

Atelier 5 : Quelle gouvernance pour une complémentarité de l'action aux différentes échelles ?



► Introduction : Laure TOURJANSKY, Cheffe du Service Risques Naturels et Hydrauliques (SRNH), MEEM-DGPR

L'attention portée à la gouvernance dans la gestion des risques est un des principes de Sendai. La mise en place de la GEMAPI donne une importance particulière à l'attention portée à la gouvernance en France. La prévention des inondations passe par des travaux emboîtés à différentes échelles de territoires, dans le cadre donné par l'Europe, la définition d'une stratégie nationale, l'évaluation préliminaire des risques à l'échelle des bassins, puis l'identification de TRI. La prévention des inondations s'articule aussi avec des documents d'aménagement et de planification à différentes échelles. La culture du risque passe par des actions nationales et par des campagnes au plus près des citoyens.

La prévention des inondations articule **une approche géographique**, pour déterminer et agir sur des bassins de risque pertinents, et **une approche administrative** qui découle de la répartition des compétences. Elle associe de nombreux acteurs, élus, scientifiques, administrations, citoyens. La question de la gouvernance met au cœur des réflexions l'organisation des relations entre ces différents acteurs, à différentes échelles, pour permettre les prises de décision.

► Pascal GOUJARD (Directeur de l'appui aux territoires, EPTB Seine Grands Lacs)

Fusion du PAPI d'intention de la stratégie locale du TRI de la Seine Troyenne : un exemple de démarche collaborative

En 2012, les travaux de réhabilitation des digues de l'agglomération troyenne ont fait l'objet d'une labellisation au titre du Plan submersions rapides (PSR), par la Commission Mixte Inondation. Par ailleurs, à la suite de la crue de mai 2013, la volonté de la communauté d'agglomération du Grand Troyes, de l'EPTB Seine Grands Lacs, et des services de l'Etat de prendre en compte le risque inondation dans un cadre plus vaste que la simple gestion des protections s'en est trouvée affirmée.

Pour répondre à cet enjeu, et contribuer à améliorer la connaissance du risque et les leviers d'actions pour garantir une prévention plus efficace, une démarche partenariale a été mise en œuvre dans la région troyenne.

L'établissement Seine Grands Lacs est une institution interdépartementale qui regroupe les 4 départements de la petite couronne : Paris, Val de Marne, la Seine Saint Denis et les Hauts de Seine. Nous gérons les quatre réservoirs sur la Marne, la Seine, l'Aube et l'Yonne pour un volume global de 800 millions de m³.

La présence du réservoir Seine à l'amont de l'agglomération troyenne explique beaucoup de choses dans les attendus de cette collaboration. Onze communes composent le TRI, 28 communes qui composent le périmètre global de la stratégie locale. La population exposée est d'un peu plus de 18 000 habitants sur une agglomération d'un peu plus de 100 000 habitants. Ce sont par ailleurs 40 000 emplois et un peu plus de 650 000 m² de surface commerciale et industrielle qui sont soumis au risque inondation.

L'agglomération troyenne dispose d'un ensemble de digues qui était dans un état de dégradation avancé et qu'il était nécessaire de remettre à niveau au début des années 2000. Elle s'est donc lancée dans un projet de réhabilitation sous le vocable du PSR. Mais la CMI a conditionné son financement au lancement d'un programme de sensibilisation et à la programmation d'un PAPI. En 2013, un événement d'importance va générer des dégâts sur la partie amont de l'agglomération et les côtes de débordement auraient pu être atteintes. Dans cette période, l'EPTB Seine Grands Lacs est dans une phase d'appropriation territoriale. Cette phase se traduit par un accompagnement des services de l'Etat sur les stratégies locales et l'élaboration d'un PAPI de la Seine et de la Marne franciliennes.

2

Après mai 2013, le Grand Troyes s'interroge sur la façon de répondre aux consignes de la CMI et sur la manière dont ce territoire peut s'organiser pour élaborer une stratégie locale. La réflexion est élargie en associant les partenaires financiers que sont le Conseil Départemental, le Conseil Régional et l'Agence de l'Eau Seine-Normandie. A l'issue de quelques semaines de discussion, un consensus est finalement dégagé. Alors que le PGRI va entrer en phase d'approbation et qu'il convient d'engager l'élaboration des stratégies locales : on manque d'information. Par ailleurs, pour constituer un PAPI complet, les services du Grand Troyes n'ont pas tous les éléments nécessaires pour établir un programme opérationnel conforme au cahier des charges type.

Émerge donc l'idée de passer par la phase PAPI d'intention (dit d'études) qui va alimenter la réflexion sur la stratégie locale et proposer des éléments de déclinaison opérationnelle : on a d'un côté un volet prescriptif et un volet opérationnel. Il convient de souligner que les échanges entre services de l'Etat, du Grand Troyes et de l'EPTB SGL se font en toute convivialité et en toute confiance.

❖ Périmètre et gouvernance du projet

Le périmètre de la stratégie locale est le résultat d'un compromis. La tentation était d'avoir un périmètre qui remonte jusqu'aux sources de la Seine, pour que ce soit cohérent avec le fonctionnement hydrographique. Mais cette solution présente également des inconvénients : l'agglomération d'un nombre de maîtres d'ouvrage importants aurait pu ralentir le processus d'élaboration et rallonger le calendrier. Le compromis a donc été de faire en sorte que le périmètre de la stratégie locale s'arrête sur la prise d'eau qui remplit le réservoir SEINE.

Il a été décidé que les modalités de gouvernance du PAPI d'intention et de la stratégie locale seraient communes. S'agissant d'un territoire en mouvement en cours de révision des PPRI, nous avons donc en face de nous des parties prenantes qui se trouvaient confrontées à un ensemble de procédures : PPRI, Stratégies locales, PAPI, évolutions institutionnelles. Ils avaient donc du mal à s'y retrouver dans cette procédure. Nous avons donc décidé de procéder à une fusion des COPIL et des comités des parties prenantes de manière à ce qu'il y ait une sorte de cohérence, qu'il n'y ait pas de divergence et que les élus puissent faire le lien le plus facilement possible entre les différentes procédures :

- une animation par l'EPTB Seine Grands Lacs qui s'appuie sur l'expérience accumulée par l'élaboration du PAPI de la Seine et de la Marne franciliennes
- une maîtrise d'ouvrage simplifiée avec 3 maîtres d'ouvrage : le Grand Troyes pour les études hydrauliques avec l'appui de l'EPTB ; l'EPTB avec un rôle de complément notamment sur le retour d'expérience de la crue 2013 et sur des éléments de prise en compte de l'urbanisme ; la DDT sur une thématique de la gouvernance car la GEMAPI, sujet sensible politiquement, émerge au même moment. Il semblait donc plus sage de confier à l'Etat le rôle d'approche sur cette thématique.

Le tout encadré par un schéma classique de suivi avec comité technique chargé de préparer les décisions du COPIL et un comité des parties prenantes.

❖ Le calendrier

On arrive maintenant sur la stratégie locale dans une phase de consultation avec une approbation attendue par le préfet pour le 22 décembre 2016. Le PAPI d'intention suit son cours pour qu'en février 2017 toutes les investigations soient achevées et que l'on puisse basculer vers l'élaboration d'un PAPI complet.

Cette démarche se fait sur la base d'un tour de table plus élargi en intégrant l'amont, et notamment la Côte d'Or.

❖ Pour conclure

La logique de notre travail collectif se base en premier lieu sur les notions d'écoute, de bienveillance et de traitement égalitaire des expressions des parties prenantes. Chaque parole (experts, novices, techniciens, élus, industriels, agriculteurs) est prise en considération et c'est qui qualifie la qualité de notre travail et l'esprit qui nous anime localement sur l'agglomération troyenne, tout en rappelant les objectifs et les obligations de résultats de chaque procédure.

► **Laurent GUERRY (Chargé de projet inondation à l'EPTB Somme)**

Articulation entre gestion des risques littoraux et risques fluviaux »

Le bassin versant de la Somme dispose d'une façade littorale dont le périmètre de gestion, défini par le principe de cohérence hydrosédimentaire, intéresse aussi l'exutoire des bassins de la Bresle et de l'Authie. Les risques d'inondation fluviaux et littoraux sont appréhendés dans le cadre de deux PAPI en cours de mise en œuvre, portés à des échelles différentes par l'EPTB Somme d'une part et le Syndicat mixte baie de Somme grand littoral Picard d'autre part. Les SAGE et la SLGRI renforcent la cohérence des actions menées sur ces territoires. La nouvelle gouvernance qui se dessine avec la réforme territoriale et en particulier la nouvelle compétence GEMAPI, doit permettre de garantir une approche intégrée de la gestion des risques fluviaux et littoraux. Trouver la gouvernance idéale dans

un univers emboîté : avant de décider, c'est de savoir comment on s'organise et comment on organise la coordination des acteurs.

❖ Le bassin versant de la Somme

Il se situe au sud du bassin Artois-Picardie et s'étend sur 6500km². Ce territoire est caractérisé par une grande densité de communes (833) pour 650 000 habitants et par sa planéité : le fleuve a une pente inférieure à 1%, engendrant un écoulement très lent et des débits très faibles. Dans sa majeure partie, le littoral est polderisé, avec des zones rétro-littorales proches du niveau de la mer jusqu'à 10 km dans les terres. Cela confère à cet espace une sensibilité importante aux risques de submersions marines, avec un précédent en 1990 où les digues ont rompu suite à une tempête, entraînant la submersion de terres principalement agricoles. Dans un contexte post-Xynthia, le littoral picard avait été identifié lors de l'expertise menée sur la sensibilité des côtes françaises au risque de submersion. Parallèlement, le bassin est également sujet à des inondations : par débordement de cours d'eau, par ruissellement et surtout, plus préoccupant, par remontées de nappes. Deux TRI sur Amiens et Abbeville ont été identifiés en 2013. Le territoire a déjà connu une crue centennale en 2001 avec comme problématique l'évacuation de 2 200 millions de m³ d'eau (contre 1 100 millions de m³ en temps normal), pour un débit de pointe maximum de 105m³/s enregistré sur une seule journée. La question qui se pose est donc : comment évacuer l'équivalent de deux barrages de Serre-Ponçon (l'un des plus grands barrages réservoirs d'Europe), avec un débit maximal très faible pour une crue centennale. Conséquences pour 2001 : 3400 habitations impactées sur une durée moyenne de submersion de 2,5 mois et des dommages estimés à 200 millions d'euros.

❖ Interaction des risques et de leur gestion

Aussi indépendants qu'ils puissent paraître, ces risques sont pourtant étroitement liés. L'évacuation des eaux de la Somme est conditionnée par le niveau de la mer en Baie de Somme. Passé le coefficient de marée de 85, les portes à flots se ferment pendant quelques heures pour empêcher le reflux dans le canal maritime de la Somme. En conséquence, l'évacuation des eaux fluviales s'en trouve momentanément stoppée et les volumes d'eau s'accumulent, notamment sur l'Abbevillois. Si, en temps normal, cela ne pose aucun problème, en situation de crue, la situation peut engendrer des débordements dans le lit majeur. Ces risques ont également la même saisonnalité : hiver/printemps. Il s'agit de l'époque des tempêtes hivernales, aussi propice aux remontées de nappes puisqu'il s'agit de la période de recharge de la nappe. Une concomitance de ces deux événements est donc à craindre.

De plus, on est également dans une logique de protection du littoral afin de limiter les risques de submersion marine et d'érosion du trait de côte. Cette protection du littoral est assurée par des digues, des épis et par un cordon dunaire qui nécessite, pour être efficace, une parfaite maîtrise du système d'endiguement et donc des portes à flots. Ainsi, les portes à flots représentent un point névralgique pour les risques littoraux et fluviaux : les fermer pour éviter la submersion du littoral et les ouvrir pour permettre l'écoulement des eaux du fleuve Somme.

S'il y a interaction dans les risques, il y a interaction, de fait, dans leur gestion. Sur le schéma (slides 2 et 3) sont représentés en bleu l'aspect risques fluviaux et en rouge l'aspect risques littoraux. Pour les risques fluviaux, la stratégie de gestion est très simple : améliorer la capacité d'écoulement des eaux dans la Somme et faciliter leur évacuation vers la Manche et la Baie de Somme. En dernier lieu, il s'agit de maîtriser l'urbanisation et de réduire la vulnérabilité des enjeux particulièrement sur le territoire à risque important d'inondation d'Abbeville.

Parallèlement, le littoral a développé une stratégie à long terme, qui tient compte des modifications induites par les changements climatiques (rehaussement du niveau marin à horizon 2100) : dans un premier temps, l'idée est de consolider les ouvrages de premier et de second rangs afin d'assurer la protection du littoral pour pouvoir, dans un second temps, redéployer les enjeux à l'arrière littoral. Hors, l'arrière littoral, qui correspond à l'espace fluvial est lui-même exposé aux risques d'inondation par ruissellement, débordement ou remontées de nappes. Constat : il y a effectivement une interaction dans les risques et leurs gestions nécessitent une coordination d'ensemble.

❖ La gouvernance mise en place sur le bassin

Pour revenir à notre problématique de départ, « *quelle gouvernance pour une complémentarité de l'action aux différentes échelles ?* », la question est parfaitement posée car elle contient en elle-même tous les éléments constitutifs d'un territoire. Par définition, le territoire est un espace de projets, approprié par des acteurs. S'interroger sur « *quelle gouvernance ?* » nécessite d'identifier « *quels sont les acteurs ?* ». Pour l'action on va s'interroger sur « *quel projet et quel dispositif ?* ». Enfin, la notion d'échelle renvoie autant à l'espace géographique qu'à l'aspect temporel. Cette grille de lecture correspond à notre conception de la gouvernance, qui ne peut pas se résumer à la seule coordination entre les acteurs. Définir la gouvernance d'un territoire revient à analyser une coordination d'ensemble, à l'interface entre l'espace, les dispositifs, et les acteurs, tout en prenant en compte les échelles spatio-temporelles. Le schéma (slide 5) propose une modélisation des paramètres de chaque dimension de la gouvernance. Il fait explicitement référence au cadre de l'action et à ses principes développés dans la Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation notamment :

- Le principe de solidarité : amont/aval, urbain/rural, plateau/vallée, terre/mer ;
- Le principe de synergie des politiques publiques ;
- Le principe de subsidiarité : le bon acteur à la bonne échelle ;
- Et le principe de priorisation, que nous avons placé dans la dimension spatiale. Pour notre cas d'étude, la priorité est d'agir sur le TRI d'Abbeville, sans oublier que la frange littorale est, elle, menacée par la submersion marine et l'érosion du trait de côte.

A la lecture des cartes, on se rend rapidement compte qu'il y a une interaction spatiale, basée sur des périmètres naturels. On a, d'une part, un bassin versant symbolisé en liseré bleu, avec un contour rouge qui correspond au périmètre de l'EPTB élargi aux zones côtières (slide 6), et d'autre part, la gestion du littoral qui s'effectue selon une logique hydrosédimentaire. Notons que la cellule hydrosédimentaire ne se borne pas aux seuls périmètres d'un l'EPTB ou d'un bassin versant. Les dispositifs associés (PAPI) sont peu ou prou calés sur ces périmètres naturels. La zone d'interaction spatiale, dite interface fluviomaritime, se retrouve ainsi face à un double enjeu : prendre en compte la remontée des eaux maritimes et les écoulements du fleuve Somme vers son exutoire. Nous avons donc deux logiques spatiales et naturelles qui s'affrontent et se rencontrent : celle du littoral et celle du bassin versant, celle de la submersion marine et celle des inondations fluviales. A leurs échelles respectives, chacun de ces deux espaces est cohérent dans son approche spatiale, mais tout l'art consiste à savoir comment articuler les actions sur la zone d'interface ? Donc on va voir si, à travers le prisme des dispositifs déployés sur le territoire, on peut identifier une gouvernance intéressante. De prime abord, on constate que les périmètres des dispositifs sont plus qu'emboîtés puisqu'on a :

- un PAPI qui couvre l'ensemble du bassin versant ;
- deux SAGE qui se partagent le bassin de la Somme entre l'amont et l'aval ;
- et sur le littoral, un PAPI qui va couvrir, en priorité, les principales communes concernées par la submersion marine (périmètre d'action du PAPI littoral). Le Papi littoral admet également un périmètre administratif qui s'étend à l'ensemble des communes du futur SCOT afin de garantir une prise en compte de la submersion marine dans les orientations du schéma.

Pour l'analyse des acteurs, nous sommes partis sur les strates administratives : communes, intercommunalités, pays, département... En intégrant seulement les périmètres des SCoT, nous sommes passés dans une logique d'aménagement du territoire qui dépasse le seul cadre naturel, hydrographique ou hydrosédimentaire de nos zones à risques. A très court terme, avec la fusion attendue des communautés de communes du secteur, on va se retrouver avec une communauté d'agglomération (CA Baie de Somme) concernée à la fois par les risques fluviaux et littoraux. Tout comme le risque ne s'arrête pas aux limites administratives, l'idée de gouvernance, sur le seul argument de l'interspatialité des acteurs, est transcendée voire dépassée par le risque. Alors même qu'il est question aujourd'hui de répartir et d'intégrer les compétences GEMAPI à des échelles géographiques restreintes (EPCI à fiscalité propre).

En lien avec le porteur du PAPI littoral, le Syndicat Mixte Baie de Somme Grand Littoral Picard, une hypothèse de travail a été explorée pour « répartir » au mieux ces compétences gémapiennes.

Sur ce schéma (slide 9), ne sont représentées que les 4 compétences obligatoires de la Gemapi : 1, 2, 5, 8.

Pour le 1, on part du postulat que le bassin est avant tout une entité indivisible qui s'exprime au travers d'une solidarité amont-aval, terre-mer, urbain-rural, vallée-plateau. Donc tout ce qui relèverait de la compétence 1 (étude et stratégie qui concourt à l'aménagement du bassin) serait d'intérêt de bassin et doit être transféré à l'EPTB. L'EPTB et ses membres sont les garants de cette unité et de cette solidarité.

En ce qui concerne le 2 et le 8, la compétence reviendrait aux EPCI à fiscalité propre, qui auraient la possibilité de les déléguer à l'EPTB. Une délégation du point 8 de la GEMAPI est également possible, soit auprès de l'EPTB, soit au syndicat mixte Baie de Somme Grand Littoral Picard pour l'espace maritime, à condition qu'il se transforme en EPAGE.

Concernant la défense contre la mer et les inondations (5), il est possible de rendre sécable cette compétence : ce qui découle de la défense contre la mer va être confiée au syndicat mixte Baie de Somme Grand Littoral Picard, et ce qui relève de la défense contre les inondations à la communauté d'agglomérations (avec toujours la possibilité de déléguer la partie « inondation » à l'EPTB). L'idée est de responsabiliser les communautés de communes et d'agglomérations. C'est pour cela que, sur le schéma, nous ne reprenons pas l'intégralité des compétences. On laisse la responsabilité à chaque EPCI de les déléguer voire de les transférer. Notre leitmotiv est également de veiller et d'assurer une cohérence sur l'ensemble du territoire.

Enfin, ajoutons à notre raisonnement le paramètre temporel. A très court terme, dans le contexte de la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, une évolution des institutions interdépartementales est attendue. Deux possibilités s'offrent à elles : soit elles modifient leurs statuts sans résoudre pour autant la question des financements, soit elles fusionnent avec un autre syndicat mixte. Dans le contexte du littoral picard, le PAPI littoral intersecte 3 bassins, constitués de 3 EPTB : la Somme, la Bresle et l'Authie. Ces deux derniers EPTB sont constitués en institutions interdépartementales et sont concernées par les mêmes problématiques que nous : un littoral menacé par la submersion marine et l'érosion du trait de côte et des problématiques d'inondation dans les terres. Ils sont dotés des mêmes dispositifs (Sage). Dans ce contexte, la solution ne serait-elle pas dans le regroupement de ces 3 entités au sein d'un seul et même EPTB Bresle-Somme-Authie pour avoir une meilleure cohérence littoral/bassin ? Cette hypothèse offrirait :

- Une meilleure cohérence dans le cadre de la GEMAPI, notamment pour les EPCI à fiscalité propre ;
- Une meilleure cohérence en matière d'aménagement du territoire car il intégrerait les périmètres des SCOT (soit une cospatialité des échelons administratifs) ;
- Une meilleure lisibilité pour les acteurs de l'eau et les citoyens ;

- Une possibilité de mutualiser les ressources financières et techniques (ingénierie, animation, administratif...).

Une synergie est toujours possible entre les différents dispositifs. A titre d'exemple, le Plan Somme, outil de gestion intégrée des eaux, des milieux aquatiques et des inondations, couvrent déjà l'ensemble du périmètre de l'EPTB Somme et la partie du département de la Somme de l'Institution Interdépartementale pour l'aménagement de la vallée de l'Authie (le fleuve Authie marque la limite entre les départements de la Somme et du Pas-de-Calais). Il pourrait donc y avoir une meilleure valorisation des outils déployés sur le territoire, ainsi qu'une mise en réseau des animations type SAGE.

❖ Pour conclure

Il n'existe aucune bonne gouvernance et encore moins de modèle type. La gouvernance est à inventer voire à réinventer sur chaque territoire, en s'adaptant aux logiques spatio-temporelles qui dépendent des périmètres, des dispositifs et des acteurs. Pour ce qui est de l'échelle temporelle, l'anticipation des enjeux de demain est capitale : quid de la fin des départements, débat qui revient de manière récurrente depuis plusieurs décennies ? Quid de l'évolution des périmètres si cet échelon administratif venait à sauter ? Le tout, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint et limité, qui risque de créer une véritable concurrence, si ce n'est une fracture entre les territoires. Enfin, avec les effets annoncés du changement climatique, il est légitime de se demander si la gouvernance d'aujourd'hui sera encore valable pour répondre aux enjeux de demain, particulièrement dans un monde où les problématiques sont de plus en plus complexes. Dans tous les cas, le management des risques devient un art : celui de savoir changer d'échelle.

- **Jean-François SESTIER (Professeur agrégé de droit public, Avocat associé Droit Public Consultants) et Lucile LAPLANCHE (Avocat associé Droit Public Consultants, Chargée d'enseignement à l'Université Jean Moulin Lyon 3)**

La mise en œuvre des dispositions Gemapi : les modalités juridiques du passage d'une compétence intercommunale à une logique de bassin versant, conventionnement, délégation et transfert de compétences

Les EPCI-FP compétents en matière de GEMAPI, au plus tard au 1er janvier 2018, pourront :

- Transférer tout ou partie de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte de droit commun ;
- Déléguer ou transférer tout ou partie de cette compétence à un syndicat mixte spécifique, qui peut prendre la forme d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE). La technique du conventionnement n'est, par ailleurs, pas à exclure.

Le schéma de principe de la Gemapi doit être adapté à chaque situation. Ce qu'il faut retenir du schéma est la notion de transfert. La compétence GEMAPI revient obligatoirement au 1er janvier 2018 aux EPCI-FP (communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines et métropoles) sauf pour les communes isolées, c'est-à-dire lorsqu'une commune ne fait pas encore partie d'un EPCI. Les détenteurs pour l'aspect juridique de la compétence GEMAPI seront par le biais d'un transfert compétence les EPCI-FP ou les communes isolées. A partir de là se posent plusieurs questions : Est-ce que l'EPCI FP ou commune isolée veut garder l'exercice de cette

compétence qui lui est transférée de manière obligatoire ? Et si non, quelles possibilités s'offrent à eux ?

- **Scenario 1** : le choix est fait de transférer la compétence en tout ou partie : il faut alors commencer à rendre sécable les 1°, 2°, 5°, et 8° de l'article L. 211-7 I du code de l'environnement et se poser des questions de localisation géographique
Cette possibilité de transfert est offerte auprès de syndicats mixtes de droit commun (pas reconnu comme étant EPTB ou EPAGE) ou aux EPTB ou EPAGE
- **Scenario 2** : déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI. La possibilité de délégation de compétence ne peut bénéficier qu'à un syndicat mixte reconnu EPTB ou EPAGE. Un syndicat mixte de droit commun ne peut pas avoir de délégation de compétence GEMAPI.
- Il y a aussi la possibilité peut être de conventionnements ad hoc sur des investissements purs et des projets de coopération dans lesquels on va pouvoir prévoir des conventionnements particuliers sous certaines conditions sans passer par la mise en concurrence.

Quelques remarques sur ce qui vient d'être dit : il s'agit bien de potentialités et chacun doit choisir ses potentialités. La prévention c'est aussi le changement d'échelle, il est évident que ce schéma montre que l'on est sur plusieurs échelles. L'expérience qui est la nôtre nous conduit à dire la chose suivante : lorsqu'on est sur du transfert on est sur un exercice de compétence extrêmement intégré puisque celui qui transfère sa compétence ne l'a plus, et celui qui la reçoit va l'exercer pleinement et surtout va avoir une certaine pérennité dans l'exercice de cette compétence et dans son financement. En effet le transfert est lié à l'adhésion et le financement fonctionne avec. Lorsqu'on est sur une délégation on est sur une période qui est limitée, puisqu'une convention, par définition, a un terme. De tout ceci dépendra également la sécurisation des plans d'actions de celui qui est le bénéficiaire de la délégation. Autrement dit si vous avez un contrat pour un an vous n'êtes pas sûr qu'il sera renouvelé l'année d'après, donc vous n'êtes financé que pour un an. Si vous avez un contrat pour 3 ans, vous êtes financé pour 3 ans. Si vous avez un transfert, vous êtes financé par la personne qui a donné le transfert pour toute la période durant laquelle cette personne reste adhérente à votre structure. Ça permet des planifications qui sont sur la durée beaucoup plus intéressantes.

Enfin, en ce qui concerne les conditions de non soumissions aux règles de la commande publique, elles sont assez simples. Il faut que les deux personnes qui conventionnent poursuivent un objet d'intérêt général et seulement un objet d'intérêt général. Par ailleurs il ne faut pas que par cette convention l'une des deux parties devienne prédatrice de plus de 20% de l'activité sur le marché correspondant. On est là sur des choses qui relèvent plus du droit des services industriels et commerciaux que de la prévention des risques. Cette possibilité, jusqu'à présent jurisprudentielle, est aujourd'hui dans les textes, plus exactement dans l'ordonnance sur les marchés publics (article 18 de l'ordonnance du 23 juillet 2015). On voit plutôt ce type de convention projet par projet, alors que la délégation s'effectue sur un plan d'activité avec éventuellement plusieurs projets.

Pour illustrer la convention, on peut donner un exemple concret. On vient de se poser la question avec l'un de nos clients dans la phase transitoire 2017-2018, où on a un EPCI qui ne veut pas opter tout de suite pour le transfert ou la délégation de compétence mais qui veut essayer de financer les projets qui seraient d'intérêt commun. On s'est donc demandé si on ne devait pas mettre en place une convention entre personnes publiques relevant du régime de l'ordonnance de 2015 sur les marchés, et voir comment on peut anticiper cette phase de transition 2017-2018. On nous pose aussi souvent la question de savoir qui, après un transfert, prélève la taxe. Une chose est sûre : la taxe est indépendante de la notion de transfert ou de délégation de compétence. Si sur un territoire l'EPCI FP

juge nécessaire de prélever la taxe GEMAPI, c'est lui et lui seul qui peut le faire. Lorsqu'on fait la bascule sur un syndicat mixte de droit commun ou un EPTB ou un EPAGE, c'est par le biais de la contribution à ce syndicat qu'il y aura un échange « financier » entre EPCI/commune isolée et le syndicat. En aucun cas le syndicat mixte ne peut prélever la taxe GEMAPI.

Autrement dit, vous transférez les compétences, donc vous avez l'impression d'un dessaisissement, mais vous gardez la source financière, qui est la taxe. Se pose ensuite la question de savoir « qui finance quoi », et ça c'est une question de statut, une question de gouvernance, une question de répartition, à l'intérieur des statuts des différentes contributions et des différents contributeurs.

❖ Différences entre le transfert de compétences et la délégation de compétence

Le type de compétence : Dans le cas du transfert ce sont des compétences à la fois GEMAPI et hors GEMAPI. Le transfert porte sur la totalité des dispositions de l'article L.211-7 I du code de l'environnement. En revanche, on ne délègue que des compétences GEMAPI. Quel est l'intérêt de la distinction entre les deux ? Le transfert est structurel parce qu'il suppose une adhésion à la structure. La délégation est contractuelle et prend fin au terme du contrat. Quelle sera la place des départements ? On ne sait pas ce qu'ils seront mais on sait d'ores et déjà ce qu'ils ne seront pas : des contributeurs de GEMAPI. Ceci est lié à la suppression de la clause de compétence générale et au fait que GEMAPI est une compétence exclusive des intercommunalités ou des communes isolées. A titre transitoire, ils peuvent poursuivre les financements en la matière jusqu'en 2020, mais après ils ne le pourront plus. Bien entendu on a fait sortir la clause de compétence générale par la porte mais on fait entrer la compétence GEMAPI un peu par la fenêtre. Il y aura des financements possibles sur les structures porteuses de GEMAPI, au titre de la solidarité ou encore de l'assistance technique départementale régies par des dispositions du CGCT mais pas directement sur l'activité GEMAPI elle-même.

Le mode d'exercice de la compétence : Le transfert entraîne le dessaisissement de la compétence du membre qui adhère au syndicat mixte au profit de ce syndicat. Et ce transfert se fait par l'adhésion. La délégation à l'inverse concerne une autorité délégante au bénéfice d'un délégataire et donne lieu à une convention. Qu'est-ce que ça change ? Tout d'abord, on peut très bien transférer certains éléments et en déléguer d'autres : il est tout à fait possible de cumuler les deux. C'est-à-dire qu'un EPCI peut tout à fait donner la responsabilité de la prévention des risques d'inondation étant donné les risques que cela implique, mais souhaiter garder la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques, tout en ne voulant pas l'exercer lui-même et donc la déléguer. Le transfert est un acte qui constitue un dessaisissement de la compétence tandis que la délégation est un acte qui simplement confie l'exercice de la compétence sans s'en dessaisir. Bien entendu, si la délégation se fait sur la base d'une convention, cela signifie qu'il y a délibération, qu'il faut se mettre d'accord : ce sont des actes à prendre pour un temps donné.

Durée d'exercice : Dans le cas d'un transfert la durée d'exercice est celle de l'adhésion au syndicat mixte. Le retrait de compétence est toujours possible dans les conditions prévues par les statuts si vous êtes en syndicat mixte ouvert, solution plus simple que pour les autres structures syndicales car ils prévoient la façon dont le retrait s'effectue. Ce que l'on constate c'est qu'il y a des enjeux à terme. En effet, bien que respectant l'autonomie de chacun des membres du syndicat mixte, la sortie de l'un d'entre eux n'a pas intérêt à être facilitée afin que le syndicat mixte n'ait pas une incertitude sur le nombre de ses adhérents - et donc des contributions - d'une année sur l'autre. En revanche, on a initié dans un certain nombre de cas le fait que le syndicat mixte puisse accueillir assez facilement non seulement des nouveaux membres mais encore des nouveaux donneurs d'ordres. C'est-à-dire qu'il pourrait tout à fait y avoir des personnes non-membres qui ont la compétence GEMAPI et qui

voudraient confier le pilotage d'un projet au syndicat mixte. Il faut que les statuts du syndicat le prévoient. Les deux parties passeront donc dans ce cas par une convention, le syndicat mixte étant ainsi autorisé à travailler pour une collectivité non-membre.

Dans le cas d'une délégation, la durée est celle de la convention.

Conséquences : Le transfert au syndicat mixte est de plein droit, il implique la mise à disposition de l'ensemble des biens, des équipements, des services, du personnel, ... à la date du transfert. Un certain nombre d'aspects sont donc à prendre en considération. Tout d'abord si l'on veut avoir des économies d'échelle, que fait-on du personnel transféré ? Faut-il le garder ? Pour trancher se pose la question des personnels et de la compétence technique, la question sociale liée au licenciement, ... En ce qui concerne les biens, quels sont ceux qui sont véritablement attachés à la compétence transférée ? Sachant qu'un bien peut servir à l'exercice de plusieurs compétences dont certaines ne sont pas transférées.

Concrètement : Aujourd'hui on voit une difficulté nette pour des EPCI assez étrangers au concept de grand cycle de l'eau, notamment sur l'aspect PI, de connaître leur territoire et les biens qui sont susceptibles d'être mis à disposition. D'où l'importance de faire le travail en amont sur le plan communal et/ou intercommunal pour que les EPCI connaissent ces biens en cas de transfert de compétence. Et c'est tout aussi important pour l'EPTB en face qui va récupérer un certain nombre d'ouvrages dont le moins que l'on puisse dire c'est que le retour sur investissement n'est pas forcément garanti.

Pour la délégation, à partir du moment où on est dans la sphère conventionnelle, ou en cas de relation contractuelle hors délégation, c'est bien évidemment la convention qui va établir ce quise passe en termes de mise à disposition ou non. Cette convention permet donc du « sur mesure », mais elle est beaucoup moins en intégration que le transfert, et donc moins sécurisante pour ceux qui auront à conduire les activités.

Enfin, en cas de transfert, la personne qui en bénéficie est complètement subrogée dans tous les droits et obligations qui incombaient préalablement à la personne qui lui a transféré les compétences. Ainsi, tous les contrats liés à l'activité transférée vont être assumés par la personne ayant bénéficié du transfert. Bien entendu, les biens sont transférés avec tous les droits qui les grevent. Ainsi, si un bien est grevé d'une servitude, comme une zone d'expansion des crues, le bénéficiaire du transfert récupère le bien et la servitude. Le transfert concerne donc les droits et obligations, mais il ne faut pas oublier les responsabilités. Le bénéficiaire du transfert endosse toutes les responsabilités y compris la responsabilité pénale. La seule personne qui va conserver une part de responsabilité après avoir transféré est le maire d'une commune parce qu'en tant qu'autorité de police, s'il n'a pas pris tous les actes qui s'imposaient à lui à ce titre, il peut se voir pénalement poursuivi.

A l'inverse, pour ce qui est de la délégation, la responsabilité pénale ne peut pas être transférée par un contrat, mais les autres responsabilités peuvent être transférées ou non en fonction des clauses de la convention.

► Synthèse des échanges avec la salle

Les échanges avec la salle permettent d'apporter des précisions sur les interventions précédentes :

- La totalité des compétences de l'article L211-7 du Code de l'Environnement comprend 12 items. Cet article commence par « *les collectivités territoriales peuvent* ». Si le département fait partie des collectivités territoriales, l'article précise qu'en ce qui concerne la GEMAPI (items 1-2-5-8), elle n'appartient qu'aux seuls EPCI. Ainsi, si un EPTB, un EPAGE, ou un syndicat mixte se voit transférer les 12 items, le département membre de l'une de ces structures sera compétent et pourra uniquement financer les items 3-4-6-7-9-10-11-12, et ne pourra donc pas financer les actions relevant des items 1-2-5-8.
- Il faut définir un tronc commun entre les différents membres, tel que par exemple l'item 12 sur la coordination. Concernant la prise de compétence entre les autres items, les structures membres doivent procéder à la carte selon leurs compétences.
- Si la fiscalité propre reste à la discrétion de l'EPCI, il doit néanmoins assurer le financement de l'EPTB dont il est membre en fonction de ce qui est voté dans le budget chaque année. Si le budget de l'EPCI n'est pas suffisant pour payer sa participation à l'EPTB, il lèvera la taxe.
- L'AFEPTB a réalisé [une plaquette sur les différentes possibilités d'intervention des départements](#) qui a été validée par la Direction Générale des Collectivités Locales.

► Conclusion Pascal GOUJARD

Pascal GOUJARD : Peut-on considérer que la GEMAPI est le seul outil en matière de prévention contre les inondations ? Il s'agit bien d'un des outils mobilisables, mais limiter la réflexion de la prévention des inondations aux compétences GEMAPI me paraît réducteur. Je m'interroge également sur le nombre d'EPCI qui sont en capacité de participer à nos débats et à nos échanges très pointus. Sur le périmètre de reconnaissance de l'EPTB Seine Grands Lacs il y a 6 TRI, et le niveau d'implication dans les débats des EPCI est très variable en fonction des secteurs. Sur certains TRI, ils ont beaucoup de difficultés à entrer dans cette réflexion. Pour certains il est déjà difficile de connaître le patrimoine à gérer, et ils sont encore relativement loin des spécificités du décret digue. Il est donc nécessaire de considérer cela avant de se lancer dans la réflexion sur de transfert ou de délégation de compétences.

Catherine GREMILLET : l'AFEPTB milite pour que toutes les échelles de collectivités soient impliquées dans la gestion de l'eau. Elle a donc signé récemment [une convention de partenariat avec les quatre grandes associations de collectivités, AMF, AdCF, ARF et l'ADF](#), dont la coordination technique est assurée par l'AFEPTB, pour mieux communiquer et favoriser la diffusion de ces éléments d'informations auprès des élus de tous les niveaux de collectivités.

► Conclusion Laure TOURJANSKY

Si l'enjeu de cet atelier était de faire une synthèse, il faut bien dire que c'était particulièrement riche et complet. J'avais terminé mon introduction en posant la question « qui décide ? », pas par provocation, mais plutôt pour les citoyens. En effet, si on cherche à développer la culture du risque, il est important qu'à terme le citoyen comprenne qui fait quoi. Les interventions nous ont permis d'aborder les questions de gouvernance au sens large, pour arriver à un degré de détail très pointu et précis.

Je tire deux conclusions de cet atelier. La première est qu'il y a une mobilisation de la part des EPTB et de l'AFEPTB. Les services de l'Etat sont également présents pour accompagner. Enfin, un deuxième sujet qui n'est évident ni pour les services de l'Etat ni pour les citoyens : vous avez dit qu'il n'y a pas de modèle unique, il n'existe aucune bonne gouvernance. On a l'habitude, en France, de chercher une certaine harmonie. Or il faut se mettre dans l'idée que pour chaque territoire il existe une solution qui lui convient. Et nous-mêmes, dans nos déplacements auront à expliquer qu'il est normal qu'il y ait des différences entre les territoires.