

De la compétence GEMAPI des communes - La défense contre les inondations et contre la mer à travers le cas de la commune de Lège – Cap Ferret (Gironde)

Le 21 août 2019

par

Patrick du FAU de LAMOTHE
p1dufau@gmail.com

Recul du trait de côte, érosion, stratégie locale de gestion de la bande côtière, submersion marine, élévation du niveau des océans, inondations sont des mots ou expressions qu'un habitant du littoral aquitain du XXI^{ème} siècle se doit de connaître. Les enjeux sont importants.

Sensible politiquement, humainement, voir l'affaire de l'immeuble du Signal à Soulac, la gestion des aléas qui touchent au littoral a aussi des impacts environnementaux considérables à l'heure où les travaux du GIEC montrent les conséquences de nos modes de développement sur l'élévation des températures, celle du niveau des océans qui en découle.

Pour concilier des intérêts antagonistes, la question de la gouvernance est essentielle. Un équilibre était à trouver entre proximité, capacité financière, mais aussi bonne distance par rapport aux intérêts immobiliers et fonciers...

La définition légale, en 2014, d'une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations tente de répondre à cette question. La commune de Lège-Cap Ferret, avec une façade océanique de près de 22 km, une façade intérieure sur le bassin d'Arcachon, d'à peu près la même longueur, est donc fortement concernée.

I - Vers une compétence obligatoire de Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations, la GEMAPI.

Le Grenelle de la mer, conclu en juillet 2009, avait prévu la définition d'une « **stratégie nationale de gestion du trait de côte, de recul stratégique et de défense contre la mer** » (engagement n°74 f)¹. Fin 2011, une « Stratégie nationale intégrée du trait de côte », sous titrée « vers la relocalisation des activités et des biens », a été arrêtée pour la période 2012-2015, puis un nouveau programme d'actions a été proposé en 2017.

Toujours en 2009, le groupement d'intérêt public, GIP Littoral, créé en 2006, qui réunit l'État et les collectivités territoriales de la côte Aquitaine, et depuis 2016 de la Nouvelle-Aquitaine, s'est lancé dans l'élaboration d'une stratégie régionale adaptée au littoral aquitain². Naturellement, elle se doit de respecter la stratégie nationale. Elle sera finalisée en juin 2012.

Entre temps, la tempête Xynthia a durement frappé les côtes de Vendée et de Charente Maritime le 28 février 2010, Elle n'était pas d'une violence extrême. C'est la conjonction de deux phénomènes naturels (une surcote liée à la tempête, un fort coefficient de marée) qui était vraiment exceptionnelle : une conjonction improbable de facteurs défavorables qui a provoqué des dégâts considérables sur un littoral grandement fragilisé tant par des phénomènes naturels que par l'intervention humaine. Elle a montré la vulnérabilité de la côte aquitaine face à ces aléas et donc les risques pour les personnes, 47 personnes tuées lors de Xynthia, et les biens, près de 1,5 milliard d'euros de dégâts. Cette tempête a montré combien les spéculations liées à la bulle foncière et immobilière de la course au littoral avaient imprudemment augmenté les risques.

¹ Lire ici : http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/LIVRE_BLEU_Grenelle_Mer.pdf

² Lire ici : <https://www.giplittoral.fr/gestion-bande-cotiere/strategie-regionale>

L'État n'est donc pas resté immobile. Au titre des mesures de prévention, le Plan de Prévention des Risques de Submersion Marine (PPRSM) des communes du Bassin d'Arcachon a été actualisé³. La révision du plan de prévention des risques liés au littoral, avancée dunaire et de recul du trait de côte, de la commune de Lège-Cap Ferret a été prescrite, avec toujours l'État comme maître d'œuvre.

Et les particuliers riverains ?

Il leur incombe d'assurer la protection de leur propriété en vertu de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, toujours en vigueur, ceci dans le respect des réglementations applicables.

Et les communes ?

La possibilité, pour les communes, d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence et visant à la défense contre les inondations et contre la mer a été formalisée à l'article 31 de la loi sur l'eau⁴. Ce texte sera inscrit au code de l'environnement sous l'article L.211-7⁵. C'était déjà le cas, bien souvent, dans les faits.

Et la commune de Lège-Cap Ferret ?

« Depuis octobre 2015, la commune de Lège-Cap Ferret pilote une stratégie de gestion de la bande côtière. Son enjeu est de préserver durablement les personnes, les biens et l'attractivité du littoral sur la commune. Son objectif principal est de définir avec l'ensemble des partenaires du territoire une vision partagée et un plan d'action qui devraient permettre de faire face durablement aux risques d'érosion côtière sur la commune. » indique le site internet de la commune.

Dans les faits, différentes études ont été réalisées⁶. Curieusement, ce n'est que sous l'action de citoyens, avec recours devant la juridiction administrative à la clé et d'associations environnementales, que ces études seront finalement publiées sur le site internet de la commune, en 2019, avec jusqu'à près de 4 années de retard pour certaines.

Le risque de voir la bulle immobilière du village du Cap-Ferret à la pointe de la presqu'île, zone la plus exposée aux aléas, qui s'est constituée depuis 25 ans, exploser, serait-il la cause de ces réticences d'informations par la municipalité par ailleurs compétente pour la délivrance des permis de construire ?

Ainsi, différentes procédures vont précéder dans le temps la création et la définition d'une compétence spécifique obligatoire la Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI). Elle n'interviendra qu'en 2014. Elle va englober au titre de la défense contre les inondations et contre la mer la stratégie locale de gestion de la bande côtière.

II - Les textes de loi relatifs à la compétence GEMAPI

2-1 La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (n°2014-58) : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Elle définit la compétence GEMAPI par les 4 alinéas suivants de l'article L.211-7 du code de l'environnement :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac, ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal ou à ce plan d'eau ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

³ Pour Lège-Cap Ferret, lire ici : <http://www.ville-lege-capferret.fr/municipalite/les-documents-en-ligne/repertoire-informations-publiques/>

⁴ Loi sur l'eau n°92-3 du 3 janvier 1992

⁵ Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement.

⁶ Lire ici : <http://www.ville-lege-capferret.fr/municipalite/les-documents-en-ligne/repertoire-informations-publiques/>

Cette prise de compétence doit être effective au 1^{er} janvier 2016. Elle est initialement affectée aux communes⁷. La loi prévoit un transfert aux intercommunalités à fiscalité propre (EPCI-FP), cependant cette disposition n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2016⁸. Toutefois, la loi permet expressément aux communes d'instaurer leur compétence GEMAPI dès la promulgation de la loi MAPTAM intervenue le 29 janvier 2014. Elle les autorise également à la transférer à l'intercommunalité à fiscalité propre dont elles sont membres.

La commune de Lège Cap-Ferret et son intercommunalité n'utiliseront pas cette possibilité.

Les communes, ou en cas de transfert les EPCI-FP, qui exercent la compétence GEMAPI peuvent instituer une taxe facultative plafonnée à 40 € par habitant et par an dont le produit est affecté à un budget annexe spécial. Cette disposition facultative ne sera pas mise en œuvre par la commune de Lège-Cap Ferret.

2-2 La loi NOTRE du 7 août 2015 (n°2015-991): Nouvelle organisation territoriale de la République.

Cette loi reporte le transfert obligatoire de la compétence GEMAPI à l'EPCI-FP, prévue par la loi MAPTAM de 2014 pour le 1^{er} janvier 2016, au 1^{er} janvier 2018⁹.

La loi ne remet pas en cause le transfert en totalité et de façon automatique des communes vers l'échelon intercommunal.

2-3 La loi du 8 août 2016 (n°2016-1087) pour le reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Elle va apporter des précisions relatives à la taxe GEMAPI.

2-4 La loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations

Elle ne remet nullement en cause le transfert obligatoire, automatique, et en bloc des communes vers les EPCI-FP.

Par contre, elle introduit de la souplesse : *« un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte l'ensemble des missions relevant de cette compétence, définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement. Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce transfert total ou partiel peut être réalisé au profit d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de l'établissement public territorial ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'établissement. »*

Cette « sécabilité » de la GEMAPI et à l'intérieur de la GEMAPI des quatre missions qui la composent est censée apporter de la souplesse en fonction des réalités hydrologiques des territoires concernés¹⁰. Cette possibilité de « sécabilité » n'est possible que des EPCI-FP vers des syndicats.

Compte-tenu des textes qui précèdent, pour la COBAN, EPCI-FP dont est membre la commune de Lège-Cap Ferret, l'intégralité de la GEMAPI est devenue au 1^{er} janvier 2018 une compétence obligatoire, en lieu et place de ses communes membres, ce que confirment ses statuts approuvés par arrêté préfectoral du 28 décembre 2017. Le 13 février 2018, la COBAN instaurera la Taxe GEMAPI.

⁷ Article 56 - II - 1° - b de la loi MAPTAM

⁸ Article 59 - II de la loi MAPTAM

⁹ Art.76 - II - 2° de la loi NOTRE

¹⁰ Lire la note d'information du 3 avril 2018 : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/04/cir_43229.pdf

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2018, les communes membres de la COBAN, dont Lège – Cap Ferret, ne sont plus compétentes pour la GEMAPI.

Un transfert de la compétence GEMAPI, en totalité et cette fois volontaire, de la COBAN vers le Syndicat Intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA) est en cours. Ce transfert a été autorisé par le conseil municipal de Lège-Cap Ferret en date du 18 juillet 2019.

Reste à voir ce que regroupe cette défense contre les inondations et contre la mer, surtout ce dernier point en ce qui concerne la commune de Lège-Cap Ferret.

III – Que recouvre la « Défense contre les inondations et contre la mer » composante de la GEMAPI, qu'implique le transfert obligatoire de la GEMAPI aux intercommunalités ?

En date du 27 mai 2019, l'État a mis en ligne un document de 208 pages intitulé : « **Questions-réponses sur la compétence GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations)** »¹¹. Ce travail a été réalisé par les ministères de la Transition Écologique et Solidaire et de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, avec le soutien du Cerema (Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement). Il reflète la législation et la réglementation en vigueur à la date de sa mise en ligne.

Aussi, nous nous appuyons principalement sur ce document.

p.6 « *Le fait que l'exercice de cette mission soit souvent adossé à des ouvrages bénéficiant d'une réglementation spécifique n'interdit pas, pour l'EPCI à fiscalité propre compétent, d'engager d'autres actions poursuivant ce même but de défense contre les inondations et les submersions, dès lors, naturellement, que ces actions complémentaires ne contreviennent pas à ladite réglementation. Ainsi parmi les actions complémentaires, ..., on notera à titre d'exemples :*

- *notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes par des techniques dites souples mobilisant les milieux naturels, ainsi que par des techniques dites dures qui contribuent à fixer le trait de côte ou ralentir son évolution ; »*

p.10 « *L'alinéa 5° (de l'article L.211-7 du code de l'environnement) portant sur la défense contre la mer doit être interprété comme englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes notamment par des techniques dites « souples » mobilisant les milieux naturels, ainsi que par des techniques dites « dures » qui contribuent à fixer le trait de côte ou ralentir son évolution ; »*

La gestion locale intégrée du trait de côte, la prévention de l'érosion, sont bien des éléments de la GEMAPI au titre de la défense contre la mer. Le GIP littoral reprend d'ailleurs cette définition sur son site internet¹².

p.11 « *La compétence GEMAPI peut en outre également inclure la gestion des cordons dunaires au titre de la défense contre la mer.*

Si l'autorité GEMAPI considère qu'ils participent à la défense contre la mer (protection contre les submersions marines ou le recul du trait de côte), ces éléments naturels peuvent être gérés au titre de la GEMAPI. Des conventions de gestion ou de cogestion peuvent éventuellement être conclues, notamment avec l'office national des forêts (ONF) ou le Conservatoire du littoral.

Il ne fait guère de doute que le cordon dunaire situé le long du littoral océanique et à la pointe de la presqu'île du Cap-Ferret, participe à la défense contre la mer.

p.20 « *La compétence GEMAPI constitue une seule et même compétence comprenant 4 missions définies au 1°, 2°, 5° et 8° du L.211-7 du code de l'environnement, à savoir : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique, de l'entretien et de l'aménagement d'un cours*

¹¹ Téléchargeable ici :

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2019_05_27_FAQ_Gemapi_mise_en_ligne-Vweb.pdf

¹² Lire ici : <https://www.giplittoral.fr/revue/la-compétence-gemapi-intègre-la-prévention-des-érosions-côtières>

d'eau, canal, lac ou plan d'eau, de la défense contre les inondations et contre la mer et de la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines. »

« À compter du 1^{er} janvier 2018, la totalité de la compétence GEMAPI est transférée de plein droit à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre (communautés de commune, communauté d'agglomération, communautés urbaines, métropoles). »

p.28 *« Depuis, le 1^{er} janvier 2018, la compétence GEMAPI est ajoutée à la liste des compétences obligatoires exercées de plein droit par les communautés de communes, les communauté d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. »*

« Étant prévu par la loi, cela s'applique de manière automatique et ne nécessite ni délibération de l'EPCI, ni arrêté préfectoral. Il est néanmoins conseillé aux EPCI-FP de mettre à jour leurs statuts pour y faire figurer la compétence GEMAPI, à compter du 1^{er} janvier 2018. »

C'est ce qu'a fait la COBAN par délibération du 20 juin 2017 (n°63-2017), avec une prise d'effet au 1^{er} janvier 2018. Devenue compétente pour la GEMAPI, la COBAN et non pas la commune de Lège-Cap Ferret, signera le 24 mai 2018, une entente avec 3 structures qu'elle charge de l'exécution de certaines missions de la compétence GEMAPI. Le maire de Lège-Cap Ferret est signataire pour le SIBA (Syndicat intercommunal du Bassin d'Arcachon).

p.53 *« L'article 59 de la loi MAPTAM, révisé par l'article 76 de la loi NOTRe, prévoit l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI ainsi que son attribution automatique aux EPCI-FP à compter du 1^{er} janvier 2018. »*

« En outre, un EPCI à fiscalité propre peut décider de conserver en propre l'exercice de cette compétence, soit de confier par transfert ou délégation l'exercice de tout ou partie de celle-ci à un syndicat mixte, organisé à une échelle pertinente du point de vue hydrographique (ou hydro-sédimentaire sur le littoral).

p.54 *« Le principe d'exclusivité, en application duquel le transfert de compétence, ..., entraîne le dessaisissement corrélatif et total (des communes), en ce qui concerne la dite compétence (CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier). Il résulte de ce principe que la collectivité dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence. »*

Les communes, leur conseil municipal, ne peuvent plus délibérer, intervenir sous quelque forme que ce soit dans les domaines transférés que ces compétences le soient à titre obligatoire, cas de la GEMAPI, ou sur la base du volontariat.

SYNTHÈSE

La réforme concentre à l'échelle intercommunale des compétences précédemment morcelées. Depuis le 1^{er} janvier 2018, les communes ont été obligatoirement dessaisies de la compétence GEMAPI au profit des intercommunalités à fiscalité propre (EPCI-FP)

La GEMAPI comprend la défense contre la mer. Elle inclut la protection contre les submersions marines, le recul du trait de côte, la prévention de l'érosion, la gestion des cordons dunaires dès lors qu'ils participent à la défense contre la mer.

L'EPCI-FP peut décider de transférer tout ou partie de sa compétence GEMAPI à un syndicat organisé à une échelle pertinente du point de vue hydro-sédimentaire.

Le principe d'exclusivité interdit toute action, délibération, financement, dans le domaine de compétence de la GEMAPI aux collectivités qui en ont été dessaisies par la loi ou sur la base du volontariat.

IV - Conséquences au regard des pratiques de la commune de Lège – Cap Ferret postérieurement au 1^{er} janvier 2018.

4-1 Une subvention obtenue de la Région Nouvelle Aquitaine

Le 29 janvier 2018, la commune a obtenu une subvention de 642 800 € HT. N'étant plus compétente au 1^{er} janvier 2018, cette subvention devrait revenir à la COBAN.

4-2 Une demande de subvention au Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNDAT)

La commune indique avoir sollicité le FNDAT, au titre de sa stratégie locale, le 29 janvier 2018. La commune, à cette date, était incompétente pour formuler une telle demande qui est de la compétence de la COBAN depuis le 1^{er} janvier 2018.

4-3 Une demande de subvention auprès du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)

Par délibération du 20 septembre 2018, la commune, au nom de sa stratégie locale de la bande côtière, sollicite une subvention du FEDER pour les exercices 2018 et 2019. La demande porte sur 892 K€ sur un total de travaux prévus de 2 285 K€. La commune était incompétente pour formuler une telle demande.

4-4 Un marché public de reconstruction du cordon dunaire et des milieux naturels

Entre le 21 décembre 2018 et le 11 janvier 2019, date de remis des offres, la commune lance une procédure d'accord-cadre pour des travaux de reconstruction du cordon dunaire par alimentation de « grandes quantités de sable grâce à du matériel adapté pour faire face aux situations d'urgence »

Il porte sur une année, reconductible trois fois, soit 4 ans au total, pour un maximum de 400 K€ par an, soit au maximum 1 600 K€.

Cette somme ne peut être supportée par le budget municipal car hors compétence. De plus, il appartenait à l'autorité compétente en matière de GEMAPI, la COBAN, de réaliser ce marché si tant est qu'elle considère que le rechargement en sable du cordon dunaire participe de la défense contre la mer.

4-5 Un marche de communication avec le cabinet Horizon public Conseils

Conclu en 2019 ce marché a pour objet la communication de la commune sur sa stratégie locale de la bande côtière. Cette dernière, composante de la GEMAPI, n'est plus de la compétence de la commune depuis le 1^{er} janvier 2018. Elle ne saurait prendre des dépenses à sa charge pour une compétence de la COBAN qui n'a pas décidé de ce marché.

* * *

Sources :

- loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (n°2014-58)
- loi NOTRE du 7 août 2015 (n°2015-991)
- loi du 8 août 2016 (n°2016-1087)
- loi du 30 décembre 2017 (n°2017-1838)
- code de l'environnement
- site internet « Mairie conseils-Caisse des dépôts », les 101 questions que vous allez vous poser ... et leurs réponses (n°27).
- Site internet du ministère de Transition écologique et solidaire
- Site internet du Gip littoral.
- Site internet de l'Observatoire de la côte aquitaine.
- Site internet de la commune de Lège-Cap Ferret