

REFLEXION SUR L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA COMPETENCE GEMAPI en SARTHE

PREAMBULE

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a créé, en ses articles 56 à 59 modifiant le code général des collectivités territoriales et le code de l'environnement, une compétence spécifique de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) affectée au bloc communal.

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP) – communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles – exercent cette compétence **obligatoire** en lieu et place de leurs communes membres, et peuvent transférer tout ou partie de cette compétence à des syndicats mixtes, qui peuvent être reconnus comme Etablissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) ou Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB).

Les dispositions créant la compétence GEMAPI entrent en vigueur le **1^{er} janvier 2018**. Les communes et les EPCI FP peuvent cependant mettre en œuvre par anticipation ces dispositions, à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, et les structures existantes peuvent exercer leur compétence jusqu'au 1^{er} janvier 2020 au plus tard (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République -loi NOTRe).

Un arrêté "socle" du 20 janvier 2016 a par ailleurs prescrit que le SDAGE Loire Bretagne 2016-2021 devrait être complété par une **stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau**, arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin après avis du comité de bassin, **au plus tard le 31 décembre 2017**.

Afin d'accompagner les collectivités pour la prise de compétence GEMAPI, la CDCI a décidé dès avril 2015 d'anticiper les modalités de transferts aux EPCI-FP, en engageant une réflexion sur une organisation qui puisse répondre aux enjeux du département et être en cohérence avec les départements limitrophes et à l'échelle des SAGE. Un groupe de travail a été constitué. Le secrétariat en est assuré par la Préfecture (DIRCOL) et la DDT ; il comporte les membres suivants :

- des élus de la CDCI,
- des représentants de syndicats de rivières,
- des référents des SAGE,
- l'IIBS (institution interdépartementale du bassin de la Sarthe)
- les services du département.

Les missions du groupe ont été précisées comme suit :

- organiser la communication auprès des collectivités
- formaliser les compétences GEMA et/ou PI pour les intégrer dans les nouveaux statuts
- proposer un schéma d'organisation territoriale à une échelle stratégique (planification, animation...) et à une échelle opérationnelle
- veiller à la cohérence interdépartementale.

Le groupe de travail CDCI a en particulier validé l'organisation de 4 réunions départementales d'information à destination des communautés de communes et des syndicats existants, qui se sont tenues entre septembre et décembre 2015.

Deux réunions complémentaires de coordination ont été organisées avec les acteurs de l'Orne et du Maine et Loire.

Ce groupe de travail de la CDCI s'est réuni 4 fois entre juillet 2015 et janvier 2016, et la présente note rassemble la synthèse de ses travaux. Ces propositions ont été présentées en CDCI du 22 avril 2016.

Sont programmées des réunions de présentation de ces propositions auprès des communautés de communes et des syndicats sont programmées pour la fin juin début juillet afin de recueillir leurs avis, puis une consultation des Commissions Locales de l'Eau des Sages concernées.

Après analyse des observations recueillis, il est prévu de réunir à nouveau la CDCI sur ce sujet fin d'année.

SOMMAIRE

I- Cadre Réglementaire :

1-1 La compétence GEMAPI

1-2 Syndicats mixtes

Le cas particulier des EPAGE, EPTB

Ressources financières des syndicats mixtes

II- Etat des lieux pour le département de la sarthe

II-1 Organisation actuelle en aménagement de rivière

II-2 Acteurs actuels pour la prévention des inondations

II-3 Présentation des structures « supra » actuelles

III- Propositions d'organisation

III-1 Constats

III-2 Proposition d'organisation de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle GEMAPI

III-3 Proposition d'organisation d'une gouvernance

I - Cadre Réglementaire :

I-1 La compétence GEMAPI

La compétence GEMAPI est définie par les 4 alinéas suivants de l'article L.211-7 du code de l'environnement :

Intitulé de la compétence	Activités concernées
GEMA : (1°) L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique	<i>Aménagements visant à préserver, réguler ou restaurer les caractères hydrologiques ou géomorphologiques des cours d'eau (zones de rétention temporaire de crues ou de ruissellement, zones de mobilité de cours d'eau, ralentissement et ressuyage des crues...)</i>
(2°) L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau	<i>Contribuer au bon état des cours d'eau et de leurs berges (profil d'équilibre, écoulement naturel,...) notamment par leur entretien régulier</i>
(8°) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines	<i>Restauration hydromorphologique de cours d'eau et plans d'eau, Protection des zones humides et restauration des zones humides dégradées</i>
PI (5°) La défense contre les inondations	<i>Création, gestion, régularisation d'ouvrages de protection contre les crues (définition et gestion des systèmes d'endiguement)</i>

La compétence GEMAPI répond au principe d'exclusivité et de spécialité. Les collectivités peuvent adhérer à des **groupements de collectivités** (syndicats de rivières, EPAGE, EPTB...) et, ce faisant, leur transférer **tout ou partie** de la compétence GEMAPI sur **tout ou partie de leur territoire** permettant ainsi d'assurer les aménagements nécessaires à des échelles hydrographiques cohérentes.

La possibilité de prendre des compétences **facultatives** (hors GEMAPI), notamment celles en lien avec les cours d'eau et la gestion du risque inondation, est également à intégrer dans la réflexion sur certains territoires à enjeu :

- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion
- 9° Aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile
- 10° Exploitation, entretien et aménagement des ouvrages hydrauliques existants

La prise de compétence GEMAPI par les EPCI-FP ne remet pas en cause les responsabilités des propriétaires riverains et des maires.

I-2 Syndicats mixtes

Pour permettre des aménagements à des échelles pertinentes, il est nécessaire d'envisager un regroupement des collectivités sous la forme de syndicats mixtes, de droit commun ou dédiés à l'aménagement de rivières et à la protection contre les inondations (EPAGE et EPTB).

EPAGE – EPTB

La loi MAPTAM dans son article 57 a conforté les Etablissements Publics de Bassin (EPTB) et a créé les Etablissements Publics d'Aménagement de Gestion des Eaux (EPAGE). Ce sont obligatoirement des **syndicats mixtes** dont le périmètre est arrêté par le préfet coordonnateur de bassin (décret n° 2015-1038 du 20 août 2015).

L'EPAGE exerce a minima des missions de maîtrise d'ouvrage GEMA et PI.

L'EPTB assure notamment la cohérence des actions et peut porter la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux concernant des « projets d'intérêt commun ».

Ressources financières des syndicats mixtes

Les syndicats mixtes disposent de trois types de ressources : les contributions des membres, les prêts et subventions.

La contribution des EPCI à fiscalité propre au syndicat peut se faire soit par **les ressources non affectées du budget général, soit par une contribution fiscale additionnelle facultative intitulée « taxe GEMAPI »** codifiée à l'article 1530 bis du code général des impôts.

II. Etat des lieux pour le département de la Sarthe

La Sarthe est déjà en partie organisée territorialement pour réaliser des missions en aménagement de rivières.

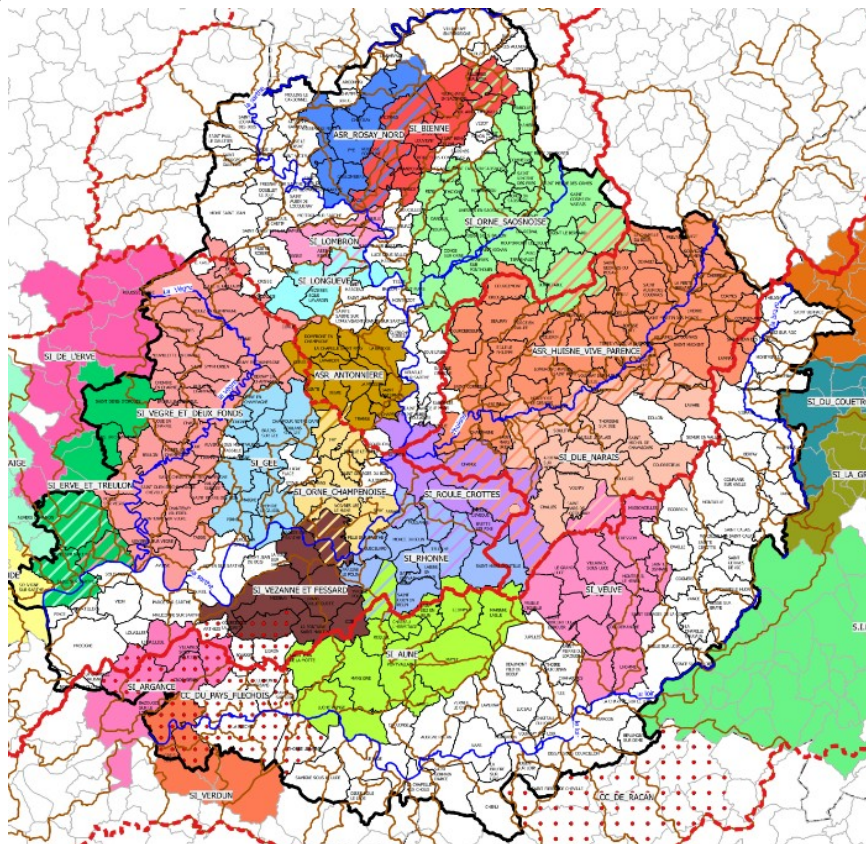
La gestion du risque inondations a fait l'objet de projets locaux parfois conséquents (exemple : Le Mans Métropole), mais sans mise en place de véritable organisation territoriale au niveau du département.

II.1 Organisation actuelle en aménagement de Rivières

La situation actuelle dans la Sarthe se caractérise par la coexistence de deux types de structures de gestion ayant compétence pour l'aménagement de rivières, et dont l'ensemble des périmètres couvre la majeure partie du territoire sarthois :

- des collectivités territoriales majoritairement regroupées en syndicats
 - 17 syndicats intercommunaux
 - 1 CDC (Alpes Mancelles),
 - 1 Communauté Urbaine (Le Mans Métropole),
 - Le Conseil Départemental de la Sarthe.

- 4 Associations syndicales de riverains



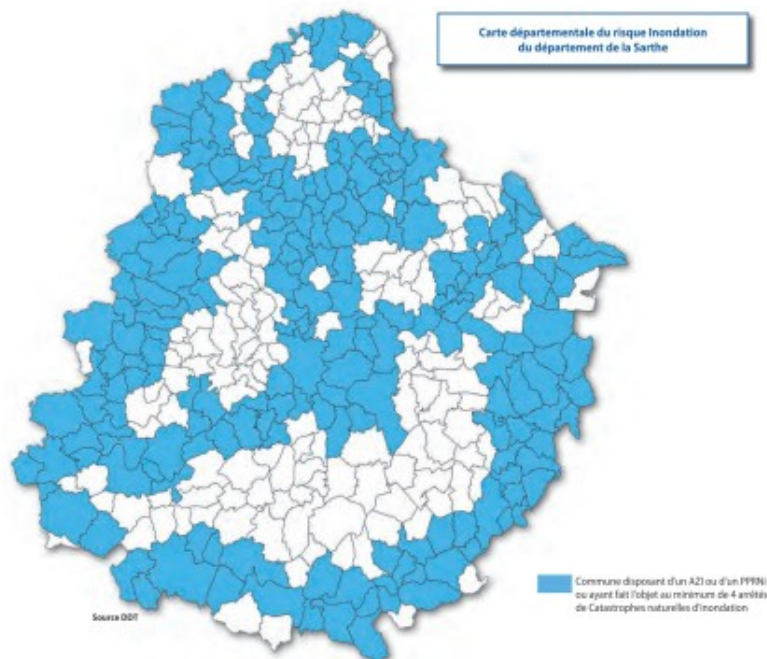
Cette bonne couverture du territoire cache cependant de grandes disparités :

- Peu de structures opérationnelles existent sur certains grands bassins (Sarthe amont et Le Loir avec un syndicat intercommunal dont les compétences sont très limitées en matière d'aménagement de rivières)
- L'activité des différentes structures est très contrastée : de la mise en place de plusieurs contrats de milieux aquatiques successifs à aucun travaux programmés (gestion déficiente sur les plans administratif et technique).
- De nombreuses structures de petite taille ont des moyens techniques et financiers limités.
- Des superpositions de structures nuisent à la lisibilité de l'organisation et des actions menées (Huisne).

Il est à noter que ni les limites des structures existantes ni celles des communautés de communes vers lesquelles la compétence GEMAPI va être transférée ne correspondent aux limites des bassins versants. Cette organisation devra donc être adaptée pour permettre une gestion cohérente des actions au niveau des sous-bassins hydrauliques.

II-2 Prévention des inondations

Cet enjeu concerne l'agglomération mancelle (identifié comme Territoires à Risques Importants) mais touche aussi l'ensemble des communautés de communes riveraines de la Sarthe, de l'Huisne et du Loir.



Les études ou travaux concernant la prévention et la protection contre les inondations ont été précédemment assumés par différents acteurs :

- Le Mans Métropole a en particulier engagé des études spécifiques et des travaux pour la réalisation des protections de quartiers (digues Australie-Heuzé et digues Crétois),

- Le Conseil Général (interventions sur ouvrages, clapets...) est intervenu depuis les années 1970 sur les barrages en rivières domaniales (La Sarthe aval et Le Loir à partir de Marçon) et sur des parties de rivières non domaniales). Suite à l'attribution de la compétence exclusive GEMAPI au bloc communal et à la suppression de la clause de compétence générale, le Conseil départemental devra limiter son action au Domaine Public fluvial.

- Le Syndicat Mixte des Protections Éloignées contre les Inondations (SMPEI) créé en 2002 et constitué du Conseil général, du Mans Métropole, et de plusieurs communes (la Ferté Bernard, la Suze sur Sarthe, Le Lude, la Flèche et Sablé sur Sarthe) a pour objet d'assurer la maîtrise d'ouvrage des études, des réalisations et la gestion des grands ouvrages de protection éloignée en concertation avec les acteurs concernés.

Les études portées par le SMPEI ayant été réalisées et ayant produit des conclusions globalement défavorables au principe des protections éloignées, il est maintenant envisagé de dissoudre ce syndicat.

- Des travaux ponctuels sur certains ouvrages ont été directement réalisés par des communes : la Flèche, Sablé-sur-Sarthe, la Ferté Bernard...

II-3 – Présentation des structures « supra » existantes :

Sur le département, interviennent des structures « supra » interdépartementales et interrégionales dont les missions portent notamment dans l'animation et le portage de politique de l'eau :

- l'Institution Interdépartementale du bassin de la Sarthe (IIBS) est la structure porteuse des 3 SAGE du bassin de la Sarthe (Sarthe amont, Sarthe aval, Huisne),

- L'Etablissement Public Loire (EPL) assure le portage du SAGE Loir.

Ces structures assurent à ce titre l'animation des CLE, et sont maîtres d'ouvrage pour la réalisation d'études conduites dans le cadre des SAGE, relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et la prévention du risque inondation.

III Propositions d'organisation

III-1 Constats

Le constat suivant est fait sur l'organisation actuelle pour ce qui concerne l'aménagement de rivières et la prévention des inondations sur le département :

- l'organisation est très complexe, et peu lisible sur certains territoires,
- il existe des secteurs orphelins en maîtrise d'ouvrage ou avec des structures défaillantes,
- beaucoup de structures ont une taille modeste avec des possibilités financières et des moyens techniques limités,
- il y a un manque d'articulation entre gestion des milieux aquatiques et gestion du risque inondations,
- un manque de gouvernance globale à l'échelle des grands bassins versants se fait sentir, notamment pour ce qui concerne la prévention des inondations.

Cette organisation présente cependant quelques atouts :

- il y a plusieurs structures très actives qu'il convient de pérenniser,
- des mutualisations existent, qu'il faut valoriser.

La réflexion, à partir de plusieurs scénarii envisageables, conduit à mettre en avant un certain nombre de principes organisationnels :

- L'organisation à mettre en place doit permettre de tenir compte des spécificités des territoires (enjeux environnementaux et liés au risque inondation, présence ou non de structures actives à pérenniser,...), et doit pour cela reposer sur la création ou la pérennisation de syndicats mixtes en lien avec la structuration du territoire par sous-bassins versants.

- La pérennisation des structures à mettre en place implique d'envisager des regroupements à des échelles spatiales suffisantes.

- La maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement de rivières nécessite cependant, pour être efficace, une certaine proximité avec le territoire (travail en lien avec les propriétaires et exploitants). Il en est de même pour la gestion des ouvrages de régulation des crues (vannages, déversoirs...), qui nécessite une forte réactivité et, pour cela, une gestion de proximité.

- Les actions en aménagement de rivières et celles relatives à la protection des inondations sont complémentaires d'où un intérêt à ce qu'elles soient si possible portées par la même structure ; une telle organisation apportera également une meilleure lisibilité sur le territoire.

- Il est nécessaire de tenir compte de la situation particulière de le Mans Métropole et Angers Loire Métropole, à la confluence de plusieurs bassins.

- La réorganisation à envisager doit autant que possible permettre de pérenniser des structures existantes actuellement très actives, et maintenir des mutualisations qui fonctionnent de manière satisfaisante.

Enfin, deux considérations amènent à évoquer une organisation à une vaste échelle spatiale :

- La présence de plusieurs structures de maîtrise d'ouvrage opérationnelles par grand bassin nécessitera de créer un lieu de gouvernance à une échelle adaptée, pour répondre à l'enjeu de prévention contre les inondations mais également pour apporter une cohérence et un appui nécessaire en aménagement de rivières.

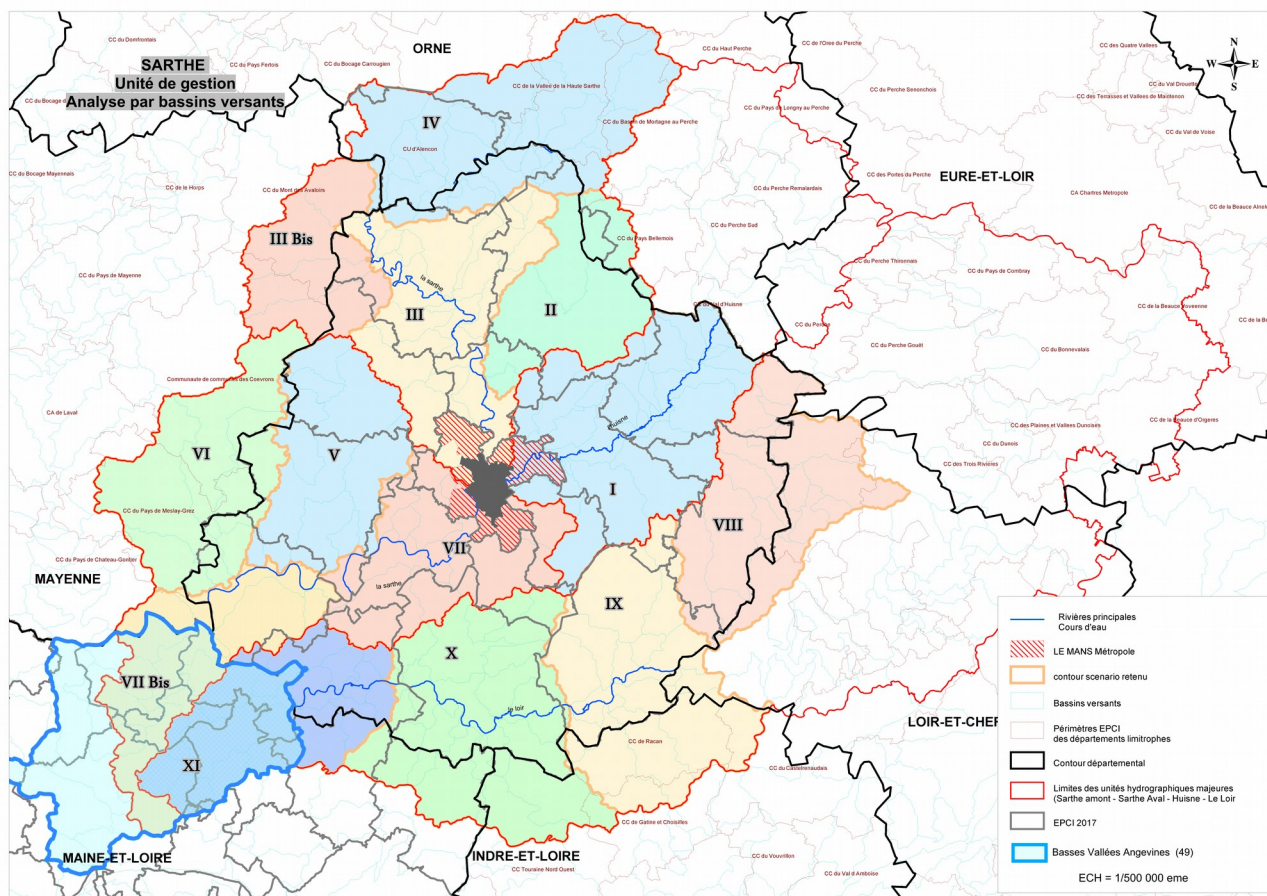
- Certains gros projets qui pourraient émerger notamment en matière de prévention contre les inondations nécessiteront de solliciter une solidarité amont-aval et la mise en place de maîtrise d'ouvrage à un niveau « supra ».

La formulation de ces différents éléments de constat et l'adoption de ces principes structurants amènent à proposer une organisation du territoire à deux niveaux :

- une maîtrise d'ouvrage opérationnelle GEMAPI à une échelle de sous-bassins
- une gouvernance à l'échelle a minima du territoire des SAGE voire de plusieurs SAGE.

III-2 Proposition d'organisation de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle GEMAPI

Il est proposé d'organiser la maîtrise d'ouvrage opérationnelle GEMAPI par des regroupements des EPCI-FP en **syndicats mixtes assurant l'ensemble des compétences GEMAPI**, à l'exception du territoire de le Mans Métropole qui conserverait la compétence PI, définis sur la carte ci-dessous :



Cette organisation prend en compte les principes évoqués ci-dessus, et assure :

- une logique de bassin versant en cohérence avec les territoires des SAGE et les départements limitrophes,
- le maintien d'une proximité d'intervention,
- une couverture totale du territoire,
- des actions coordonnées GEMA et PI (l'aménagement de rivières participant également à la prévention du risque inondations),
- une mutualisation de moyens et de compétences,
- une simplification et un renforcement des structures opérationnelles existantes,
- la prise en compte des périmètres des futures CDC issues du SDCI.

Cette organisation permet en outre une prise en compte de la situation particulière de le Mans Métropole à la confluence de trois bassins.

Le Mans Métropole est en effet propriétaire de l'ensemble du système d'endiguement (digues, déversoirs, portes, poste de relèvements...) et est en charge de sa gestion. Celle-ci est complexe et doit, pour être efficace, être assurée au plus proche du terrain. Il semble pertinent de ce fait de prévoir **de maintenir la compétence PI sur le Mans Métropole**. Il conviendra par conséquent de veiller à l'articulation des compétences GEMA et PI sur le territoire de le Mans Métropole en lien avec les syndicats mixtes concernés.

Bassin de l'Huisne

Le regroupement en une seule structure (I) sur le département de la Sarthe permet de répondre au souci de lisibilité et de simplification. Il permettra de conforter la maîtrise d'ouvrage opérationnelle sur un territoire homogène, avec une mutualisation des moyens administratifs et techniques, tout en permettant le retrait du Conseil Départemental du Syndicat Mixte de la Rivière Huisne.

En parallèle, sur la partie amont de l'Orne et de l'Eure et Loir, pourra être engagée la mise en place de structures, notamment sur les sous-bassins versants actuellement orphelins de maîtrise d'ouvrage, conformément aux conclusions du diagnostic réalisé par le Parc naturel Régional du Perche.

Bassin de la Sarthe amont

La proposition d'organisation de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle GEMAPI permet :

- la concrétisation du projet de grand syndicat amont ornais (IV),
- la confortation du syndicat de l'Orne Saosnoise en syndicat mixte avec extension de son périmètre sur le bassin amont dans l'Orne (II),
- la mise en place d'un syndicat mixte représentant les communautés de communes de Mayenne et de Sarthe sur le territoire des Alpes mancelles, afin de répondre aux spécificités de ce territoire (caractéristiques des cours d'eau différentes liés à la formation géologique, enjeux forts sur la biodiversité...) (IIIbis),
- la mise en place d'un syndicat mixte sur le reste du bassin de la Sarthe amont intégrant notamment les syndicats existants de la Bienne, du Lombron et de la Longueve sur un territoire assez homogène avec des enjeux similaires (III).

Bassin de la Sarthe aval

Ce bassin est quasiment recouvert par des structures existantes actives. La proposition s'est focalisée sur la manière optimale de les conforter en les regroupant par rapport au contexte et aux mutualisations existantes :

- regroupement des syndicats de l'Orne Champenoise, du Rhonne (étendu au territoire du Roule-Crottes), de la Vézanne Fessard (VII)
- regroupement du SI de la Gée et du SI de la Vègre et des Deux Fonds (V)
- regroupement du SI de l'Erve et du Treulon, du SI de l'Erve, du SI de la Vaige et du SI de la Taude (VI)

La Communauté de Communes de Sablé-sur-Sarthe et une petite partie de la Communauté de Communes du Pays Fléchois correspondent à un secteur actuellement orphelin de maîtrise d'ouvrage opérationnelle. (VIIbis).

Bassin du Loir

La proposition permet une gestion concertée de la rive droite et de la rive gauche. Elle est cohérente avec les sous-bassins homogènes du SAGE loir.

Elle permet :

- une gestion globale du bassin de la Braye avec un regroupement des syndicats du Couêtron et de la Grenne du Loir et Cher avec une extension sur la rive droite en Sarthe partie actuellement orpheline de maîtrise d'ouvrage opérationnelle (VIII),
- un regroupement du SM de la Veuve avec la Communauté de Communes de Racan et un élargissement sur les territoires orphelins du secteur « le Loir- Escotais - Veuve » ; ce découpage correspond sensiblement aux futurs territoires de trois Communautés de Communes (IX),
- une extension du périmètre de l'actuel SI de l'Aune à l'ensemble du secteur « Loir – Aune – Maulne » par ailleurs orphelin en maîtrise d'ouvrage opérationnelle (X),
- une gestion globale sur le territoire des SI de l'Argance, SI de Verdun, Communauté de Commune du Pays Fléchois, dont les problématiques sont très voisines (XI).

Le SDCI du Maine et Loire adopté fin mars 2016 prévoit cependant le regroupement des Communautés de Communes des « Basses Vallées Angevines » en aval des bassins du loir, de la Sarthe, de la Mayenne ainsi que de la Maine. Il conviendra donc reprendre la réflexion sur les secteurs de la Sarthe aval (VII bis) et du Loir (XI), concernés par des problèmes similaires liés à une situation de confluence de cours d'eau (inondations...), en intégrant cet élément nouveau.

III-2 Proposition d'une Gouvernance à une échelle « supra »

Il est apparu, lors de la réflexion sur l'organisation des maîtrises d'ouvrages opérationnelles pour la GEMAPI, qu'il pouvait être nécessaire d'avoir un lieu de gouvernance à l'échelle de grands bassins, répondant aux objectifs suivants :

- élaborer des stratégies reposant sur des principes d'action communs (cohérence amont-aval ; cohérence et synergie entre GEMA et PI, cohérence dans le choix des niveaux de risques pour organiser la protection contre les inondations, ...),
- assurer une planification globale de l'action (priorisation, calendrier de mise en oeuvre des actions),
- mutualiser au mieux les compétences techniques,
- définir des solidarités financières (amont-aval), et assurer une mise en oeuvre coordonnée des moyens financiers.

Ce lieu de gouvernance doit se concrétiser par la mise en place d'une structure ayant compétence à l'échelle des grands bassins.

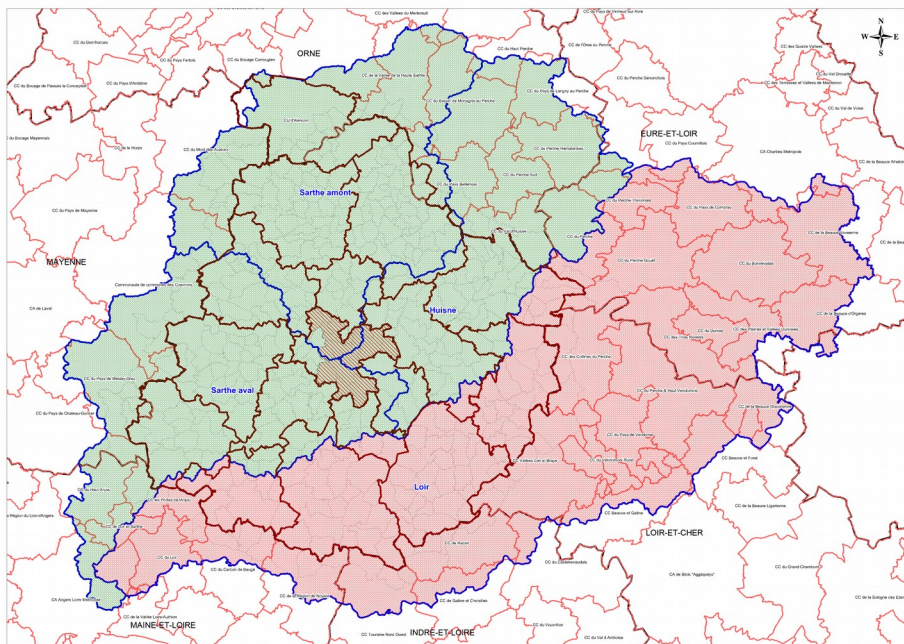
Cette structure aurait par ailleurs la possibilité de prendre des maîtrises d'ouvrage considérées comme d'intérêt général et d'assurer le portage concerté de grands projets, dans le cadre d'une délégation partielle des syndicats mixtes.

Deux scénarios d'organisation de la gouvernance ont été étudiés :

- mise en place d'un Syndicat mixte dérivé de l'IIBS sur le territoire des SAGE du bassin de la Sarthe (Sarthe amont, Sarthe aval, Huisne), et maintien de l'intervention de l'Etablissement Public Loire sur le territoire du SAGE du Loir,
- mise en place d'une gouvernance unique à l'échelle de l'ensemble des bassins versants hydrauliques sur les quatre SAGE (portage EPL).

La première de ces deux solutions a été retenue pour :

- maintenir une cohérence de périmètres avec la gestion des SAGE,
- garder une échelle d'intervention permettant une proximité suffisante avec les territoires,
- définir un territoire au niveau duquel pourra se faire une gestion globale et cohérente du risque inondation, en rapport avec les problématiques propres à l'agglomération mancelle (TRI).



La mise en place de cette structure de gouvernance pourra s'appuyer sur l'actuelle compétence de la structure de l'IIBS et de ses animateurs ; cette compétence est bien reconnue sur le terrain en particulier dans le cadre de la mutualisation et la formation des techniciens de rivière.

Il conviendra cependant dans cette organisation de veiller à assurer une cohérence de stratégie et d'actions au niveau du bassin de la Maine en lien avec l'EPL qui assurera par ailleurs la gouvernance sur le Loir.