

Focus

Impact de la GEMAPI sur les acteurs en charge des milieux aquatiques – Cas d'étude sur le bassin Seine-Normandie

Avec la création de la compétence GEMAPI et son attribution aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'État français a totalement redéfini la gouvernance des milieux aquatiques. Cette étude a pour but de proposer une analyse des évolutions amenées par la GEMAPI sur les acteurs impliqués dans la gestion et la préservation des milieux aquatiques, sur un territoire d'étude défini qu'est le bassin Seine-Normandie.

Les changements de gouvernance induits par la GEMAPI

Les milieux aquatiques sont désignés comme les « cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau » ainsi que les « sites, écosystèmes aquatiques et les zones humides » par l'article L.211-7 du Code de l'environnement.

Avant la mise en place de la GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), il n'y avait pas de compétence obligatoire attribuée à un acteur public en matière de gestion des milieux aquatiques. Les missions relatives à cette compétence étaient facultatives, mises en œuvre de façon volontaire et partagées entre une grande diversité d'acteurs. Cette organisation engendrait cependant un manque de lisibilité à l'échelle d'un bassin versant et une incohérence des actions sur le territoire.

Pour pallier ce problème, la GEMAPI a été attribuée à un échelon unique de collectivités territoriales : les EPCI-FP (Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre). Ceux-ci ont la possibilité de s'appuyer sur l'expertise de structures dédiées et permettant un regroupement à une échelle de bassin versant : les syndicats mixtes. Ces syndicats mixtes pourront être labellisés EPAGE (Établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau) et agir en tant que maître d'ouvrage opérationnel à une échelle de sous-bassin versant, ou EPTB (Établissements publics territoriaux de bassin) et être en charge des missions de coordination dans le

domaine de l'eau à l'échelle du bassin versant. Pour confier la GEMAPI, les EPCI-FP ont le choix entre deux modalités : la délégation et le transfert de compétence (figure 1).

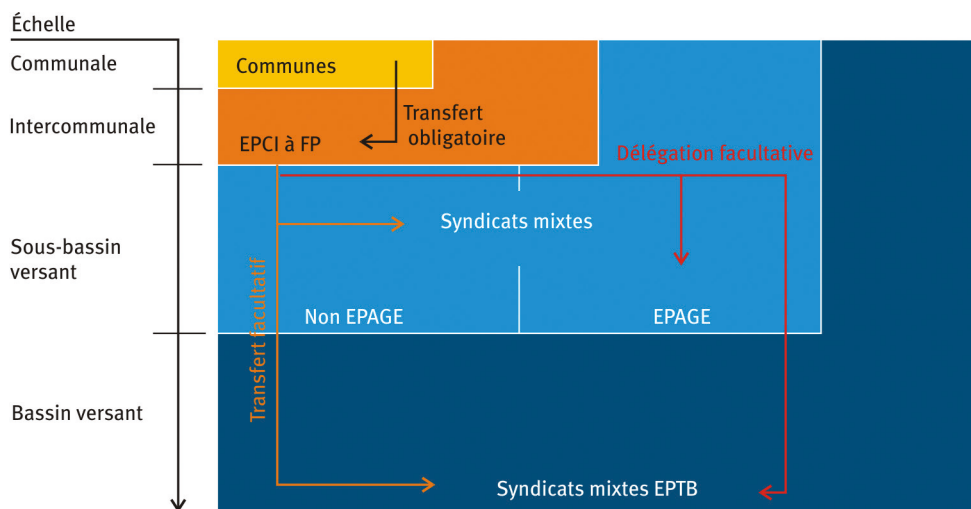
Cas d'étude sur le bassin Seine-Normandie

La mise en place de cette étude sur la GEMAPI s'est faite à l'initiative du Forum des marais atlantiques et dans le cadre de leur convention de partenariat avec l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Elle s'est déroulée de mars à septembre 2018 et a fait l'objet d'un stage de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur.

Le Forum des marais atlantiques est un syndicat mixte au service des différents acteurs engagés dans la vie active des zones humides. Cette structure exerce des missions d'accompagnement, d'appui technique, et de mise en relation des acteurs publics et privés en charge des zones humides.

L'objectif initial de cette étude était d'analyser l'impact de la GEMAPI sur les structures en charge de la préservation et de la gestion des zones humides sur le bassin Seine-Normandie. Toutefois, avec la mise en place de cette nouvelle compétence principalement par volets (GEMA et PI), nous avons estimé qu'il était plus pertinent de traiter l'ensemble du volet « Milieux aquatiques » dans le cadre de cette étude, avec toutefois un intérêt plus particulier porté sur les zones humides.

1 Modalités de transfert et de délégation de la GEMAPI, et échelles de gestion associées.



Quarante-cinq entretiens ont été réalisés auprès d'un large panel d'acteurs en charge des milieux aquatiques que l'on peut regrouper en trois catégories :

- les maîtres d'ouvrages en charge de la GEMAPI : EPCI-FP et syndicats mixtes (dont de futurs EPAGE et des EPTB) ;
- les acteurs historiques en charge des milieux aquatiques : associations syndicales de propriétaires (ASP), parcs naturels régionaux (PNR), associations, etc. ;
- l'ensemble des services de l'État et des établissements publics en charge de l'accompagnement de la mise en place de la GEMAPI à l'échelle du département (directions départementales des territoires), de la région (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et des bassins versants (directions territoriales de l'Agence de l'eau Seine-Normandie).

Impact de la GEMAPI sur les acteurs en charge des milieux aquatiques

Les résultats mentionnés constituent une synthèse des résultats obtenus sur le bassin Seine-Normandie, avec toutefois des résultats très spécifiques à chaque bassin versant. De plus, ces résultats ne traduisent que des tendances observées au cours de cette première année de mise en place de la GEMAPI.

La mise en place de la GEMAPI s'effectue dans un contexte de restructuration territoriale et financière anxiogène pour les acteurs en charge de cette compétence.

Les syndicats mixtes s'adaptent très rapidement pour pouvoir obtenir cette compétence afin de continuer à exercer leurs missions actuelles, et le risque de perte des missions GEMAPI s'apparente pour beaucoup d'entre eux à un risque de disparition de leur structure. Les EPCI-FP doivent de leur côté faire face à de nouvelles responsabilités financières et juridiques, et souhaitent dans l'ensemble garder le contrôle d'une compétence

qui constitue pour eux une charge financière supplémentaire et sur laquelle ils ne perçoivent pas encore tous les tenants et aboutissants.

Cela se traduit aujourd'hui par de fortes tensions politiques, liées en partie à ce contexte particulier pour les acteurs en charge de la compétence, mais aussi à des visions très différentes entre les acteurs politiques ayant reçu la compétence GEMAPI (les EPCI-FP) et les acteurs historiques en charge de la gestion des milieux aquatiques (syndicats, ASP, PNR, etc.).

La question de l'exercice de cette compétence et des responsabilités qui lui sont associées constituent désormais un enjeu politique majeur pour les intercommunalités. Ainsi, la vision des EPCI-FP est principalement une vision en termes de responsabilités juridiques et financières avec une priorité donnée au risque d'inondations et une méconnaissance des enjeux relatifs aux milieux aquatiques par les élus, qui pour la plupart découvrent ces enjeux avec la compétence GEMAPI. À l'inverse, les

GLOSSAIRE

- ASA** – Association syndicale autorisée.
- ASP** – Association syndicale de propriétaires.
- 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.
- PNR** – Parc naturel régional.
- SAGE** – Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau.

▶ acteurs historiques abordent cette compétence avec une vision plus technique et une perception des enjeux relatifs à la gestion de l'eau et de la complémentarité entre la gestion des milieux aquatiques (GEMA) et la prévention des inondations (PI).

Cela se traduit sur de nombreux territoires par une séparation des volets GEMA et PI. D'un côté, les syndicats déjà structurés à l'échelle du bassin versant se voient transférer la GEMA et peuvent continuer à exercer leurs actions. De l'autre, sur les territoires concernés présentant un risque d'inondation non négligeable, les EPCI-FP conservent le volet PI, celui-ci représentant l'enjeu juridique et financier principal de cette compétence.

En ce qui concerne les acteurs historiques en charge des milieux aquatiques, les situations diffèrent selon les structures. Les ASP semblent dans l'ensemble peu affectées par la GEMAPI avec la conservation de leurs missions. Cela n'est pas le cas pour les PNR qui ne peuvent pas faire valoir une position de gestionnaire potentiel étant donné que leur périmètre d'action ne correspond pas à une échelle de bassin versant. Ces acteurs ne peuvent donc continuer à exercer leurs actions que par la signature de conventions avec les acteurs en charge de la compétence GEMAPI, et craignent un nivellement par le bas des actions GEMA sur leurs territoires.

Ces différences de perception se retrouvent aussi sur le choix de l'échelle la plus adaptée à la mise en place de cette compétence. On constate en effet une remise en cause de la pertinence d'une gestion de l'eau par bassin versant de la part de certains EPCI-FP, qui souhaitent conserver cette compétence à l'échelle des collectivités pour maintenir une maîtrise d'ouvrage locale, agissant à une échelle plus réduite. Cela a pour conséquence un risque de disparition d'une partie de la maîtrise d'ouvrage déjà en place à cette échelle, ce qui ne fait que renforcer les tensions entre acteurs.

Dans l'ensemble, on observe sur ce bassin hydrographique et sur cette première année de mise en place de la GEMAPI un risque avéré de diminution du nombre d'actions sur les milieux aquatiques, lié pour beaucoup aux différences de perceptions entre acteurs et à la méconnaissance des enjeux relatifs aux milieux aquatiques par les élus.

Les zones humides : des milieux précieux particulièrement affectés par la mise en place de la GEMAPI

En France, les zones humides sont définies par la loi sur l'eau de 1992 comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année » (article L.211-1 du Code de l'environnement).

Au sein des milieux aquatiques, les zones humides sont des milieux très précieux au vu des nombreux services écosystémiques qu'ils fournissent : régulation des crues, recharge des nappes souterraines, préservation de la qualité de l'eau, maintien de la biodiversité, etc.

Ces milieux risquent d'être particulièrement affectés par la mise en place de la GEMAPI. Comme nous l'avons

vu précédemment, plusieurs des acteurs historiques sur la question des milieux aquatiques ne sont que peu (ou pas) mentionnés dans la définition de la GEMAPI. Ce constat est particulièrement vrai pour les acteurs gestionnaires de zones humides, tels que les associations syndicales autorisées (ASA) de marais, les parcs naturels régionaux ou encore les différents départements en charge des espaces naturels sensibles. En ce qui concerne les deux acteurs détenteurs de la GEMAPI, pour l'un (les EPCI-FP) il s'agit en général d'un sujet nouveau et qui, dans le contexte actuel, peut ne pas être prioritaire. Pour l'autre (les syndicats mixtes), bien qu'ayant une meilleure connaissance du sujet et une échelle de gestion plus adaptée, cette prise en compte des milieux aquatiques est très souvent centrée sur les cours d'eau et beaucoup moins sur les zones humides. Ici, la solution qui semble la plus pertinente est la signature de conventions entre acteurs, mais en cas de conflits, les risques de blocages politiques sont très élevés, et les structures n'étant pas compétentes au titre de la GEMAPI n'ont que très peu de moyens de faire valoir leurs actions.

Conclusion

La GEMAPI est devenue obligatoire pour les EPCI-FP en 2018, et leur sera exclusive en 2020. Ces deux années de transition doivent être mises à profit par les EPCI-FP pour établir la gouvernance de la GEMAPI. C'est pourquoi sur de nombreux territoires, la mise en place de cette gouvernance se fait de façon précipitée, sans diagnostic territorial préalable et sans une réelle prise en compte des enjeux relatifs aux milieux aquatiques par l'ensemble des acteurs. Il semble néanmoins nécessaire de construire cette gouvernance commune à partir des enjeux propres à la GEMAPI sur chaque territoire.

Cela passe à la fois par une définition claire des enjeux et par la construction de « passerelles » entre les visions politiques et techniques, complémentaires et nécessaires à l'obtention d'une vision d'ensemble de la compétence. Pour cela, les EPCI-FP doivent profiter de l'expertise des acteurs historiques et la présence de documents juridiques comme les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) pour définir une gouvernance adaptée à leur territoire. De leur côté, les acteurs historiques doivent envisager leur rôle au sein de la politique globale du territoire, à travers des projets de développement économique notamment.

La mise à disposition d'outils ou d'éléments d'information permettant d'établir ces « passerelles » entre acteurs, afin d'aboutir à une meilleure compréhension de ce que représente réellement la GEMA sur chaque territoire, peut être un axe de travail à privilégier pour les bureaux d'études en charge de l'accompagnement de la mise en place de la GEMAPI, notamment dans le cadre des études de gouvernance en cours jusqu'en 2020. ■

L'auteur

Théo NORMAND

Forum des marais atlantiques,
2 Quai des Vivres, F-17300 Rochefort, France.

✉ tnormand@forum-marais-atl.com

EN SAVOIR PLUS...

- 📖 **AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE, 2016**, *La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) – Guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance*, 45 p.
- 📖 **CEREMA, 2018**, *Introduction à la prise de compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »*, 53 p.
- 📖 **GRAINDORGE, J., LANDOT, E., 2017**, *Mettre en œuvre la GEMAPI*, Territorial Éditions, 152 p.
- 📖 **SCHUYT, K., BRANDER, L., 2004**, *The economic values of the world's wetlands*, WWF, 27 p.

Zones humides du marais de Brouage (Charente-Maritime).