Les Possibles — No. 16 Printemps 2018

Le transfert de la compétence GEMAPI, une malfaçon législative de plus

mardi 11 octobre 2016, par des membres de la commision Eau

Le transfert de la compétence GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) fait partie de la réforme territoriale portée par les lois MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) de 2014 et NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) de 2015. Cette réforme territoriale, voulue par les gouvernements de droite et de gauche qui se sont succédé depuis près de dix ans, se propose de simplifier et rationaliser la décentralisation à la française. Cependant, les délais très courts d'application de la réforme et une prise en compte bâclée de l'histoire et des spécificités des territoires impactés font courir le risque que l'exercice des compétences par les collectivités locales et territoriales soit gravement perturbé pendant les quatre ou cinq années à venir.

Qu'est-ce que la compétence GEMAPI ?

La compétence GEMAPI comprend l'aménagement d'un bassin ou sous-bassin versant (milieux aquatiques), l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, plans d'eau, berges (milieux aquatiques mais aussi prévention des inondations), la défense contre les inondations et la mer (prévention des inondations), la protection et restauration des écosystèmes aquatiques (milieux aquatiques).

Le transfert de la compétence GEMAPI doit se faire au plus tard le 1er janvier 2018, de l'État, des départements et des communes vers les Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à FP), c'est-à-dire les intercommunalités de types métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes. En Île-de-France, le transfert de la compétence doit se faire vers la Métropole du Grand Paris, un EPCI à statut particulier et à fiscalité propre créé le 1 janvier 2016 et constitué de 131 communes dont Paris.

Le transfert de la compétence GEMAPI ne va chambouler ni la gestion des milieux aquatiques mise en place avec la transposition de la Directive-cadre sur l'eau en 2006 (Loi sur l'eau et les milieux aquatiques), ni la gestion du risque d'inondation mise en place avec la transposition de la Directive Inondations en 2010 (Loi Grenelle II). Mais il va y avoir une redistribution des compétences et des responsabilités entre les différents acteurs. Les effets en seront d'autant plus difficiles à prévoir que nous sommes déjà face à un monstre bureaucratique et technocratique d'une grande complexité.

La gestion du risque d'inondation avant le transfert de la compétence GEMAPI

En1856, Napoléon III, en visite à Arles suite à des graves inondations dues à la crue du Rhône, déclare : « Tout me fait espérer que la science parviendra à dompter la nature. Je tiens à ce qu'en France les fleuves, comme la révolution, rentrent dans leur lit, et qu'ils n'en puissent plus sortir. » Cette phrase explique comment et pourquoi l'État va se saisir de la gestion du risque d'inondation d'une manière très volontariste dans les 150 ans qui suivront. Comment ? Par la croyance en la toute-puissance de la science. Pourquoi ? Pour mieux exercer un contrôle politique sur les territoires.

La politique de gestion du risque d'inondation qui se met en place de 1858 à 2007 obéit largement à cette logique : en 1858, dispositif législatif d'actions de protection ; en 1935, plans de surfaces submersibles, ancêtres des Plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) ; en 1982, loi instaurant le système Catastrophe naturelle (CATNAT) ; en 1987, loi risque réformant la sécurité civile ; en 1995, loi instaurant le fonds Barnier et les PPRI ; en 2003, loi risque instaurant les Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) ; en 2004, loi instaurant les Plans communaux de sauvegarde (PCS).

Priorité est donnée à la construction d'infrastructures de protection (digues, barrages, bassins de rétention…). Les ingénieurs des grands corps de l'État (Ponts-et-chaussées, Eaux-et-forêts), relayés progressivement par des bureaux d'études privés, vont s'en donner à cœur joie et artificialiser de nombreux cours d'eau (par exemple, le Rhône est maintenant artificialisé sur 80 % de son parcours).

L'État a aussi mis en place le système CATNAT tel que nous le connaissons actuellement. Lorsque l'État décrète qu'une

inondation est une catastrophe naturelle, la solidarité nationale s'applique. Les sinistrés (individus, entreprises, collectivités locales) sont indemnisés en totalité ou en partie pour leurs dégâts des eaux.

L'indemnisation des sinistrés s'effectue à l'aide du fonds Barnier. Ce fonds est géré pour l'État par une société publique, la Caisse centrale de réassurance (CCR). Le fonds est alimenté essentiellement par les assureurs, ou plus exactement par les assurés. Les assureurs versent actuellement 12 % du montant des polices d'assurance et sont couverts en cas de catastrophe naturelle. Le fonds Barnier est utilisé aussi par l'État pour participer au financement des actions de prévention des inondations.

Jusqu'à 2007, les projets d'action de prévention des inondations sont élaborés par des bureaux d'études privés pour les acteurs locaux (collectivités locales ou territoriales, syndicats mixtes) puis soumis et discutés par les services de l'État et les acteurs locaux avant d'être labellisés par l'État (c'est-à-dire adoptés) dans le cadre d'un PAPI de première génération (PAPI 1). Selon les cas, on va trouver parmi les co-financeurs du projet l'État (budget général et surtout fonds Barnier), les collectivités locales et territoriales, voire l'UE (fonds FEDER). Enfin, lorsque l'action consiste à construire une infrastructure de protection, l'entretien de l'infrastructure est confié à l'État, à un département, à un syndicat mixte, à une commune ou à un riverain privé (agriculteur ou autre).

Loin de simplifier et de rationaliser, la transposition « à la française » de la directive Inondations a ajouté de la bureaucratie et de la technocratie dans la gestion du risque d'inondation qui en était déjà bien pourvue.

La directive établit un cadre permettant d'évaluer, de cartographier et de réduire les risques d'inondation en Europe. Elle introduit un nouveau paradigme venu des Pays-Bas et des États-Unis. Ce paradigme part du constat qu'il n'est ni possible ni souhaitable d'empêcher à tout prix les inondations, et qu'il faut donc privilégier adaptation et résilience. La directive fait deux préconisations. La première, d'ordre environnemental, met en avant la restauration des zones humides et des forêts alluviales, les coulées vertes et bleues dans les villes plutôt que la construction de digues, barrages, etc. La deuxième préconisation, d'ordre néolibéral, demande que soit effectuée une analyse coût-bénéfice avant toute action de prévention du risque d'inondation.

La transposition de la directive Inondations a été plus que laborieuse en France. En 2011, 122 territoires à risque d'inondation (TRI) ont été identifiés. Chaque TRI chevauchant totalement ou partiellement un ou plusieurs bassins versants.

La France a décidé de s'appuyer sur une Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) alors que la directive ne le réclamait pas. La première Stratégie nationale a été élaborée en 2014 par une Commission mixte inondation, composée de représentants de l'État, du Comité national de l'eau, des collectivités locales et territoriales et de la société civile. Cette commission a été chargée par ailleurs de labelliser les projets des PAPI de deuxième génération (PAPI 2) d'un montant supérieur à 3 millions d'euros.

La SNGRI chapeaute plusieurs plans de gestion du risque d'inondation (PGRI), un plan par district hydrographique. Par exemple, le PGRI Rhône-Méditerranée couvre 31 TRI. Le PGRI est donc le pendant du SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) qui est le plan de gestion des milieux aquatiques du district hydrographique. La Commission européenne a validé le premier PGRI pour la période 2016-2021. Chaque PGRI comprend une cartographie du risque d'inondation, une orientation stratégique et un plan d'actions à l'échelle du district hydrographique.

Enfin, au moins une Stratégie locale de gestion du risque d'inondation (SLGRI) doit être élaborée pour chaque TRI, en parallèle et en cohérence avec le PGRI. La Stratégie locale est donc le pendant du SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux) qui est le plan de gestion des milieux aquatiques d'un bassin ou sous-bassin versant. Chaque SLGRI comprend une cartographie des risques d'inondation selon des critères hydrauliques et socio-économiques, une orientation stratégique et un plan d'action à l'échelle d'une partie ou de la totalité du TRI. On retrouve, dans la cartographie, la carte du PPRI qui reste donc le seul document opposable au Plan local d'urbanisme et au Schéma de cohérence territoriale ; le plan d'action pour les SLGRI 2016-2021 est le PAPI 2.

Les PGRI et SLGRI sont discutés et proposés par les mêmes acteurs présents dans les Comités de bassin et les Commissions locales de l'eau.

Qu'est-ce qui va changer avec le transfert de la compétence GEMAPI ?

Comme avec le reste de la réforme territoriale, la loi sur la sécurité intérieure, la loi travail et la loi biodiversité, nous avons affaire, avec le transfert de la compétence GEMAPI, à une véritable malfaçon législative. Le texte de loi et les décrets qui l'accompagnent (décret digues du 12 mai 2015, décret EPTB-EPAGE du 20 août 2015…) sont particulièrement obscurs concernant les modalités de transfert de la compétence, ainsi que les responsabilités et les charges financières qui en découleront pour les EPCI à FP, comme l'ont dénoncé plusieurs parlementaires et l'Association des maires de France. Il y a aussi une confusion entre compétence (finalités) et missions (moyens).

La maîtrise d'ouvrage peut être prise en charge directement par les EPCI à FP mais elle peut aussi être déléguée à des syndicats mixtes, des Établissements publics territoriaux de bassins (EPTB) ou des Établissements publics d'aménagement des eaux (EPAGE). La loi encourage d'ailleurs le regroupement des EPCI à FP dans ces organismes afin d'exercer plus efficacement la compétence GEMAPI. Pour cela, les syndicats mixtes actuels (syndicats de rivières, syndicats gérant des digues…) devront

changer leurs statuts et la composition de leur comité syndical (les représentants des EPCI à FP remplaçant la plupart des conseillers généraux et régionaux), voire se transformer en EPTB et/ou EPAGE. Dans l'esprit de la GEMAPI, chaque EPTB est censé coordonner la maîtrise d'ouvrage d'un ou plusieurs EPAGE.

Le transfert de la compétence GEMAPI pose le problème du financement en plus du problème technique de la maîtrise d'ouvrage. Par exemple, les EPCI à FP vont devoir financer l'entretien et l'aménagement des systèmes d'endiguement qu'ils géreront à la place de l'État, des régions ou des départements. Pour cela, la loi leur offre la possibilité de créer un impôt local appelé aquataxe pour alimenter un budget annexe GEMAPI. Cette aquataxe est d'un montant maximum de 40 euros par habitant et par an. L'augmentation des impôts locaux étant une mesure très impopulaire, seules sept EPCI à FP ont pour l'instant créé une aquataxe.

La gestion des eaux pluviales et du ruissellement n'est pas considérée comme faisant partie de la compétence GEMAPI, alors qu'elle est une composante essentielle de la gestion du risque d'inondation. Comprenne qui pourra. Le ministère de l'Intérieur a répondu le 30 juin 2016 à une question sénatoriale que la gestion des eaux pluviales et du ruissellement relèverait de la compétence assainissement lors de son transfert aux EPCI à FP dans le cadre de la loi NOTRe. La gestion des eaux pluviales et du ruissellement était jusqu'alors financée sur le budget général des collectivités locales. Elle sera donc désormais financée sur le budget annexe de l'assainissement, lui-même alimenté par la facture d'eau des usagers. Une fois de plus, les usagers domestiques de l'eau vont devoir payer à la place des contribuables locaux. La part assainissement de la facture d'eau augmente déjà plus vite que la part eau potable, parions qu'elle augmentera encore plus avec la prise en charge des eaux pluviales, que les réseaux soient unitaires ou séparatifs. Avec pour résultat davantage d'injustice sociale.

Enfin, il y a tout lieu de penser que les conflits d'intérêt au sein des EPCI à FP entre gestion du risque d'inondation et urbanisation vont s'aggraver. Certaines actions des PAPI de troisième génération ne seront-elles pas des prétextes pour continuer à urbaniser dans des zones à risques ?

L'imbroglio de la gestion des digues

L'État a répertorié 9 150 km de digues. Ces digues sont souvent mal ou pas entretenues. L'État en gère 750 km, les collectivités locales/territoriales 3 700 km, les riverains privés 4 700 km. Et 3 600 km de digues n'ont ni propriétaire ni gestionnaire ; ces digues sont dites « orphelines ». Le coût de l'entretien et des réparations des digues est exorbitant ; il représente 70 % du budget annuel de la lutte contre les inondations.

Le décret digues introduit la notion de système d'endiguement (digues, remblais, dunes…). Les EPCI à FP sont libres de décider quels systèmes d'endiguement ils vont gérer. Le décret digues demande à chaque EPCI à FP de définir le système d'endiguement qu'il prend en charge, la zone de protection et le niveau de protection (par exemple, une crue centennale). L'EPCI à FP doit ensuite passer une convention de mise à disposition avec son propriétaire. Lorsque le propriétaire est l'État, cette convention s'accompagne d'une obligation de remise en état par celui-ci. *A priori*, seuls 3 000 à 4 000 km de digues trouveront un EPCI à FP disposé à en être le nouveau gestionnaire.

Avant de pouvoir effectuer des travaux sur un système d'endiguement, l'EPCI à FP doit au préalable réaliser une étude technique très complexe appelée étude de dangers. Or, l'arrêté sur les études de dangers version GEMAPI n'a pas encore été publié.

Que se passera-t-il en cas de rupture de digue ou de débordement pour un événement inférieur au niveau de protection ? L'indemnisation des dégâts des eaux dans la zone censée être protégée incombera-t-elle au fonds Barnier ou à l'EPCI à FP, gestionnaire du système d'endiguement ? En l'absence de réponse claire par le législateur, que vont faire les EPCI à FP ? Il est probable qu'ils ne prendront aucun risque et fixeront un faible niveau de protection, évitant ainsi que leur responsabilité soit engagée.

Quel avenir pour la GEMAPI ?

Dans un rapport d'information rendu public le 20 juillet 2016, le sénateur LR du Cher, Rémy Pointereau dresse un bilan mitigé de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques de décembre 2006 et dévoile 28 propositions pour apporter « plus de pragmatisme » dans la gestion de l'eau en France. Ce rapport, couplé au rapport sénatorial Tandonnet-Lauzach du 8 juin 2016, peut être considéré comme la feuille de route de la politique de l'eau qu'appliquera la droite si elle arrive au pouvoir en 2017.

La proposition 28 « Attribuer la compétence GEMAPI à l'État, aux régions ou aux agences de l'eau » reviendrait non seulement à détricoter le transfert de la compétence GEMAPI, mais aussi à faire un grand bond en arrière pour nous ramener avant la transposition de la directive cadre sur l'eau. Le rapport enfonce le clou en parlant même des « risques d'un excès de surtransposition de la directive cadre sur l'eau ».

Plus grave encore, le « plus de pragmatisme » serait d'abord un cadeau à la FNSEA, Vinci, Engie, EDF, Veolia and co, puisqu'il est proposé de simplifier et raccourcir les procédures de déclaration d'utilité publique et d'étude d'impact environnemental, d'abandonner la police de l'eau exercée actuellement par les agents de l'ONEMA, de placer l'hydroélectricité sous la tutelle de la direction de l'énergie et non plus de l'environnement, d'accorder plus de place aux acteurs industriels et agricoles dans les instances de gestion des milieux aquatiques, les associations environnementales étant considérées comme sur-représentées dans ces instances… Les enquêtes publiques, déclarations d'utilité publique et études d'impact

environnemental étaient déjà largement biaisées. Elles deviendraient alors une pure formalité au bénéfice des bétonneurs et pollueurs.

Ce rapport laisse aussi apparaître un soutien sans faille au type d'agriculture que promeut la FNSEA et qui met une pression insoutenable sur les milieux aquatiques :

- développement tous azimuts de l'irrigation en réutilisant les captages d'eau abandonnés, en favorisant les retenues collinaires, en facilitant la création de réserves en eau, en pratiquant la recharge artificielle des nappes phréatiques dont Suez Environnement se dit le spécialiste ;

- ralentissement de la lutte contre la pollution par les nitrates et les pesticides en multipliant les cas d'exemption motivés par des coûts disproportionnés ou la faisabilité technique ;

- aides publiques aux agriculteurs pollueurs, promus au rang d'acteurs environnementaux.

Lors d'un récent colloque, Patrick Ollier, député-maire LR de Rueil-Malmaison et président de la Métropole du Grand Paris (MGP), reconnaissait que la MGP n'avait pas les moyens techniques et financiers d'exercer correctement la compétence GEMAPI. Il annonçait dans la foulée l'adhésion de la MGP à l'EPTB Seine-Grands Lacs et appelait de ses vœux la transformation des syndicats mixtes d'Île-de-France en EPAGE, qui seraient alors coordonnés par Seine-Grands Lacs.

Le bilan de la GEMAPI depuis la première loi sur l'eau de 1964 n'est pas brillant. L'état qualitatif et quantitatif des milieux aquatiques s'est dégradé du fait des pollutions agricoles et industrielles, de la surconsommation et du gaspillage de l'eau. Le risque d'inondations s'est aggravé du fait d'une urbanisation irresponsable et menace désormais un Français sur quatre et un emploi sur trois.

Le transfert de la compétence GEMAPI n'apportera aucune amélioration. Les EPCI à FP et les EPTB-EPAGE n'auront en réalité ni la volonté, ni les moyens d'intervenir sur les politiques publiques d'aménagement du territoire et d'exploitation des écosystèmes, qui sont à l'origine des problèmes qui affectent la GEMAPI et qu'accentue le changement climatique avec l'intensification des phénomènes météos extrêmes. Le curatif inopérant et la résilience continueront à être privilégiés pour le plus grand bénéfice des entreprises privées d'ingénierie écologique.

Pour en savoir plus :

- **Remparts ou menaces ? Trajectoires politiques de l'endiguement en France, aux Pays Bas et aux États-Unis**
- **Le chêne ou le roseau : quelles stratégies de gestion du risque d'inondation en France ?**
- **Inondations : les somnambules**
- **Intercommunalité : Le casse-tête de la gestion des digues**
- **Présentation de la GEMAPI par le CEPRI**
- **Ingénierie écologique appliquée aux milieux aquatiques. Pourquoi ? Comment ?**
- **Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement**