

# PrRism

La Journée de la  
Prévention des Risques

Le 16 juin 2016  
Niort

## LA GEMAPI : modalités et évolutions

**Intervenants :** Gilles RAT, Stéphanie BIDAULT, Sébastien BARON, Yvonnick GUINARD,  
Jean-Luc MASSON

**Grand témoin :** Général François VERNOUX

**Animée par :** Marc BOHY



## Présentation de la GEMAPI (volet Prévention des inondations)

**Gilles RAT** – Adjoint au chef du service technique de  
l'énergie électrique, des grands barrages et de  
l'hydraulique (MEEM – DGPR)



# GEMAPI : en quoi consiste la nouvelle compétence ?

## Une volonté du législateur de clarifier le « qui fait quoi » notamment en matière de gestion d'ouvrages de prévention des inondations et des submersions

- « **AVANT** », toute personne morale ou physique, de droit public ou de droit privé, pouvait mettre en place des digues, moyennant une autorisation administrative « loi sur l'eau »
- Loi du 16 septembre **1807** : principe de protection individuelle contre les inondations (*« Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics. »*)
- Principe d'organisation **obsolète** dans un contexte les zones inondables concernent 17 millions de Français : comment exiger d'un propriétaire de parcelle en front de mer ou le long d'un cours d'eau de mettre en place des digues qui vont profiter à des habitations localisées loin à l'arrière dans les terres ???
- Intervention **facultative** des collectivités territoriales (en général) et de leurs groupements, sur le fondement du code de l'environnement
- Le **maire** chargé de prévenir, de faire cesser, les inondations et les ruptures de digues au titre de ses pouvoirs de police

## GEMAPI : en quoi consiste la nouvelle compétence ? (2)

### *Loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)*

- Mettre les acteurs opérationnels de la prévention des inondations dans la sphère publique
- Choix d'une organisation confiée au « bloc communal »

#### **i.e. les EPCI à fiscalité propre :**

- ⇒ les communautés de communes
- ⇒ les communautés d'agglomération
- ⇒ les communautés urbaines
- ⇒ les métropoles

- Compétence **OBLIGATOIRE** et **EXCLUSIVE**
- Une recette fiscale nouvelle et dédiée : taxe GEMAPI
- Des dispositions de transition pour ne pas « casser » ce qui marche et laisser aux EPCI-FP le temps de se préparer
- Des outils juridiques pour faciliter la mise en œuvre

## GEMAPI : en quoi consiste la nouvelle compétence ? (3)

- **GEMAPI** (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations)  
**= 4 actions** identifiées dans le code de l'environnement, qui s'inscrivent dans le **grand cycle de l'eau**
  - ⇒ 1° Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique
  - ⇒ 2° Entretien et 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° **Défense contre les inondations et contre la mer**
  - ⇒ 8° Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines
  
- **En cas de « doute », c'est la finalité des actions entreprises qui prime**
  - ⇒ L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique, à des fins de **prévention des inondations** ou de **restitution des zones humides ou de la continuité écologique**
  - ⇒ Idem en ce qui concerne l'entretien des cours d'eau, canaux et plans d'eau

## ➤ **Taxe optionnelle**

- ⇒ Dédiée exclusivement aux dépenses GEMAPI
- ⇒ Décidée par la commune pour les années 2016 et 2017, uniquement si la commune a pris la compétence GEMAPI par anticipation
- ⇒ Pour les années 2018 et suivantes, taxe GEMAPI décidée librement par les EPCI FP

## ➤ **Qui paye quoi ?**

- ⇒ Contribuable = celui qui paye la taxe d'habitation, la taxe foncière, la contribution foncière des entreprises et la taxe sur le foncier non bâti
- ⇒ Taxe GEMAPI = surtaxe des 4 taxes locales

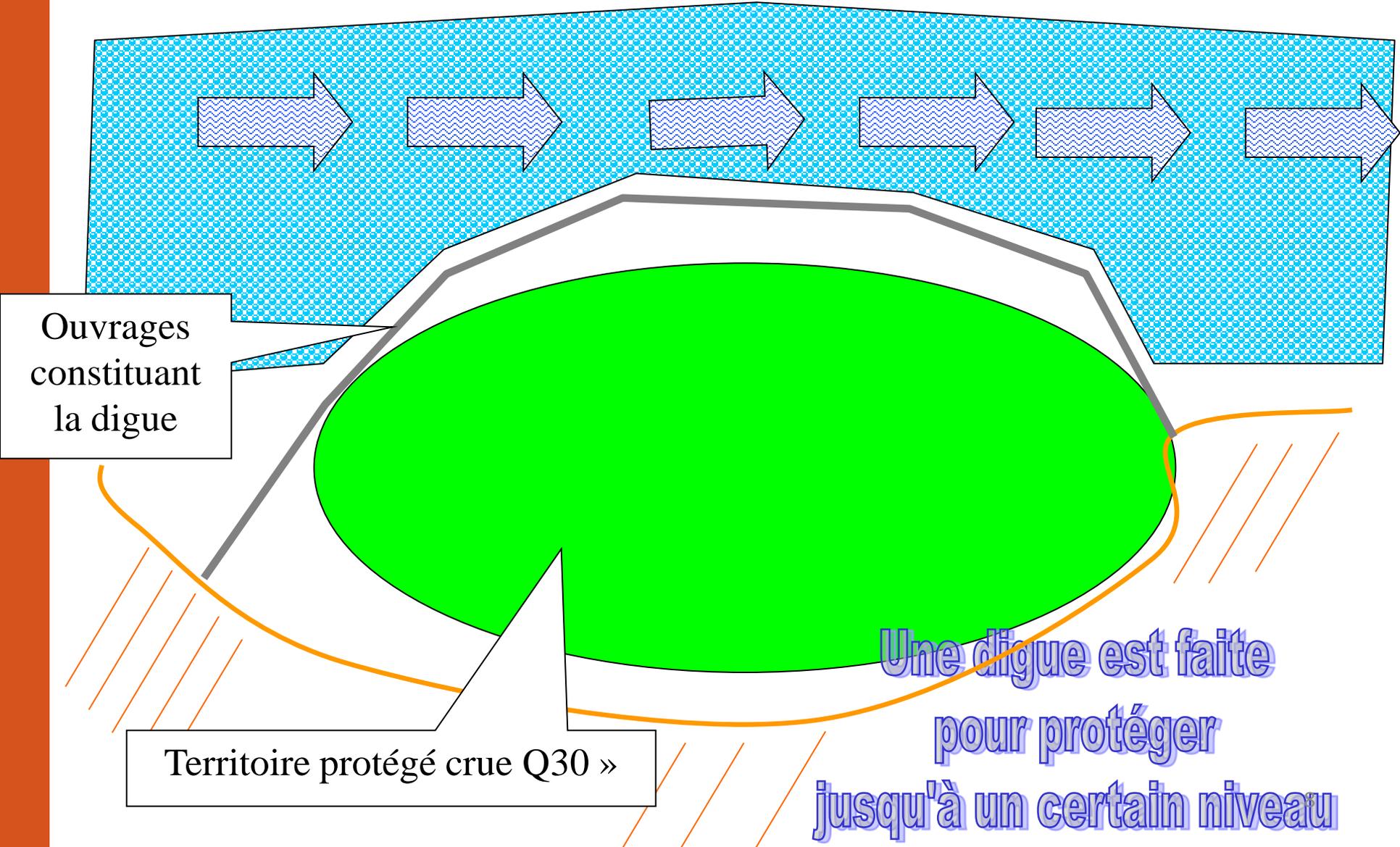
## ➤ **Un montant appelé annuellement**

- ⇒ Qui ne peut excéder les dépenses GEMAPI annuelles (fonctionnement, investissements, emprunts, dotations aux investissements) inscrites dans un budget annexe
- ⇒ Ni un plafond =  $40 \text{ €} \times \text{le nombre d'habitants dans l'EPCI-FP}$
- ⇒ Montant appelé = somme des 4 surtaxes aux 4 taxes locales

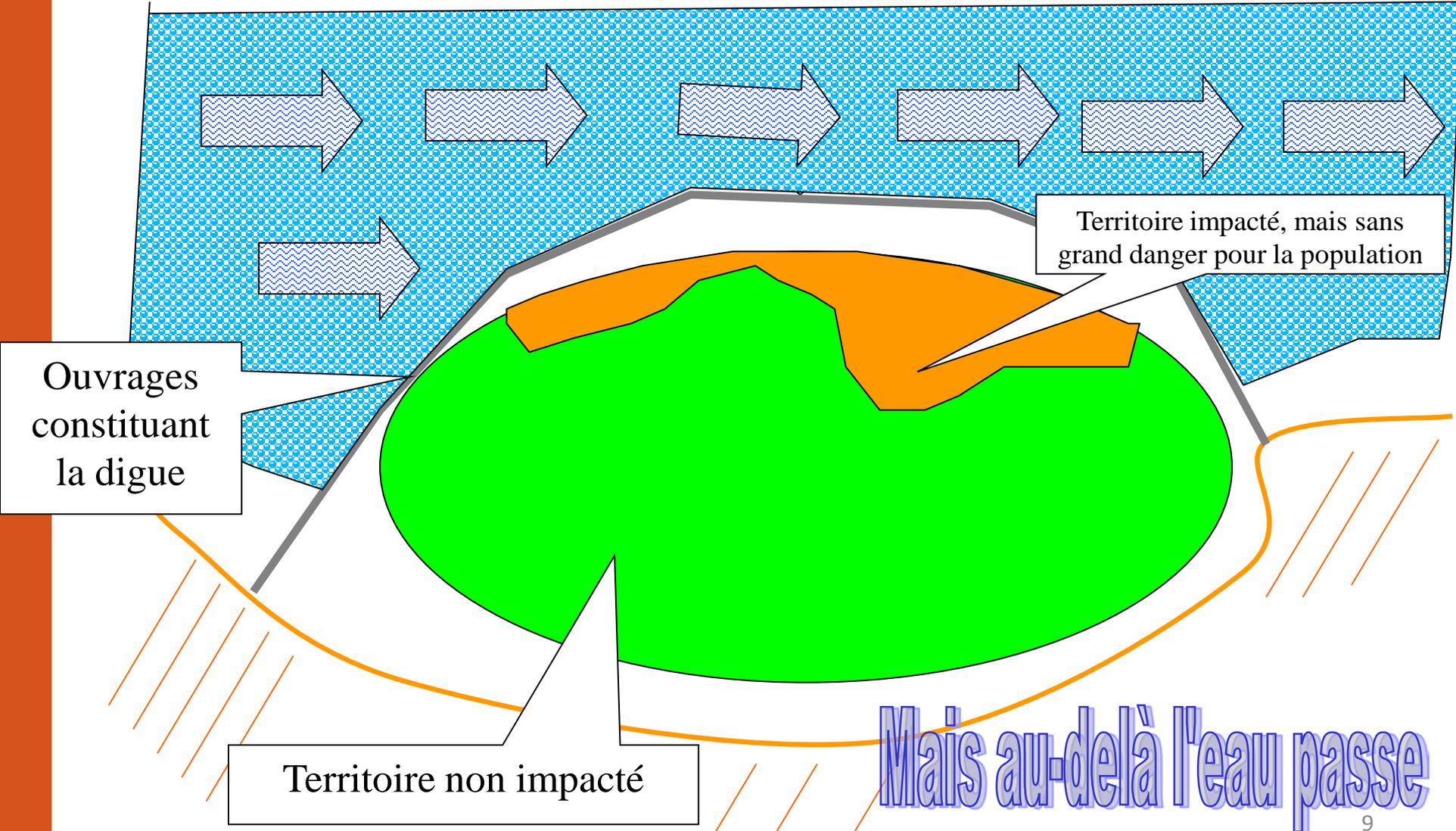
## Un système d'endiguement comprend :

- **Des ouvrages spécialement construits dès l'origine en tant que digues**
  - ⇒ digues existantes au moment de la prise de compétence GEMAPI
  - ⇒ digues nouvelles construites ou reconstruites à l'occasion de l'exercice de la compétence GEMAPI
- **Des ouvrages « contributifs » divers**
  - ⇒ Ouvrages divers construits en remblais au dessus du terrain naturel, susceptibles de faire efficacement rempart entre le cours d'eau et les enjeux à protéger, moyennant éventuellement quelques adaptations à la nouvelle fonction
  - ⇒ Exemples : remblais routiers, remblais ferroviaires, murs d'enceintes etc.
- **Des dispositifs de régulation**
  - ⇒ Vannes, stations de pompage etc.
- **Une organisation, des procédures**
  - ⇒ Organisations et procédures documentées

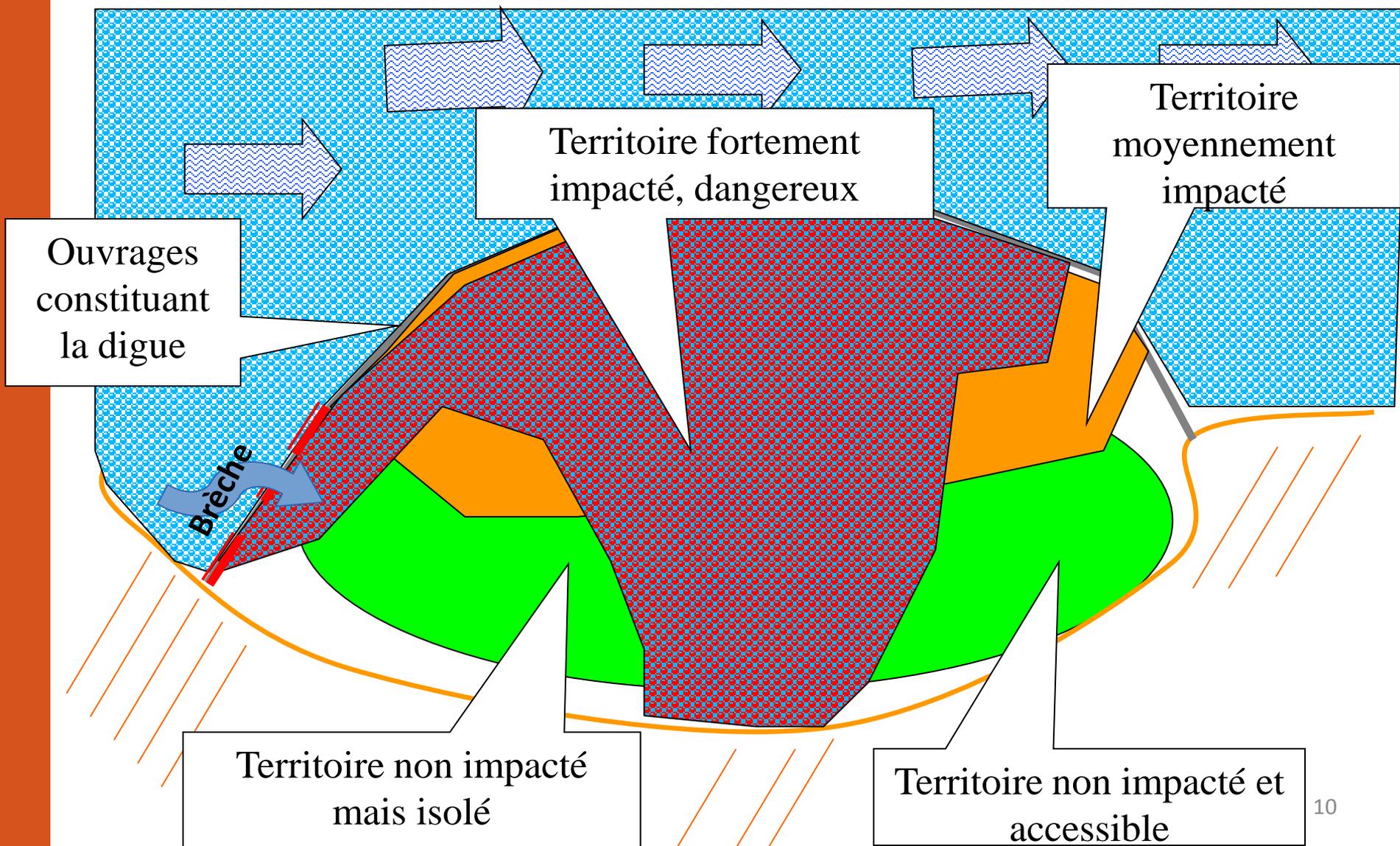
Illustration du fonctionnement d'un système d'endiguement protégeant un territoire contre les crues fluviales tant que le niveau du cours d'eau ne s'élève pas au dessus d'une cote maximale correspondant à une crue de période de retour donnée  
(ex : période de retour de 30 ans; crue dite « Q30 »)



Mais quand une crue provoque une élévation du niveau du cours d'eau au dessus de la limite correspondant au niveau de protection, les digues perdent en efficacité et l'inondation commence à se produire. On a identifié un premier niveau d'alerte pour lequel l'inondation présente des risques limités pour la sécurité des personnes



Pour une crue encore plus violente, on identifie un 2<sup>ème</sup> niveau d'alerte pour lequel l'inondation peut avoir des conséquences dangereuses voire très dangereuses. L'évacuation préventive des populations exposées doit intervenir **AVANT** ce 2<sup>ème</sup> niveau d'alerte



# Gouvernance des systèmes d'endiguement (1)

- **En base, la GEMAPI = 1 zone inondable à protéger dans 1 EPCI à fiscalité propre**
  - ⇒ L'autorité compétente PI = l'EPCI-FP
  - ⇒ Les digues sont sur le territoire de l'EPCI-FP (principe de spécialité territoriale)
  - ⇒ La zone protégée par le système d'endiguement est circonscrite à l'intérieur du périmètre communautaire de l'EPCI-FP
  - ⇒ **PROBLÈME** : les inondations et les submersions ont du mal à respecter ce schéma « administratif »!
  
- **SOLUTION : le regroupement des EPCI-FP concernés par une zone inondable ou submersible commune et des ouvrages mis en commun**
  - ⇒ Forcément une démarche volontaire des EPCI-FP (principe de libre exercice des compétences par les collectivités territoriales)
  - ⇒ Mais qui peut être rendue nécessaire en pratique par la force des choses
    - ☞ *Exemple : 2 EPCI-FP riverains d'un cours d'eau mais face à face chacun sur une rive ne pourront pas gérer leur système d'endiguement sans interférer négativement l'un sur l'autre*

## Gouvernance des systèmes d'endiguement (2)

2 syndicats mixtes spécialisés mis en avant par la loi MAPTAM :

les EPTB et les EPAGE

- **EPAGE** : SM regroupant les EPCI-FP d'un même « *bassin versant d'un fleuve côtier (...) ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve* » (cf. article L.213-12-II du code de l'environnement)
  - ⇒ L'EPAGE exerce la GEMAPI pour ses membres, par TRANSFERT DE COMPÉTENCE
- **OPTION** : l'EPAGE PEUT aussi effectuer les tâches relevant de l'exercice de la GEMAPI » par **DÉLÉGATION de COMPÉTENCE** de ses EPCI-FP membres
  - ⇒ Dans ce cas, l'EPCI-FP membre de l'EPAGE passe une convention avec celui-ci pour fixer la liste des tâches relevant normalement de la GEMAPI mais qui sont effectuées par l'EPAGE pour le compte de l'EPCI-FP
  - ⇒ La convention est conclue pour une durée déterminée
  - ⇒ Toutes les tâches réalisées par l'EPAGE doivent avoir été prévues dans la convention
    - ☞ *La convention doit notamment préciser qui, de l'EPCI-FP délégant ou de l'EPAGE délégataire, est chargé des démarches administratives inhérentes au système d'endiguement (mise à disposition des ouvrages, servitudes, demande de l'autorisation « loi sur l'eau » ...)*
  - ⇒ L'EPCI-FP reste la vraie autorité décisionnelle

## Gouvernance des systèmes d'endiguement (3)

**2 syndicats mixtes spécialisés mis en avant par la loi MAPTAM :**

**les EPTB et les EPAGE**

### ➤ **L'établissement public territorial de bassin (EPTB)**

- ⇒ Existait déjà avant la loi MAPTAM mais ses missions ont été modifiées
- ⇒ Constitué en vue de faciliter l'exercice de la compétence GEMAPI à l'échelle d'un **BASSIN VERSANT** (ou d'un groupement de sous-bassins)
  - ☞ *En particulier quand l'exercice pratique et efficace de la compétence GEMAPI ne peut pas se résumer à la mise en place de systèmes d'endiguement locaux*
- ⇒ Contrairement à l'EPAGE, l'EPTB n'a pas besoin de compter tous les EPCI-FP de sa zone d'intervention, laquelle, correspondant au bassin versant, peut être très vaste

### ➤ **Missions pouvant être confiées à l'EPTB**

- ⇒ Comme l'EPAGE, peut exercer la GEMAPI par TRANSFERT de compétence de ses membres EPCI-FP
- ⇒ Comme l'EPAGE, peut effectuer des tâches relevant de la GEMAPI par délégation de compétence de ses membres EPCI-FP
- ⇒ Possibilité de proposer aux EPCI-FP des projets d'intérêt commun et de les réaliser pour leur compte
- ⇒ Avis sur les projets des EPAGE
- ⇒ Autres missions non-GEMAPI

# Les aménagements hydrauliques de stockage provisoire des venues d'eau (1)

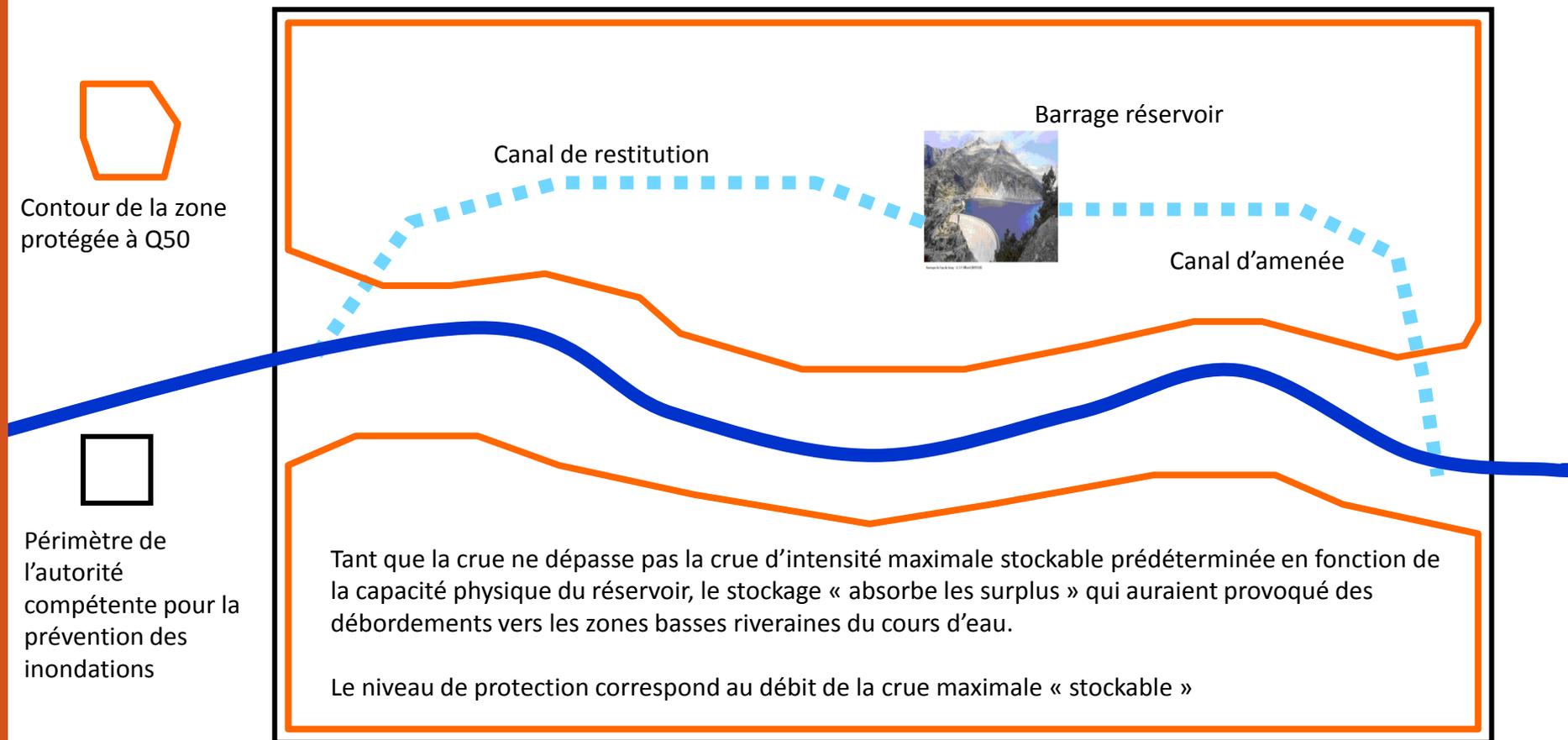
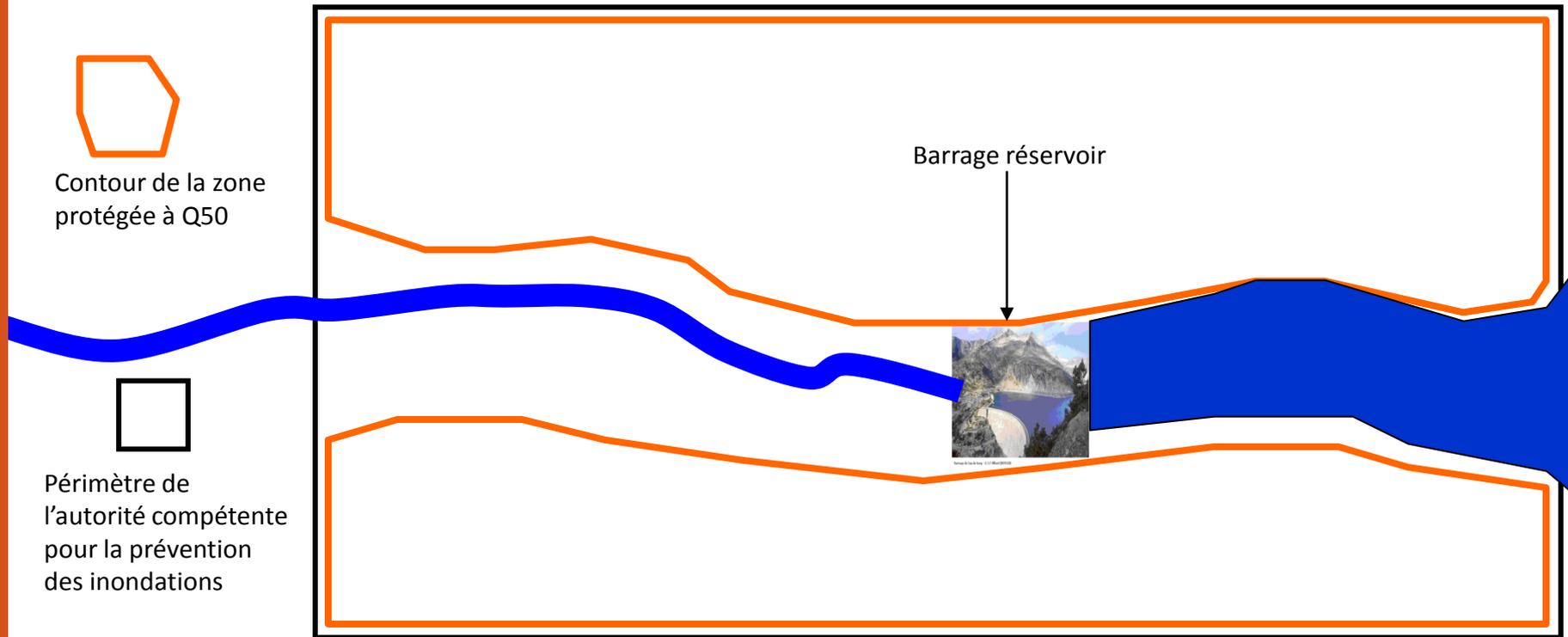


Schéma de base - L'aménagement hydraulique est entièrement situé à l'intérieur du périmètre de l'autorité compétente pour la prévention des inondations.

La zone à protéger est exposée au risque de débordement d'un seul cours d'eau, celui qui bénéficie d'un effet de stockage provisoire par le réservoir prévu à cet effet. Ce réservoir de stockage résulte soit d'un barrage par ailleurs classé (rubrique 3.2.5.0.) ou bien d'un aménagement non classable en tant que barrage.

## Les aménagements hydrauliques de stockage provisoire des venues d'eau (2)



Variante : le barrage « écrêteur de crues ». Le barrage qui constitue l'aménagement hydraulique est directement sur le cours d'eau contre les crues duquel on cherche à se protéger.

Le barrage (classé en tant que tel selon la rubrique 3.2.5.0.) est capable de stocker l'eau de la crue soit parce que le barrage est maintenu vide en fonctionnement normal (la fonction « prévention des inondations » est exclusive) soit parce qu'il est doté d'une importante capacité de laminage (barrage prévu pour un autre usage mais mis à contribution pour la prévention des inondations). Dans les 2 cas, il faut que : 1) le barrage ait été conçu ou vérifié pour ce type d'usage 2) que l'autorité compétente pour la prévention des inondations dispose du droit d'usage du barrage si elle n'en est pas le propriétaire.

# Les aménagements hydrauliques de stockage provisoire des venues d'eau (3)

- Les territoires inondables bénéficiaires du stockage des crues sont rarement cantonnés au territoire communautaire de l'EPCI à fiscalité propre de localisation de l'aménagement hydraulique

- ⇒ En fonction de l'importance de la capacité de stockage, l'influence de l'AH peut s'étendre très loin à l'aval

- ⇒ Les réservoirs de stockage sont fréquemment réalisés en amont du bassin versant et les enjeux les plus nombreux localisés à l'aval

- ⇒ En termes d'organisation de l'AH à partir d'ouvrages préexistants, l'EPCI-FP bénéficiaire ne peut pas « réquisitionner » un barrage implanté sur le territoire communautaire d'un autre EPCI-FP

- ☞ *Pour rappel, toute mise à disposition d'un ouvrage « contributif » à la mission de prévention des inondations par application de l'article L.566-12-1-II doit respecter le principe de spécialité territoriale*

- ⇒ Construire un nouvel ouvrage en dehors du territoire communautaire de l'EPCI-FP bénéficiaire ?

- ☞ *En théorie, c'est possible en vertu de la dérogation admissible au principe de spécialité territoriale quand la collectivité est dans l'impossibilité matérielle de se restreindre à son périmètre d'intervention*

- ☞ *En pratique, les contraintes environnementales peuvent être dirimantes (barrage de Sivens)*

- Une solution : l'EPTB

- ⇒ Agissant par délégation de compétence GEMAPI, selon les mandats confiés par les EPCI-FP intéressés pour bénéficier des stockages opérés par l'EPTB grâce à son aménagement hydraulique

# LA MÉMOIRE DES ANCIENS



Juvénier

## Autres références

[www.prim.net/\[prim.net\]](http://www.prim.net/)

[www.gemapi.fr/\[gemapi.fr\]](http://www.gemapi.fr/)

[www.cepri.net/\[cepri.net\]](http://www.cepri.net/)

