

La GEMAPI, un axe clé de la prévention des risques naturels au coeur des territoires

EN RÉSUMÉ :

La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) est une compétence attribuée aux intercommunalités depuis 2018 par le législateur. Assortie de la possibilité d'instaurer une taxe, elle ouvre de nouveaux champs d'action sur le territoire aux intercommunalités (1). Mais ces dernières doivent intervenir dans un écosystème touffu à la gouvernance complexe marqué par le désengagement de l'Etat (2).

Pourquoi est-ce important : quels sont les enjeux territoriaux du sujet ?

La gestion des cours d'eau est d'une importance majeure au regard des questions environnementales : effondrement de la biodiversité – faune et flore – augmentation de l'aléa inondation, voire les perturbations dans le cycle de l'eau. Si la sécheresse risque de devenir chronique, affaiblissant les étiages des cours d'eau, elle pourrait s'accompagner d'une hausse des intempéries catastrophiques conduisant à des inondations brutales comme en Vésubie, à Valence ou récemment dans tout l'ouest de la France. Le ruissellement aggrave la perte de terres fertiles et est aggravé par l'imperméabilisation des sols, la suppression des haies et la perte de matière organique des terres agricoles. Face aux risques croissants, une meilleure coordination des acteurs et une action locale plus concrète devient indispensable pour rendre les territoires résilients.

La Gemapi, une compétence restreinte mais

ouvrant un vaste champ d'actions

A. La loi attribue la compétence aux intercommunalités

Ce sont les lois MAPTAM et NOTRE qui ont acté la création et le transfert de la compétence obligatoire GEMAPI aux intercommunalités à partir du 1er janvier 2018. Elle est plus précisément définie dans l'article L.211-7 du code de l'environnement à travers 4 volets :

- (1°) L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- (2°) 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°) La défense contre les inondations et contre la mer ;
- (8°) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Par ailleurs, il est désormais **possible d'instaurer une taxe complémentaire à la taxe foncière, la taxe Gemapi**. Son montant est au maximum de 40€ par habitant réglée par le propriétaire. Cette taxe doit être affectée exclusivement aux actions de la compétence (entretien des ouvrages affectés à la compétence, prévention des inondations, restauration et entretien des milieux aquatiques...).

Le titulaire de la compétence Gemapi est communément appelé *gemapien*.

B. Les nouvelles responsabilités induites par cette compétence

La Gemapi est constituée autour de deux pôles complémentaires

⇒La Gestion des Milieux aquatiques (**GEMA**) est centrée autour de la restauration des milieux aquatiques tant en termes biologique, qualitatif que quantitatif. Des objectifs ont été définis au niveau européen par la Directive Cadre sur l'Eau. Le *gemapien* est coresponsable avec l'État de l'atteinte des résultats et pourra être redevable en cas d'amende pour non atteinte des objectifs. A cette fin sont engagés des études et travaux pour reméandrer et diversifier les rivières ainsi que pour supprimer les barrages seuils et digues inutiles. Sur les ouvrages indispensables, des aménagements sont possibles. La plupart des rivières étant sur des propriétés

privées, il est nécessaire de mettre en oeuvre une déclaration d'intérêt général sous couvert de la préfecture pour permettre d'engager des fonds publics quand des travaux d'intérêt général sont souhaitables. La Gema vise à améliorer la qualité de l'eau, ce qui la rend complémentaire avec la compétence Assainissement et Eau Potable (AEP) notamment pour la réduction des intrants et du ruissellement, mais aussi le contrôle des rejets.

⇒ La Prévention des inondations, concerne la gestion d'ouvrages contre les inondations et les submersions marines de tout type (débordement, remontée de nappes, ruissellement) comme des digues, bassins... mais aussi les actions préventives d'aménagement du bassin versant et de communication/études... L'outil de contractualisation pour accéder aux financements de l'Etat est le Programme d'Actions pour la Prévention des Inondations (**PAPI**). Ce document peut regrouper plusieurs *gemapiens*, voire des collectivités non-gemapiennes ayant intérêt à agir. Ce document est également validé par la préfecture mais ne donne pas de pouvoir particulier.

Toute action qui ne se rattache pas à l'un de ces deux pôles n'appartient pas à la Gemapi, même si cela concerne un cours d'eau. Par exemple, l'aménagement touristique d'une berge ne relève pas de droit de la Gemapi, à moins que cet aménagement ne permette également de prévenir les inondations ou d'améliorer les milieux aquatiques.

Quelques précisions complémentaires :

- La Gemapi ne concerne pas uniquement les cours d'eau mais également le littoral. En cela, elle s'intéresse au recul du trait de côte, aux submersions marines et aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer pour l'intérieur des terres.
- La compétence Gestion des Eaux Pluviales Urbaines (**GEPU**) ne fait pas partie de la Gemapi, en particulier pour les inondations par submersion ou remontée de nappes. Le ruissellement est par contre au croisement entre les deux compétences.
- **Les propriétaires des terrains bordant les cours d'eau en restent propriétaires et sont donc toujours soumis à leurs obligations notamment d'entretien**, de sorte qu'ils peuvent être tenus responsables de tout dégât commis du fait de leur inaction.
- La taxe Gemapi ne prévoit pas de solidarité amont / aval, de sorte que les collectivités les plus exposées ne sont pas forcément les plus peuplées. Le

recours à des syndicats de rivières (parfois labellisés EPTB ou EPAGE à l'échelle d'un bassin hydrographique) permet de pallier partiellement cet inconvénient.

C. Les principales actions du *gémapien*

La volonté affichée par la création de la Gemapi est de casser les silos et de mettre en avant les solutions fondées sur la restauration de la nature pour limiter les inondations.

Le *gémapien* peut mener de nombreuses actions dans et en dehors de la GEMAPI parmi lesquelles :

- Les travaux de réaménagement des cours d'eau (reméandrage, suppression des seuils, reprofilage, consolidation des berges), la restauration des zones humides ou l'aménagement de zones d'expansion des crues pour améliorer à la fois les milieux aquatiques et le risque inondation ;
- Des études de connaissance et des diagnostics de territoire et des programmes d'action: restauration de la nature, protection des biens et des personnes, pollutions, études quantitatives.... ;
- La création et la gestion d'ouvrages hydrauliques, en particulier les systèmes d'endiguement ;
- Le portage d'une animation à destination des acteurs du territoire pour mieux gérer la biodiversité, les risques et aussi la quantité et la qualité de l'eau, (agriculture, urbanisme, industrie...), voir l'organisation de commission locale de l'eau ou de plan territoriaux de gestion de l'eau ;
- Le développement d'une culture de l'eau et des risques auprès de la population, de manière à diffuser des gestes de prévention, de protection et prendre conscience des enjeux associés dans sa vie quotidienne ;
- Le soutien aux collectivités pour leur politique en lien avec l'eau : approvisionnement et qualité des eaux, maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, lutte contre l'érosion et gestion des eaux pluviales, Plans de Continuité d'Activité (**PCA**), et Plans Communaux de Sauvegarde (**PCS**), réduction de la vulnérabilité avec des diagnostics personnalisés avec accompagnement pour les travaux d'adaptation ;
- Le *gémapien* est habilité par la préfecture à mettre en oeuvre une procédure de travaux d'office en cas de danger public, aux frais des propriétaires concernés. Cette procédure est une faculté du *gémapien*, et non une obligation, et doit intervenir après une mise en demeure du maire. Si un tiers

subit des dommages en raison de la négligence d'un propriétaire dans l'accomplissement de ses obligations, c'est la responsabilité civile de ce dernier qui sera recherchée tant que le contour des actions du *gemapien* aura bien été défini par les assemblées délibérantes.

Des relations partenariales rendues complexes par les nombreux acteurs aux compétences entremêlées

A. Des établissements publics spécialisés

Le législateur prévoit la possibilité de déléguer ou transférer un ou plusieurs éléments de la compétence à différents syndicats mixtes, qui permettent de s'affranchir des limites administratives pour agir de manière plus pertinente

- Les syndicats de bassin versant / rivière, historiquement rattachés à un ou plusieurs cours d'eau avec une existence parfois assez ancienne.

Ceux ci peuvent être labellisés et devenir

- établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) qui se différencient par un rôle de coordination entre les Epci, les syndicats de rivière et les EPAGE sur une échelle généralement plus grande. Ils peuvent même inclure des départements ou régions non concernées directement par la gestion des cours d'eau.
- établissements public d'administration et de gestion des eaux (EPAGE), s'ils exercent des actions opérationnelles sur la prévention des inondations ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux sur un périmètre hydrographique cohérent

B. Les acteurs clés

- Les 6 **Agences de l'Eau** sont dotées d'un comité de bassin multi acteur qui élabore des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux

(**SDAGE**). Ceux-ci ont une valeur prescriptive sur l'aménagement du territoire et fixent aussi des objectifs de qualité d'eau et de quantité disponible.

- Ils peuvent se décliner à l'échelle de sous bassins versants en Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) pour tenir compte des spécificités territoriales.
- Les agences de l'eau élaborent des **contrats de territoire** avec les acteurs de l'eau dont les *gemapiens* pour territorialiser ces objectifs et faciliter le montage de dossier, l'obtention de subventions, notamment pour la partie Gema, et aussi pour les zones d'expansion de crue qui ont également un rôle en matière d'inondation.
- **Les conseils départementaux** et régionaux ont une compétence résiduelle en matière de Gemapi depuis la loi Notre, soit par convention avec le *Gemapien*, soit sur leur propriété foncière. Au titre de l'article L1110-10 du CGCT, ils sont autorisés à contribuer au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune ou un groupement de communes. En outre, du fait de leur compétence partagée (tourisme, aménagement du territoire...), ils interviennent encore sur le sujet.
- Les Directions Départementales des Territoires (**DDT**) sont chargées de l'application des lois sous le couvert du préfet: elles instruisent les dossiers de déclaration et d'autorisation (rivière, urbanisme...), d'enquête publique, et par ailleurs définissent des zonages dont par exemple la cartographie distinguant les cours d'eau pouvant relever d'actions du gemapien des fossés.
 - C'est également elles qui élaborent les Plans de Prévention du Risque Inondation (**PPRI**), avec un fort pouvoir prescripteur sur l'aménagement du territoire.
 - Elles gèrent l'attribution du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (**FPRNM** dit **Fonds Barnier**) qui subventionne la majorité des actions de prévention des inondations inscrites dans les PAPI.
- L'établissement Voie Navigable de France (**VNF**) joue un rôle majeur dans la compétence sur les cours d'eau navigables, en ce qu'il gère directement ces rivières jusqu'à la limite de leurs berges avant débordement.
- Une multitude d'autres acteurs sont en interconnexion avec le sujet : les gestionnaires de sites (Natura 2000, Réserves Naturelles ou d'Espaces Naturels Sensibles, etc), des organismes parapublics ou associatifs (ONF, CEREMA, CEPRI, etc).

C. Un pilotage à articuler avec de multiples acteurs

A ces nombreux acteurs institutionnels s'ajoutent d'autres acteurs, comme les citoyens/usagers, les propriétaires de terrains jouxtant des cours d'eau, les associations de protection de l'environnement, les professionnels consommateurs d'eau (agriculteurs, industriels, etc.). Ces acteurs peuvent être porteurs de revendications ou chercher des informations.

Sans avoir la compétence GEMAPI, les communes peuvent également participer, soit parce qu'elles possèdent des terrains en bord de cours d'eau, soit en tant que gestionnaire de l'urbanisme, soit au titre de leurs pouvoirs de police générale, pour prévenir « les inondations et les ruptures de digues » ou encore pour agir sur la protection de l'environnement dans le cadre de politiques volontaristes dédiées.

Les services publics locaux gestionnaires de réseaux sont également à impliquer, puisqu'en cas d'inondation, la continuité de leur activité (ou la reprise rapide) sera essentielle. Le *gemapien* peut jouer alors un rôle d'animateur pour qu'ils se préparent à ce risque et se coordonnent entre eux pour limiter les effets indirects des inondations.

Exemples concrets

Chaque item de la GEMAPI ouvre une grande possibilité d'intervention que nous allons illustrer par quelques exemples

- 1°) L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

Afin de ralentir l'eau et favoriser son infiltration dans les sols et aussi lutter contre l'érosion, le *gemapien* peut mettre en place une politique d'intervention sur le bassin versant en dehors de la rivière en restaurant des haies vivantes ou sèches, en aménageant des ralentisseurs dans les fossés ou encore en réimplantant des prairies en zone inondable. Ainsi [l'entente oise aisne](#) réalise des aménagements sur-mesure notamment en zone agricole pour les territoires : fascines, gabions, noues, haies sur billon, bassins d'infiltration, ... pour limiter le risque d'inondation et préserver l'environnement. La réussite du projet réside dans la recherche de solutions efficaces pour réduire les écoulements et adaptées aux usagers (exploitants agricoles et riverains).

- (2°) 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 ;

À des fins de protection des biens et des personnes contre les crues, le *gemapien* peut [entretenir, restaurer ou créer des ouvrages de protection en berge](#), de canaux de dérivation ou de digue en travers de cours d'eau. Ces ouvrages créant un risque potentiel de rupture, de sorte qu'une surveillance régulière doit être effectuée. Ces ouvrages peuvent parfois être liés au stockage d'eau potable et dans de plus rares cas, des ouvrages de navigation sont gérés par des collectivités. L'[EPTB Loire](#) assure par délégation pour les EPCI la gestion des digues de protection contre les inondations, en mettant à leur service ses capacités d'ingénierie pour assurer les visites et études réglementaires, les programmes de travaux de mise à niveau ou de neutralisation des systèmes d'endiguement. Par ailleurs, il assure la gestion en direct de deux barrages de régulation de crue sur le bassin de la Loire et tout un panel d'actions de conseil et d'accompagnement des collectivités pour anticiper et mitiger les risques.

- (5°) La défense contre les inondations et contre la mer ;

Avec la montée des mers et le changement climatique, le recul du trait de côte et les submersions marines deviennent de plus en plus régulières et vont en s'aggravant. Face à cette situation, une stratégie de retrait à plus ou moins long terme accompagnée d'aménagements intermédiaires doit être mise en place par les collectivités concernées. Dans ce cadre, le [Syndicat Mixte des Bassins Versants Saône Vienne et Scie](#), gestionnaire de la Saône (Normandie), plutôt que de multiplier les aménagements pour se protéger des inondations à répétition et des inéluctables submersions marines, a fait le choix de redonner à l'estuaire son caractère inondable en reconnectant le fleuve à la mer et relocalisant les activités à risque comme le camping. Un projet inédit qui pourrait bien servir de [modèle](#) pour d'autres territoires côtiers confrontés aux défis du changement climatique.

- (8°) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Les syndicats de rivière et EPCI *gemapiens* peuvent restaurer les milieux aquatiques et humides de plusieurs manières en reméandrant les rivières pour ralentir l'eau, en supprimant des digues et protections inutiles pour redonner de l'espace aux inondations, en restaurant la continuité écologique et sédimentaire des rivières, en diversifiant les habitats des cours d'eau, en installant des clôtures

en bord de rivière, en ré humidifiant des zones humides par suppression de drains ou en favorisant le débordement de la rivière par des techniques inspirées de la nature... Toutes ces actions se font sur terrain privé, ce qui peut nécessiter des acquisitions ou des conventionnements. *sont très enrichissants. On apprend de ses erreurs, et on s'enrichit de nouvelles bonnes pratiques. Quand celles-ci sont pertinentes, on les duplique !*

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes!

- Chaine Youtube EAU TV des ELUS et des RIVIERES : <https://www.youtube.com/@EAU-TV>
- Le réseau des acteurs de la gestion globale des milieux aquatiques <https://reseauxrivers.org/>
- Le Centre de ressources Cours d'eau <https://professionnels.ofb.fr/fr/node/138>
- Le CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION <https://cepri.net/>
- **L'Association** française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques : <https://afpcnt.org/>
- L'institut des risques majeurs <https://www.irma-grenoble.com/>
- [Questions-réponses sur la compétence GEMAPI](#)

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.