

# Dans six mois... la Gemapi!

Réalisé par Fabienne Nedey

## Maîtrise d'ouvrage

Cette nouvelle compétence vise à mettre fin au morcellement des interventions en matière de milieux aquatiques et de protection contre les inondations. Confiée au bloc local, elle ambitionne de garantir, partout, l'existence d'une maîtrise d'ouvrage.

## Contradictions

A six mois de l'entrée en vigueur, beaucoup de collectivités semblent mal préparées. Les récentes évolutions intercommunales peuvent en partie l'expliquer. Mais il y a surtout une ambiguïté sur le périmètre de gestion : administratif versus hydrographique.

## Complexité

Le volet « inondations » préempte le débat. Les enjeux y sont plus clairs que sur le volet « milieux aquatiques », qui manque encore de contenu. Mais les difficultés relèvent des mêmes piliers : organisation, compétences techniques, financement, responsabilité.

## A l'approche de l'échéance, tout est loin d'être calé...

La Gemapi, objet de débats houleux, sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle apparaît comme un cadeau empoisonné fait au bloc local, qui récupère charges et responsabilités de l'Etat. Le chantier est de grande ampleur.

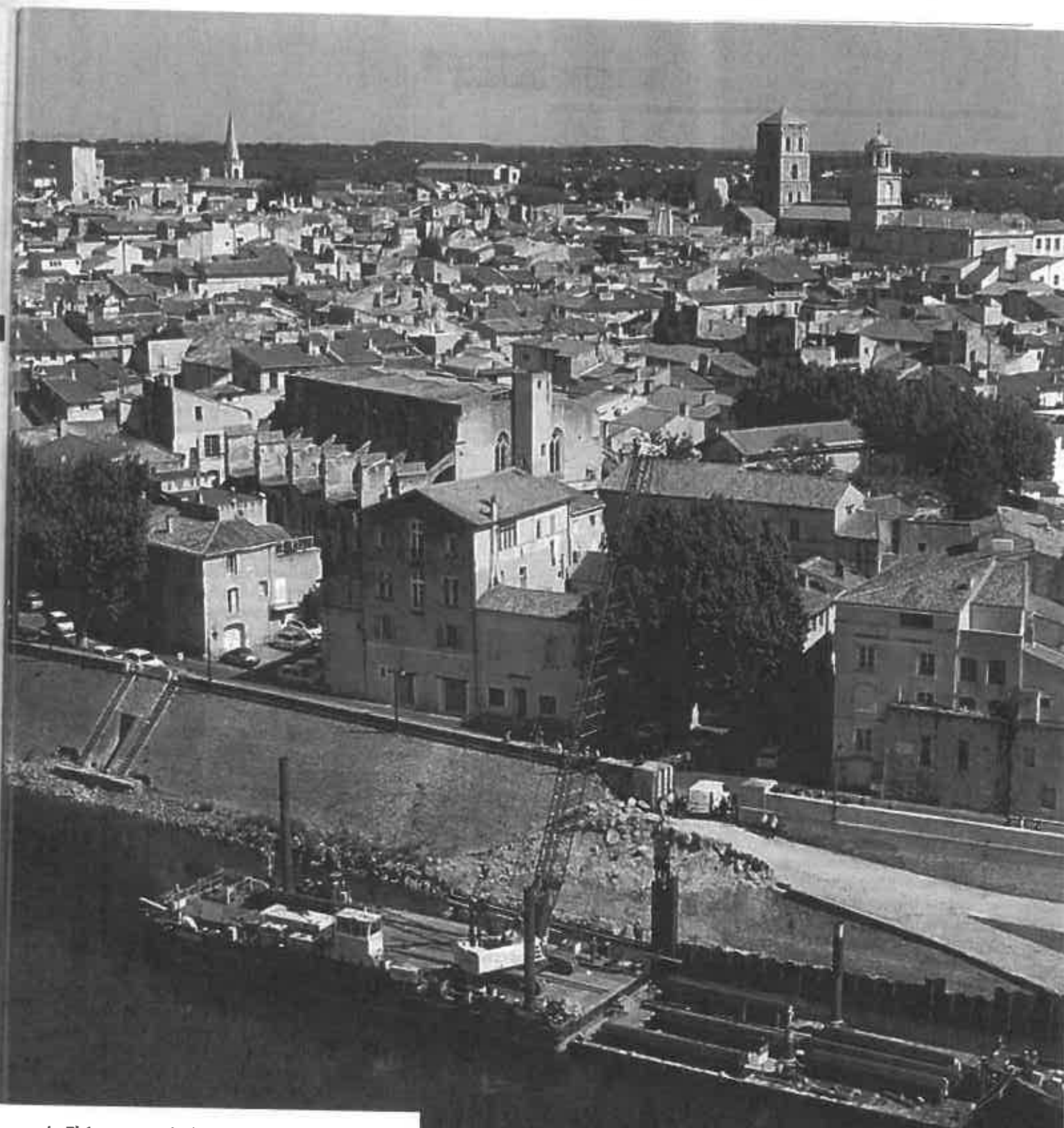
**L**a gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, dite « Gemapi », est une nouvelle compétence obligatoire créée par la loi « Maptam » du 27 janvier 2014. Confiée aux communes avec transfert automatique aux intercommunalités, elle entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Sa création a suscité des débats houleux, lors des discussions parlementaires, et sans discontinuer depuis. Elle concerne quatre items listés dans l'article L.211-7 du code de l'environnement : l'aménagement des bassins versants, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau, la protection et la restauration des sites et écosystèmes aquatiques, ainsi que des zones humides, et enfin, la défense contre les inondations et contre la mer.

Ainsi, le bloc local, déjà en charge du « petit cycle de l'eau » voit son rôle officiellement élargi à une partie du « grand cycle ». A la base, la pertinence de la sélection de ces items interroge, car elle laisse de côté la maîtrise du ruissellement et la lutte contre l'érosion des sols, qui sont pourtant des éléments importants dans la prévention des inondations. Le cadeau est empoisonné, puisque derrière la volonté

affichée de réduire la vulnérabilité des territoires et de mettre un terme à l'émiettement des interventions en matière de gestion des cours d'eau et de lutte contre les inondations, il y a glissement de responsabilités et de charges de l'Etat vers les collectivités locales. Compte tenu du linéaire d'ouvrages, souvent en mauvais état, qu'il est question de leur transférer, le coût des actions relatives à la protection des inondations devrait être très onéreux. Quant à celles concernant les milieux aquatiques, elles pourraient être dispendieuses si l'interprétation, extensive, qu'en font les services de l'Etat prévaut.

### COORDINATION STRATÉGIQUE SUR LE BASSIN VERSANT

A six mois de la date fatidique, les collectivités ont peu pris la mesure de l'ampleur du chantier. Le travail préparatoire est chronophage et très compliqué. Au-delà de nombreux enjeux techniques et juridiques, deux aspects concentrent un maximum de difficultés : celui de la cohérence de l'action et celui du financement. Les deux sont liés à la notion de solidarité amont-aval. La réalisation de travaux sur une partie de rivière a des conséquences sur les territoires avoisinants, d'où l'importance stratégique d'une coordination sur l'ensemble d'un bassin versant. Il y a intérêt à organiser une solidarité financière à l'échelle des bassins, parce que les crues ne paralysent pas que les territoires inondés mais ont des effets, notamment économiques, sur un périmètre bien plus vaste. ●



Le Rhône et ses principaux affluents ont connu des crues importantes ayant engendré des inondations catastrophiques en décembre 2003, durant lesquelles se sont notamment déversés 17 millions de m<sup>3</sup> d'eau sur l'agglomération arlésienne. Dans le cadre du « Plan Rhône », lancé après les événements, de lourds travaux ont été entrepris, comme ici, à Arles, ceux du renforcement des quais et des digues traversant la ville.

# Une organisation territoriale à repenser de fond en comble

La Gemapi invite à recomposer l'organisation de la gestion de l'eau à une échelle cohérente. Selon l'Etat, le principe de la «fusée à trois étages», avec EPCI, Epage et EPTB, est idéal. Les syndicats, eux, se transforment rapidement pour survivre.

**A**tribuer la compétence au bloc communal dans le but d'avoir partout des maîtres d'ouvrage capables d'intervenir: c'est le choix qu'a fait l'Etat. L'idée de départ était pourtant de dépasser ces périmètres administratifs qui sont sans cohérence avec les réalités hydrographiques. D'où la possibilité pour les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre de transférer ou de déléguer la Gemapi à un syndicat mixte, un Epage (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux) ou à un EPTB (établissement public territorial de bassin).

Même si les services de l'Etat se défendent de promouvoir un modèle, le principe de la «fusée à trois étages» (EPCI-Epage-EPTB) constitue visiblement un objectif à moyen terme. L'Epage, positionné typiquement à l'échelle du bassin versant d'une rivière, est censé être la structure opérationnelle porteuse des travaux. Alors que l'EPTB, reposant sur un grand bassin versant, aurait un rôle de coordination, d'animation et de conseil, voire de maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt commun.

## DÉLÉGATION PLUS QUE TRANSFERT

Pourtant, les choses ne se profilent pas tout à fait de cette façon. En dehors des territoires historiquement dotés d'une structure couvrant l'intégralité du bassin versant (comme dans la vallée de l'Arve ou de l'Aude), beaucoup d'EPCI envisagent d'exercer la compétence directement, du moins pour



### L'EXPERT

YANN LANDOT,  
avocat au barreau de Paris

«Un décalage entre ceux qui ont la technique et ceux qui financent»

«Sur certains territoires, il y a un décalage entre ceux qui financent, les EPCI à fiscalité propre, et ceux qui détiennent la compétence technique, les syndicats de rivières par exemple. L'absence de visibilité sur les coûts est anxiogène pour les communautés, qui rendent des comptes à leurs contribuables. A cheval sur plusieurs bassins versants, elles craignent une explosion des dépenses si elles transfèrent la compétence à plusieurs syndicats engageant de lourds travaux en même temps. Il y a peut-être là une part de fantasme. D'un autre côté, casser la cohérence technique et territoriale des syndicats n'a pas de sens. Au contraire, ce qu'il faut en priorité, c'est organiser la couverture des zones blanches.»

### Quatre champs d'intervention

La compétence Gemapi, définie à l'article L.211-7 du code de l'environnement, couvre quatre champs d'intervention. Les alinéas 1, 2 et 8 concernent le volet «gestion des milieux aquatiques», même s'ils peuvent contribuer à la prévention des inondations. L'alinéa 5 vise la gestion des ouvrages de protection contre les inondations et les submersions marines.

partie. Dans le Lot-et-Garonne, Val de Garonne agglomération (43 communes, 62100 hab.) a pris la compétence de façon anticipée et gère elle-même le volet «protection des inondations» (le volet «milieux aquatiques» ayant été réparti entre quatre syndicats de rivières). A l'issue de son étude de préfiguration, le scénario privilégié par la communauté d'agglomération de La Rochelle (28 communes, 162800 hab.), à cheval sur trois bassins versants, serait de conserver la compétence sur la partie centrale de l'agglomération, et, pour les zones nord et sud, de conventionner avec des syndicats limitrophes (délégations de compétence possibles à terme). Un transfert de la compétence semble exclu, a fortiori sur l'intégralité du territoire.

Ce type de projet d'organisation segmentant la Gemapi spatialement et/ou thématiquement, inclinant plus vers la délégation de compétence que vers un transfert, est loin d'être un cas isolé. Les EPCI, qui doivent assumer l'impopularité de l'accroissement de la pression fiscale sur leurs administrés, veulent avoir leur mot à dire sur les dépenses, et rechignent à transférer la Gemapi à des structures dans lesquelles leur voix ne sera pas décisionnaire.

### LES SYNDICATS EN MUE EXPRESS

Dans le même temps, de nombreux syndicats (de rivière, mixtes de droit commun, et même des EPTB) luttent pour leur survie. Ils gèrent souvent plusieurs activités (soutien d'étiage, irrigation ou autres), dont des missions qui entrent à présent dans le champ de la Gemapi. Conscients qu'ils ont beaucoup à perdre dans la redistribution des cartes, ils s'activent pour opérer une mue à marche forcée (évolutions statutaires, élargissements de périmètre pour mieux se caler sur une logique de bassin versant...) et faire valoir une position de gestionnaire potentiel. Cette attitude peut agacer certains élus communautaires, qui ont l'impression qu'on cherche à leur forcer la main.

Pour mémoire, la loi prévoit le maintien de ces syndicats s'ils exercent des compétences relevant de la Gemapi et si leur périmètre dépasse, ne serait-ce que d'une commune, celui d'un EPCI. Pour autant, ils peuvent se trouver affaiblis, voire condamnés, si l'organisation retenue pour l'exercice de

la compétence affecte leurs fonctions, par exemple quand l'EPCI décide d'exercer la compétence en direct ou de la confier à un autre syndicat remanié, et leurs ressources, lorsqu'ils se retrouvent uniquement avec des missions «hors Gemapi». «La transition risque de faire de la casse dans un certain nombre de structures, avec le risque de perdre à jamais la connaissance, la compétence et l'expertise technique qu'elles ont accumulées», met en garde Catherine Grémillet, directrice de l'Association française des EPTB.

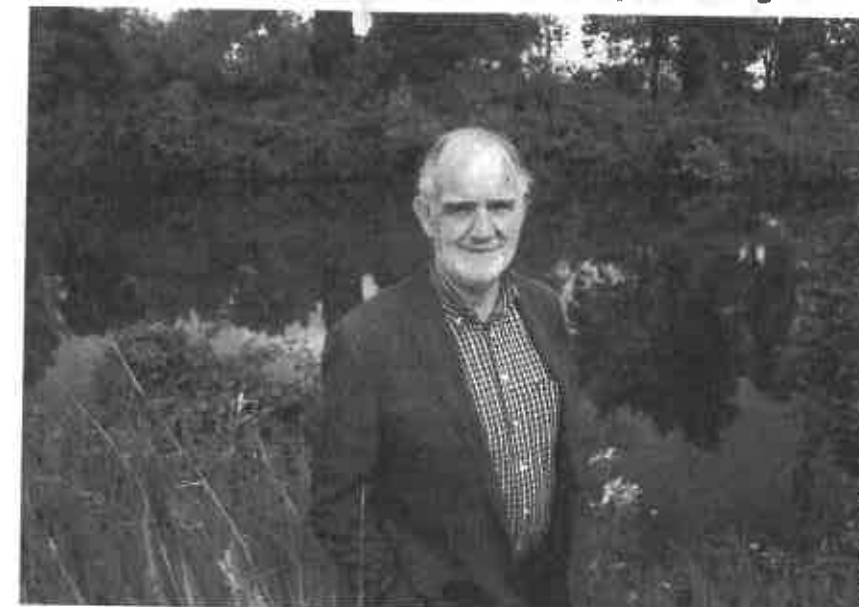
«Pour réussir le chantier de la Gemapi, il faut agir avec bon sens: partir de l'état des lieux du fonctionnement hydrologique du territoire et du patrimoine qui s'y rattache (volets vulnérabilité, écologie et milieux), puis travailler sur une organisation cohérente et adaptée à ces enjeux, et enfin sur l'approche financière», encourage Laure Semblat, chargée de mission à la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies.

### ÉCHEC DE L'ACCOMPAGNEMENT

Compte tenu du timing très serré de la mise en place de la compétence, les services de l'Etat laissent pour l'instant les EPCI s'organiser comme ils le peuvent. Ils auraient mauvaise grâce à faire autrement, dans la mesure où ils n'ont pas été capables d'accompagner ces structurations locales. L'outil qui devait le permettre, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau, dite «Socle», a, en effet, notoirement échoué. Mais tout laisse à penser que l'organisation territoriale de la Gemapi pourrait connaître, à moyen terme, de nouvelles mutations. Les subventions pourraient par exemple être progressivement réservées à des structures ayant décroché le label d'Epage, les obligeant ainsi à se conformer à certaines exigences (échelle de bassin versant, transfert intégral de la compétence...).

Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières de l'Aude  
470 communes • 400 000 hab.

Dans le bassin de l'Aude, la compétence ne fait pas de vagues



JACQUES CHABAUD, directeur du syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières de l'Aude

Dans le bassin de l'Aude, la Gemapi vient conforter une organisation mise en place il y a dix-huit ans, à la suite d'une crue qui a dévasté la moitié du département et fait 26 victimes. De ce drame est née l'ambition d'une gestion cohérente, concertée et solidaire de l'eau. Elle s'est concrétisée par l'émergence de 17 syndicats de sous-bassins versants et d'un EPTB, le syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières de l'Aude (Smmar). Il assure le portage de la stratégie locale de gestion du risque inondation et du programme d'actions de prévention des inondations. Il coordonne la programmation des actions sur le bassin versant, les syndicats étant maîtres d'ouvrage des travaux. «L'apparition de la Gemapi entraîne une simple rationalisation de cette organisation. Les syndicats sont en train de se regrouper en cinq futurs Epages, à qui les communautés transféreront la compétence, explique Jacques Chabaud, le directeur du Smmar. Le département restera adhérent de l'EPTB au titre des missions "hors Gemapi", telles que l'animation du plan

de gestion quantitative de la ressource en eau. Cette évolution clarifie encore plus la répartition des compétences locales du grand cycle de l'eau et améliore la capacité de mutualisation des moyens.» Concrètement, la programmation des travaux sur la période 2015-2020 n'est quasiment pas affectée par la Gemapi. «Disons que nous avons un train d'avance, ce qui nous a permis d'apporter des réponses à la plupart des questions techniques, juridiques et financières que se posent beaucoup de collectivités aujourd'hui. Nous avons énormément anticipé, y compris sur la définition de nos systèmes d'endiguement», souligne Pierre-Henri Ilhes, le président du Smmar. Il rappelle que «tout cela a été rendu possible parce que, sur ce territoire, le traumatisme des événements passés a permis, depuis longtemps, de mettre de côté les ambitions politiques et politiciennes, les enjeux de pouvoir et la défense d'intérêts particuliers».

**CONTACT**  
Jacques Chabaud, 04.68.11.64.06,  
jacques.chabaud@smmar.fr

# Trois étapes clés pour ne pas être noyé dans la gestion des digues

Côté protection des inondations, l'autorité compétente sur la Gemapi devra suivre trois phases : effectuer un état des lieux des ouvrages existants, préparer les conventions de transfert et délimiter les zones et systèmes qu'elle aura sous sa responsabilité aux yeux de l'autorité administrative. Un processus lourd et coûteux, à boucler en à peine deux à quatre ans.

**G**érer des ouvrages de protection contre les inondations ne s'improvise pas. C'est un métier très technique qui recouvre des aspects variés : études, entretien, surveillance et interventions en période de crue, mais aussi réalisation de travaux lourds, gestion des données relatives aux ouvrages...

«L'objectif du gestionnaire est de maintenir les ouvrages en bon état de fonctionnement pour qu'ils remplissent leur rôle lors d'un événement», résume Rémy Tourment, ingénieur chercheur spécialiste de la sécurité des ouvrages hydrauliques, barrages et digues à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture. L'activité est très encadrée par la réglementation, notamment par le décret sur les digues du 12 mai 2015. Ce texte a modifié en profondeur l'approche qui prévalait. Ainsi, on ne doit plus raisonner

ouvrage par ouvrage, mais en prenant en compte des systèmes de protection. Ceux-ci sont constitués d'une ou plusieurs digues, et d'autres ouvrages contribuant à empêcher l'eau d'inonder un secteur, même si cela n'est pas leur fonction première (des remblais de routes ou de voie ferrée, etc.).

## INVENTAIRE ET CONVENTIONS

Concrètement, on distingue trois phases clés pour l'autorité compétente en Gemapi au regard de la prise en charge de ces ouvrages de protection contre les inondations. La première consiste en un état des lieux. Il s'agit de procéder à l'inventaire des ouvrages présents sur le territoire, d'identifier les gestionnaires ou propriétaires actuels, lorsqu'ils existent (au plan national, on considère qu'il y a plus de 3000 kilomètres de digues orphelines), et de déterminer l'état des ouvrages. La seconde étape est la préparation du transfert. Les

ouvrages appartenant à des personnes publiques (communes, départements, syndicats...) peuvent être mis à disposition jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Les digues gérées par l'Etat bénéficient d'un délai supplémentaire, jusqu'au 28 janvier 2024. Il ne faudra cependant pas traîner pour commencer à travailler sur ces transferts.

L'expérience de quelques pionniers, comme la communauté urbaine de Dunkerque (17 communes, 199800 hab.), a montré que ce chantier n'est absolument pas balisé : absence de documents types de conventionnement, besoin de définir des modalités de transfert des connaissances, de réaliser des inspections approfondies, d'engager des travaux d'urgence... Certaines conventions pourront nécessiter d'après négociations, concernant notamment la compensation des charges liées au transfert des ouvrages des départements et régions, qui est prévue par la loi, ou la remise en état des ouvrages gérés par l'Etat, les seuls sur lesquels pèse une telle obligation. En l'absence d'interlocuteur, le transfert d'ouvrages orphelins ne manquera pas non plus de générer des difficultés.

## L'ÉTUDE DE DANGERS REMANIÉE

La troisième phase concerne l'autorisation administrative que doit obtenir le gestionnaire. Selon les catégories de digues, le dépôt du dossier auprès de l'Etat devra intervenir avant le 31 décembre 2019 ou le 31 décembre 2021. L'autorité compétente, à l'occasion de cette

### L'Etat est ambigu sur le volet des milieux aquatiques

Aucun texte réglementaire ne caractérise les obligations qui, en matière de «milieux aquatiques», pèsent sur les autorités compétentes, contrairement à ce qui existe sur le volet «protection des inondations». Les finalités de cette mission, dont les services de l'Etat font une interprétation plutôt extensive (inclusion de cours d'eau à ruissellement irrégulier dans le linéaire, intégration dans les zones humides de milieux discutables comme les sa-

lins...), restent floues «Les doctrines des préfets coordonnateurs de bassin, ainsi qu'une note de novembre 2016 relative à la "Socle", centrent le volet "MA" de la Gemapi sur le compartiment "hydromorphologie" du bon état des masses d'eau, relève Philippe Marc, avocat. J'interprète l'utilisation de ce vocable comme une volonté de rendre les collectivités solidairement responsables de l'obligation d'atteinte des objectifs de bon état écologique.»

Communauté d'agglomération de La Rochelle (Charente-Maritime) 28 communes • 165 000 hab.



MATHIEU DUPONT, chargé de mission «risques littoraux» à la communauté d'agglomération de La Rochelle

### L'expertise de préfiguration, atout phare de recensement et de diagnostic

L'agglomération a mené une étude de préfiguration pour inventorier et diagnostiquer les milieux et ouvrages entrant dans le champ de la Gemapi. S'agissant des milieux aquatiques, le recensement fait état de 5000 hectares de marais sur lesquels interviennent actuellement douze gestionnaires (associations syndicales autorisées, communes, propriétaires privés) et quatre syndicats hydrauliques, et de 80 à 100 kilomètres de cours d'eau. Sur ce volet, la compétence s'est avérée difficile à délimiter, précisément car l'inventaire des cours d'eau n'est pas finalisé, et qu'il n'y a ni schéma d'aménagement et de gestion des eaux ni contrat de rivière. Sur la défense contre les inondations, l'étude a identifié huit gestionnaires existants (syndicats, communes,

privés, Etat) et 23 kilomètres de digues classées et non classées. Certains systèmes d'endiguement sont neufs, réalisés dans le cadre des travaux de trois programmes d'actions de prévention des inondations engagés sur le périmètre de l'agglomération. «Il reste à définir si 10,5 kilomètres d'ouvrages à usage mixte doivent ou non être intégrés dans le champ de la Gemapi. La même question se pose pour 5,5 kilomètres d'ouvrages orphelins, sans gestionnaire ou propriétaire avérés, ni statut juridique, situés sur le domaine public maritime», précise Mathieu Dupont, chargé de mission «risques littoraux» à l'agglomération.

Contact  
Mathieu Dupont,  
mathieu.dupont@aggl-laroche.fr

demande, va déclarer les systèmes d'endiguement qu'elle prend en charge, définir une zone protégée correspondante, et s'engager sur un niveau de protection (par exemple, une crue centennale). Ces trois notions sont la pierre angulaire sur laquelle le gestionnaire engage sa responsabilité. Rien ne lui impose de prendre à sa charge tous les ouvrages : il a des choix à opérer, selon ce qu'il juge utile à la protection de sa population.

Une étude de dangers des digues (EDD), dont le contenu est défini par un arrêté du 7 avril 2017, doit figurer dans le dossier de demande d'autorisation. Elle était déjà obligatoire, mais son contenu a été remanié et détaillé. «Les EDD "ancienne formule" qui devaient être rendues fin 2014 par les précédents gestionnaires n'ont, sur notre territoire, jamais été réalisées. Sur ce point, on part donc vraiment de zéro», relève Sylvain

### 9 200km de digues

Le linéaire total de digues recensé dans la base de données de l'Etat est d'environ 9 200 kilomètres en France métropolitaine, dont 3 000 à 6 000 km qui pourraient être transférés aux futures autorités compétentes en Gemapi.

Thierry, directeur général adjoint de Val de Garonne agglomération. Cette situation s'avère très répandue sur le territoire. Les gestionnaires auront donc fort à faire pour boucler, en deux à quatre ans, ces documents très lourds, qui impliquent un diagnostic approfondi, la caractérisation des modes de rupture des ouvrages, l'étude de scénarios de brèche et de franchissement, l'évaluation des différentes barrières de sécurité, l'analyse des conséquences de défaillances potentielles...

### UN ENGORGEMENT À PRÉVOIR

Ces études réglementaires représentent, à elles seules, une dépense significative. Val de Garonne agglomération chiffre, à la louche, le coût de leur réalisation à plus d'un million d'euros pour 110 kilomètres de digues (soit environ 10000 euros le kilomètre). Cela représente l'équivalent de deux ans de recettes de la

taxe Gemapi levée sur ce territoire, rien que pour financer les EDD. Le syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer, vient, lui, d'achever l'étude de dangers du système d'endiguement de la rive gauche du delta du Rhône pour un coût total de 1,6 million d'euros. Elle a porté sur 65 kilomètres de digues de premier rang, neuf de second rang, autant de berges attenantes et 72 ouvrages hydrauliques traversants.

Sachant que ce pavé comporte 1700 pages, on peut imaginer que les services de l'Etat seront très occupés par l'instruction des dossiers de demande d'autorisation, dont la majorité sera déposée au même moment, peu avant les dates butoirs. Un engorgement des bureaux d'études compétents est également à prévoir, accompagné, peut être, d'un renchérissement ponctuel des coûts des EDD. ●

# Malgré la levée d'une taxe dédiée, le financement risque de patauger...

Si la loi «Maptam» autorise la levée d'une taxe dédiée, les observateurs estiment qu'elle ne suffira pas à couvrir les frais de la compétence, à laquelle départements et régions ne participeront plus dès 2020. Reste pour les collectivités à se saisir au mieux des ressources de l'Europe, des agences de l'eau et du fonds «Barnier». Une optimisation financière indispensable!

C'est le nerf le plus sensible de la Gemapi, dans un environnement budgétaire difficile pour les collectivités locales: l'argent. Les besoins financiers de la compétence seront conséquents, même s'ils ne sont pas clairement chiffrés. Dans ce contexte, la taxe qui lui sera dédiée focalise beaucoup l'attention. La loi «Maptam» a ouvert la possibilité de créer cette taxe additionnelle facultative, dont le produit ne peut couvrir que les charges de la Gemapi.

Plafonnée à 40 euros par habitant, elle pèse sur les contributeurs assujettis aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Plusieurs territoires l'ont déjà mise en place, à hauteur de 15 à 18 euros par habitant en valeur moyenne. Mais son acceptabilité ne cesse de faire débat. Certains élus rejettent d'office l'idée d'ac-

## Un hold-up devenu annuel

Le hold-up de l'Etat sur les agences de l'eau est devenu permanent. Après un prélèvement censé être «exceptionnel» de 210 millions d'euros en 2014, soit environ 10 % du budget annuel des agences, de nouvelles ponctions de 175 millions d'euros ont eu lieu en 2015, 2016 et 2017.

croître la pression fiscale sur des contribuables déjà exsangues. D'autres considèrent que la nature affectée de la contribution permet de faire passer la pilule, en mettant l'accent sur les enjeux locaux de protection contre les inondations et de restauration des milieux.

**PROPRIÉTAIRES DÉRESPONSABILISÉS**  
La taxe présente le défaut de déresponsabiliser les propriétaires fonciers. «La loi «biodiversité» du 8 août 2016 interdit, en effet, aux EPCI l'ayant instaurée, de refacturer les travaux d'entretien des cours d'eau aux propriétaires (par le mécanisme de la participation pour travaux d'intérêt général, ndlr). Ceux-ci savent qu'en cas de carence de leur part, l'autorité chargée de la Gemapi devra intervenir à ses frais, si elle a instauré la taxe, autrement dit, aux frais de l'ensemble des contribuables», décrypte Laure Semblat, chargée de mission à la Fédération natio-

nale des collectivités concédantes et régies. Avec cette disposition, les discussions sur l'intérêt ou non de voter la taxe sont relancées.

De toute façon, ce levier fiscal ne peut satisfaire, à lui seul, l'intégralité des besoins. Heureusement, la plupart des actions entrant dans le cadre de la Gemapi peuvent bénéficier de subventions publiques (agence de l'eau, Etat, département, région, fonds «Barnier», Europe...), jusqu'à 80 %. Pour accéder à ce jackpot, encore faut-il exceller en ingénierie financière... C'est le cas, souvent, des établissements publics territoriaux de bassin, qui savent s'organiser pour décrocher tous les crédits disponibles. En s'appuyant sur cet argument, le syndicat mixte de la vallée de l'Arve et de ses affluents a convaincu les communes et EPCI du bassin de prendre la compétence de façon anticipée, de la lui transférer, et de lever la taxe pour la lui reverser.

## LES AGENCES DE L'EAU ASSÉCHÉES

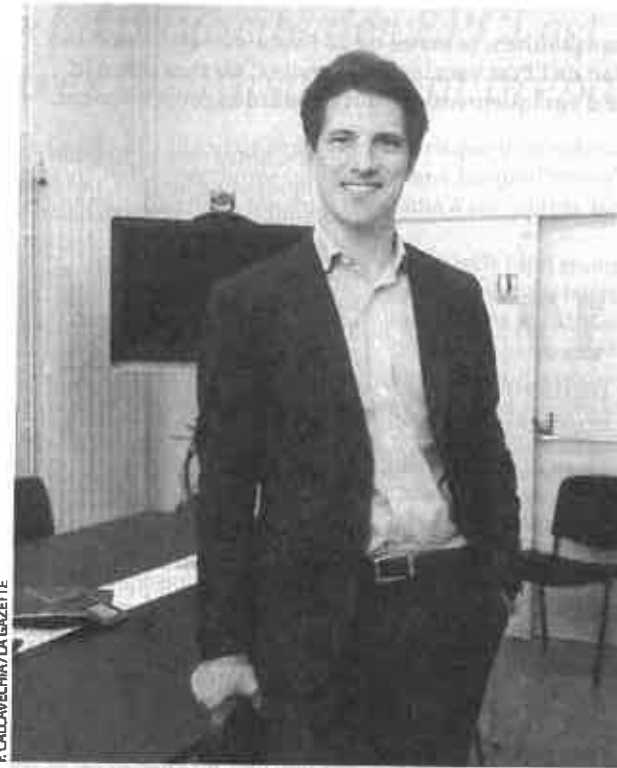
Si l'optimisation financière a de l'avenir en matière de Gemapi, certains observateurs s'inquiètent malgré tout de tensions s'exerçant sur les organismes financeurs. Les agences de l'eau sont dans une position délicate, entre les ponctions financières de l'Etat, l'obligation de réduire leurs frais de fonctionnement, l'élargissement de leurs missions aux inondations, au milieu marin, à la biodiversité... «Cet outil formidable ne pourra pas résister longtemps à un tel écartèlement, s'alarme André Flajolet,

## Un milliard d'euros non utilisé est reparti à Bruxelles!

Plusieurs acteurs, dont le Cercle français de l'eau (CFE) et la Fédération des entreprises de l'eau appellent à une meilleure mobilisation des fonds structurels européens pour les actions sur les «petit» et «grand» cycles de l'eau. Selon Sophie Auconie, coprésidente du CFE et élue locale (UDI), «les régions font, à tort, un lien entre leur rôle de gestionnaire de ces fonds et les compétences qu'elles exercent, dont l'eau ne fait pas partie». Les financements

consommés par la France au bout de trois ans du programme 2014-2020 sont de 4 %, contre 47 % pour l'Allemagne. Un milliard d'euros non utilisé est reparti à Bruxelles lors des précédents programmes. «Les régions françaises doivent revoir leur copie, mettre à jour leur maquette Feder [fonds européen de développement régional, ndlr], et communiquer auprès des porteurs de projet pour libérer ces financements», plaide Sophie Auconie.

## QUESTIONS À...



STÉPHANE BAUDRY, directeur associé du cabinet Calia conseil

### Le financement de la Gemapi semble un casse-tête. Comment l'aborder?

Il faut d'abord évaluer les dépenses prévisionnelles dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, en fonctionnement et en investissement. Il peut y avoir un antagonisme entre les approches des syndicats de bassins versants et les EPCI. Les premiers ont tendance à définir un programme d'actions idéal et le chiffrer. Les seconds raisonnent en fonction de la pression fiscale supplémentaire jugée supportable, et cherchent ensuite à déterminer ce qu'ils peuvent faire avec ce montant. En plus, ils craignent une forme de satellisation, c'est-à-dire d'être financeurs sans avoir voix au chapitre.

### Quelle sera la place de la taxe Gemapi?

Compte tenu de la situation financière des collectivités, celles qui sont exposées à une dépense Gemapi conséquente ne pourront sans doute pas éviter d'augmenter les prélèvements fiscaux, qu'elles choisissent, ou non, d'en passer par la taxe. Si l'on se montre objectif, celle-ci ne présente pas beaucoup d'avantages. Elle se voit comme le nez au milieu de la figure: une colonne apparaît dans l'imposition du contribuable.

### Elle présente tout de même l'intérêt de la pédagogie...

Oui, elle démontre que ce n'est pas une mauvaise gestion qui est à l'origine de l'augmentation de la fiscalité, mais de nouvelles missions. En contrepartie, il faut rendre des comptes pour justifier de son usage, d'où l'obligation de tenir une comptabilité analytique. De plus, elle constitue un élément démobilisateur pour les propriétaires fonciers et les associations syndicales autorisées qui ne sont plus incités à intervenir par eux-mêmes.

président du comité de bassin Artois-Picardie et président de la commission environnement et développement durable de l'Association des maires de France. Il faut arrêter d'assécher les agences, et, au contraire, leur inventer de nouvelles sources de financement.» L'avocat Philippe Marc pointe, de son côté, «un transfert inacceptable s'opérant actuellement par le biais des agences, le «petit cycle» de l'eau finançant le «grand cycle». Il faut par ailleurs relever que le dixième programme des agences de l'eau s'achève fin 2018: il n'y a, pour l'instant, pas de visibilité sur les modalités de financement pour 2019, deuxième année de mise en œuvre de la Gemapi.

Concernant le fonds «Barnier», autre source majeure de financement, la Cour des comptes a

récemment épinglé son utilisation dévoyée, s'écartant de plus en plus de sa vocation. Entre 2004 et 2014, les dépenses ont explosé: de dix à 158 millions d'euros par an. L'institution juge que ce fonds «est devenu la principale source de financement de la politique de prévention des risques naturels, avec, pour seule stratégie, la volonté de lui faire supporter une partie de la charge financière relevant de l'Etat.»

### PERTE DE CONTRIBUTEURS EN VUE

Dernière source d'inquiétude, et non des moindres: le retrait, en 2020, des autres collectivités intervenant dans le domaine, puisque la compétence Gemapi deviendra exclusive. Les conséquences seront dévastatrices pour certaines structures, comme le Symadrem,

un syndicat gestionnaire de digues dans le delta du Rhône. «Les deux départements et les deux régions qui sont adhérents aujourd'hui et qui auront perdu le bénéfice de la clause de compétence générale, devront se retirer, explique Jean-Luc Masson, son président (lire p.38). Même en instaurant la taxe à un niveau maximal sur tout le territoire, on ne parviendra pas à compenser la perte liée à ce retrait.»

Départements et régions pourront continuer à intervenir dans les domaines hors Gemapi, au titre de l'aménagement du territoire pour les premières, de la solidarité territoriale, des espaces naturels sensibles et de l'appui au développement territorial pour les seconds, sous réserve que la structure financée tienne une comptabilité analytique. ●

## Le gestionnaire, déversoir des responsabilités

Le drame humain causé par «Xynthia» reste très présent. Côté responsabilités, le maire de La Faute-sur-Mer a été condamné. Face au transfert de la gestion des ouvrages de protection de l'Etat vers les collectivités, où sera placé le curseur engageant les élus? Leurs choix, notamment sur le système d'endiguement, auront de lourdes conséquences.

Depuis l'affaire Xynthia, du nom de la tempête durant laquelle 29 personnes ont péri en 2010 à La Faute-sur-Mer, après la submersion de la digue censée protéger leurs habitations, les élus ont conscience de l'engrenage qui peut les amener devant le juge pour rendre compte, seuls, de défaillances dans lesquelles d'autres ont pris part, en particulier l'Etat. Le maire de la commune vendéenne a été condamné en 2016 par la cour d'appel de Poitiers à deux ans de prison avec sursis pour «homicides involontaires» et «mise en danger de la vie d'autrui» (contre quatre ans ferme en première instance).

En attribuant la gestion des ouvrages de protection contre les inondations aux collectivités, la Gemapi procède à un transfert de responsabilité dont les enjeux n'échappent à personne. Sur le papier, les collectivités gestion-

naires ne sont soumises qu'à une obligation de moyens. Le code de l'environnement prévoit des exonérations de responsabilité en cas de rupture de digue ou de déversement pour le gestionnaire ayant respecté ses obligations réglementaires et entretenu ses ouvrages, si l'événement est supérieur au niveau de protection garanti.

Néanmoins, sa responsabilité sera engagée si une digue cède en deçà de ce niveau. «On peut aussi imaginer un engagement potentiel de responsabilité si la collectivité a exclu de son système d'endiguement un ouvrage qui avait pourtant un rôle déterminant», indique Yann Landot, avocat au cabinet Landot & associés. Il y a donc de lourdes conséquences derrière le choix d'un système d'endiguement, d'une zone protégée et d'un niveau de protection. On ne sait pas encore quels arbitrages seront pri-

# 17

millions de résidents permanents en France sont exposés à des inondations par débordement de cours d'eau et 1,4 million sont vulnérables au risque de submersion marine.

Source: évaluation nationale des risques d'inondations par le ministère de l'Environnement, 2011.

vilégiés, entre enjeux financiers, politiques et juridiques. Les élus pourront avoir une propension à fixer un haut niveau de protection, en recherchant une sorte de retour sur investissement en termes de foncier urbanisable. Ou à l'inverse, définir un faible niveau, au détriment des maires et de la sécurité civile, contraints d'évacuer plus souvent la population. Entre les deux, une position intermédiaire aurait du sens, mais sera difficile à trouver. Une complication réside dans la diversité des sources d'inondations, qui peuvent être liées à des remontées de nappe, ruissellements, débordements de ruisseaux non endigués à l'arrière des digues... Même si les ouvrages sont bien entretenus, il n'est pas sûr que tout un chacun garde les pieds au sec, ce qui peut générer des situations contentieuses.

### EN PARTAGE AVEC LES COMMUNES

Les questions de responsabilités partagées, liées au fait que les pouvoirs de police du maire ne sont pas transférés avec la compétence, ne doivent pas être négligées. Coopération et coordination entre communes et gestionnaires seront indispensables. «D'autres problématiques de responsabilités partagées peuvent exister si le maire s'immisce dans la compétence, par exemple quand des équipements amovibles sur des ouvrages de protection contre les inondations sont gérés par du personnel communal, prévient Solenne Daucé, avocate au cabinet Seban & associés. Le juge pénal est pragmatique: il cherche à savoir qui était responsable de quoi, qui a donné quels ordres... Dans ce cas de figure, il a tendance à retenir une coresponsabilité.»

### «Le risque d'erreur existe dans la détermination du niveau de protection»

«La réglementation est muette sur les conséquences des ruptures de digues pour des événements inférieurs au niveau de protection. Compte tenu des incertitudes liées à l'hydrologie, l'hydrométrie, la résistance à l'érosion interne, etc., le risque d'erreur existe dans la détermination du niveau de protection, car nous ne sommes pas sur des sciences exactes! Or, on ne sait pas si, en cas d'inondation de la zone protégée par un événement inférieur au niveau de protection, l'indemnisation des dommages sera couverte par le fonds "catastrophes naturelles"... Une prise en charge, même partielle, des dommages par le gestionnaire est inconcevable. A titre d'exemple, le budget annuel de fonctionnement du Symadrem est de 4 millions d'euros, alors que le montant des dommages occasionnés dans le delta du Rhône lors de la crue de 2003 était de 700 millions d'euros...»

### TÉMOIGNAGE



JEAN-LUC MASSON, président du syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (Symadrem)

### STÉPHANIE BIDAULT

## «La majorité des EPCI est, aujourd'hui, très insuffisamment préparée»

Le Centre européen de prévention du risque d'inondation a publié en février un guide destiné aux collectivités pour les aider à s'organiser sur le volet de la protection contre les inondations de la Gemapi. Une bible à compulsuer sans attendre.

Stéphanie Bidault, directrice du Centre européen de prévention du risque d'inondation, estime que la nouvelle compétence Gemapi n'est pas l'alpha et l'oméga de la gestion du risque inondation. La spécialiste prône une approche globale et alerte sur la préparation qui reste à mener.

### A six mois du grand changement, les futurs gestionnaires ont-ils conscience de l'ampleur du chantier?

Certains territoires ont démarré en avance, mais il est probable que la majorité des EPCI soient, à ce stade, très insuffisamment préparés. Pour mettre en œuvre la Gemapi, en particulier sur le volet de défense contre les inondations et contre la mer, il faut analyser le contenu de cette compétence, à savoir, ce qu'elle recouvre en fonction des réalités et des enjeux locaux, et mener un important travail d'état des lieux prenant en compte les endiguements sur le territoire, les cours d'eau, les structures existantes... Cette phase, qui prend du temps, est indispensable avant d'envisager un schéma d'organisation. Toute précipitation vers une structuration non adaptée au contexte territorial serait une erreur! Chaque territoire est un cas particulier, ce qui est valable pour l'un ne l'est pas pour l'autre. C'est aux collectivités et à leurs partenaires de réfléchir à l'organisation la plus adaptée. La seule vérité valable partout est que la mobilisation de tous les acteurs est nécessaire, les représentants des bassins de vie autant que ceux des bassins versants.

### Pourquoi le Cepri estime-t-il que la gestion des inondations ne se résume pas à la Gemapi?

Cette compétence constitue un outil au service d'un projet plus global. La directive européenne «Inondation» insiste sur la multiplicité des actions de prévention. Nombre d'entre elles ne sont pas comprises dans la Gemapi: de la gestion de l'aléa à l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire, en passant par la gestion de crise, la sensibilisation de la population, la prévision et l'alerte ou encore la réduction de la vulnérabilité des logements, entreprises, services publics et réseaux...



«Alors qu'une directive européenne insiste sur la multiplicité des actions de prévention, nombre d'entre elles ne sont pas comprises dans la compétence.»

### Comment concevoir des politiques de prévention allant au-delà du strict contenu de la compétence?

Des stratégies d'actions plus complètes existent telles que les programmes d'actions pour la prévention des inondations et les stratégies locales de gestion des risques d'inondations, qui sont dévolus aux territoires présentant un risque important pour ce type de sinistre, identifiés comme prioritaires par le nombre d'habitants et d'emplois exposés. Ce n'est qu'à travers une approche stratégique globale que les territoires pourront faire face au risque d'inondation dans les meilleures conditions.

### A LIRE

#### Un guide complet sur les digues

D'une cinquantaine de pages, le guide édité par le Cepri en février explicite le contexte réglementaire actuel, et en particulier les missions d'un responsable de digue, et dresse un état des lieux de ces ouvrages en France métropolitaine, en proposant quelques pistes d'amélioration.

«Les ouvrages de protection contre les inondations: s'organiser pour exercer la compétence Gemapi et répondre aux exigences de la réglementation issue du décret du 12 mai 2015», les guides du Cepri, février 2017. [www.goo.gl/FFQJJE](http://www.goo.gl/FFQJJE)

#### L'ABC de la Gemapi du ministère

Un autre guide de référence publié par le ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer est également proposé en ligne: «Tout savoir sur la Gemapi». Rôle des EPTB et des Epape, responsabilités, redevance ou encore délégation font partie des sujets abordés dans ce vade-mecum d'une dizaine de pages, qui se présente sous la forme de questions/réponses.

«Tout savoir sur la Gemapi», ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, mars 2017. [www.goo.gl/rixm8W](http://www.goo.gl/rixm8W)

### À SUIVRE

#### Trois pistes pour se former:

- La journée d'étude sur la Gemapi organisée par le magazine Techni.Cités Le 30 novembre à Lyon. Renseignements auprès de Nathalie Boillot au 04.76.65.77.77 et par mail à [nathalie.boillot@infopro-digital.com](mailto:nathalie.boillot@infopro-digital.com)
- les formations «Eau et territoire» destinées aux élus locaux chargés des compétences «eau, assainissement et Gemapi» organisée par la FNCCR. Renseignements: Laure Semblat, 01.40.62.16.40.
- les formations sur la gestion des ouvrages de protection du Cepri Rens. au 02.38.21.15.22 et à [info@cepri.net](mailto:info@cepri.net)



#### Pour aller plus loin

Gemapi... compétences, missions: les incertitudes subsistent!  
[www.lagazette.fr/479679](http://www.lagazette.fr/479679)

Cap sur la Gemapi (dossier)  
<http://www.lagazette.com/municipales.com/dossiers/cap-sur-la-gemapi/>