

## ■ Les missions relevant de la compétence GEMAPI

### 1. Contenu des missions

---

L'article L. 211-7 du code de l'environnement précise que les EPCI peuvent entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations dans quatre séries de domaines caractérisant la compétence GEMAPI.

REMARQUE : les missions concernent tant des études de faisabilité en vue de travaux que l'exécution des travaux eux-mêmes, des actions d'information ou de communication, la construction de digues ou d'aménagements hydrauliques ainsi que la gestion de ces ouvrages.

La compétence GEMAPI englobe les quatre missions suivantes (C. envir., art. L. 211-7, I, 1°, 2°, 5° et 8° et I *bis*) :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 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 ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

→ Sur le détail de ces missions, voir schéma page 153 et Partie 5, page 261.

---

**GEMA et PI** : en cas de découpage des compétences entre GEMA et PI, l'exercice de ces compétences peut se heurter à des difficultés sérieuses pour des actions qui relèvent à la fois de la GEMA et de la PI : par exemple, l'aménagement d'un bassin hydrographique (1°) peut se traduire par des actions de prévention des inondations ; la restauration d'une zone humide alluviale ou littorale (8°) peut déboucher sur une meilleure défense contre les inondations ou les submersions (5°) ; l'entretien d'un cours d'eau (2°) par réaménagement des berges et du profil du cours d'eau peut freiner les inondations (5°), etc.

---

Les quatre missions de la GEMAPI

**Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydraulique**

# aménagements visant à préserver, réguler ou restaurer les caractères hydrologiques ou géomorphologiques des cours d'eau

- définition et gestion d'aménagements hydrauliques (rétention, ralentissement et ressuyages des crues ; barrages de protection ; casiers de stockage des crues, etc.) ;
- création ou restauration des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement (le cas échéant avec mise en place de servitudes) ;
- création ou restauration de zones de mobilité d'un cours d'eau (le cas échéant avec mise en place de servitudes).



**Défense contre les inondations et contre la mer**

# création, gestion, régularisation d'ouvrages de protection contre les inondations et la mer

- définition et gestion des systèmes d'endiguement ;
- mise à disposition des digues construites avant le 28 janvier 2014 ;
- mise à disposition d'ouvrages et d'infrastructures appartenant à des personnes morales de droit public, pouvant contribuer à la prévention des inondations ;
- mise en place de servitudes sur des terrains d'assiette d'ouvrages de prévention des inondations ou d'ouvrages ou infrastructures contribuant à la prévention des inondations ;
- opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la défense contre la mer.



Légende :  
# Objectif  
• Actions

**Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac, plan d'eau, y compris leurs accès**

- entretien régulier du cours d'eau ayant pour objet de le maintenir dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique ;
- entretien d'un plan d'eau ayant pour objet de contribuer au bon état / potentiel des eaux et réalisation de vidanges régulières, entretien des ouvrages hydrauliques du plan d'eau ou faucardage de la végétation ;
- réalisation de travaux hydrauliques d'aménagement et de rectification du lit d'un torrent de montagne.



**Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines**

# rattrapage d'entretien de cours d'eau ;  
# restauration hydromorphologique des cours d'eau et des plans d'eau

- protection des zones humides et restauration de zones humides dégradées ;
- restauration de la continuité écologique, de transport sédimentaire, de bras morts, restauration morphologique ou renaturation de cours d'eau ;
- gestion et entretien de zones humides (mise en œuvre d'un programme d'action sur une ZHIEP ou définition de servitudes sur une ZHSGE).



Sources : C. envir., art. L. 211-7, Note 7 nov. 2016

A *contrario* ne relèvent pas de la GEMAPI, les actions listées par l'article L. 211-7 et résumées dans le tableau ci-dessous, sauf si la finalité de ces actions est « gémapienne ».

### Les typologies d'actions hors GEMAPI (1)

Missions	Illustrations
3° Approvisionnement en eau	Distribution en eau potable Approvisionnement en eau
4° Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou lutte contre l'érosion des sols	Gestion des eaux pluviales urbaines
6° Lutte contre la pollution	Lutte contre les pollutions diffuses, ponctuelles ou accidentelles Régime de prévention et réparation des dommages à l'environnement
7° Protection et conservation des eaux superficielles et souterraines	Actions en faveur des « zones de protection de la ressource » actuelles ou futures
9° Aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile	Gestion des points d'eau dans la défense extérieure contre l'incendie Action de sécurité civile
10° Exploitation, entretien et aménagement d'ouvrages hydrauliques existants	Gestion des ouvrages de gestion de la ligne d'eau : – barrages destinés à l'eau potable ; – canaux de navigation (gérés par VNF sur le DPF navigable) ; – aménagement hydraulique pour les activités de loisir (baignade, navigation de loisir, randonnées nautiques, etc.) ; – hydroélectricité ; – ouvrage de soutien d'étiage
11° Mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques	Gestion des laboratoires publics d'analyse Organisation de réseaux de mesures complémentaires des stations de surveillance de bassin
12° Animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique	Membres ou secrétariat de la commission locale de l'eau Attribution de cette compétence à la région à sa demande

(1) Sources : C. env., art. L. 211-7, 3°, 4°, 6°, 7°, 9° à 12° ; Note 7 nov. 2016.

### **GEMAPI et hors GEMAPI**

Il n'est pas toujours aisé de distinguer des études ou travaux qui s'inscrivent dans le cadre des missions de GEMAPI et celles qui ne le sont pas : une action GEMAPI de restauration des zones humides (8°) peut améliorer la qualité de l'eau (6°), la création d'une digue (5°) peut concourir à renforcer la sécurité civile (9°), etc.

La note relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (v. Partie 5, p. 433) reproduit dans son annexe la liste exhaustive des compétences exclusives à une collectivité (dont les actions relevant de la GEMAPI) et des compétences partagées entre plusieurs collectivités et EPCI, le tout assorti d'illustrations concrètes (Note 7 nov. 2016, NOR : DEVL1623437N : BO min. env. n° 22/2016, 10 déc.).

Contrairement aux missions 1°, 2°, 5° et 8°, les actions menées dans le cadre des 3°, 4°, 6°, 7°, 9°, 10°, 11° et 12° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement ne sont pas comprises dans le bloc de compétence GEMAPI et restent donc facultatives et partagées entre les différents échelons de collectivités territoriales.

En revanche, certaines compétences au sens du droit de l'intercommunalité qui peuvent relever de ces actions, peuvent elles, être obligatoires : par exemple, les eaux pluviales urbaines pour les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, qui rentrent dans les actions de l'item 4°.

Néanmoins, cela n'empêche pas un groupement de collectivités compétent en matière de GEMAPI d'exercer en plus une ou plusieurs des missions correspondant aux items précités qui seraient complémentaires à l'exercice de la GEMAPI, notamment en matière de protection des eaux superficielles et souterraines, de maîtrise des eaux pluviales, de gouvernance locale et de gestion des ouvrages hydrauliques.

De même, et à titre d'exemple, un EPCI à fiscalité propre, un département, une région ou encore un groupement de ces collectivités conserve la faculté de gérer un barrage multi-usages c'est-à-dire non exclusivement dédié à la prévention des inondations, ce qui peut créer un effet de synergie.

Il faut toujours garder à l'esprit l'objectif des travaux et du projet poursuivi, dans un monde où les projets pluriannuels, pluristructurels et qui poursuivent plusieurs objectifs de gestion des milieux aquatiques peuvent bien entendu entrer dans la GEMAPI. L'intelligence des territoires souvent évoquée et à juste titre revendiquée, doit permettre de faire les choix qui s'imposent lorsqu'un projet par exemple fléché sur l'érosion du trait de côte vise plus largement la possibilité de lutter contre la submersion marine et peut être en finalité la GEMAPI, et si la structure dite « gémapienne » veut intervenir en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire, il n'y aurait aucune raison de ne pas le faire.

→ Sur le détail des missions GEMAPI, voir Partie 5, pages 261 et suivantes.

## Point de vue...

### La GEMAPI : une mutation difficile pour les structures existantes

Michel CORTINOVIS

Président de l'ASYBA (Association régionale des syndicats de bassin-versant et structures assimilées) - Région Normandie

Myla BOUZID

Chargée de mission de l'ASYBA (Association régionale des syndicats de bassin-versant et structures assimilées) - Région Normandie

### Un territoire sensible

En Seine-Maritime, les rivières sont courtes, et elles ne sont pas la seule cause des inondations : le territoire est sujet à des ruissellements torrentiels qui peuvent être meurtriers. En cause ? Les sols imperméables et la pluviométrie importante. Les facteurs aggravants ? L'imperméabilisation des sols liées aux infrastructures et projets urbains ainsi que l'évolution des modes de culture et la disparition des prairies. Face à ces défis, seule une réponse globale et intégrée est susceptible de donner des résultats probants.

### Une organisation issue du passé, tournée vers l'avenir

Une organisation territoriale très particulière s'est mise en place pour gérer le risque inondation. En effet, à la suite d'une décennie catastrophique dans les années 2000, le préfet de l'époque a poussé les élus à créer des syndicats de bassin-versant pour gérer le risque et prévoir le programme de travaux nécessaires.

Les syndicats se sont alors structurés à une échelle cohérente : le bassin-versant. Ils ont mis en place une politique de gestion intégrée du risque et ont pu faire valoir le principe de solidarité amont-aval.

Les premières actions portées ont concerné la création d'ouvrages structurants. Mais chemin faisant, ils ont vu la nécessité de mener également des actions préventives pour atténuer les conséquences de l'évolution du territoire agricole et urbain. Ils ont également été une force de propositions pour aider les élus à organiser la gestion de crise et mettre en place des actions de culture du risque.

Sur certains territoires, cette « compétence inondation » a été complétée par une prise de compétence sur la gestion des cours d'eau aussi bien en période de crue qu'en période normale pour y mener des travaux d'aménagement de berges, de renaturation et d'entretien.

Cette action intégrée a été mise en place depuis 18 ans par des élus communaux impliqués au plus près du terrain et en lien direct avec l'ensemble des partenaires techniques, financiers et politiques du territoire. Ces structures sont reconnues pour leur action par les pouvoirs publics et les acteurs locaux. Elles ont su se renouveler, adopter de nouvelles démarches innovantes et être une force de propositions pour l'avenir.

Bien entendu, des améliorations étaient nécessaires, notamment la fusion de certaines structures ou la révision de statuts obsolètes car anciens.

### **Une structuration mise à mal par la GEMAPI**

L'arrivée de la GEMAPI, loin de renforcer ces structures de bassin, les a déstabilisées et pour certaines, déstructurées.

#### ***Premier défi : ce que nous faisons est-il dans la GEMAPI ?***

Parmi le panel d'actions que mènent nos structures, certaines sont clairement fléchées comme « gémapiennes » et d'autres non. Le fait de poursuivre ces actions tout en les classant dans deux catégories introduit une complexification énorme de notre fonctionnement.

En premier lieu, nous devons avoir deux modes de financement différents, donc au moins deux budgets là où nous n'en avons qu'un auparavant. En effet, auparavant, ce sont les communes de nos territoires qui versaient une contribution unique pour l'ensemble de nos actions. Cette contribution était calculée sur la base de la superficie et de la population de la commune incluse dans le territoire de bassin. Elle était également souvent pondérée par la richesse de la commune et le linéaire de berges concerné. Aujourd'hui, nous devons mettre en place un budget « GEMAPI » abondé par les EPCI-FP et un budget « hors GEMAPI » abondé par les EPCI-FP lorsqu'ils ont pris la compétence, ou les communes dans le cas contraire. Enfin, nous devons prévoir un dernier budget pour les dépenses transversales qui ne sont ni dans l'une ni dans l'autre catégorie et dont on ne sait pas encore comment il sera alimenté.

En second lieu, nous devons prévoir deux modes de gouvernance différents : certains élus voteront les décisions « gémapiennes », d'autres les décisions non « gémapiennes », et d'autres voteront pour les deux.

Pour de petites structures telles que les nôtres (entre 200 et 300 km<sup>2</sup>), est-il judicieux d'avoir un fonctionnement aussi complexe ?

#### ***Deuxième défi : que met-on dans la GEMAPI ?***

Pour certaines actions, la ligne de partage est simple. Pour d'autres, elle est plus complexe.

La question cruciale sur notre territoire est celle des ruissellements : la loi a été écrite principalement pour résoudre des problèmes d'inondations liées aux fleuves et aux rivières. Elle s'avère mal adaptée aux autres types d'enjeux et en particulier aux territoires touchés par des inondations par ruissellement.

Lorsque l'on mène une politique agricole pour favoriser l'infiltration des eaux dans les sols pour éviter qu'elles n'aillent grossir les rivières et provoquer la crue, n'agit-on pas pour la PI ? Lorsque l'on met en place un dispositif d'alerte en cas de crue, n'est-on pas dans la PI ? Enfin, lorsque l'on met en place des ouvrages de ralentissement dynamique des ruissellements, relèvent-ils du 4° du L. 211-7 du code de l'environnement, car ils gèrent des ruissellements ou dans le PI puisqu'ils sont faits pour aménager le bassin-versant et lutter contre les inondations ?

De plus, le mot défense indiqué dans l’item 5° du même article signifie action de repousser une agression. La GEMAPI ne s’appuie que sur une réponse curative. Mais on n’arrête pas l’inondation. L’autre volet est la réponse préventive qui est considérée hors GEMAPI. Or, les deux vont ensemble. Pour cela, il s’agit de prendre en compte : l’aménagement du territoire pour ne pas l’aggraver (v. volet agricole et volet urbain), le développement de la culture du risque, la réduction de la vulnérabilité, l’alerte et la gestion de crise. Comment est-il possible de séparer ces différentes actions en GEMAPI et hors GEMAPI ? Tout cela est lié. Les mettre dans des cases est une démarche artificielle qui entrave la capacité d’agir.

Aussi peut-on considérer que toutes nos actions sont de la PI à travers 3 axes : protection, prévention, prévision. En particulier, il apparaît pertinent que les ruissellements générant un risque d’inondation, les actions de surveillance des ouvrages de gestion des crues, ainsi que les actions de culture du risque et de gestion de crise soient intégrés dans la GEMAPI lorsque cela fait sens et puissent bénéficier du financement par la taxe.

### ***Troisième défi : l’échelle pertinente ?***

Comment maintenir la logique de bassin-versant ? La loi affirme la nécessité d’une réflexion à l’échelle du bassin-versant et donne la compétence aux EPCI-FP. Cependant, sur les territoires où une structuration par bassin-versant existe, elle n’indique aucun moyen juridique pour préserver les structures existantes si elles agissent sur le territoire pertinent.

Aussi, sur nos territoires, certains syndicats vont disparaître avec pour conséquence un morcellement de l’action.

Par ailleurs, une véritable politique de « défense » contre la mer ne peut être menée efficacement ni à l’échelle d’une communauté de communes ni à celle d’un bassin-versant, mais d’un EPTB coordonnateur. Il en est de même des crues de la Seine. Pour cela, la possibilité d’une structuration complémentaire EPTB/EPAGE serait souhaitable.

### **Conclusion : comment faire mieux demain ?**

Les limites administratives ne correspondent que rarement aux limites géographiques. Or, l’exercice de la GEMAPI nécessite une cohérence hydrographique et une solidarité amont-aval qui sont les garants de la pertinence des réponses mises en œuvre.

Pour ne pas ruiner ce travail, il est nécessaire que l’État s’affirme au niveau local en tant que tiers. Car pour se construire valablement il faut être trois. A deux, la construction ne peut être que fusionnelle ou conflictuelle. Or, l’État se positionne plutôt comme conseiller, accompagnateur de la démarche.

L’État doit pouvoir demander des comptes aux territoires qui souhaitent aboutir à une réponse moins cohérente qu’hier. Il doit pouvoir convoquer en commission les structures qui, pour des raisons politiques, mettent en place des solutions peu pertinentes pour la GEMAPI.

Il est important que l'État laisse aux collectivités la libre administration de leurs compétences, mais il doit également contribuer à sauver la structuration de bassin lorsque celle-ci est menacée d'un retour en arrière.

Ceci est d'autant plus prégnant dans un domaine tel que la gestion du risque inondation. L'État, au niveau local, doit être garant de la cohérence sur des problématiques exigeantes puisqu'il s'agit de la protection des personnes et des biens, et qui s'inscrivent sur le temps long.

Aussi, une présence forte de l'État au niveau local est indispensable. Le préfet doit disposer d'un pouvoir régulateur plus qu'accompagnateur. Il doit également veiller à ce que la loi s'adapte aux réalités locales, car si la loi est une, les territoires sont divers.

Enfin, il est indispensable que le ruissellement soit considéré comme faisant partie de la gestion du risque inondation, car la création d'une limite artificielle entre ces deux thématiques entraîne une telle complexité dans la gestion administrative de ce risque qu'elle en devient contre-productive.

## 2. Sécabilité de la compétence

La loi GEMAPI de 2017 prévoit expressément la possibilité d'un transfert ou d'une délégation soit de l'ensemble des quatre missions de la compétence GEMAPI, soit de certaines d'entre elles, totalement ou partiellement (CGCT, art. L. 5211-61). On parle ainsi de découpage ou de sécabilité de la compétence GEMAPI (v. schéma, p. 160).

REMARQUE : la loi est venue confirmer cette possibilité qui n'était pas clairement permise par les textes antérieurs. Sur les critiques de la sécabilité, voir le Point de vue de Claire-Cécile Garnier, Partie 2, page 97.

Ce découpage fonctionnel se double d'un découpage géographique (v. schéma, p. 161) : le transfert ou la délégation peut être réalisé au profit d'un syndicat mixte (y compris un EPTB ou un EPAGE) sur tout ou partie du territoire de l'EPCI ou de l'EPT ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'établissement (CGCT, art. L. 5211-61 ; C. envir., art. L. 213-12, V).

REMARQUE : le découpage géographique peut le cas échéant se cumuler avec le découpage fonctionnel. Ainsi, un EPTB peut transférer ou déléguer, à un syndicat mixte couvrant une partie de son territoire, une partie de sa compétence GEMAPI. Un EPCI peut adhérer à plusieurs EPAGE et EPTB répondant à des logiques hydrographiques différentes, sans qu'une superposition soit toutefois possible, à l'exception de la superposition avec des structures concernant les eaux souterraines.