

Enquêter sur la GEMAPI : quelles origines et quels effets sur les territoires de l'eau ?

La compétence GEMAPI, effective au 1^{er} janvier 2018, a fait l'objet de nombreux débats parlementaires et sénatoriaux et d'une production intense d'écrits. En s'appuyant sur les comptes rendus des débats politiques et sur des entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs de la gestion de l'eau, cet article donne à voir le jeu des négociations entre les porte-paroles de l'action publique territoriale et nationale qui a contribué à redéfinir les contours, le contenu, l'organisation et le financement de la GEMAPI.

D

eux lois de décentralisation récentes, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et la loi du 7 août 2015 portant une nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), donne une nouvelle compétence

aux intercommunalités¹ en matière de « gestion des milieux aquatiques » et de « prévention des inondations » (GEMAPI)², effective à partir du 1^{er} janvier 2018.

Nous avons mené une étude exploratoire sur la GEMAPI avec deux objectifs :

- esquisser une généalogie de l'inscription de la GEMAPI dans la loi MAPTAM, la loi NOTRe et les documents administratifs et réglementaires,
- comprendre les effets de la GEMAPI sur les territoires de l'eau et inversement.

Cette étude mobilise deux types de matériaux :

- les comptes rendus des débats parlementaires,
- des entretiens semi-directifs avec des acteurs de la gestion de l'eau.

Pourquoi la GEMAPI ?

La directive cadre européenne sur l'eau (DCE) adoptée en 2000 a introduit de nouvelles obligations pour les politiques de l'eau en matière de résultats sur l'écologie des milieux aquatiques (« bon état des masses d'eau ») et de recouvrement des coûts. En France, les collectivités territoriales sont les maîtres d'ouvrage de la mise en œuvre des directives. Or, jusqu'en 2015, leur participation et leur financement ne pouvaient être que volontaires : l'État s'engageait à atteindre des objectifs, sous peine de pénalités financières en cas de défaillance, tout en n'ayant pas de prise directe sur les moyens de les atteindre.

En matière d'inondations, Guerrin et Bouleau (2014) ont montré que l'élaboration de la directive inondation (DI) adoptée en 2007 est marquée à la fois par un souci de la Commission européenne de limiter les montants du Fonds de solidarité de l'Union européenne pour les catastrophes naturelles dédiés aux inondations, et par des doctrines qui valorisent les champs d'expansion des crues et limitent le bien-fondé des endiguements

1. Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes.

2. La compétence renvoie au Code général des collectivités territoriales alors que son contenu renvoie au Code de l'environnement. La GEMAPI est définie par les alinéas 1^o, 2^o, 5^o et 8^o de l'article L211-7 du Code de l'environnement, à savoir : 1^o : L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; 2^o : 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 ; 5^o : La défense contre les inondations et contre la mer ; 8^o : La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines. L'alinéa 5^o concerne la prévention des inondations et les alinéas 1^o, 2^o et 8^o la gestion des milieux aquatiques.



© Nicolas Dieppedalle - Fotolia

❶ La GEMAPI, un cadrage législatif fondé sur l'idée d'une synergie entre une gestion plus efficace du risque inondation d'un côté et la restauration des milieux aquatiques de l'autre, articulée autour du maintien de plaines inondables.

aux zones à forts enjeux économiques ou à forte valeur écologique. La DI fait écho à des évolutions observées à l'échelle française où, depuis les années 1990, des études critiquent l'efficacité économique et les impacts écologiques des politiques d'endiguement privilégiées jusqu'alors et l'idée de digues « insubmersibles ». À la fin des années 2000, l'administration française lance un diagnostic national des digues qui pose la question des coûts de leur gestion future. Ce diagnostic met en évidence l'importance du nombre de digues sans propriétaire identifié (« digues orphelines ») et en mauvais état.

En 2010, le Conseil d'État produit un rapport qui rappelle, entre autres, que l'État a pris en charge la gestion du risque inondation depuis le XIX^e siècle sans obligation réglementaire. Pendant la même période, des élus soulignent les défaillances organisationnelles et financières de cette gestion. Le rapport coordonné par le sénateur du Var, P.-Y. Collombat, pointe les limites du système d'indemnisation au titre de catastrophe naturelle. Le rapport coordonné par le député des Côtes d'Armor, M. Lesage, met en évidence les problèmes posés par la multiplicité des acteurs et des compétences (maîtrise d'ouvrage...) dans le domaine de l'eau. En 2013, le Conseil général de l'environnement et du développement durable propose deux scénarios : dans le premier, ce serait l'État qui se saisirait officiellement de la gestion du risque inondation et plus généralement du grand cycle de l'eau³, dans le second ce seraient les collectivités locales⁴.

Dans le projet de loi MPTAM, le gouvernement opte pour le second scénario. Dans les premières versions du texte, la compétence porte sur l'ensemble de l'article L211-7 du Code de l'environnement sans distinction. C'est en première lecture au Sénat que, sur proposition de P.-Y. Collombat, la compétence est circonscrite aux

alinéas 1^o, 2^o, 5^o et 8^o de cet article. C'est alors aussi que le Sénat propose un cadrage de la compétence articulé autour de la gestion des inondations et dont la gestion des milieux aquatiques devient un sous-produit. Ce cadrage est fondé sur l'idée d'une synergie entre une gestion plus efficace du risque inondation d'un côté et la restauration écologique des milieux aquatiques de l'autre, articulée autour du maintien de plaines inondables (photo ❶).

Si l'ensemble des acteurs des politiques publiques sur l'eau s'accorde sur l'importance des problèmes rencontrés par la gestion du risque inondation, les questions de responsabilités, de financement ou encore des solutions à privilégier restent, elles, très controversées. C'est ce que révèle notre analyse des débats du projet de loi au Parlement. Face aux tenants de la mise en place d'une compétence obligatoire des collectivités sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, des députés et des sénateurs proposent de nombreux amendements pour reporter voire supprimer la compétence GEMAPI. Ils avancent principalement trois raisons :

- ils voient la GEMAPI comme un « cavalier législatif » pris à la hâte ;
- ils remettent en question le bien-fondé d'une compétence au niveau intercommunal ;
- ils s'inquiètent des moyens disponibles pour exercer une telle compétence.

3. Le grand cycle de l'eau désigne la circulation de l'eau dans l'ensemble de l'écosystème. On le distingue du petit cycle de l'eau qui décrit la circulation de l'eau dans un réseau d'eau potable, d'irrigation, etc.

4. Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2013, Rapport annuel, 53 p.

GLOSSAIRE

CGC – Clause générale de compétences.

DCE – Directive cadre sur l'eau.

DI – Directive inondations.

EPAGE – Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux.

EPCI-FP – Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

EPTB – Établissement public territorial de bassin.

GEMAPI – Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

Loi MAPTAM – Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Loi NOTRe – Loi de nouvelle organisation territoriale de la République.

► Pour la sénatrice d'Indre-et-Loire, M.-F. Beaufile, « avec la responsabilité des milieux aquatiques et des digues, l'État nous fait un beau cadeau ! »⁵. La compétence GEMAPI définie en première lecture par le Sénat n'est pourtant pas abandonnée. Elle fait plutôt l'objet de modifications et de précisions⁶, concernant le rôle des communes, des Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), des Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), ou encore des Établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) créés par la loi, ou encore le financement de la compétence par une taxe dédiée (dite « aquataxe »).

Le texte finalement adopté attribue de manière exclusive et obligatoire la compétence GEMAPI aux communes, avec un transfert automatique et complet aux EPCI-FP. Cette compétence peut être exercée en régie, déléguée ou transférée⁷ à un syndicat mixte et elle peut être financée par l'aquataxe. D'abord fixée au 1^{er} janvier 2016, la loi NOTRe décale la prise de compétence au 1^{er} janvier 2018. La loi NOTRe prévoit que, désormais, les collectivités territoriales participent « au paiement des amendes européennes résultant de la reconnaissance de manquements de la France à ses obligations communautaires lorsque ce manquement est constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée ».

Entre 2015 et 2018, la compétence GEMAPI fait l'objet d'une production intense de textes administratifs et de guides par les services du ministère chargé de l'environnement, les agences de l'eau, le CEREMA... qui participent d'un cadrage des missions, ainsi que des

obligations qui lui sont liées. Les obligations en matière de prévention des inondations sont fixées par le décret « digues » de 2015⁸. En matière de gestion des milieux aquatiques, il s'agit seulement d'orientations fixées par la note relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau de 2016.

Le volet GEMA est plutôt circonscrit aux enjeux de qualité hydromorphologique des cours d'eau, considérés à la fois comme l'une des dimensions du « bon état » des masses d'eau (contribution à la mise en œuvre de la DCE) et comme un moyen de réguler les crues (contribution à la mise en œuvre de la DI). Ces enjeux concernent le régime hydrologique (débit, relations nappe-rivière), la continuité écologique et sédimentaire et les conditions morphologiques (profondeur et largeur de la rivière, structure et substrat du lit, structure de la rive) des cours d'eau.

Le volet PI est quant à lui circonscrit à la gestion d'ouvrages pour la protection et concerne les digues, bassins écrêteurs, ouvrages hydrauliques de régulation des eaux et de protection contre les submersions marines. Le décret digues définit une obligation de résultat par rapport à un niveau de protection sur lequel les EPCI-FP ou les EPAGE s'engagent.

Quelles territorialisations de la GEMAPI ?

Après l'adoption de la loi et avant la création effective de la compétence au 1^{er} janvier 2018, la GEMAPI fait l'objet de négociations entre les administrations centrales, déconcentrées et les collectivités qui contribuent à redéfinir ses contours, son contenu, son organisation et son financement. Nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès de sept gestionnaires dans le Grand-Est et dans l'Aude⁹ et de deux spécialistes de la question de la GEMAPI¹⁰. Ces entretiens¹¹ ont été conduits en juin-juillet 2017, soit quelques mois avant la prise de compétence obligatoire par les EPCI-FP. À la lumière des résultats de ces entretiens et des modifications de la loi la veille de l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI, trois éléments-clés émergent.

Le financement et la maîtrise d'ouvrage

Les premières questions soulevées sont celles (i) du financement de la GEMAPI et (ii) d'un désengagement des conseils départementaux et régionaux lié à la fois à l'exercice exclusif de la compétence par les communes tel que prévu par la loi MAPTAM et à la suppression par la loi NOTRe de la Clause générale de compétences (CGC). Les problèmes posés par un tel désengagement se sont d'ailleurs traduits par des modifications législatives récentes, avec la loi Fesneau du 30 décembre 2017.

5. <http://www.senat.fr/rap/12-580/l12-58025.html>

6. En première lecture par le Sénat puis par l'Assemblée (avril-juillet 2013) et en deuxième lecture par les deux chambres (juillet-décembre 2013). Aucun amendement concernant la GEMAPI n'est déposé en Commission mixte paritaire et la décision du Conseil constitutionnel du 26 décembre 2013 n'aura pas non plus de conséquences sur la compétence.

7. La loi Fesneau inscrit la possibilité de la sécabilité du transfert ou de la délégation de la compétence.

8. Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques.

9. Un représentant de la Direction des territoires du Bas-Rhin, de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, du Conseil départemental du Haut-Rhin, de l'EPTB de l'Aude, du syndicat de rivière de l'Ehn-Andlau-Scheer (SIVOM), du syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA) et l'association foncière de remembrement (AFR) de la Plaine du Rhin.

10. Un spécialiste des Associations syndicales autorisées (ASA) et un spécialiste juridique de la gestion de l'eau.

11. Dans le texte, nous faisons référence à ces entretiens en les rendant anonymes et en indiquant « (entretien, 2017) ».

En ce qui concerne le financement de la compétence, la loi MAPTAM prévoit la possibilité d'instaurer une taxe dédiée perçue par les EPCI-FP. Les gestionnaires s'interrogent sur le contenu de l'aquataxe : « la taxe GEMAPI est mal comprise, de plus elle est facultative. Elle permet d'agir de manière intégrée au niveau du bassin versant, mais il y a un débat autour de la prise en charge de certains coûts... notamment avec la suppression de la CGC » (entretien, 2017). De plus, ces gestionnaires ont des avis contrastés sur sa mise en œuvre effective. Dans certains cas, les analyses juridiques et financières menées par les syndicats mixtes les conduisent à adopter l'aquataxe. Dans d'autres, « ce serait dérangeant pour l'équité et cela compliquerait la gestion du budget » (entretien, 2017). C'est aussi ce dont rend compte *La Gazette des communes*¹² : cette taxe ne suffirait pas à couvrir les frais de la compétence GEMAPI dans son intégralité et instaurerait de trop fortes disparités entre les territoires¹³. Les EPCI-FP peuvent aussi recourir en partie ou en totalité à leur budget général pour le financement de la GEMAPI. Cette solution permet d'éviter une comptabilité analytique et la distinction difficile des actions qui relèveraient, ou non, de la GEMAPI : « ... c'est très dur de répartir ce qui est dans la GEMAPI et hors GEMAPI pour trouver une répartition financière équilibrée... car les missions ne sont pas si bien délimitées que ça ! » (entretien, 2017). Cependant, elle suppose aussi d'accepter de redistribuer une part du budget de l'EPCI-FP au profit de la GEMAPI.

L'exclusivité de la compétence et la suppression de la CGC, quant à elles, inquiète alors les futures entités « gémapiennes ». En principe, elles empêchent les conseils régionaux et départementaux d'intervenir financièrement et/ou en tant que maîtres d'ouvrage d'actions relevant de la GEMAPI, ce qui aurait supposé d'être capable de distinguer précisément ce qui relève, ou non, de la GEMAPI. Cependant, le Code général des collectivités territoriales prévoit aussi, avant la loi Fresneau, que le département puisse financer des actions dont la maîtrise d'ouvrage était assurée par des communes ou leurs groupements au nom de la solidarité territoriale. La loi NOTRe confère explicitement aux régions des compétences en matière d'aménagement du territoire. Sur la base de ces autres fondements juridiques, on peut donc aussi considérer que les départements et les régions peuvent continuer à participer financièrement à l'exercice de la compétence GEMAPI.

Au-delà de la question juridique, une interdiction d'agir ou de financer des conseils départementaux se serait avérée politiquement problématique là où ils ont un rôle historiquement structurant en matière de gestion des inondations. C'est le cas par exemple du département de l'Aude où « malgré une structuration bien en place, consacrée par la GEMAPI, l'exclusivité de la compétence et la suppression de la CGC pose quelques problèmes (...) Le département avait-il vocation à rester avec les EPCI-FP au sein du syndicat mixte ouvert ? Finalement, il a gardé sa place, il contribue au financement, mais cela nécessite d'établir les dépenses hors GEMAPI et GEMAPI » (entretien, 2017). C'est aussi le cas du Haut-Rhin où le conseil départemental estime financer de l'ordre de 80 % de ce qui relèverait aujourd'hui de la GEMAPI. Dans ce département, la prise de la compé-

tence GEMAPI a impliqué une réorganisation de la maîtrise d'ouvrage : « il a fallu redéfinir la composition des syndicats mixtes. Ils comprennent désormais les communautés de communes et d'agglomérations qui financent les compétences GEMAPI, ainsi que les départements (...) qui financent le hors GEMAPI » (entretien, 2017).

Finalement, la loi Fesneau du 30 décembre 2017 redonne la possibilité aux départements et aux régions de financer des projets relevant de la GEMAPI et dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes, des EPCI-FP ou un syndicat mixte, et de ne plus limiter à 2020 le droit des départements et des régions d'exercer des missions relevant de la GEMAPI.

La responsabilité des élus

D'autres questions ont été également soulevées dans les entretiens, en particulier celle de la responsabilité des élus. La création de la nouvelle compétence obligatoire implique nécessairement de nouvelles responsabilités dont le contour est défini par la loi et ses décrets d'application. Ainsi, le Code de l'environnement¹⁴ précise que la responsabilité vis-à-vis des inondations et submersions est transférée à la collectivité compétente dès la mise à disposition des ouvrages. Les obligations et les procédures afférentes sont précisées par un décret du 12 mai 2015. Le gestionnaire n'est pas jugé responsable des dommages qu'un ouvrage de protection contre les inondations peut occasionner, dès lors qu'il a respecté les règles d'ingénierie en matière d'entretien et d'usage de cet ouvrage : « notre EPAGE doit faire l'identification des ouvrages, une étude de danger. Par autorisation administrative, il s'engage à un niveau qu'il garantit, puis à un entretien correct de l'ouvrage. Si l'ouvrage rompt à un événement inférieur à celui prévu, l'EPAGE est responsable, mais il y a une exonération si l'EPAGE prouve le bon entretien » (entretien, 2017). Cependant, si la prise de compétence augmente la responsabilité des entités « gémapiennes », elle ne vient pas non plus écraser les droits et les obligations préexistants. Ainsi, la responsabilité du maire en matière d'information, de surveillance, d'alerte et d'organisation des secours en cas d'inondation reste inchangée. Comme le souligne le juriste Philippe Marc, la gestion de l'ouvrage implique aussi une responsabilité du Préfet du département puisque c'est lui qui reste responsable de la police de l'eau et qui valide le dossier d'autorisation et l'étude de danger. Cependant, ces procédures sont longues et les élus s'inquiétaient de leur responsabilité tant que le statut des ouvrages n'était alors pas fixé. Ces inquiétudes ont été levées dans la loi Fesneau dont l'article 1^{er} décharge explicitement l'EPCI-FP de toute responsabilité pendant la procédure, sauf en cas de défaut d'entretien pendant la période considérée.

12. NEDEY, F., 2017, Dans six mois... la GEMAPI!, *La gazette des communes*, p. 30.

13. À titre d'exemple, en montagne, les EPCI-FP couvrent des territoires peu peuplés, avec une petite assiette fiscale mais avec des problématiques hydrographiques importantes et donc coûteuses en gestion et en infrastructures.

14. Article L566 12 1.

▶ Les modalités d'exercice de la compétence (régie, délégation ou transfert)

Parmi les trois modalités d'exercice, le transfert implique un dessaisissement total de la compétence de l'EPCI-FP : « lorsqu'il y a transfert, la commune n'a plus de pouvoir. Elle contribue juste, par contre elle adhère et donc siège dans l'EPAGE, sa voix compte dans la prise de décision, comme celle des autres » (entretien, 2017). La délégation, elle « ne vaudrait que pour certaines missions, une sorte de paiement pour service rendu » (entretien, 2017). Des acteurs tels que l'État, l'association française des EPTB ou les agences de l'eau prônent le recours au transfert systématique. Pour eux, la régie et la délégation « iraient à l'encontre d'une solidarité de bassin » (entretien, 2017). Ils cherchent à donner un rôle central aux EPAGE et aux EPTB aux dépens des EPCI-FP, au nom d'une logique de gestion par bassin versant. C'est aussi cette logique qui, selon Barone et Dedieu (2015), expliquerait que près de 76 % des EPCI-FP interrogés souhaitent le transfert de compétence vers un ou plusieurs syndicats de gestion. « L'État cherche à obtenir le triptyque EPCI-FP, EPTB, EPAGE. Mais des élus se sentent manipulés, notamment ceux des EPCI-FP, qui doivent financer et sont responsables mais qui ne seront pas forcément maîtres des travaux sur le terrain. On met l'accent sur l'EPAGE et l'EPTB mais jamais sur le fait que l'EPCI-FP peut exercer la compétence GEMAPI en régie » (entretien, 2017). D'ailleurs, certains EPCI-FP voient dans la régie une opportunité d'occuper de nouveaux espaces politiques qui ne tirent pas nécessairement leur légitimité de la recherche d'une cohérence hydrographique. Une question centrale reste bien sûr celle de la capacité financière et humaine des EPCI-FP à se saisir de ce type d'opportunités.

Conclusion

Cette analyse de la GEMAPI en train de se faire montre les nombreux allers-retours entre les porte-paroles de l'action publique territorialisée et nationale, après l'adoption d'une loi. La loi MAPTAM a fait l'objet de nombreux ajustements : non seulement ceux que nous avons discutés ici, mais d'autres aussi, tels que la question des relations entre syndicats mixtes ouverts ou encore des circuits financiers politiquement acceptables. Ce qui frappe, c'est que la vélocité des transformations institutionnelles, financières et politiques portées par la loi semble produire une intensification des débats, des formes d'ajournement multiples et de décélération de l'action publique. ■

Les auteurs

Carine HEITZ et Sara FERNANDEZ

Irstea, UMR GESTE, Engées,
1 quai Koch, BP 61039,
F-67070 Strasbourg, France.

✉ carine.heitz@irstea.fr

✉ sara.fernandez@irstea.fr

Vincent LAUMIN

Faculté de Droit de Strasbourg,
Master Droit de l'Environnement
des Territoires et des Risques,
24 rue Erckmann Chartrian,
F-67000 Strasbourg, France.

✉ vincent_laumin@hotmail.fr

EN SAVOIR PLUS...

▣ **BARONE, S., DEDIEU, C.**, 2015, GEMAPI : la réforme de l'eau au milieu du gué, *Pouvoirs Locaux : les Cahiers de la Gouvernance Publique*, vol. 3, n° 106, p. 9-15.

▣ **COLLOMBAT, P.-Y.**, 2012, Rapport fait au nom de la mission commune d'information sur les inondations qui se sont déroulées dans le Var et plus largement dans le sud-est de la France au mois de novembre 2011, disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r11-775/r11-775.html>.

▣ **GUERRIN, J., BOULEAU, G.**, 2014, Remparts ou menaces ? Trajectoires politiques de l'endiguement en France, aux Pays Bas et aux États-Unis, *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 21, n° 1, p. 89-109.

▣ **LESAGE, M.**, 2013, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, 219 p., disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000415.pdf>.

▣ **MARC, P.**, 2016, Note juridique sur le « Grand Cycle de l'eau », en général et la compétence GEMAPI, en particulier, 9 décembre.



La GEMAPI devrait permettre de développer des actions plus ambitieuses dans la recherche du bon état des eaux et du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides.