La nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gémapi) : remise en cause de la gouvernance de bassin ou levier pour une politique de gestion des risques d'inondation efficace ?

Mathieu Morel

▶ **To cite this version:**

Mathieu Morel. La nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gémapi) : remise en cause de la gouvernance de bassin ou levier pour une politique de gestion des risques d'inondation efficace ? : Analyse de l'impact de la structuration d'une nouvelle compétence en matière d'inondation sur la mise en oeuvre d'une directive européenne. 2017. hal-01883727

HAL Id: hal-01883727
https://enpc.hal.science/hal-01883727

Submitted on 28 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gémapi) : remise en cause de la gouvernance de bassin ou levier pour une politique de gestion des risques d'inondation efficace ?

Analyse de l'impact de la structuration d'une nouvelle compétence en matière d'inondation sur la mise en œuvre d'une directive européenne

Mémoire de thèse professionnelle pour le mastère spécialisé politiques et actions publiques pour le développement durable (PAPDD), année universitaire 2014-2015.
Pour le compte du service des risques naturels et hydrauliques (SRNH) de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) au ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)

Mathieu MOREL

Encadré par Monsieur Alexandre BRUN, maître de conférences à l'université Paul-Valéry Montpellier 3

La mise en œuvre de la directive inondations a été l'occasion, en France, de l'affirmation d'une politique nationale de gestion des risques d'inondations spécifique et intégrée. L'entrée en vigueur au 1er janvier 2018 d'une compétence obligatoire de prévention des inondations, la Gémapi, est le dernier volet de cette structuration. Face aux profondes modifications du paysage administratif français liées aux dernières lois de décentralisation, la structuration de la gouvernance des inondations est un défi majeur en 2017. En effet les multiples fusions de collectivités et de services de l'État, associées à l'absence d'articulation explicite de la nouvelle compétence avec les outils réglementaires de gestion des risques d'inondation soulèvent de nombreuses questions de la part des acteurs locaux, au sein des collectivités comme des services de l'État. Si la mise en œuvre de la Gémapi remet en cause des outils et des structures existantes sur certains territoires, elle constitue également une opportunité de structurer la gouvernance des inondations sur tout le territoire français.

Les dernières inondations de juin 2016 ont coûté plus de 1,4 milliard d'euros. Si peu d'ouvrages hydrauliques ont été affectés, les ruptures des digues du Rhône en 2003 et des digues littorales lors de la tempête Xynthia en 2010 restent dans les mémoires. La nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gémapi) confie au 1er janvier 2018 aux intercommunalités la gestion des ouvrages hydrauliques sur leur territoire. Cette mission intervient un an après la date limite d'approbation des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) et de l'application des nouveaux schémas de coopération intercommunale (SDCI).

À la rencontre des acteurs de terrain

Le travail de recherche mené pour analyser l'impact de la Gémapi sur la mise en œuvre de la directive inondations (DI) s'appuie sur la conduite de 49 entretiens menés avec 66 personnes. Ces entretiens ont été conduits avec des acteurs nationaux de la Gémapi et de la DI ainsi que des acteurs locaux de **cinq terrains d'étude complexes** : les périmètres des SLGRI des TRI de Caen, Douai, Lyon, Albertville et Béziers. En amont de la conduite des entretiens un travail bibliographique a permis d'analyser le contexte de l'émergence d'une politique de gestion des risques d'inondation et de la Gémapi.

Une grande diversité d'acteurs rencontrés

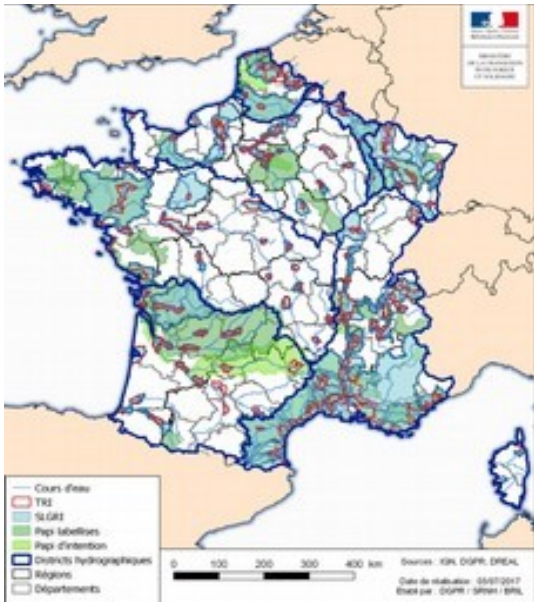
Services de l'État et établissements publics : directions d'administration centrale, Dréal, DDT(M), agence de l'eau, Céréma, Irstéa, VNF, Conservatoire du littoral.

Collectivité : communautés d'agglomération, métropole, départements, région, syndicats mixtes (EPTB, Scot, PNR), élus.

Chercheurs et associations : laboratoire Géophen, Cépri

Le retour des limites administratives face à la gestion par bassin de la gestion des inondations

Le choix de l'échelle intercommunale pour porter cette compétence répond à la volonté d'identifier des gestionnaires pour tous les ouvrages hydrauliques, y compris les digues mal connues. L'attribution au bloc communal de la compétence Gémapi focalisent la mise en œuvre de cette compétence sur les limites administratives.



Cartographie des périmètres des SLGRI, des TRI et des Papi en France métropolitaine

Elle s'accompagne de la remise en cause des structures de bassin existantes. En effet le sujet sensible de la gestion des digues, au cœur de la compétence Gémapi, focalise l'attention. Les intercommunalités et les élus, rencontrés sur les cinq territoires, souhaitent conserver cette compétence et peuvent, pour certains, s'appuyer sur l'agence départementale mise en place par leur conseil départemental et offrant des prestations en matière de Gémapi.

La fusion de nombreuses intercommunalités au 1er janvier 2017 et la prise de nouvelles compétences est également un facteur permettant d'expliquer le retard pris dans la structuration de la gouvernance des inondations. Les collectivités rencontrées considèrent que la Gémapi n'est pas prioritaire au regard d'autres compétences récemment acquises comme la voirie ou les déchets.

Un enjeu majeur de la mise en œuvre de cette compétence est donc la question de la gouvernance à une échelle géographique par l'intermédiaire d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou d'établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (Épage).

Les prochains mois vont permettre d'acter l'organisation des collectivités compétentes pour exercer cette compétence, notamment le transfert ou la délégation de tout ou partie de la Gémapi à l'EPTB et, ou l'Épage du bassin ou sous-bassin versant.

Une grande complexité administrative des outils et des échelles

La multiplication des outils de gestion des risques d'inondation depuis la transposition de la directive inondations est critiquée aussi bien par les collectivités que les services de l'État. En effet, la mise en

œuvre de la stratégie nationale (SNGRI) se fait au travers de plans de gestion (PGRI) déclinés sous forme de stratégie locale (SLGRI) pour chaque territoire prioritaire (TRI) sélectionné sur la base d'une évaluation préliminaire (EPRI).

Ces nouveaux outils se sont ajoutés aux outils traditionnels que sont les plans de prévention (PPRI) et les programmes d'actions (Papi). Cette création de nouveaux dispositifs se traduit par une multiplication des échelles de gestion. Selon les outils, ces échelles peuvent être administratives : nationale, régionale, départementale, intercommunale et communale, ou géographiques : district, bassin versant, sous-bassin, cellule hydrosédimentaire.

La flexibilité des échelles, des acteurs et des responsabilités voulue dans le cadre de la directive se heurte aujourd'hui à la création d'une compétence obligatoire dévolue à un échelon jusqu'alors très peu présent dans les dispositifs. Sur certains territoires, la mise en œuvre de la Gémapi a ralenti, le temps de sa structuration la progression de certains outils.

Une rédaction imprécise et une communication qui reste à structurer

L'interprétation évolutive des textes supports de la compétence Gémapi témoigne de l'utilisation de textes anciens sans précision quant à leur interprétation. Ces textes ne prévoient pas par exemple d'articulation explicite entre cette nouvelle compétence et les outils de gestion des risques d'inondation que sont les SLGRI et les Papi.

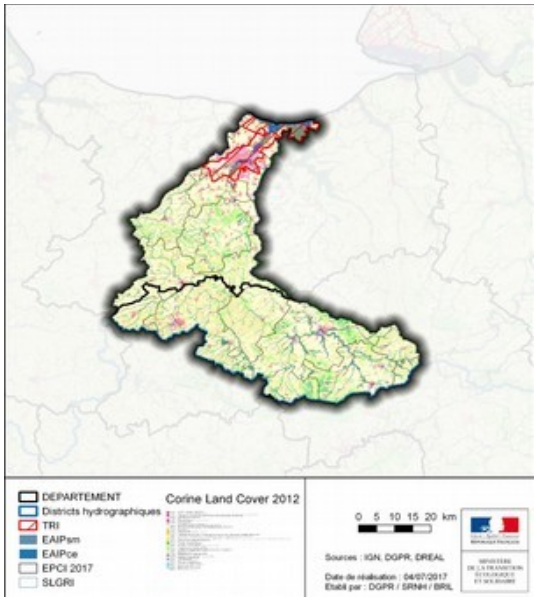
Depuis l'introduction de la Gémapi dans la loi en 2014, l'interprétation du périmètre couvert par cette nouvelle compétence a évolué sur différents aspects. La gestion de l'eau et des inondations sont souvent gérés par des services différents depuis l'administration centrale du ministère de l'Environnement jusqu'aux services départementaux. L'interprétation des textes, par exemple sur la sécabilité thématique ou géographique de la Gémapi reste à préciser. Qu'il s'agisse de la sécabilité thématique entre item de l'article L.211-7 du code de l'environnement, ou géographique entre bassins voire entre littoral et fluvial. Les positions peuvent varier d'un acteur à l'autre, voire au sein d'une même structure d'une personne à l'autre.

Ces incohérences, notamment dans les discours des établissements publics et des services de l'État, constituent une difficulté supplémentaire pour les acteurs. Les mauvaises relations et les problèmes de communication identifiés, notamment entre les services régionaux et départementaux, participent à la défiance des collectivités face aux services de l'État, à la compétence Gémapi et à l'outil qu'est la SLGRI. La mise en place d'instance de concertation sur certains territoires permet d'établir des relations de confiance entre tous les acteurs.

Une occasion unique de rationaliser la gouvernance des inondations

La fusion de deux intercommunalités sur trois au 1er janvier 2017 a fortement déstabilisé cet échelon administratif. Ils se sont vus confier de nouvelles compétences sur des périmètres élargis. À ces compétences s'ajoute au 1er janvier 2018 la Gémapi. Ces évolutions ont fragilisé beaucoup d'intercommunalités, peu disposées à prendre en charge une nouvelle compétence.

L'échelon intercommunal était peu présent jusqu'à présent dans la gestion des inondations. Cette nouvelle compétence impose donc une reconfiguration



Cartographie des limites administratives et géographique sur le périmètre de la SLGRI des TRI de Caen et de Dives-Ouistreham

de la plupart des structures de bassin souvent composées de communes et de départements.

Néanmoins l'augmentation de la taille des intercommunalités permet leur montée en compétence et la rationalisation des nombreux syndicats contraints de fusionner ou d'atteindre une taille critique pour survivre.

La fin de la compétence générale des départements remet également en cause leur implication sur les champs de cette compétence mais permet aux intercommunalités de s'affirmer comme les piliers de la gestion de l'eau et des inondations.

La Gémapi entraîne donc un grand mouvement de réflexion sur la rationalisation des structures et de la gouvernance en matière d'inondation. Elle devrait permettre d'assurer la présence d'une gouvernance sur l'ensemble des cours d'eau et des ouvrages hydrauliques du territoire français.

Conclusion

L'émergence d'une politique publique de gestion des risques d'inondation en France est récente et reste à consolider. L'adoption de la SNGRI en octobre 2014 puis par la création d'une compétence obligatoire de prévention des inondations, la Gémapi, doivent permettre d'affirmer durablement cette politique.

La multiplication des outils, des échelles et des acteurs de la gestion des inondations permet une mobilisation sur tous les territoires en matière de gestion des inondations. Néanmoins la complexité inhérente à cette évoluation constitue une difficulté majeure dans la mise en œuvre de la réglementation.

La nouvelle compétence Gémapi ne doit pas focaliser les acteurs sur les limites administratives et la seule gestion des ouvrages hydrauliques. Elle doit au contraire être l'occasion d'une réflexion globale sur la rationalisation des structures et la définition d'une stratégie en matière d'inondation par chaque territoire. Ce travail doit permettre d'identifier la meilleure échelle de mise en œuvre et la gouvernance la plus adaptée pour mener à bien cette stratégie.

La communication entre les parties prenantes, leur formation technique et administrative est l'une des clés de la réussite de cette entreprise. Une simplification des outils de gestion semble également nécessaire, de même qu'une stabilisation de la réglementation et des structures administratives. L'accompagnement des collectivités par les services de l'État est une des clés de la réussite des dernières réformes en matière d'eau et d'inondation. Cet appui devra être adapté à chaque territoire et garanti sur un temps long.

Bibliographie

CEPRI (2017), Les ouvrages de protection contre les inondations - S'organiser pour exercer la compétence Gémapi et répondre aux exigences de la réglementation issue du décret du 12 mai 2015, coll. Les guides du Cépri, Les collectivités en Europe pour la prévention du risque d'inondation, France, 100p.

GRAINDORGE Joël (2016), « Mettre en œuvre la Gemapi : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. », coll. Dossier d'experts, Editions Territorial, France, 136p.

GUERRIN Joana (2014), Une inondation négociée ? Politisation d'un risque naturel sur le Rhône, thèse de doctorat, Université de Montpellier 1, France, 557 p.

MESCHINET DE RICHEMOND Nancy, REGHEZZA-ZITT Magali (2010), La gestion du risque en France : contre ou avec le territoire ?, in Annales de géographie 2010/3, vol. n° 673, France,

PELTIER Anne (2005). La gestion des risques naturels dans les montagnes d'Europe occidentale. Étude comparative du Valais (Suisse), de la Vallée d'Aoste (Italie) et des Hautes-Pyrénées (France), Thèse de doctorat, Université Toulouse le Mirail, France, 742p.

VINET Freddy (2010), Le risque inondation, diagnostic et gestion, coll. Sciences du risque et du danger, Lavoisier, France, 318p.