premier ministre de retirer cet article 56 afin que la question des inondations fasse l'objet d'une loi spécifique en partenariat avec les acteurs locaux. « Les territoires sont suffisamment astucieux pour définir les modalités d'organisation afin d'améliorer la lutte contre les inondations. La décentralisation doit normalement laisser les cultures et les personnalités s'exprimer, sans vouloir toujours fixer des règles qui peuvent parfois rendre l'action inefficace », juge Noël Faucher, maire de Noirmoutier-en-l'Île (85) et coprésident du groupe de travail littoral de l'AMF.

Pour l'État, le choix des EPCI représente pourtant la solution la plus pertinente. Le territoire



français étant maillé de communes et d'EPCI à fiscalité propre, cela garantit la présence de maîtres d'ouvrage indispensables à la réalisation de travaux d'aménagement et de protection. De plus, la gestion des inondations est liée à la question de l'urbanisme, relevant du bloc communal. Une vision proche de celle de Daniel Marcovitch, président de l'Association française des EPTB, qui souhaite la suppression de la distinction entre « petits » et « grands » cycles de l'eau (3). « À partir du moment où l'on considère un seul cycle de l'eau, les problématiques d'urbanisme, de gestion des milieux aquatiques, de pollution, de traitement de l'eau ou d'inondation appartiennent à ce cycle. Cela me semble donc intéressant de confier la compétence Gemapi aux collectivités, mais la plupart ne sont pas encore vraiment prêtes. Et il s'agit surtout d'assurer la complémen-

tarité entre gestion à l'échelle administrative et gestion à l'échelle des bassins versants. »

Les communes pourront lever une taxe pour financer notamment les digues.

Les élus locaux ont également mis en avant qu'un EPCI était détaché de la notion de bassin de risque, ce dernier étant surtout lié au bassin versant. En outre, beaucoup d'EPCI n'ont pas la connaissance et l'expertise nécessaires pour assumer cette compétence et, à l'inverse, d'autres sont dans la culture de prévention depuis longtemps. « Le vrai enjeu réside dans la définition d'un sous-bassin versant. Il faut donc que les collectivités se structurent et portent à la bonne maille les actions de lutte contre les inondations », souligne Jean Launay, député-maire de Bretenoux (Lot), président du Comité national de l'eau et trésorier général de l'AMF.

Pour aider les collectivités à s'organiser, l'article 57 permet de déléguer tout ou partie de cette compétence aux EPTB. En effet, les communes ne peuvent avoir une vision globale à l'échelle du bassin. « Les EPTB ont l'expertise et doivent être les ensembliers des actions menées ainsi que les opérateurs des EPCI. Sans eux, les actions des collectivités risqueraient d'être inefficaces sur le long terme », souligne Daniel Marcovitch.

« Cette taxe est juste un scandale »

Il faut toutefois rappeler que le territoire français n'est pas complètement couvert par la trentaine d'EPTB existants, en particulier sur les façades maritimes. Des syndicats mixtes, appelés établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux, pourraient également intervenir.

Dernier sujet de discorde soulevé par l'ensemble des élus locaux : le financement. « Les collectivités ont de plus en plus de compétences à assumer, mais elles n'ont pas les moyens financiers pour y arriver », assure Noël Faucher. La loi MAPAM a donc introduit la taxe Gemapi qui pourrait être assise sur les impôts locaux et prélevée de façon facultative chaque année par les communes. Le montant de cette taxe sera établi en fonction des plans pluriannuels de

financement des travaux et ne pourra dépasser les 40 euros par habitant.

« Cette taxe est juste un scandale, on ne peut étrangler davantage nos citoyens », juge le maire de Noirmoutier-en-l'Île. Pour Daniel Marcovitch, une taxe de ce type ne peut être obligatoire, mais doit pourtant être réelle et imposée, tout en renforçant la notion de triple solidarité. « Une fiscalité locale au niveau des communes/EPCI à fiscalité propre est nécessaire pour assurer une

Une mission d'évaluation un peu tardive

Face à la grogne des associations d'élus, les députés ont adopté un amendement qui reporte l'entrée en vigueur de cette dévolution de compétence au 1^{er} janvier 2016, au lieu du 1^{er} janvier 2015. Pendant cette période transitoire, chaque préfet coordinateur de bassin mettra en place une mission d'appui technique qui réalisera un état des lieux des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence Gemapi. « Il

aurait été plus judicieux de connaître les tenants et aboutissants, les conséquences ainsi que le caractère bénéfique de ce transfert de compétence, avant de l'imposer », indique Noël Faucher, qui regrette que « l'acte 2 de la décentralisation – droit à l'expérimentation – n'ait pas été retenu ». Cette expérimentation aurait permis à quelques collectivités de tester ce transfert de compétence avant qu'il ne soit définitif.



TROIS QUESTIONS À... Jean-Louis Léonard,

MAIRE DE CHATELAILLON-PLAGE, REPRÉSENTANT DES MAIRES À LA COMMISSION MIXTE INONDATIONS

Quelle est votre opinion sur le transfert des compétences « gestion des milieux aquatiques et lutte contre les inondations » aux communes et à leurs groupements ?

Ce transfert de compétences, notamment celle de la lutte contre les inondations, ne me paraît pas judicieux. Depuis la tempête Xynthia en 2010, des efforts exemplaires ont été entrepris. Tout le littoral est désormais couvert par des mesures et les PAPI (1) fonctionnent bien. De plus, le périmètre des EPCI, dont la majorité n'a par ailleurs pas l'expertise pour mener cette mission, est complètement détaché de la notion des bassins de risque. Il aurait été préférable de conserver l'état actuel : le préfet précise lui-même la structure qui prend en charge la compétence inondation selon les territoires géographiques.

Pourquoi l'AMF et le CEPRI ont-ils demandé un report de ce transfert de compétence ?

Un très grand nombre d'associations d'élus, derrière l'AMF, a cosigné en octobre 2013 une demande au Premier ministre pour discuter de

ce transfert de compétence. Devant la non réponse, on a souhaité un report pour 2018 pour y voir plus clair. Suite à notre demande, l'entrée en vigueur de ce transfert de compétence, initialement prévue au 1^{er} janvier 2015, a été reportée d'un an par un amendement gouvernemental, ce qui correspond par ailleurs à la fin du plan interministériel de prévention des submersions rapides ou « plan Digue ».

L'instauration d'une nouvelle taxe pour financer les travaux de protection est-elle pour vous une solution pertinente ?

La taxe Gemapi sera très compliquée à mettre en place, notamment car les collectivités ne peuvent fiscaliser davantage. Cette taxe étant facultative, certaines collectivités pourraient refuser de l'imposer, d'où une situation très inégale, car on risque de faire payer des populations qui ne sont pas directement concernées par certains travaux. Au final, cela va être un frein à la mise en place des protections.

(1) Programmes d'actions de prévention des inondations.

protection locale, mais il faut aussi augmenter le fonds Barnier au niveau national, et créer une nouvelle redevance agence de l'eau pour la totalité des habitants des bassins afin de financer la solidarité amont-aval et indemniser les zones inondables, appuie le président de l'AFEPTB. Il s'agit surtout d'assurer les complémentarités entre les divers financements, sur la base de projets partenariaux à l'échelle des bassins versants pour une meilleure efficacité. » Cette alternative éviterait de mettre les maires dans une position délicate envers leurs administrés, et apporterait une garantie que cet argent restera dans le secteur de l'eau.

Dans tous les cas, la recherche de solutions de financement est un point essentiel pour les maires, qui auront à terme la gestion de 3 000 km linéaire de digues sur les 9 000 répertoriés, et 275 000 km linéaires de cours d'eau sur les 500 000 km en France métropolitaine.

Clément CYGLER

(1) Numérotation du texte adopté par l'Assemblée nationale, avant promulgation (article 35-B pour le Sénat). (2) AMF, AdCF, ADF, ANEL, ANEM, APVF, CEPRI, ACUF, EcoMaires, AFEPTB, FNCCR, AMGVF. (3) Petit cycle de l'eau : le cycle artificiel (eau potable et assainissement). Grand cycle : le cycle naturel.