

**ETUDE ET APPUI JURIDIQUE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPETENCE GEMAPI AU SEIN
DE L'ETPB SAONE ET DOUBS**

**TRANCHE FERME : PROPOSITION DE DIFFERENTS SCENARIOS DE POSITIONNEMENT DE
L'ETPB SAONE ET DOUBS DANS LA MISE EN OEUVRE DE LA GEMAPI**

**RAPPORT DE SYNTHESE : DEFINITION ET PROPOSITION DE DIFFERENTS SCENARIOS POUR LE
POSITIONNEMENT DE L'ETPB SAONE ET DOUBS DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE
LA COMPETENCE GEMAPI A L'ECHELLE DES BASSINS DE LA SAONE ET DU DOUBS.**

SOMMAIRE

PREAMBULE : LES ENJEUX DE LA MISSION CONFIEE A DROIT PUBLIC CONSULTANTS ET PARTENAIRES FINANCES LOCALES	4
RAPPORT DE SYNTHESE : LES SCENARII ENVISAGEABLES	7
PARTIE I – LA REFORTE INSTITUTIONNELLE ET FONCTIONNELLE L’EPTB SAONE DOUBS	10
A – Exposé des caractéristiques de ce scenario	10
B – Avantages, inconvénients et risques attachés à ce scénario	14
PARTIE II – L’EVOLUTION DES SEULES COMPETENCES DE L’EPTB EXISTANT, AVEC MAINTIEN DE SES MEMBRES	16
A – Exposé des caractéristiques de ce scenario	16
B – Avantages, inconvénients et risques attachés à ce scénario	17
PARTIE III – L’AGRANDISSEMENT INSTITUTIONNEL DU PERIMETRE ADMINISTRATIF DE L’EPTB AVEC MAINTIEN DE SES COMPETENCES	18
A – Exposé des caractéristiques de ce scenario	18
B – Avantages, inconvénients et risques attachés à ce scénario	19
PARTIE IV – LA STRICTE REDUCTION DU PERIMETRE ADMINISTRATIF DE L’EPTB	20
A – Exposé des caractéristiques de ce scenario	20
B – Avantages, inconvénients et risques attachés à ce scénario	21
PARTIE V – LE MAINTIEN DE L’EPTB SAONE DOUBS EXISTANT	25
A – Exposé des caractéristiques de ce scenario	25
B – Avantages, inconvénients et risques attachés à ce scénario	25
PARTIE VI : ESTIMATIONS DES MODES DE FINANCEMENT DE GEMAPI	28
A - La compétence GEMAPI : une charge budgtaire difficilement chiffrable	28
B - Les recettes potentielles de financement de la compétence GEMAPI.....	28
C – Simulations de la taxe GEMAPI sur un EPCI du territoire de l’EPTB	29

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

- **DEB** : Direction de l'Eau et de la Biodiversité (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie)

- **DICRIM** : Dossier d'information communal sur les risques majeurs

- **EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

- **EPCI-FP** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre

- **EPAGE** : Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau

- **EPTB** : Etablissement Public Territorial de Bassin

- **GEMAPI** : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

- **MAPTAM** : Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles

- **PAPI** : Programme d'action et de prévention contre les inondations

- **PNR** : Parc Naturel Régional

- **PCS** : Plan communal de sauvegarde

- **SAGE** : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

- **SIVU** : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

- **SPANC** : Service Public d'Assainissement Non Collectif

PREAMBULE : LES ENJEUX DE LA MISSION CONFIEE A DROIT PUBLIC CONSULTANTS ET PARTENAIRES FINANCES LOCALES

1 - L'EPTB Saône et Doubs a été créé en 1991 pour traiter initialement des problématiques d'inondation de la Saône et du Doubs suite aux crues répétitives des années 1980, puis a évolué vers des objectifs de gestion globale des bassins versants de la Saône et du Doubs.

Il est composé de 19 structures adhérentes, à savoir,

- 3 Régions : Bourgogne, Franche-Comté et Rhône-Alpes ;
- 9 Départements : Ain, Côte d'Or, Doubs, Jura, Rhône, Haute Saône, Saône et Loire, Territoire de Belfort et Vosges.
- 2 Villes : Mâcon et Besançon,
- et 5 intercommunalités : Communauté d'agglomération de Montbéliard, Communauté d'agglomération de Chalon Val de Bourgogne, Communauté d'agglomération de Villefranche Beaujolais Saône, Communauté d'agglomération Le Grand Dole et Métropole de Lyon.

2 - L'étude poursuivie par l'EPTB Saône et Doubs s'inscrit dans un contexte juridique particulièrement évolutif de la thématique « *gouvernance de l'eau* ».

En effet, outre les bouleversements induits par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, avec la création du bloc de compétence «gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (ci-après, GEMAPI) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les textes législatifs et réglementaires à venir seront éventuellement de nature à modifier les approches et analyses des éléments attachés à cette compétence.

En effet, la compétence GEMAPI a été très simplement définie par le législateur, en référence à quatre alinéas de l'article L. 211-7 du code de l'environnement préexistant.

Elle se compose ainsi des missions listées ci-après :

- « *L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;*
- *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 ;*
- *La défense contre les inondations et contre la mer ;*
- *La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines »*

(Article L. 211-7 I 1, 2, 5,8 du code de l'environnement)

Précédemment, les composantes de cette compétence étaient exercées de manière facultative, partagée entre les collectivités territoriales, leurs groupements et l'État.

La loi « MAPTAM » en fait une compétence obligatoire et ciblée, attribuée aux communes et à leurs EPCI à fiscalité propre. Suite à l'adoption de la loi NOTRe, cette attribution interviendra à compter du 1er janvier 2018.

Ainsi, à compter du 1er janvier 2018 les communes « blanches » et les EPCI à fiscalité propre seront automatiquement détenteurs de cette compétence. Ils peuvent en outre la prendre volontairement, de manière anticipée.

Il est important de relever que ces communes ou intercommunalités peuvent déléguer ou transférer tout ou partie de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte de droit commun, ou à un syndicat mixte spécifique, qui peut prendre la forme d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.

Reste que de réelles difficultés existent quant à la définition pratique de cette compétence. En effet, la définition législative est particulièrement lacunaire et source de nombreuses interprétations. Les positionnements ministériels adoptés dans le cadre de différents séminaires et manifestations permettent d'affiner la définition de cette compétence et sa place, mais la sécurité juridique recommande, pour pouvoir les suivre, que ces derniers soient confirmés textuellement.

En outre, comme évoqué plus avant, différents textes en cours d'élaboration sont susceptibles de faire évoluer ces approches. Il s'agit en premier lieu du projet de loi relatif à la biodiversité, adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 23 mars 2015 et en second lieu des projet de décrets devant être adoptés pour l'application de la loi MAPTAM.

3 - C'est dans ce cadre que l'EPTB Saône et Doubs a souhaité être assisté de DROIT PUBLIC CONSULTANTS et de PARTENAIRES FINANCES LOCALES pour étudier la mise en œuvre de la compétence GEMAPI en son sein.

4 - L'étude entreprise s'articule autour de 3 missions (une tranche ferme et deux tranches conditionnelles).

Dans un premier temps, DROIT PUBLIC CONSULTANTS et PARTENAIRES FINANCES LOCALES établiront des propositions de différents scénarios de positionnement de l'EPTB Saône et Doubs dans la mise en œuvre de la GEMAPI après avoir procédé à un état des lieux synthétique et exposé le cadre juridique et réglementaire ainsi que les conséquences de la compétence GEMAPI (tranche ferme).

Dans un deuxième temps, DROIT PUBLIC CONSULTANTS et PARTENAIRES FINANCES LOCALES effectueront, en cas d'affermissement de la tranche conditionnelle n° 1, un affinage des résultats de la tranche ferme par le biais d'un état des lieux complet de l'EPTB Saône et Doubs, de l'appréhension de l'impact du transfert de la compétence GEMAPI, du développement des scénarios retenus et d'un accompagnement lors de la mise en place de la compétence GEMAPI (tranche conditionnelle n° 1).

Parallèlement, DROIT PUBLIC CONSULTANTS et PARTENAIRES FINANCES LOCALES apporteront des réponses tout au long de l'étude dans le cadre de questions complémentaires traitées par le biais de notes juridiques et de réunions (tranche conditionnelle n° 2).

5 - Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de la tranche ferme de l'étude.

Dans le cadre du présent rapport, les pièces prises en compte sont les suivantes :

- Statuts actualisés de l'EPTB Saône Doubs ;
- Arrêté portant périmètre de l'EPTB Saône Doubs ;
- Délibération stratégique du Comité syndical de l'EPTB Saône Doubs du 14 octobre 2014 ;
- Les démarches et état des lieux par territoires ;
- Le rapport d'activités 2014 de l'EPTB (en cours de validation) ;
- ainsi que la plaquette institutionnelle (en cours de validation).
- Comptes administratifs détaillés 2012-2013 et 2014 de l'EPTB Saône Doubs ;

Au jour de la rédaction du présent rapport, nous sommes en attente des éléments de contexte, statuts ou informations des structures syndicales concurrentes.

RAPPORT DE SYNTHESE : LES SCENARII ENVISAGEABLES

Ce rapport a vocation d'établir les scénarii de structuration pouvant être mis en œuvre en vue de l'exercice pertinent de la compétence GEMAPI mais également des autres compétences dévolues à l'EPTB Saône et Doubs.

A ce titre, il sera exposé les caractéristiques attachées à ces scénarii ainsi que leurs avantages et/ou inconvénients majeurs.

Il doit être relevé que l'ordre des scénarii est présenté, conformément à la demande de l'EPTB Saône et Doubs.

Les différents scénarii sont les suivants :

- L'EPTB modifie ses compétences, et intègre, dans ses membres, d'autres structures et notamment plusieurs intercommunalités non membres et présentes sur son bassin versant. **(PARTIE I).**
- L'EPTB conserve les mêmes membres mais évolue, statutairement, au titre de ses compétences. **(PARTIE II).**
- L'EPTB conserve les mêmes compétences, mais intègre, dans ses membres, d'autres structures et notamment plusieurs intercommunalités non membres et présentes sur son bassin versant. **(PARTIE III).**
- L'EPTB perd ses collectivités membres, du fait des évolutions textuelles intervenues, mais conserve le même fonctionnement pour ses membres, structures intercommunales. **(PARTIE IV).**
- L'EPTB ne subit aucune modification statutaire et continue à fonctionner comme actuellement. **(PARTIE V)**

Parallèlement, seront exposés les estimations des modes de financement afférents à la compétence GEMAPI. **(PARTIE VI)**

Néanmoins, à titre liminaire, il faut garder à l'esprit que 2 situations, ci-après exposées pourraient intervenir et qu'il serait donc préférable, pour l'EPTB Saône Doubs, de les anticiper, afin de ne pas se faire surprendre par les structures présentes sur son territoire et compétentes dans le domaine de l'eau.

Ces deux éventualités sont les suivantes :

- Différentes intercommunalités non membres de l'EPTB et présentes sur son bassin versant se regrouperaient en syndicat.
- Différents syndicats présents sur son bassin versant fusionneraient.

Au regard des éléments de contexte, portés à notre connaissance dans le cadre de la présente mission et notamment lors de l'élaboration de l'Etat des lieux, il est apparu que de nombreuses structures sont présentes sur votre territoire, que ce soit des syndicats (intercommunaux, mixtes fermés, ou mixtes ouverts) ou des EPCI-FP.

Or, s'il peut être envisagé d'intégrer ces structures au sein de l'EPTB (tel que cela sera développé dans les parties I et III), il doit être gardé à l'esprit que ces établissements pourraient à l'inverse, devenir des structures « concurrentes » de l'EPTB.

La concurrence vise principalement le fait que ces entités pourraient se voir confier les mêmes compétences que l'EPTB et dès lors, tenter d'intégrer les différentes personnes présents sur le périmètre de l'EPTB et compétentes dans le domaine de l'eau.

Ainsi, les EPCI- FP, non membres de l'EPTB, mais également les EPCI FP membres, pourraient envisager de se regrouper, au sein de syndicats existants ou de syndicats créés ex-nihilo.

Ils pourraient alors lui transférer, ou lui déléguer, des compétences similaires à celles exercées ou souhaitées par l'EPTB Saône Doubs.

En outre, ces syndicats pourraient demander à se voir reconnaître la qualité d'EPAGE.

Ces possibilités pourraient être préjudiciables pour l'EPTB Saône Doubs dans la mesure où, ses structures membres et les structures non membres pourraient se tourner vers ces nouvelles entités.

De la même manière, des syndicats existants pourraient fusionner et, de ce fait, tenter de s'imposer par rapport à l'EPTB.

Ils pourraient alors, exercer les mêmes compétences que l'EPTB et intégrer les EPCI-FP présents sur son territoire.

Or, ces situations seraient de nature à porter atteinte, ou à tout le moins à limiter, les possibilités de l'EPTB pour l'avenir puisqu'un EPCI-FP, par exemple, ne peut transférer les mêmes compétences qu'à une seule structure.

Ainsi, il est à notre sens, impératif de prendre en compte ces éventualités afin d'appréhender les souhaits exacts de l'EPTB pour l'avenir et, de ce fait, d'anticiper les situations qui pourraient être délicates pour ce dernier.

A – EXPOSE DES CARACTERISTIQUES DE CE SCENARIO

Dans le cadre de ce scenario, il est envisagé de modifier en quasi tout point l’EPTB Saône Doubs.

En effet, il s’agirait de revoir les compétences de celui-ci, mais également de procéder à l’extension de son périmètre, et ce, à des syndicats présents sur son bassin versant mais surtout aux EPCI-FP non encore membres.

Ce scenario est donc un mixte des scenarii présentés ci-après en parties II et III.

Par suite, l’EPTB pourrait adapter ses compétences à trois niveaux :

- Synchroniser les compétences transférées avec les missions exercées afin d’être certain qu’aucune « mission » ne soit mise en œuvre alors que l’EPTB ne serait pas juridiquement compétent en la matière.
- Revoir les compétences à la carte en organisant de « réelles compétences » et non, comme prévues actuellement, des actions conventionnelles.
Il s’agirait aussi de maintenir cette intervention conventionnelle, mais en adaptant les statuts sur ce point afin qu’ils soient juridiquement sécurisés.
- Accroître/ réduire/ adapter les compétences que ce soit au niveau du bloc GEMAPI et du bloc hors GEMAPI afin que cela corresponde réellement aux besoins de l’EPTB et de ses membres mais également aux domaines d’intervention reconnus à ces membres, notamment pour les départements et les régions.

Parallèlement, un rapprochement avec l’ensemble des structures présentes sur le territoire de l’EPTB Saône Doubs compétentes dans le domaine de l’eau, et plus particulièrement avec les EPCI-FP pourrait être mis en œuvre afin que ceux-ci adhèrent à l’EPTB.

L’EPTB pourrait en outre voir adhérer des syndicats présents sur son territoire. Simplement, si ces derniers lui transfèrent la totalité de leurs compétences, ils seront dissous de plein droit.

D’un point de vue concret, après échanges avec les services de l’EPTB Saône et Doubs, il est apparu que ce dernier exerçait les missions suivantes :

- Mise en œuvre opérationnelle des aménagements pour la protection de la ressource et de la distribution d’eau.
- Mise en place de programmes de lutte contre les pollutions diffuses.
- Gestion et suivi de la restauration et l’entretien des cours d’eau
- Suivi des études préalables.

- Recherche des financements et montage des opérations.
- Mise à disposition du personnel ou chargés d'études pour l'élaboration, le suivi et l'animation des projets (SAGE, contrats de rivières...).
- Lancement d'études pour bien connaître le contexte.
- Concertation avec les propriétaires d'ouvrages et les partenaires techniques.
- Accompagnement du maître d'ouvrage dans le montage du dossier administratif et financier.
- Pilotage et suivi des programmes de travaux.
- Maîtrise d'ouvrage d'opérations.
- Conduite des études hydrauliques de connaissance de l'aléa.
- Diffusion d'information sur le risque.
- Pose de repères de crues et totems.
- Réalisation de diagnostics de bâtiments vis-à-vis du risque d'inondation (particuliers, entreprises, collectivités).
- Assistance aux maîtres d'ouvrage de travaux de protections, d'endiguement, de rétention ou de ralentissement dynamique.
- Mise en œuvre et animation des Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI).
- Assistance aux communes pour la mise en place des plans communaux de sauvegarde.
- Assistance aux collectivités pour la prévision des crues et l'alerte des populations.
- Inventaires d'espèces animales ou végétales.
- Mise en œuvre de mesures agroenvironnementales en lien avec les agriculteurs pour protéger les sites naturels répertoriés par Natura 2000.
- Sensibilisation des propriétaires et des gestionnaires aux enjeux de nos deux vallées pour faciliter la mise en œuvre de mesures de gestion adaptées à leur maintien.
- Incitation à l'usage de pratiques compatibles avec la préservation des enjeux de biodiversité et de qualité des eaux.
- Engagement de programmes d'acquisitions foncières sur des secteurs les plus sensibles.
- Mise en place d'une veille foncière sur l'ensemble des vallées de la Saône et du Doubs pour saisir toutes les opportunités d'acquisition foncière et/ou de restauration de terrains humides (prairie humide, peupleraie, franc bord, friche forestière...).
- Conception de programmes d'animations en partenariat avec les acteurs du territoire.
- Réalisation de « Classes d'Eau ».
- Participation aux manifestations locales.
- Sensibilisation des élus.
- Conception de supports/outils pédagogiques
- Conseiller Technique en aménagement des systèmes aquatiques - mention « Technicien Rivière ».
- Brevet Professionnel JEPS spécialité « Pêche de loisir » (moniteur-guide de pêche)
- Organisation de modules de formation sur les thématiques liées à l'eau
- Mise en réseau des techniciens et chargés d'études des collectivités sur le bassin versant
- Création d'un centre de ressources sur les milieux aquatiques
- Animation du site Internet du Res'O et envoi de newsletters mensuelles.

Or, ses compétences statutaires actuelles ne correspondent pas nécessairement à ces missions puisqu'elles sont rédigées comme suit :

« Un socle de base obligatoire fondé sur les compétences actuelles lui permettant :

- de réaliser ou faire réaliser des études ou des programmes de recherche destinées, sur le cours de la Saône, du Doubs et de leurs affluents à :
 - assurer la protection contre les inondations,
 - améliorer le régime et la qualité des eaux de rivières,
 - favoriser le développement des activités économiques, la protection de l'environnement et la mise en valeur du milieu naturel dans le respect des compétences des membres de l'EPTB et dans un objectif de développement durable du territoire.
- De définir des stratégies cohérentes d'intervention sur le bassin versant en élaborant des programmes d'actions d'aménagement et de gestion des eaux concertés (contrats de rivière, SAGE, programmes spécifiques, documents d'objectifs Natura 2000).
- De donner des avis techniques sur des études et des aménagements envisagés par d'autres maîtres d'ouvrage.
- D'impulser, d'animer et de coordonner les actions, organiser et faciliter la concrétisation des programmes d'aménagement et de gestion des eaux par le soutien aux études réalisées par d'autres maîtres d'ouvrage (cohérence hydraulique), l'animation et l'assistance technique et administrative aux maîtres d'ouvrage pour la réalisation d'études, de travaux et la conduite d'opérations et de projets.

Il pourra également se doter d'observatoires (en liaison et en cohérence avec les observatoires existants), et créer sous son autorité des réseaux de mesures, d'observation (qualité des eaux, milieux, ...) et de suivi dans un objectif d'amélioration des connaissances et d'information.

- D'assurer des formations professionnelles dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux, promouvoir et animer des classes de découverte sur l'eau et la pêche, et assurer la gestion de la Maison nationale de l'eau et de la pêche d'Ornans.
- D'engager une démarche conservatoire des zones inondables des vallées de la Saône et du Doubs et pour cela :
 - De favoriser les stratégies de maîtrise foncière par les collectivités locales ou leurs groupements,
 - D'acquérir des parcelles présentant un intérêt pour la ressource en eau, la gestion de l'inondabilité ainsi que la protection des milieux naturels et piscicoles. L'intervention de l'EPTB Saône Doubs se fera après consultation des collectivités locales et accord préalable du Conseil départemental du département concerné (compte tenu de la compétence du département sur la TDENS). Son intervention se fera en étroite relation avec les Agences

foncières ou établissements publics fonciers locaux. Le territoire d'application correspond aux communes riveraines ou concernées par les inondations de la Saône et du Doubs jusqu'à Villers le Lac (hors partie Suisse).

- *D'assurer ou participer à la gestion des zones inondables, de lacs ou d'ouvrages hydrauliques à la demande ou pour le compte de ses collectivités adhérentes sur la base d'un plan de financement préalablement établi et accepté par le Comité syndical et de réaliser des travaux d'aménagement en maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée pour l'installation de réseaux de mesures ou pour ses besoins propres (bâtiments par exemple). Pour les parcelles acquises dans le cadre de la démarche conservatoire sur le Val de Saône et la vallée du Doubs, l'EPTB Saône et Doubs pourra effectuer des travaux d'aménagement visant à leur conservation ou à leur valorisation. L'avis des collectivités concernées sera requis, ainsi que l'accord des co-financeurs.*

Un socle optionnel de missions à la carte sur le territoire des deux vallées de la Saône et du Doubs pour les collectivités adhérentes qui le souhaitent lui permettant :

Après accord ou à la demande des collectivités concernées (Conseil départemental, Conseil régional, commune ou Etablissement public local) de réaliser des travaux d'aménagement soit en maîtrise d'ouvrage directe soit en co-maîtrise d'ouvrage (avec un Conseil départemental ou une autre collectivité locale) soit par convention de mandat (en délégation de maîtrise d'ouvrage d'une commune ou d'un établissement public local riverain) pour les travaux d'aménagement hydro-écologiques sur le territoire des collectivités riveraines de la Saône et du Doubs visant à faciliter la circulation des espèces et l'amélioration du fonctionnement des milieux aquatiques et des annexes hydrauliques (continuité écologique, restauration physique et des habitats, zones humides, ripisylve, préservation, restauration et d'amélioration des champs d'expansion). L'EPTB n'interviendra pas dans la création de nouveaux endiguements.

Des conventions prévoyant la description de l'opération envisagée, la nature des missions confiées, le plan de financement et le partage des responsabilités seront conclues entre l'EPTB et les collectivités ou partenaires directement concernés par les travaux après validation par le comité syndical de l'EPTB.

Un bilan d'application sera effectué au terme de la 3^{ème} année de mise en œuvre de ces nouvelles compétences. »

Ainsi, il conviendrait de procéder à une refonte de ces statuts, afin que l'ensemble des missions exercées le soit sur le fondement d'une compétence statutaire.

Le choix de l'étendue des compétences statutaires n'est nullement juridique.

En effet, sous certaines réserves (par exemple, les compétences GEMAPI supposent que des communes blanches ou des EPCI-FP soient membres de l'EPTB, ou pour les autres compétences, cela suppose, pour pouvoir être transférées à

l'EPTB que les membres en disposent préalablement), il s'agit d'une stratégie purement technique et politique.

Il appartient, à l'EPTB Saône Doubs, d'apprécier, techniquement et politiquement, s'il veut exercer telle ou telle compétence, et dans quelle étendue.

Par exemple, il conviendrait de réfléchir à ce que souhaite l'EPTB par rapport à la compétence GEMAPI :

- **Veut-il l'exercer ou non ? Dans l'affirmative, veut il exercer toute la compétence GEMAPI ou seulement une partie, et la voit il comme une compétence « à la carte » (que les membres peuvent ou non lui transférer) ou pas ?**
- **Envisage-t-il d'admettre une délégation de cette compétence ? pour les membres ? pour les non membres ?**

Pour les autres compétences,

- **quelles sont celles qu'il veut exercer ou non, au regard des missions aujourd'hui mises en œuvre ?**
- **Voudrait-il exercer certaines compétences à la carte ? Si oui lesquelles ?**

De la même manière, il lui appartient, au regard des structures présentes sur son territoire, d'évaluer lesquelles il souhaiterait intégrer et pour quelles compétences.

- **A-t-il dans l'idée de faire adhérer un maximum d'EPCI-FP ou non ? Qu'en est-il des syndicats présents ?**
- **Si ces structures envisageaient d'adhérer à l'EPTB, quelles seraient, pour l'EPTB, les compétences qu'elles devraient lui transférer (idéalement)?**

Ces choix sont à faire politiquement au regard des envies et contraintes de l'EPTB aujourd'hui.

B – AVANTAGES, INCONVENIENTS ET RISQUES ATTACHES A CE SCENARIO

A notre sens, il s'agit du scénario le plus pertinent.

1. En effet, il cumule les avantages des scénarii II et III.

Il permettrait de sécuriser le fonctionnement actuel de l'EPTB Saône Doubs mais également de l'optimiser.

En effet, l'extension de son périmètre apporterait de la légitimité à l'EPTB qui pourrait en outre revoir ses modalités de gouvernance et son fonctionnement budgétaire.

Par ailleurs, la modification des compétences de l'EPTB permettrait de mieux les adapter aux besoins de ce dernier et de ses membres et éventuellement de les étendre à de nouvelles actions.

Plus encore, la délégation de compétence pourrait être organisée au profit de l'EPTB ce qui laisserait de grandes marges de manœuvre aux structures présentes sur son territoire et rendrait l'EPTB attractif.

Il pourrait par ailleurs être assez aisé, comme pour le scénario II, de convaincre les membres actuels de l'EPTB puisque ce scénario sécuriserait les actions du syndicat.

2. Les seuls inconvénients resteraient les éventuelles difficultés de gestion, du fait de l'élargissement des membres, et celle celles liées à l'éventuelle impossibilité des départements et des régions de ne pouvoir se maintenir au sein de l'EPTB.

Néanmoins, il serait tout à fait possible, pour pallier le premier inconvénient tiré des modalités pratiques de gouvernance, de limiter les compétences à la carte.

Pour le second inconvénient, il sera en toute hypothèse patent et ne pourra dépendre des choix de l'EPTB.

En conclusion, sur la PARTIE V : La refonte institutionnelle et fonctionnelle l'EPTB Saône Doubs

Ce scénario est le plus intéressant, à notre sens, pour l'EPTB Saône Doubs puisqu'il permet de sécuriser son fonctionnement actuel par l'adaptation des compétences, de l'optimiser au regard des attentes et besoins de tous, et d'étendre les membres de l'EPTB et donc de renforcer sa légitimité.

En outre, les inconvénients attachés à ce scénario sont minimes et peuvent être limités.

A – EXPOSE DES CARACTERISTIQUES DE CE SCENARIO

Il s'agirait ici d'envisager un maintien de l'ensemble des membres de l'EPTB, sans extension de son périmètre, mais de modifier les statuts de celui-ci, et ce principalement en termes de compétences.

L'EPTB pourrait ainsi adapter ses compétences à trois niveaux :

- Synchroniser les compétences transférées avec les missions exercées afin d'être certain qu'aucune « mission » ne soit mise en œuvre alors que l'EPTB ne serait pas juridiquement compétent en la matière.
- Revoir les compétences à la carte en organisant de « réelles compétences » et non, comme prévues actuellement, des actions conventionnelles.
Il s'agirait aussi de maintenir cette intervention conventionnelle, mais en adaptant les statuts sur ce point afin qu'ils soient juridiquement sécurisés.
- Accroître/ réduire/ adapter les compétences que ce soit au niveau du bloc GEMAPI et du bloc hors GEMAPI, afin que cela corresponde réellement aux besoins de l'EPTB et de ses membres, mais également aux domaines d'intervention reconnus à ces membres, notamment pour les départements et les régions.

Il s'agirait, en conséquence, de mettre en œuvre le scénario I, mais sur la seule refonte des compétences statutaires.

Pour rappel cela suppose, pour l'EPTB de s'interroger sur les éléments suivants :

Par rapport à la compétence GEMAPI :

- **Veut-il l'exercer ou non ? Dans l'affirmative, veut il exercer toute la compétence GEMAPI ou seulement une partie, et la voit il comme une compétence « à la carte » (que les membres peuvent ou non lui transférer) ou pas ?**
- **Envisage-t-il d'admettre une délégation de cette compétence ? pour les membres ? pour les non membres ?**

Pour les autres compétences,

- **quelles sont celles qu'il veut exercer ou non, au regard des missions aujourd'hui mises en œuvre ?**
- **Voudrait-il exercer certaines compétences à la carte ? Si oui lesquelles ?**

1. Il s'agit d'un scénario particulièrement intéressant dans la mesure où il permettrait de sécuriser le fonctionnement actuel de l'EPTB, tout en conservant ses caractéristiques principales.

Ainsi, d'un point de vue pratique il engendrerait peu de difficultés puisqu'en principe, il serait facile à « vendre » aux membres de l'EPTB.

En effet, il s'agirait simplement de leur expliquer qu'il s'agit d'une sécurisation de l'EPTB existant, sans bouleversement majeur nécessaire. Ce scénario permettrait de modifier toutes les insécurités juridiques actuelles et d'adapter les modalités pratiques de l'EPTB aux attentes et contraintes de ses membres.

Ainsi, les compétences à la carte pourraient être révisées pour davantage se conformer aux textes en vigueur (extension des compétences GEMAPI, modification des compétences pouvant correspondre aux interventions départementales et régionales, etc...) et la possibilité d'intervention conventionnelle, qui est source de souplesse, pourrait être maintenue.

Le bloc de compétences obligatoires pourrait également être réadapté, aux besoins réels de l'EPTB facilement identifiables à travers les missions exercées, et éventuellement étendu.

2. Les inconvénients de ce scénario restent les risques afférents à l'éventuelle impossibilité des départements et des régions de ne pouvoir se maintenir au sein de l'EPTB.

Il s'agit néanmoins d'une difficulté mineure dans la mesure où elle s'imposerait à l'EPTB quelque soit le scénario retenu.

En conclusion, sur la PARTIE II : L'évolution des seules compétences de l'EPTB existant, avec maintien de ses membres

Ce scénario présente l'avantage de sécuriser l'EPTB Saône Doubs dans son fonctionnement existant, sans bouleverser fondamentalement celui-ci.

Les inconvénients juridiques sont en outre minimes.

PARTIE III – L'AGRANDISSEMENT INSTITUTIONNEL DU PERIMETRE ADMINISTRATIF DE L'EPTB AVEC MAINTIEN DE SES COMPETENCES

A – EXPOSE DES CARACTERISTIQUES DE CE SCENARIO

Ce scenario a pour objet d'appréhender une extension du périmètre administratif de l'EPTB à d'autres structures, et surtout aux EPCI-FP présents sur son bassin versant avec un maintien, à l'identique des compétences exercées.

Il s'agirait ainsi de maintenir les compétences et le fonctionnement de l'EPTB mais d'intégrer au sein de ce dernier, d'autres structures, comme les EPCI-FP présents sur le territoire et qui vont se voir attribuer la compétence GEMAPI, ou les syndicats compétents dans le domaine de l'eau.

En l'état des éléments portés à notre connaissance, notamment sur le plan stratégique, nous ne disposons d'aucune information précise quant à la nature des structures qui pourraient adhérer à l'EPTB Saône et Doubs, sur les compétences qui seraient alors transférées, ni l'étendue desdites compétences que l'EPTB voudrait qu'elles lui transfèrent au regard de ces statuts actuels.

Par suite, il est nécessaire que l'EPTB réfléchisse, au regard de l'ensemble des structures présentes sur son territoire (EPCI-FP, syndicats, éventuelles communes blanches) et compétentes dans le domaine de l'eau, celles dont il souhaiterait, dans l'idéal, qu'elles adhèrent.

En principe cette réflexion doit être portée sur :

- **les EPCI-FP et les éventuelles communes blanches- il conviendra de se demander si l'EPTB souhaite voir adhérer l'ensemble des établissements présents sur son territoire, ce qui peut être très lourd dans la mise en œuvre des compétences transférées, ou seulement certains, et dans ce cas, il faudrait essayer d'appréhender les critères de sélection.**
- **Les syndicats- là encore il faudrait identifier les structures syndicales dont l'adhésion serait pertinente pour l'EPTB et essayer d'apprécier si celles pourraient être intéressées.**

Une fois cette approche réalisée, il faudrait également réfléchir au fait, qu'en l'état actuel des statuts de l'EPTB, et si l'on suit ce scénario, qui consiste en un seul agrandissement institutionnel de l'EPTB, sans modification des compétences, en principe, ces nouveaux membres devraient transférer toutes les compétences visées au socle obligatoire.

1. L'atout de ce scenario est lié aux avantages mêmes d'une extension des membres de l'EPTB.

Ce dernier aura plus de membres, qui pourront donc éventuellement davantage contribuer à son fonctionnement et qui renforceront sa légitimité.

2. A l'inverse, cette extension peut présenter des inconvénients pratiques.

L'EPTB est actuellement un syndicat à la carte. Dès lors, et au-delà des difficultés précédemment évoquées au titre des irrégularités pouvant toucher ces compétences à la carte, si les membres étendus choisissent ou non cette carte, la gouvernance, et le fonctionnement de l'EPTB devront s'adapter à ces choix.

3. En outre, les mêmes risques que ceux afférents à un maintien de l'EPTB existant sont à prendre en compte.

Ainsi, les EPCI-FP membres mais également les EPCI-FP intégrant ce dernier, pourraient souhaiter transférer ou déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI qu'ils seront amenés à exercer.

Or, selon l'étendue de ce transfert souhaité, celui-ci, tout comme la délégation, en l'état actuel des statuts, ne seraient pas possibles.

De plus, les critiques sus exposées et tirées des insécurités liés aux compétences à la carte, qui relèvent davantage de la maîtrise d'ouvrage, ou des incertitudes concernant l'adéquation entre les compétences reconnues et les missions exercées, perdureraient.

En conclusion, sur la PARTIE III: L'agrandissement institutionnel du périmètre administratif de l'EPTB avec maintien de ses compétences

Ce scenario permet d'étendre l'EPTB et, par la même, de renforcer sa légitimité et éventuellement ses modalités de fonctionnement.

Cependant, dès lors qu'il est envisagé de maintenir les autres dispositions statutaires actuelles, et notamment celles afférentes aux compétences de l'EPTB, les risques identifiés pour l'EPTB existant perdureront. Il s'agit principalement de l'insécurité juridique attachée à l'irrégularité des compétences à la carte de ce dernier, qui ne relèvent pas réellement du transfert juridique, et celles afférentes aux éventuelles discordances entre les compétences dévolues à l'EPTB et les missions exercées par ce dernier.

A – EXPOSE DES CARACTERISTIQUES DE CE SCENARIO

Comme évoqué dans les précédents rapports, la loi MAPTAM, et la loi NOTRe modifient considérablement les compétences des collectivités territoriales et des EPCI-FP et ce, notamment dans le domaine de l’eau.

Ces évolutions textuelles emportent nécessairement des conséquences majeures pour ces personnes publiques, mais également pour les structures de regroupement, notamment syndicales, puisque si ces collectivités ne sont plus compétentes dans certains domaines, elles ne peuvent transférer ces compétences à d’autres.

Ainsi, concernant le cas de l’EPTB Saône Doubs, comme étudié plus avant, si les départements, régions et villes membres de ce derniers perdent leurs compétences dans le domaine de l’eau, ce qui est d’ores et déjà garanti pour les compétences GEMAPI, ils ne peuvent plus transférer ces compétences à l’EPTB.

En outre, il n’est pas à ce jour garanti qu’ils puissent adhérer à l’EPTB au titre de ses autres compétences.

Ainsi, il pourrait être envisagé de réduire le périmètre de l’EPTB Saône Doubs aux seuls EPCI-FP membres, dont les compétences dans le domaine de l’eau sont assurées.

Cette diminution pourrait également résulter d’une volonté politique des collectivités de se désengager des structures types EPTB, en se fondant sur les dispositions sus-évoquées.

En effet, il convient de relever que de nombreux départements, notamment, se retirent des syndicats compétents dans le domaine de l’eau.

Stratégiquement, il conviendrait de se rapprocher de ces collectivités membres afin de connaître leur positionnement quant à leur maintien au sein de l’EPTB.

Si ces dernières devaient vous indiquer qu’elles envisagent de se désengager, il faudrait engager une discussion avec elles, afin de limiter ce désengagement (en les convainquant qu’un maintien a minima serait pertinent notamment en termes d’image) ou de l’organiser dans le temps.

A ce titre, il serait possible de jouer sur les délais laissés par la loi MAPTAM, modifiée par la loi NOTRe, notamment au titre du transfert automatique de la compétence GEMAPI.

1. L'avantage de ce choix de scénario est lié à l'anticipation des difficultés induites par les évolutions textuelles.

En effet, si les départements, régions et villes membres de l'EPTB se retirent de la structure, il n'y aura aucun doute quant à la validité des compétences transférées par les membres à ce dernier.

2. Reste que, politiquement et financièrement, le retrait de ces collectivités aura nécessairement un impact et supposera, en toute hypothèse de revoir les modalités de fonctionnement de l'EPTB.

En effet, outre les questions de gouvernance, sans la participation de ces structures, le fonctionnement de l'EPTB, notamment d'un point de vue budgétaire, sera très impacté.

Cet élément doit donc être pris en charge dans le cadre des réflexions futures.

3. Par ailleurs, l'EPTB deviendra un syndicat mixte fermé, puisqu'il sera a priori exclusivement composé d'EPCI –FP.

Cela aura pour principale conséquence, de rendre les dispositions applicables à ces syndicats et, par renvoi du code général des collectivités territoriales, aux EPCI, applicables à l'EPTB.

Or, force est de relever que ce régime juridique est beaucoup plus contraignant que celui applicable aux syndicats mixtes ouverts, et ce, notamment parce que la marge de manœuvre laissée aux rédacteurs des statuts est minime.

Pour votre complète information, vous trouverez ci-après un tableau synthétique reprenant les principales caractéristiques des syndicats mixtes fermés et ouverts.

	Syndicat mixte fermé (SMF)	Syndicat mixte ouvert (SMO)
Dispositions applicables	L. 5711-1 et suivants du CGCT et R. 5711-1 et suivants du CGCT Ces dispositions renvoient à celles des chapitres Ier et II du titre Ier du livre II de la cinquième partie du CGCT applicables aux EPCI et aux syndicats de communes.	L. 5721-1 et suivants du CGCT et R. 5721-1 et suivants du CGCT
Nature juridique	Etablissement public	Etablissement public
Membres	Les SMF sont constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale ou uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale.	Les SMO peuvent, eux, être composés, sous réserves de comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités, entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes fermés, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics. Composés de personnes morales très différentes, les SMO disposent de règles institutionnelles et de fonctionnement plus souples que les EPCI. Il en va de même de leur régime financier.
Durée	Limitée ou illimitée	Limitée ou illimitée

Compétences	Les SMF peuvent exercer toutes les compétences qui leur auront été transférées par leurs membres. Ils peuvent, en outre, fonctionner à la carte.	Les SMO peuvent exercer toutes les compétences qui leur auront été transférées par leurs membres. Ils peuvent en outre, si leurs statuts le prévoient, fonctionner à la carte.
Organe délibérant	Les SMF sont administrés par le comité du syndicat, composé de délégués élus par les organes délibérants de leurs membres. Les critères d'éligibilité des délégués syndicaux sont fixés par les articles L. 5711-1 et L. 5212-6 du CGCT.	Les SMO sont administrés par le comité du syndicat, composé de délégués élus par les organes délibérants de leurs membres. Les critères d'éligibilité des délégués syndicaux sont laissés à la libre appréciation des rédacteurs des statuts.
Nombre et répartition des sièges	Le nombre et la répartition des sièges est fixée par les statuts.	La répartition des sièges, au sein du comité du syndicat, est fixée par les statuts.
Organe exécutif	L'élection du président est encadrée par le CGCT et sera opérée selon les mêmes modalités que l'élection des maires.	Le président est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué.
Règles de fonctionnement	Elles sont encadrées par les dispositions du CGCT applicables aux EPCI et aux syndicats de communes. Pour l'essentiel, le comité syndical est soumis aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux.	Elles sont fixées par les statuts et approuvées par la décision d'autorisation préfectorale.
Modification statutaire	Selon la modification envisagée (Extension ou réduction de compétences/Admission ou retrait de membres, ...) le CGCT prévoit une procédure spécifique, faisant intervenir la décision du comité du syndicat mais également des membres dudit syndicat, dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création du syndicat.	Sous réserves des prescriptions spécifiques édictées en matière de retrait d'un membre ou d'une compétence du SMO, la procédure de modification statutaire est fixée par les statuts. A défaut, cette dernière est décidée à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical. Concernant les pouvoirs du préfet en la matière, il doit être relevé qu'aucune doctrine ou jurisprudence ne tranche cette question.

En conclusion, sur la PARTIE I V: La stricte réduction du périmètre administratif de l'EPTB

Ce scénario revient à anticiper les changements induits par les évolutions textuelles en cours. Dès lors, l'EPTB serait certain de la régularité de sa structure, puisque les doutes afférents aux compétences détenues par ses membres, et qui lui seraient transférées, seraient très limités.

Cependant, cela réduirait également considérablement les membres de l'EPTB, ce qui pourrait impacter son fonctionnement, ses finances mais également sa légitimité.

A – EXPOSE DES CARACTERISTIQUES DE CE SCENARIO

Ce scénario est naturellement le plus simple à mettre en œuvre puisqu’il vise un maintien stricto sensu de l’EPTB Saône Doubs dans ses conditions actuelles d’existence.

Autrement dit, l’EPTB ne subit ni ne sollicite aucun changement, notamment statutaire, et continue à fonctionner dans les mêmes conditions que celles actuellement mises en œuvre.

Il conserve ainsi les mêmes membres, les mêmes compétences et les mêmes modalités de fonctionnement.

Malheureusement, nonobstant sa simplicité matérielle, un tel scénario présentera nécessairement quelques difficultés.

B – AVANTAGES, INCONVENIENTS ET RISQUES ATTACHES A CE SCENARIO

1. L’avantage majeur et évident de ce choix est lié à l’absence de toute procédure ou autre modification à opérer.

2. Cependant, une telle alternative n’est pas sans laisser planer différents risques et inconvénients.

2.1. En effet, tout d’abord, le maintien des départements et régions ne peut être garanti.

En effet, comme exposé dans le rapport n°2, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a, lors de la création de la compétence GEMAPI, attribué cette dernière aux communes en organisant son transfert de plein droit aux EPCI-FP. Elle a en outre prévu l’incompétence des autres entités au titre de cette compétence, tout en prescrivant une période transitoire de transfert.

Ainsi, en application de ces dispositions, les Départements et les Régions ne pourront plus, à moyen terme, intervenir en matière de GEMAPI. Par suite, leur adhésion à l’EPTB Saône Doubs notamment au titre de ses compétences GEMAPI, pourrait être remise en cause.

En outre, leur maintien au titre des autres compétences hors GEMAPI de l'EPTB, ne peut être davantage garanti, puisque le projet de loi NOTRe prévoit de supprimer la clause de compétence générale, reconnue à ces collectivités.

Dès lors, les Départements et les Régions ne seraient compétents que dans les domaines limitativement énumérés par la loi, ce qui n'est pas le cas, en l'état actuel des projets de texte, dans le domaine de l'eau. Leur intervention et leur adhésion, au titre des dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, évoquées par les ministères ne sont, elles non plus, pas certaines à ce jour.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le maintien de l'EPTB Saône Doubs tel qu'il existe actuellement ne peut absolument pas être assuré.

2.2. De la même manière, les villes membres de l'EPTB devront éventuellement évoluer dans leur adhésion à celui-ci, puisqu'elles ne pourront, à la date effective de prise/transfert de compétence GEMAPI transférer ou déléguer, à l'EPTB Saône Doubs, des compétences correspondantes.

En effet, ces compétences relèveront de plein droit des EPCI-FP dont elles sont membres.

En outre, il faudrait vérifier que les autres compétences de l'EPTB Saône Doubs ne sont pas, par ailleurs, transférées par ces villes, aux EPCI-FP dont elles sont membres.

Si tel était le cas, elles devraient impérativement sortir de celui-ci.

Par suite, au regard de l'ensemble de ces considérations, le maintien de l'EPTB Saône Doubs existant n'est pas certain.

2.3. En outre, les EPCI-FP membres de l'EPTB pourraient, politiquement, souhaiter transférer ou déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI, qu'ils seront amenés à exercer.

Or, et bien que ce point dépende d'une analyse technique comparant les compétences GEMAPI en question et celles relevant de l'EPTB au titre de ses statuts actuels, il n'est pas garanti qu'il existe une concordance exacte entre celles-ci.

Dès lors, si une telle concordance n'existait pas, l'EPTB ne pourrait pas se voir transférer lesdites compétences.

Cela pourrait poser des difficultés aux EPCI-FP membres, qui pourraient, de ce fait, souhaiter reprendre leur compétence et adhérer à une autre structure.

De même, la délégation de compétence n'est pas actuellement permise par les statuts de l'EPTB, de sorte que si les EPCI-FP membres souhaitaient lui déléguer les compétences GEMAPI, ils ne pourraient pas.

Cette réalité serait une réelle faiblesse pour l'EPTB.

2.4. Enfin les risques actuellement existants et identifiés dans les précédents rapports seraient, de par le maintien de l'EPTB, toujours sources d'insécurité juridique pour ce dernier.

Ces risques sont principalement liés aux éventuelles discordances entre les compétences reconnues et les missions exercées par l'EPTB et les compétences à la carte de celui-ci qui sont inadaptées juridiquement.

En conclusion, sur la PARTIE V: Le maintien de l'EPTB Saône Doubs existant

Si le maintien de l'EPTB Saône Doubs existant, sans modification statutaire, pourrait présenter l'avantage évident de la simplicité matérielle, la possibilité juridique d'un tel maintien ne peut nullement être garantie. En effet, les textes adoptés et en cours d'adoption modifient les compétences des collectivités et intercommunalités dans le domaine de l'eau de façon telle, que des évolutions seront probablement inévitables.

PARTIE VI : ESTIMATIONS DES MODES DE FINANCEMENT DE GEMAPI

A - LA COMPETENCE GEMAPI : UNE CHARGE BUDGETAIRE DIFFICILEMENT CHIFFRABLE

A ce stade de la structuration de la compétence GEMAPI, il est aujourd'hui très difficile de chiffrer ses coûts actuels et futurs, et plus particulièrement **la charge nette revenant à l'EPTB Saône et Doubs**.

Plusieurs éléments contribuent à cette situation :

- Comme toute compétence nouvelle, il n'existe pas à ce jour de recensement exhaustif des actions réalisées par l'ensemble des intervenants sur le territoire de l'EPTB.
- D'une part, il n'existe pas de visibilité sur le nombre et la nature des membres de l'EPTB à moyen terme, et notamment sur l'adhésion des communautés de communes pour l'heure non comprises dans les statuts de l'EPTB. **Le périmètre futur de la compétence et donc l'intensité financière de sa mise en œuvre n'est pas identifiée à ce stade.**
- Si l'Agence l'eau accompagnera financièrement l'EPTB sous la forme de subventions d'investissement, la participation des Départements et des Régions sont encore incertaines :
 - **Pour les départements**, ils perdent la clause de compétence général qui leur permettait de financer les EPTB. Ils ne pourront désormais financer la GEMAPI qu'à destination des EPCI portant les opérations, ou au titre d'une assistance technique trop marginale pour financer la compétence. Il serait possible de négocier un retrait progressif des départements pour le financer des actions GEMAPI.
 - **Pour les régions** : celles-ci restent compétences en matière d'animation et de concertation dans le domaine des ressources de l'eau et des milieux aquatiques. Cette disposition de la loi NOTRe (article 12) devrait permettre aux régions de continuer à financer GEMAPI.

Un recensement auprès des communes, des intercommunalités et des syndicats intervenants actuellement sur le périmètre de GEMAPI sur le territoire de l'EPTB sera nécessaire à **l'évaluation du coût brut** de la compétence. Sur la base de ce travail, une projection de l'exercice de la compétence sur les années futures (détermination d'un programme physico-financier) devra permettre d'arrêter le coût brut de la compétence (hors subventions).

B - LES RECETTES POTENTIELLES DE FINANCEMENT DE LA COMPETENCE GEMAPI

1.

Il sera possible pour les EPCI de financer la compétence GEMAPI par l'instauration d'une taxe (dite « taxe GEMAPI » ou « aquataxe »), dont les modalités de calcul laissent encore aujourd'hui des marges d'appréciation.

Rappelons toutefois que la mobilisation de la taxe GEMAPI par les EPCI n'est que facultative, et qu'ils pourront payer la contribution au syndicat mixte en incluant cette dépense dans leur budget principal (dépense de fonctionnement). A noter également que les EPCI pourront régler leur contribution au syndicat mixte EPTB, que cette contribution relève du tronc commun de l'EPTB ou bien d'une compétence GEMAPI à la carte.

D'autre part, le financement de GEMAPI passera aussi par de nombreux cofinancements, de l'Etat, de l'Agence de l'Eau et du FEDER, voire des régions et des départements, si ces deux derniers décident de poursuivre leur effort de financement (voir infra).

L'impact financier des financements externes n'est pas neutre pour le budget de l'EPTB. Ainsi en 2014, l'EPTB percevait 115K€ de recettes d'investissement en provenance de personnes autres que les collectivités membres de l'établissement pour financer 247K€ de dépenses d'équipement.

2.

Dans l'hypothèse où l'ensemble des EPCI du territoire confieraient à l'EPTB l'exercice de leur compétence GEMAPI, celui-ci disposerait d'un territoire d'action regroupant 2 722 000 habitants^{1 2}.

En retenant le principe d'une taxe plafonnée à 40€ par habitant, les EPCI disposeraient d'une ressource potentielle de 108,9M€ à affecter au financement de la compétence via l'EPTB.

3.

Dans une hypothèse minimaliste, en conservant uniquement les cinq EPCI aujourd'hui membres de l'EPTB et les intercommunalités de deux villes membres (Besançon et Macon), le montant potentiel de la taxe serait moins important. Avec une population DGF de 1,95M d'habitants, le montant d'une taxe GEMAPI portée à son maximum atteindrait 78,13M€.

(La simulation prend ici en compte l'intégralité de la Métropole de Lyon, en l'absence d'informations sur la répartition de la population métropolitaine de Lyon entre ses deux bassins versants).

C – SIMULATIONS DE LA TAXE GEMAPI SUR UN EPCI DU TERRITOIRE DE L'EPTB

L'impact qu'aurait la mise en place de la taxe GEMAPI pour l'une des communautés d'agglomération du territoire est appréciée à titre d'exemple sur la base des données de la communauté d'agglomération de Vesoul (population DGF : 34 026 habitants). La recette

¹ Site Internet de l'EPTB.

² Il s'agit ici de population INSEE. Les populations DGF retenues pour la taxe GEMAPI sont légèrement plus élevées. Le montant potentiel de la taxe est donc sous-estimé.

maximum levée par l'EPCI au titre de la taxe GEMAPI auprès de ses contribuables s'élèverait à 1,36M€.

Conformément aux quatre hypothèses de calcul de la taxe, quatre simulations ont été réalisées. Elles permettent d'apprécier le niveau de pression fiscale exercé par la nouvelle compétence.

Scénario : la taxe est répartie au prorata des recettes des communes et de l'EPCI

	Bases 2013	Produits 2013	Structure produits	Produit GEMAPI Max.	Taux add. Taxe GEMAPI
Taxe d'habitation	43 774 158	7 240 879	35%	471 922	1,08%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	44 628 431	9 325 746	45%	607 802	1,36%
Cotisation foncière des entreprises	18 708 423	4 316 346	21%	281 316	1,50%
Total	107 111 012	20 882 971	100%	1 361 040	1,27%

Afin de mieux apprécier l'impact pour le contribuable de la mise en œuvre de cette taxe, il est indispensable que les services fiscaux établissent les formulaires détaillant le mode de calcul et de répartition de cette taxe.

La problématique financière pour l'EPTB est directement liée à la maîtrise du coût global de GEMAPI et donc à son mode de financement.

Les EPCI de grande taille ne souhaitent pas financer un programme qui pourrait se révéler en déconnexion avec leur stratégie financière. Ils pourraient notamment redouter de contribuer pour des actions (parfois par la fiscalité supplémentaire) sans avoir la main sur le programme mis en œuvre. Par ailleurs, les EPCI peuvent être financés par les départements pour les opérations GEMAPI qu'ils portent, alors que ces subventions ne sont pas accessibles aux programmes portés par les EPTB.

Les arguments financiers pour mobiliser les EPCI autour des EPTB sont les suivants :

- **L'effort de financement des opérations GEMAPI sera majoritairement assumé par les EPTB via l'emprunt. Celui ci permettra de lisser la charge des travaux dans le temps (lissage des contributions) et soulagera les ratios d'endettement des EPCI (déconsolidation de la dette). De plus, la Caisse des Dépôts dispose de prêts spécifiques à taux bonifié pour le financement de GEMAPI et des EPTB. L'enjeu de financement de GEMAPI est d'abord une problématique de dette avant de relever de la fiscalité GEMAPI (sur laquelle les élus portent leur attention).**
- **Les EPTB devront s'engager sur des durées de 5 à 10 ans sur la charge annuelle , c'est à dire les contributions demandées aux EPCI.**
- **Pour les EPCI, exercer GEMAPI via un EPTB permettra une optimisation des coûts et des processus en raison d'un territoire d'action plus adapté.**

En termes de contraintes, l'exercice de la compétence GEMAPI devra faire faire l'objet d'un suivi analytique particulier (comme pour tout syndicat à la carte), afin de caler au plus juste les contributions des membres

L'exercice de la compétence GEMAPI nécessite de bâtir une réelle stratégie physico-financière et un programme financier pluriannuel afin d'offrir aux membres une visibilité sur l'évolution de leur contribution, voire une garantie de stabilité de cette contribution.

Floriane SECHAUD
Avocat



Jean-François SESTIER
Avocat Associé

