DECEMBRE 2017

les Cahiers de l'eau

DU RÉSEAU DES CPIE

n° 15

La GEMAPI :

contours et déploiement d'une compétence obligatoire



UNION NATIONALE
DES CENTRES PERMANENTS
D'INITIATIVES POUR
L'ENVIRONNEMENT

ARTISANS DU CHANGEMENT ENVIRONNEMENTAL

SOMMAIRE

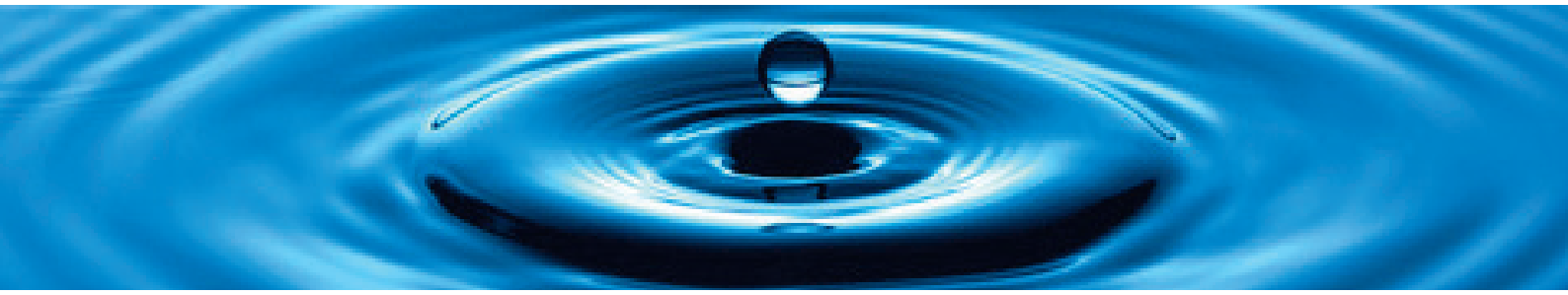
La GEMAPI : qu'est-ce que c'est ? **4**
- Contexte règlementaire : ce qui change pour les territoires 4
- La mise en place d'un service GEMAPI à Angers Loire Métropole 6

État des lieux des pratiques de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations **8**
- Panorama des pratiques existantes sur les milieux aquatiques 8
- La gestion du risque d'inondation. Directive inondation et information préventive : les fers de lance de la réduction de la vulnérabilité des territoires 10

Les conséquences de la nouvelle réglementation **12**
- Zoom sur les différents scénarios dans la prise de compétence GEMAPI 12
- la nécessaire articulation des structures sur le territoire 13

Panorama des acteurs mobilisés pour la mise en œuvre de la GEMAPI **14**
- L'accompagnement des intercommunalités dans la mise en oeuvre de la GEMAPI : une démarche originale 16
- L'accompagnement de la communauté de communes de la Picardie des châteaux : les apports de la démarche GEMAPI 17

Présentation des auteur.e.s et bibliographie **19**



DÉJÀ PARU

Numéros en téléchargement sur :
cpie.fr
rubrique
Nos publications

n°1 : **Les pesticides/La récupération des eaux de pluie** - Décembre 2008
n°2 : **Le coût de l'eau/l'assainissement non collectif** - Décembre 2009
n°3 : **La morphologie des cours d'eau** - Décembre 2010
n°4 : **Le captage de l'eau potable en France** : état des lieu et enjeux - Décembre 2011
n°5 : **L'eau, cycle naturel et cycle de consommation** - Décembre 2011
n°6 : **La gestion publique de l'eau en France** - Décembre 2012
n°7 : **Le littoral français** - Décembre 2012
n°8 : **Les zones humides** - Décembre 2013
n°9 : **Vers le jardinage au naturel** - Décembre 2013
n°10 : **Les inondations** - Décembre 2014
n°11 : **Assainissement non collectif** - Décembre 2014
n°12 : **Les indicateurs biologiques des milieux aquatiques** - Décembre 2015
n°13 : **Éducation à l'environnement et gestion de l'eau** - Décembre 2015
n°14 : **Zéro phyto et végétation spontanée** - Décembre 2016

Éditorial

Depuis quelques années, les collectivités locales vivent, de profonds changements. Entre priorités locales, attentes de l'Etat, contraintes budgétaires et redistribution des compétences, élu.e.s et technicien.ne.s font leur possible pour trouver la meilleure organisation.

Parmi les nouvelles compétences qui leur sont confiées, la « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (GEMAPI) peine parfois à s'installer dans ce contexte instable. Si l'esprit de la loi parait clairement exprimé, la mise en œuvre est laissée en partie à l'appréciation des groupements de communes.

Dès lors, de nombreuses questions se posent : celle de la responsabilité qui leur est confiée (par exemple), alors que le risque climatique ajoute une incertitude sur le moyen et le long terme. La question du financement se présente également et, avec elle, celle de l'acceptation par les contribuables locaux. Et bien entendu, c'est toute la partie technique qui doit être enclenchée assez rapidement.

Devant toutes ces légitimes interrogations, le réseau des CPIE se mobilise avec Territoires Conseils pour accompagner les collectivités dans leur raisonnement et dans leurs stratégies locales. Présent sur les territoires aux côtés des différents acteurs, mais aussi en connaissance des différents enjeux liés à la GEMAPI, l'appui des CPIE peut s'avérer précieux dans l'éclairage des solutions, éclairage à la fois pratique et transversal.

Parmi toute une palette d'outils disponibles, ce nouveau cahier de l'eau présente des premières pistes d'actions en territoire qui, nous l'espérons, puissent inspirer, encourager la coopération locale, et contribuer à la meilleure mise en œuvre possible de la compétence GEMAPI.

Pour traiter ce thème sous différents aspects, le cahier de l'eau évolue : cette année, il a été réalisé de manière collaborative, grâce à la participation de plusieurs CPIE et intervenant.e.s extérieur.e.s.

Gageons que cette mobilisation continuera à dépasser le cap de la contrainte pour faire reconnaître les belles opportunités de travail qui se déclineront sur les territoires en réponse aux enjeux environnementaux de grande importance. ■

Jean-Baptiste Bonnin
administrateur référent
chargé des questions relatives
à la thématique « eau »

Le réseau des associations labellisées CPIE est investi depuis plusieurs années sur les questions relatives à la gestion de la ressource en eau.

Les CPIE, artisans du changement environnemental, en capacité de révéler le pouvoir d'agir des citoyen.ne.s et des acteurs territoriaux, les accompagnent pour élaborer et mettre en œuvre des solutions territoriales innovantes.

L'Union nationale des CPIE intervient pour accompagner son réseau en ce sens. Ainsi, elle pilote la réalisation d'actions collectives inter-CPIE et agit pour favoriser la circulationdes ressources et le partage des expériences.

Sur cette thématique, elle publie les cahiers de l'eau du réseau des CPIE. Ils constituent désormais une collection dont l'objet est de vous apporter des éléments techniques et des exemples d'action sur des sujets à enjeux ou d'actualité de la gestion de l'eau. Cette publication constitue également une ressource pour élaborer des actions de sensibilisation sur les territoires.

Les Cahiers de l'eau
DU RÉSEAU DES CPIE

La GEMAPI : qu'est-ce que c'est ?

La GEMAPI, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations est devenue une compétence exclusive et obligatoire au profit du bloc communal, avec transfert automatique aux intercommunalités depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. La création et l'attribution de cette compétence aux communes et aux intercommunalités clarifient les responsabilités en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, en fournissant les outils juridiques et financiers nécessaires à son exercice.

Contexte règlementaire : ce qui change pour les territoires

La compétence GEMAPI répond à un besoin de replacer la gestion des cours d'eau au sein des réflexions sur l'aménagement du territoire.

Auteure **Leslie Chaze, chargée de mission à Territoire Conseils.**

Pourquoi une nouvelle compétence ?

Introduite par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, la Gemapi ne constitue pas une nouvelle compétence en soi ; communes, riverain.e.s, associations, agriculteur.rice.s, départements et régions contribuent depuis longtemps à l'entretien des cours d'eau, des berges, de certains ouvrages hydrauliques de leur territoire. En revanche, la volonté d'adopter une approche transversale, cohérente, stratégique et solidaire à l'échelle des bassins versants pour la gestion des milieux aquatiques ET la prévention des inondations se révèle aujourd'hui indispensable pour faire face aux grands enjeux de ces dernières décennies :

- Un réseau hydrographique français de qualité médiocre : plus de 10 ans après la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, le bilan est en effet mitigé : l'agriculture intensive et l'utilisation massive de pesticides contaminent durablement les écosystèmes. La moitié des rivières françaises et un tiers des nappes phréatiques sont concernées fin 2017.
- Plus largement, des directives européennes non respectées : entre autres, la directive Cadre sur l'eau (DCE) de 2000 fait l'objet d'un dispositif dérogatoire : la France dispose désormais de moins de 10 ans pour atteindre le bon état écologique quantitatif et qualitatif de ses cours d'eau avant l'échéance de 2027.
- Les assèchements de nappes de plus en plus fréquents et une gestion quantitative de la ressource en eau problématique : des conflits d'usages apparaissent conjoncturellement et plus de la moitié des départements sont désormais contraints de prendre des mesures de restriction d'eau l'été.
- En parallèle, des territoires à risque important d'inondation, ou d'autres qui se découvrent vulnérables avec le dérèglement climatique, l'imperméabilisation des sols ou des pratiques culturales qui accentuent les phénomènes d'érosion.
- Des maîtrises d'ouvrages qui restent morcelées, des responsabilités peu claires et de nombreux territoires orphelins souvent liés à des propriétaires privés absents ou désengagés.

1. Loi LEMA du 30 décembre 2006, elle-même succédant aux grandes lois sur l'eau de 1964 et 1992

• Enfin, une grande refonte territoriale qui rebat les cartes de la gouvernance : de nombreuses intercommunalités ont fusionné dans des ensembles très étendus, dont les limites administratives ne correspondent pas pour autant à celles des bassins versants ; cela repose la question des périmètres d'action, du choix des démarches et outils pour la mise en œuvre des nouvelles compétences, qu'il s'agit par ailleurs d'articuler au mieux.

La compétence Gemapi, en agissant sur l'ensemble du grand cycle de l'eau, et bientôt conjuguée à la compétence assainissement (tout aussi essentielle pour atteindre les objectifs de qualité des cours d'eau), constitue une réelle opportunité pour clarifier le pilotage et optimiser l'action publique. En posant également les jalons d'une solidarité amont-aval indispensable pour limiter l'impact des inondations. ■



Les enjeux pour le territoire

À chaque territoire sa Gemapi ! Aux intercommunalités de déterminer les périmètres hydrographiques cohérents, une gouvernance adaptée aux enjeux locaux et aux moyens disponibles. Il est essentiel de privilégier la recherche de solutions locales pour restaurer les continuités écologiques, sensibiliser les riverain.e.s, assurer l'entretien des ouvrages et des rivières, en associant l'ensemble des acteurs à la concertation (élu.e.s communaux.ales, syndicats de rivière, entreprises, associations, propriétaires de moulins et d'étangs, riverain.e.s…).

Pour les communautés, c'est aussi bien sûr la recherche de financements pour les études et plans d'actions qui se pose : estimer le coût actuel et futur de la Gemapi, par un travail d'agrégation des données, de capitalisation des enseignements des acteurs impliqués, et de prospective pluriannuelle (en fonctionnement et en investissement). De ce diagnostic dépendront les choix de la communauté : mise en place ou non de la taxe Gemapi, mutualisation des moyens et calibrage des équipes en régie ou au sein des syndicats, évaluation des cotisations syndicales, recherche de subventions, mobilisation des dotations, progressivité et échelonnement des travaux… ■

Une nouvelle gouvernance de l'eau pour les intercommunalités



À chaque territoire ses spécificités et donc son organisation : pour certains, les enjeux seront tels qu'une coordination à très grande échelle sera nécessaire ; pour d'autres, une gestion de proximité s'avère préférable, au moins sur certaines des missions. Si la compétence est fréquemment transférée, certain.e.s élu.e.s privilégient la délégation pour tester une organisation sur un temps et pour des objectifs donnés.

La gouvernance en régie directe, pour des territoires expérimentés ou souhaitant garder la maîtrise de leurs actions constitue également une voie largement empruntée, avec à la clef plusieurs outils de mise en œuvre possibles (ententes intercommunautaires, mutualisation, conventionnement…). La plupart du temps, les territoires, surtout s'ils sont étendus, doivent combiner ces deux ou trois modes de pilotage. En s'assurant au préalable de clarifier les statuts de toutes les parties impliquées pour assurer leur sécurité juridique et financière. ■

Schéma des responsabilité des acteurs



Conception : C. BARBARA - Territoires Conseils - 2017 • Sources : Cabinet Landot et associés et Ouvrage « Mettre en œuvre la GEMAPI » - Territorial Édition - Avril 2017

La mise en place d'un service GEMAPI à Angers Loire Métropole

Depuis 2015, la communauté urbaine Angers Loire Métropole s'est dotée d'un service GEMAPI qui travaille à la préfiguration de la prise de compétence

Entretien avec **Jean Rousselot, responsable du service Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à Angers Loire métropole**

Quelle-est la situation géographique d'Angers Loire Métropole ?

Angers Loire Métropole se situe à la confluence de la Maine et de la Loire. La communauté urbaine est de ce fait concernée par 10 bassins versants et une multiplicité d'enjeux, tant sur le volet gestion des milieux aquatiques (Basses vallées angevines, Loire...) du fait de la présence notamment de sites Ramsar et Natura 2000, que sur la diversité des cas concernant le risque d'inondation : inondation de plaine, endiguement.

Cet ensemble a engendré une multiplicité d'acteurs intervenant dans des domaines variés (Syndicat de communes, ententes interdépartementales, départements, établissement public), en lien étroit avec les documents règlementaires (5 SAGE[1], 6 PPRI[2], 1 TRI[3], 2 SLGRI[4]).

1. Schéma d'aménagement des eaux
2. Plan de prévention des risques d'inondations
3. Territoire à risque important d'inondation
4. Stratégies locales de gestion des risques d'inondation


© Jean Rousselot

Où en êtes-vous aujourd'hui en matière de GEMAPI ? Quels sont les chantiers en cours ? Y a-t-il des arbitrages à prévoir ?

La prise de compétence et l'organisation ont été actées au conseil de décembre 2017. Les missions liées à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, hors systèmes d'endiguement ont été confiés à 3 Syndicats locaux chacun s'établissant sur un territoire hydrographique cohérent en terme d'enjeux. Une partie du service GEMAPI va pouvoir travailler dans l'un d'entre eux. Pour la gestion des systèmes d'endiguement, les échéances de maîtrise d'ouvrages principales (2020, 2024) et les études en cours nous permettent de poursuivre la structuration de la gouvernance de l'eau sur notre territoire. Avec la présence des différents acteurs, Angers Loire Métropole s'inscrit dans la recherche d'une solution de mutualisation à l'échelle du risque lié à la Loire. Le projet d'aménagement d'intérêt commun de l'Établissement public Loire nous paraît être une solution viable pour s'assurer d'une cohérence d'action sur le risque inondation du bassin de la Loire, enjeu d'importance nationale. Une partie des moyens dont dispose Angers Loire Métropole sera affectée à la politique GEMAPI.

Angers Loire Métropole dispose aujourd'hui de son propre service GEMAPI. Quelles sont vos relations avec les autres services, notamment ceux en lien avec l'aménagement du territoire ou encore l'urbanisme ?

Angers Loire Métropole a anticipé la prise de compétence en se dotant d'un service GEMAPI afin de mieux appréhender celle-ci. En parallèle, des travaux prévus au CTMA[5] des Basses Vallées Angevines ont été menés ainsi que des études liées à la préparation à la prise de compétence. Cette activité et les choix importants à réaliser ont été effectués dans un échange permanent avec la direction aménagement et développement des territoires pour anticiper les impacts sur l'urbanisme et la planification et mieux éclairer les choix.
De plus, la révision des PPRI étant en cours les deux services ont travaillé de concert pour éclairer les élu.e.s sur ces documents, le service GEMAPI travaillant principalement sur les aléas et pouvant apporter des éclaircissements sur les phases d'identification des enjeux. Des échanges ont permis de dégager des pistes de travail communes pour l'avenir (zones humides, réduction de la vulnérabilité face aux inondations...)

5. Contrat territorial milieux aquatiques

Angers Loire Métropole envisage-t-elle la possibilité de mettre en place une taxe GEMAPI ?

Le président de la communauté urbaine Angers Loire Métropole a informé qu'il n'instituerait pas de taxe GEMAPI.


© Jean Rousselot

Quelles sont les difficultés actuelles pour exerver la compétence sur votre territoire ?

La prise de compétence à des échelles de grands bassins versants crée une inertie dans les processus de concertation. Les aides versées par nos partenaires notamment l'agence de l'eau Loire-Bretagne et l'État (Fonds Barnier), ne nous semblent pas encore stabilisées, ce qui réduit fortement notre visibilité financière et inquiète la collectivité, dans un contexte de restriction budgétaire. La poursuite d'objectifs à court terme incite à l'action immédiate, pour autant il est capital de bien préparer les dossiers en amont afin de garantir le meilleur résultat, tout en veillant aux contraintes règlementaires.

Propos recueillis par Arnault Samba,
Union nationale des CPIE.

Les Cahiers de l'eau
DU RÉSEAU DES CPIE

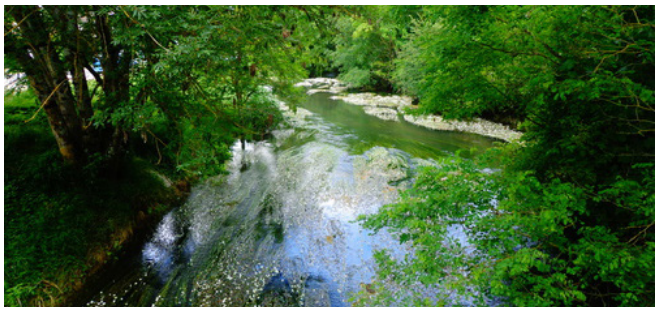
État des lieux des pratiques de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations

Panorama des pratiques existantes sur les milieux aquatiques

Pour entretenir et restaurer les milieux aquatiques des travaux adaptés sont nécessaires. Leur gestion évolue vers une meilleure prise en compte de leur fonctionnement dynamique, avec le développement de nouvelles pratiques d'ingénierie écologique.

Auteure **Sophie Herman, chargée d'études au CPIE Ville de l'Artois.**

Entretien et gestion de la végétation



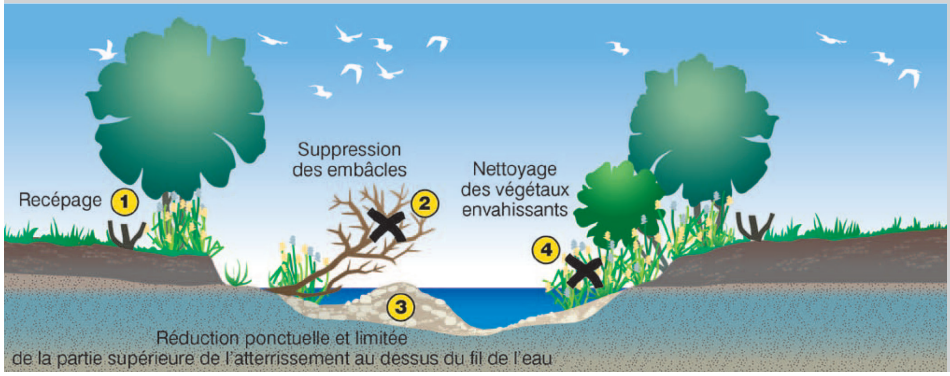
Pour entretenir le couvert végétal, limiter l'embroussaillement voire ré-ouvrir une zone humide, ou encore lutter contre les espèces exotiques envahissantes, différents moyens de gestion peuvent être mis en place : pâturage extensif, fauche et débroussaillement, taille et coupe d'arbres (notamment en cas de plantation de boisement inadapté type peupleraie, ...).
Pour restaurer un milieu particulier, des techniques comme le décapage et l'étrépage, ou la remise en eau pour le traitement des roselières sont utilisées. ■

Protection et entretien des berges

L'entretien et la restauration de la ripisylve se fait par élagage, recépage ponctuel, ou replantation.
La clôture des berges et l'aménagement d'abreuvoirs, permettent de lutter contre le piétinement par le bétail qui dégrade l'interface terre-eau. La protection des berges conduit aussi au piègeage du rat musqué.
Pour consolider et stabiliser les berges des cours d'eau, des techniques de génie végétal de type tressage ou fascine de saule, qui la maintiennent par l'enracinement des végétaux, sont maintenant privilégiées. ■

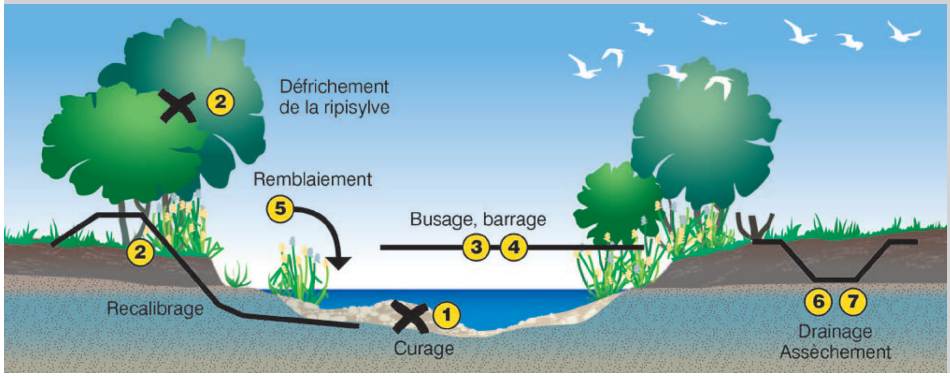


Exemples d'entretien courant d'un cours d'eau non soumis à procédure administrative



1 - entretenir la végétation des rives par élagage ou recépage ponctuel, sans dessoucher afin de ne pas déstabiliser les berges ;
2 - enlever les embâcles les plus gênants, tels que les branches et troncs d'arbre, qui entravent la circulation naturelle de l'eau ;
3 - déplacer ou enlever éventuellement quelques petits atterrissements localisés de sédiments, à condition de ne pas modifier sensiblement la forme du gabarit de la rivière ;
4 - faucher et tailler éventuellement les végétaux se développant dans le lit du cours d'eau.

Exemples de travaux d'aménagement d'un cours d'eau qui nécessitent le dépôt d'un dossier préalable



1 - curer le lit du cours d'eau, en modifiant son profil en long ou en travers, en ôtant des sédiments comportant des déchets ou en altérant des frayères ou zones de vie piscicole (y compris pour les amphibiens) ;
2 - modifier l'état naturel des berges, par des techniques non végétales sur un linéaire supérieur à vingt mètres ;
3 - recouvrir un cours d'eau par busage sur plus de dix mètres ;
4 - aménager, dans le cours d'eau, un ouvrage constituant un obstacle à l'écoulement des crues ou un obstacle à la continuité écologique de plus de 20 cm de hauteur ;
5 - réaliser un remblai supérieur à 400 m2 dans le lit majeur ;
6 - assécher directement ou indirectement une zone humide supérieure à 0,1 hectare ;
7 - drainer directement ou indirectement des terres sur une surface supérieure à vingt hectares.

Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) - Graphies : Christian Couvert

Entretien et gestion du profil

Les berges, d'une mare ou d'un cours d'eau, peuvent être reprofilées en pente plus ou moins douce pour développer une diversité d'habitats.
Afin d'assurer le bon écoulement des eaux, des travaux d'entretien du lit mineur des cours d'eau sont réalisés régulièrement : enlèvement des embâcles dans le cours d'eau, retrait d'atterrissements de sédiments, élagage ou recépage de la végétation des rives, faucardage localisé.

En cas de restauration de cours d'eau ou de mare, des travaux de curage, doux pour limiter son impact, peuvent s'avérer nécessaires pour éviter l'envasement.
La renaturation d'un cours d'eau anciennement chenalisé (recalibré, réctifié) peut viser un reméandrage afin qu'il retrouve sa morphologie naturelle et son équilibre dynamique. ■

Gestion hydrique et hydraulique

La création de zones de mobilité du lit mineur, de champs d'expansion de crue ou encore de mares, va servir à la rétention temporaire des eaux et permettre la reconnexion des annexes fluviales, tout comme les opérations de recreusement de bras, décolmatage des fonds et réalimentation gravitaire.
Des ouvrages spécifiques (digues, remblais) sont aussi aménagés pour surinonder des zones afin d'accroître leur capacité de stockage (prairies inondables).
En zone humide, des barrages-seuils, fixes ou mobiles avec des systèmes de vannes, permettent d'alimenter en eau.

La remise en eau par dérivation et le comblement des exutoires sont réalisés pour restaurer une zone humide asséchée par des travaux de drainage. Des batardeaux en gabions ou paleplanches peuvent être installés pour retenir l'eau localement.
Pour rétablir la libre circulation des espèces et le transport naturel des sédiments, les ouvrages obstacles aux continuités écologiques (barrages, buses...) sont effacés ou équipés de dispositif de franchissement pour les poissons migrateurs (passe à poissons). ■

les Cahiers de l'eau
DU RÉSEAU DES CPIE

La gestion du risque d'inondation. Directive inondation et information préventive : les fers de lance de la réduction de la vulnérabilité des territoires

Face aux contraintes territoriales et urbaines, la gestion du risque inondation est devenue de plus en plus complexe. De nouveaux outils de gestion du risque à l'échelle nationale et de bassins ont été mis en place pour une gestion plus globale de la problématique inondation et une meilleure résilience citoyenne.

Auteure **Emilie Ravel, chargée de mission au CPIE Pays de Vaucluse**

Des outils de gestion des risques d'inondation pour une stratégie nationale

Mise en œuvre de la directive inondation

La gestion des risques d'inondation s'inscrit dans le cadre de la directive européenne inondation. Au niveau de chaque grand bassin hydrographique, la directive inondation se déroule en 3 étapes successives :

- Évaluation préliminaire des risques (EPRI), conduisant au recensement d'événements historiques marquants et à la production d'indicateurs caractérisant les enjeux à l'échelle du bassin. Cette évaluation conduit au choix des « territoires à risques importants d'inondation » (TRI) ;
- Cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation sur les TRI ;
- Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) sur la base de l'EPRI et des cartographies. Ces plans de gestion sont détaillés au niveau local par une stratégie locale de gestion des risques d'inondation, laquelle se traduit de manière opérationnelle dans des programmes d'action de prévention des inondation (PAPI), et des plans de submersion rapide (PSR), et au niveau règlementaire dans les plans de prévention des risques (PPR). ■

Inondations : une action dans le temps

Années 2000
Plusieurs inondations catastrophiques en Europe

2007
Adoption de la directive inondation (2007/60/DE du 23 octobre) par la commission européenne

2010
Transposition dans le droit français avec la loi portant engagement national pour l'environnement



Le constat

2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Gouvernance et outils de coopération

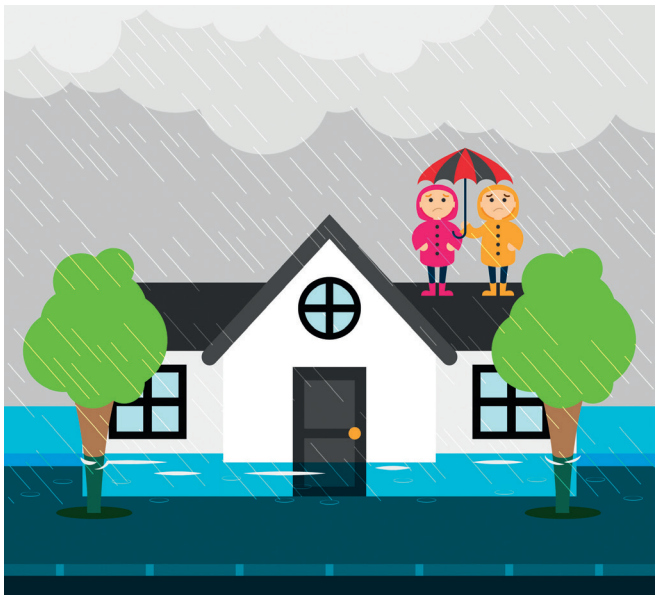
- Au niveau national, la commission mixte inondation (CMI) appuie l'État dans le pilotage de la politique de gestion des risques d'inondation.

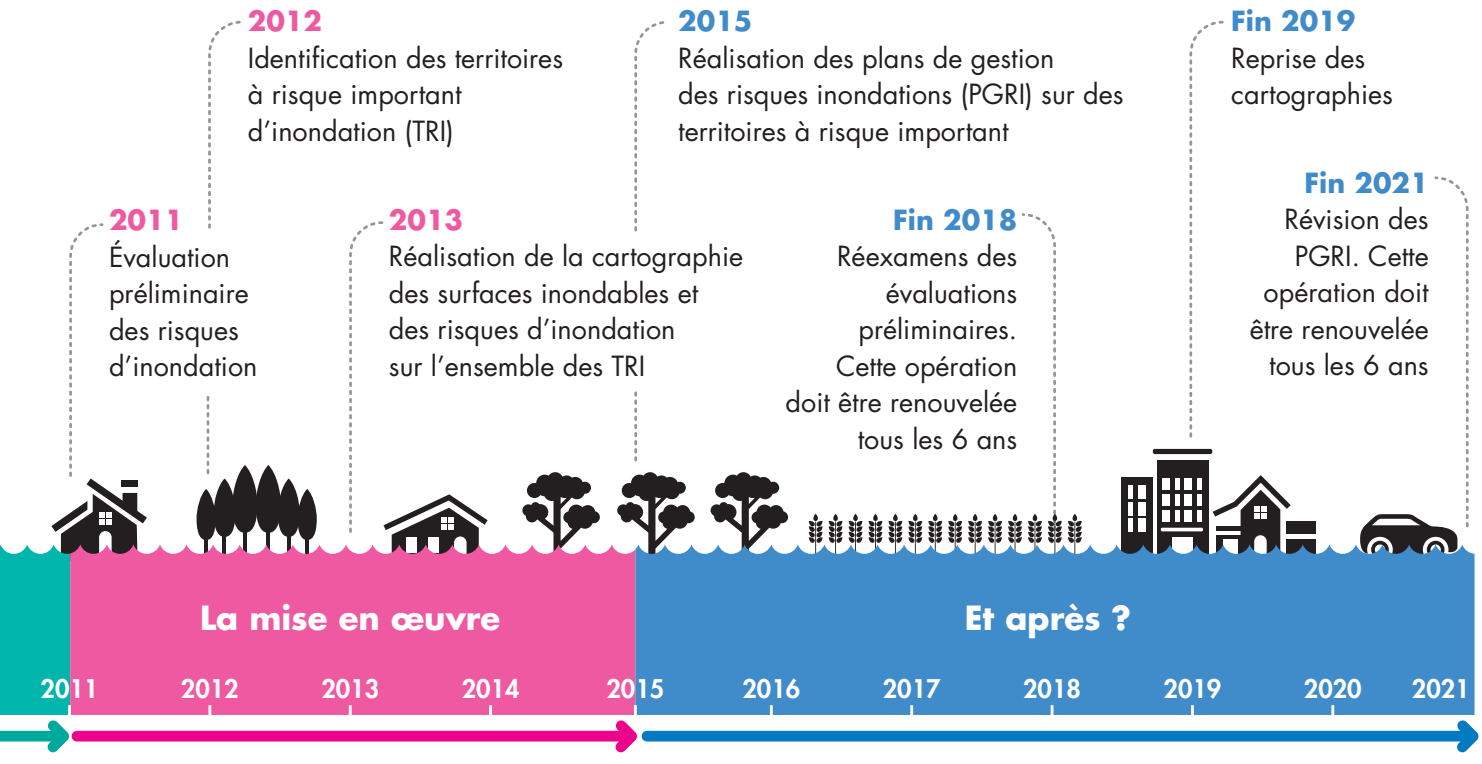
- Au niveau du bassin, la mise en œuvre du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) associe l'État et les parties prenantes au sein d'une gouvernance de bassin.

- Au niveau territorial, un comité de pilotage de la stratégie locale pour chaque TRI rassemble les parties prenantes pour conjuguer l'aménagement du territoire, la gestion des milieux aquatiques et des risques d'inondation, ainsi que la protection de l'environnement et du milieu marin. La loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) a attribué une nouvelle compétence aux communes et intercommunalités : la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations). (cf. page 4)

L'information préventive : un outil complémentaire

L'un des aspects de la gestion du risque inondation traité par le PGRI est l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.
Plusieurs documents sont consultables en mairie : le dossier départemental des risques majeurs, le dossier d'information communal sur les risques majeurs, ou encore le plan de prévention des risques d'inondation.
L'information des citoyen.ne.s passe également par l'entretien de la mémoire des événements passés, notamment grâce à la pose de repères de crues normalisés depuis 2003.
Depuis 2006, le vendeur ou le bailleur d'un bien immobilier doit indiquer la situation du bien vis-à-vis des risques naturels et technologiques.
Par ailleurs, plusieurs acteurs, notamment associatifs, interviennent localement en milieux scolaires, périscolaires, mais également auprès du grand public pour informer et sensibiliser au risque inondation.





les Cahiers de l'eau
DU RÉSEAU DES CPIE

Les conséquences de la nouvelle réglementation

Zoom sur les différents scénarios dans la prise de compétence GEMAPI

Dans un souci de lisibilité pour les acteurs du territoire, il aurait été sans doute préférable que l'ensemble des missions GEMAPI soit confié à la même entité. Or cette compétence est sécable, en partie ou en totalité. L'intercommunalité peut donc l'exercer en régie, la transférer à un syndicat mixte, ou la déléguer à un EPAGE[1] ou un EPTB[2]. L'expression « tout ou partie » doit s'entendre comme la possibilité de ne pas exercer l'ensemble des missions constitutives de la GEMAPI[3].

Auteur **Arnault SAMBA, Union nationale des CPIE**

Transfert de toute ou partie de la compétence

La collectivité est entièrement dessaisie de ses responsabilités au profit du syndicat mixte dont elle est membre. Celui-ci peut être « de droit commun » ou être un syndicat mixte reconnu comme EPAGE[1] ou EPTB[2].

Le transfert de compétences est pérenne, sauf si l'intercommunalité décide de quitter le syndicat. Les intercommunalités peuvent retirer leurs compétences des syndicats mixtes, EPAGE ou EPTB si les modalités de fonctionnement ne leur semblent pas satisfaisantes. Néanmoins, les modalités de retrait d'un syndicat mixte restent très encadrées par la loi.

Il peut y avoir superposition entre un EPTB et un syndicat mixte de droit commun présent sur le même territoire. ■

Délégation de toute ou partie de la compétence

La délégation de compétence est déterminée dans un temps donné par une convention qui fixe les objectifs à atteindre et les modalités financières.

Les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de l' intercommunalité titulaire.

La délégation concerne uniquement les syndicats mixtes reconnus comme EPAGE ou EPTB ■

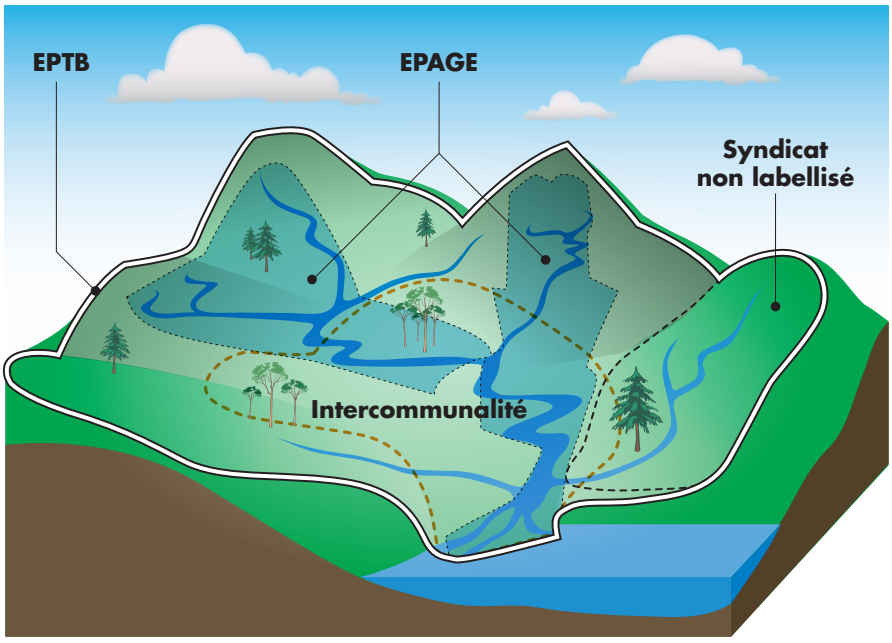
1. Etablissement public d'aménagement et de gestion des eaux
2. Etablissement public territorial de bassin
3. Alinéas 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L.211-7 du code de l'environnement

Gestion en régie

La gestion en régie, ou gestion directe, garantit à l'intercommunalité une maîtrise politique de la compétence GEMAPI, et une cohérence forte avec ses propres orientations en matière de développement économique ou d'urbanisme. En revanche, cette logique limite l'instauration de solidarités supra-territoriales quand il s'agit d'aborder, entre autres, le financement d'investissements lourds pour la protection contre les inondations. ■



La nécessaire articulation des structures sur le territoire



Une communauté peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte, à condition que cela concerne la totalité de son périmètre. Des dérogations sont prévues afin que les intercommunalités puissent transférer sur tout ou partie de leur territoire une mission GEMAPI à un ou plusieurs syndicats de communes ou syndicats mixtes. S'il y a plusieurs syndicats, ils doivent être situés chacun sur des parties distinctes du territoire. ■

EPTB : Établissement public territorial de bassin
EPAGE : Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux



les Cahiers de l'eau
DU RÉSEAU DES CPIE

Panorama des acteurs mobilisés pour la mise en œuvre de la GEMAPI

Il existe une grande hétérogénéité des acteurs et des intervenants dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Malgré le transfert de cette compétence aux intercommunalités, une multitude de problématiques liées à l'eau, à son écoulement ou à ses débordements ne sont pas nécessairement incluses strictement dans le cadre de la GEMAPI. C'est le cas notamment pour la gestion de certaines eaux pluviales. Le bloc intercommunal reste cependant au premier plan puisque compétent en matière de GEMAPI.

Auteur **Arnault SAMBA, Union nationale des CPIE**

Le bloc communal

Au niveau de la commune, le maire est responsable au titre de ses pouvoirs de police générale et spéciale. Il doit également assurer la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme. ■

Établissements publics

La gestion de la compétence peut être affectée à des établissements publics particuliers. Il s'agit de l'établissement public territorial de bassin (EPTB) et de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE). Ces établissements sont catégorisés en tant que syndicats mixtes.

Échelle du bassin versant ou d'un groupement de bassin versant	EPTB (depuis 2003)	• Coordonner • MOA des projets d'intérêt commun • Contribuer au SAGE • Assurer la cohérence des EPAGE
Échelle du sous bassin versant ou d'un bassin versant d'un fleuve côtier ou de cours d'eau non domaniaux	EPAGE (depuis 2014)	• MOA locale • Animation territoriale à l'échelle du sous bassin versant, bassin versant d'un fleuve côtier ou de cours d'eau domaniaux
Échelle locale	Intercommunalité (2018 au plus tard)	• MOA de l'ensemble des missions GEMAPI

D'autres établissements publics sont également impliqués dans la mise en œuvre de la compétence Gemapi :
- Syndicat de rivière, syndicat intercommunal ;
- Agences de l'eau ;
- Établissement public administratif (ex : Voies navigables de France) ;
- PNR, Pays/PETR, agence technique départementale ;
- EPIC (Corse) ;

…etc.

La place des syndicats de rivière est un enjeu fort puisque l'objectif affiché des différentes réformes territoriales et notamment de la loi NOTRe du 7 août 2015 est de réduire le nombre de syndicats mixtes.
Cependant, ces derniers pourront se maintenir, notamment lorsque leur périmètre d'intervention chevauche plusieurs communautés. Au contraire, s'ils sont totalement alignés ou intégrés au sein du périmètre d'une communauté, ils devront disparaître.



Il est également nécessaire de rappeler la responsabilité des propriétaires riverains et des associations syndicales. Ils ont l'obligation d'entretenir les cours d'eau non domaniaux et demeurent responsable des ouvrages. ■

L'État

Même si il n'est pas directement impliqué dans la prise de compétence, l'État reste malgré tout un acteur présent dans la gestion de l'eau et du risque d'inondation :
- planification de la prévention des inondations ;
- contrôle réglementaire des ouvrages ;
- délivrance des autorisations administratives ;
- police de l'eau. ■

Départements et Régions

En raison du caractère exclusif de la compétence GEMAPI, les départements et les régions ne pourront plus, en principe, intervenir juridiquement ou financièrement dans le champ de la compétence GEMAPI, à compter de 2020.

Toutefois, en pratique, il est envisageable qu'une même opération relève de plusieurs compétences/missions (GEMAPI et Hors-GEMAPI) et justifie alors l'intervention complémentaire de collectivités différentes.

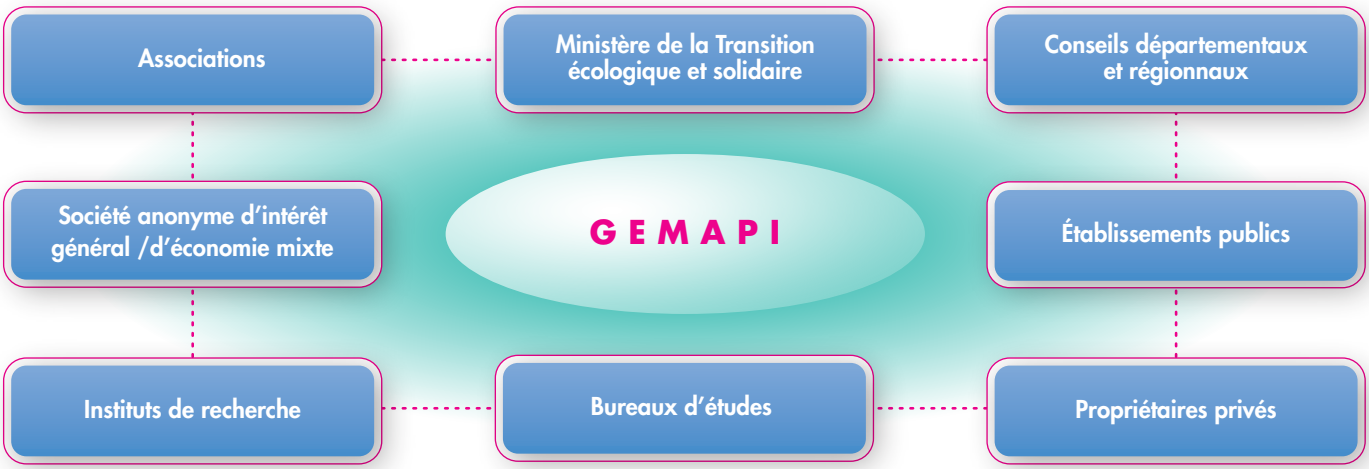
Les départements pourront continuer à intervenir dans le domaine de l'eau, après la prise de compétence GEMAPI par le bloc communal. Ils conservent ainsi leur politique de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels sensibles, souvent liée à la gestion des zones humides.
Les régions interviennent dans l'élaboration de politiques environnementales, et notamment de planification et d'investissement. L'intervention des régions est surtout liée à l'aménagement, au développement durable et d'égalité du territoire. ■

Associations

Les collectivités peuvent solliciter un appui des associations afin d'être accompagnées dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Parmi celles-ci nous pouvons citer : les CPIE, les associations de techniciens de rivières, France Digues ou encore l'Association française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB). ■

Bureaux d'études

Des bureaux d'études peuvent être mandatés par les collectivités pour réaliser des études (diagnostic territorial) ou planifier certains travaux : régularisation d'ouvrages existants, construction ou modification d'ouvrages, évolution de leurs performances ou de leur gouvernance. ■



L'accompagnement des intercommunalités dans la mise en œuvre de la GEMAPI : une démarche originale

Le nombre d'intercommunalités s'est réduit de près de 40%, passant de 2 062 à 1 266 au 1er janvier 2017. Ces fusions entraînent des transferts de compétences qui ne sont pas forcément anticipés. L'appropriation des enjeux sur le long terme peut s'avérer difficile, d'autant que la fusion implique l'élection d'un nouveau conseil communautaire, avec une réactualisation des contributions financières et des modalités d'exercice des compétences passées et nouvelles. C'est dans ce contexte que Territoire Conseils et l'Union nationale des CPIE ont élaboré en 2017 une démarche d'accompagnement spécifique à la GEMAPI.

Auteur **Arnault SAMBA, Union nationale des CPIE**

Le processus d'accompagnement se formalise via un tandem communauté/CPIE. L'objectif est d'aider les communautés à avoir une vision globale de leur territoire, en replaçant la gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin versant (solidarité amont/aval) et au-delà des limites administratives, afin de mieux sensibiliser les élu.e.s sur l'enjeu que représente la GEMAPI.

Il s'agit d'un travail collectif où l'élu.e a en charge le portage politique du projet, et le technicien.ne/chargé.e de mission l'animation de la démarche avec l'appui méthodologique du CPIE.

Tout l'enjeu est d'accompagner les territoires en fonction de leur état d'avancement dans la prise de compétence.

L'implication et l'information des particuliers sont également des éléments importants à prendre en compte dans la mise en œuvre de l'accompagnement.

Il existe deux niveaux d'accompagnement par les CPIE :

1) la préparation et l'aide à la prise de compétence GEMAPI par les intercommunalités : le CPIE se positionne en tant que point relais afin d'orienter les élu.e.s vers des ressources et des informations utiles à la prise de compétence. Il peut aussi impulser une dynamique de concertation avec les acteurs du territoire. Il n'est en revanche pas porteur de préconisations sur l'option à choisir par l'intercommunalité.

2) l'aide à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI s'appliquant en particulier pour les territoires ayant déjà anticipé la prise de compétence GEMAPI. Il est nécessaire de s'interroger en amont sur ce que l'intercommunalité possède comme moyens pour mettre en œuvre l'action.

Finalités de l'accompagnement :
- identifier les champs d'intervention GEMAPI et hors GEMAPI afin d'aider les élu.e.s à mieux comprendre les enjeux de l'eau sur leur territoire ;
- permettre aux intercommunalités de se positionner fin 2017 sur les contours de la compétence GEMAPI à inscrire dans leurs statuts ;
- éclairer sur les options possibles de mise en œuvre (régie, délégation ou transfert) ;
- faire d'une contrainte réglementaire une opportunité de développement pour le territoire ;
- amener une vision globale des enjeux de l'eau à l'échelle du bassin versant ;
- mobiliser les élu.e.s des intercommunalités, pour que la GEMAPI ne soit pas une affaire de technicien.ne.s ;
- dédramatiser la prise de compétence en préparant la gouvernance et le pilotage ;
- envisager pour les intercommunalités d'avoir une compétence technique en interne ;
- commencer à réfléchir aux outils d'évaluation et de suivi ;
- impliquer la population dans la construction et la conduite des actions. ■

L'accompagnement de la communauté de communes de la Picardie des châteaux : les apports de la démarche GEMAPI

Le CPIE des Pays de l'Aisne a accompagné la communauté de communes Picardie des Châteaux, pour évaluer l'impact de la prise de compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » sur le territoire. Retours sur les apports méthodologiques de cet accompagnement collaboratif.

Entretien avec **Christophe Ananie, vice-président à l'environnement de la communauté de communes Picardie des Châteaux et Florence l'Escop, chargée de mission à l'environnement.**

Avant d'avoir connaissance de la compétence GEMAPI, quels étaient les enjeux liés à la ressource en eau sur votre territoire ?

Dans un premier temps, il s'agissait de construire un diagnostic technique du territoire, fixer les échéances pour réaliser certaines actions tout en sachant comment les prioriser vis-à-vis des contraintes locales. En effet, à la communauté de communes, nous n'avions zéro moyen pour répondre à ces enjeux. Au moment de la mise en place de la GEMAPI, il n'était pas possible de faire une prestation ou de faire quelque chose de véritablement abouti, avec des moyens limités et des échéances à fin 2017. De ce fait, **avec la possibilité d'avoir un accompagnement avec une méthodologie et des informations ciblées pour pouvoir réfléchir et se projeter dans cette compétence, nous avons signé tout de suite !**

Quelles étaient les missions que vous aviez identifiées ?

Sur l'environnement, il y avait déjà des compétences en place. Essentiellement, il s'agissait de l'assainissement non-collectif, des déchets, - qui étaient notre principal problème à ce moment-là, - l'eau potable, tout en sachant que de nombreux élu.e.s étaient investi.e.s et qu'ils.elles formulaient des attentes. Il y avait également la gestion de l'eau pluviale avec des positions politiques très arrêtées. Et pour finir, l'assainissement collectif, sujet devenu complexe du fait de la fusion des différentes orientations des communes et de la volonté de certains élu.e.s. L'ambition était d'avoir un état des lieux partagé et de ne pas prendre les décisions à la hâte. Toutes ces compétences à mettre en place faisaient qu'un appui méthodologique était le bienvenu. →

En quoi l'accompagnement du CPIE des Pays de l'Aisne a-t-il été bénéfique pour vous ?

L'avantage de l'accompagnement a permis d'asseoir un souhait personnel, de réfléchir, puis de prendre en compte les différents points de vue des acteurs de notre territoire. De fait, il y avait une volonté de ne pas s'engager là où peu de communes s'étaient investies dans le sujet pour, du jour au lendemain, créer une explosion des coûts imputables aux collectivités. Deuxièmement, il y avait cette ambition de ne pas perdre la gouvernance et la possibilité de définir les contours de la GEMAPI sur notre territoire. **L'intervention d'un tiers accompagnateur a permis de motiver les communes, de sortir du politique et de pouvoir travailler techniquement et pragmatiquement. Cela a été un vrai plus !**

Si vous aviez dû travailler en régie, auriez-vous fait appel à un bureau d'études ?

Le temps et l'argent ne nous permettaient pas de faire appel à un bureau d'études. Pour le mois de janvier 2018, c'était compliqué de partir là-dessus. Les résultats n'auraient pas été d'une aussi bonne qualité et les plannings n'auraient pas été respectés. Sans compter que, sans cet accompagnement, nous n'aurions pas eu cet appui juridique, technique et administratif de Territoires Conseils. La thématique GEMAPI est devenue fédératrice politiquement, de notre point de vue, parce qu'il y a eu une démarche de concertation, d'explication, de partage et de collaboration. Cette démarche a permis à la communauté de communes de trouver des points de convergence techniques et politiques avec les élu.e.s du territoire, dû à une concertation participative menée efficacement.
Les résultats montrent que la GEMAPI peut-être une base de constitution de la communauté de communes. Ce n'est absolument pas devenu un sujet clivant. Cela nous permet de poser les choses et de se dire que 2018 ce n'est pas la fin des choses, ne nous précipitons pas !

Depuis le début de cet accompagnement, quels ont été, pour vous, les leviers et les freins ?

L'accompagnement est optimal du fait que financièrement la communauté de communes n'a rien déboursé, et que le résultat obtenu était au-delà de ce que nous avions espéré. Pour nous, c'est que du bonheur.
Si on prend ça objectivement, on n'avait rien au départ, une structure est venue nous aider et cela nous a permis d'avancer sur le sujet et de manière sereine. Je le répète, au vu de la dernière réunion de restitution, le bilan est tout simplement positif, les élu.e.s n'ont plus peur de l'arrivée de la GEMAPI. Grâce à l'accompagnement du CPIE des Pays de l'Aisne et de Territoires Conseils, on va prendre une compétence sans appréhension. Cette méthodologie a permis de mettre en place des rencontres sur notre territoire que l'on souhaitait faire, sans en avoir le temps.
Pour les freins, nous n'en voyons pas, c'était que du bonus. La partie juridique de Territoires Conseils était vraiment essentielle. Les réunions regroupaient les élu.e.s qui voulaient construire collectivement et leur motivation démontre plusieurs choses : la méthodologie employée était la bonne et il y avait une bonne connaissance du territoire de notre équipe technique.

Pour réaliser les missions à venir en 2018, aurez-vous besoin de l'appui de Territoires Conseils ou du CPIE des Pays de l'Aisne ?

Est-ce que l'on en aura besoin, nous ne le savons pas encore. Ce que nous pouvons dire, c'est que nous ressortons d'une expérience très enrichissante. Avant de bénéficier de cet accompagnement, on avait des difficultés à identifier notre besoin. C'est la même chose pour 2018. L'aide d'un tiers non intéressé a été un réel avantage. Je tiens à souligner la qualité du travail, la gestion ainsi que le professionnalisme des animatrices du CPIE des Pays de l'Aisne. Nous ressortons avec un état des lieux du territoire, que l'on n'aurait pas eu sans cet accompagnement.
Cela a été un vrai plus pour le territoire au-delà de la GEMAPI. Il y a eu une véritable construction qui nous a permis d'avoir un travail apaisé, constructif, collectif et collaboratif.
Cette démarche a remis les élu.e.s au centre de la décision. Le CPIE a apporté de la méthodologie, un recul, une approche différente. Au départ, nous ne savions pas trop où nous allions. L'intervention de Territoires Conseils nous a fait prendre un peu de hauteur et le partage national des expériences furent très constructifs. Cette relation locale et nationale était géniale. Si l'occasion se présentait en 2018, nous accepterions aussitôt ! ■

Propos recueillis par
Marie Liégeois et Ludivine Fénart

PRÉSENTATION DES AUTEUR.E.S

Leslie Chaze. Chargée de mission à Territoires Conseils, service d'intérêt général de la Caisse des Dépôts à destination des élu.e.s, Leslie Chaze est en charge des questions d'urbanisme intercommunal, des démarches paysagères, de développement durable, des coopérations interterritoriales, et de la Gemapi, nouvelle compétence obligatoire pour les intercommunalités au croisement de toutes ces thématiques. Elle contribue à de nombreuses publications consultables sur www.caissedesdepotsdesterritoires.fr.

Ludivine Fénart. Chargée de mission au CPIE des Pays de l'Aisne, Ludivine Fénart met en œuvre des actions de sensibilisation et d'accompagnement des territoires sur les problématiques de l'eau. Elle participe notamment à la diffusion d'informations sur le risque d'inondation à destination des élus avec la publication de guides pratiques.

Sophie Herman. Chargée d'études au CPIE Villes de l'Artois, Sophie Herman travaille principalement sur des projets en lien avec l'agriculture et la biodiversité et réalise régulièrement des accompagnements auprès de collectivités (démarches de développement durable et plus récemment sur la compétence GEMAPI). Elle a également travaillé sur un diagnostic d'ouvrages hydrauliques douce avec la rédaction d'un plan de gestion.

Emilie Ravel. Chargée de projet pédagogique au sein du pôle risques naturels du CPIE des Pays de Vaucluse. Ses actions comprennent la création d'outils de communication et d'information sur les risques naturels majeurs et notamment le risque inondation et les systèmes hydrogéographiques des bassins versants. Elle a notamment réalisé un guide d'élaboration d'un projet d'éducation au risque inondation en milieu scolaire, ainsi que plusieurs topoguides et applications smartphone.

Arnault Samba. Chargé de projet Eau à l'Union nationale des CPIE, il coordonne et annime les programmes d'actions en partenariat avec deux agences de l'eau et pilote des dispositifs nationaux favorisant la préservation de la ressource en eau. Il anime également le portail national eau.cpie.fr. Plus récemment, en partenariat avec Territoire Conseils, il participe au déploiement de la démarche d'accompagnement GEMAPI.

BIBLIOGRAPHIE

Association française des établissements publics territoriaux de bassin ;
Assistance à maitrise d'ouvrage pour l'appui aux évolutions statutaires des établissements publics territoriaux de bassin (2016)

Agence régionale pour l'environnement Alpes Côte d'Azur ; *Dossier ressources compétence GEMAPI* (2016)

BUTLEN Jean-Baptiste, *Foire aux questions - Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et compétence GEMAPI* ; Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Environnement (2015)

Comité départemental de l'eau et de la biodiversité des Alpes-Maritimes ;
Compétence gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (2015)

GRAINDORGE Joël ; *Mettre en œuvre la Gemapi - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* (2017)

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et de la Mer ; Plaquette pédagogique
« Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (2017)

SITES INTERNET
www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr
www.riviererhonealpes.org
www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/locale/gemapi/



les Cahiers de l'eau

DU RÉSEAU DES CPIE

Document réalisé avec le soutien du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Réalisation :

UNION NATIONALE

Coordination et édition : Jean-Baptiste Bonnin, Jean-Charles Colin et Arnault Samba

Rédaction : Leslie Chaze (Territoires Conseils), Ludivine Fénart (CPIE des Pays de l'Aisne), Sophie Herman (CPIE Villes de l'Artois), Emilie Ravel (CPIE des Pays de Vaucluse), Arnault Samba (Union nationale des CPIE).

CENTRES PERMANENTS D'INITIATIVES POUR L'ENVIRONNEMENT

26, rue Beaubourg - 75003 Paris • Tél. 01 44 61 75 35 • contact@uncpie.org
Association reconnue d'utilité publique

© UNCPIE - Réalisation : Gzadam - Crédits photo : © Freepik - Fotolia