



**Rapport du Gouvernement au Parlement  
d'évaluation des conséquences de la prise de compétence Gemapi par les  
établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**

**En application de l'article 3 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à  
l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion  
des milieux aquatiques et de la prévention des inondations**

**Février 2019**

## Avant-propos

Le présent rapport répond à l'article 3 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Cet article dispose :

*« Dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation des conséquences, pour la gestion des fleuves, des zones côtières et des digues domaniales ainsi que dans les zones de montagne, du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en vertu de l'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ce rapport présente un bilan de la protection du territoire national contre les risques d'inondations fluviales et de submersion marine et étudie notamment les évolutions institutionnelles et financières possibles de cette gestion. Il évalue également l'application dans les territoires ultramarins du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. »*

Les ministres d'Etat de l'intérieur et de la transition écologique et solidaire ont missionné l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour réaliser cette évaluation. Le document produit par les inspections est annexé au présent rapport.

## Introduction

La compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, une compétence obligatoire dévolue aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) et leurs groupements. Cette compétence comprend 4 des 12 missions définies à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, jusqu'alors facultatives et exercées par différents acteurs et échelons de collectivités locales. Ces 4 missions sont les suivantes :

- 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.

Créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », la compétence GEMAPI constitue une évolution majeure visant à clarifier les responsabilités et les compétences et à consolider les liens entre la gestion de l'eau et la prévention des inondations, mais aussi à rapprocher ces politiques de celles de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dont la compétence relève également du « bloc communal ». La loi du 30 décembre 2017, relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, a consolidé cette réforme structurante, tout en y apportant les nécessaires ajustements et souplesses pour permettre une mise en œuvre pragmatique et adaptée à la diversité des territoires.

Si le cadre général de la compétence GEMAPI est aujourd'hui stabilisé, le Parlement a demandé au Gouvernement qu'un premier bilan de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI soit effectué. L'article 3 de la loi du 30 décembre 2017 prévoit ainsi l'élaboration d'un rapport d'évaluation des conséquences de la compétence GEMAPI, avec une attention particulière pour les territoires présentant des spécificités (territoires d'outre-mer, zones côtières, zones de montagnes, etc.).

Ce rapport est complémentaire au rapport du Gouvernement relatif à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations, prévu par l'article 7 de la loi du 30 décembre 2017, et d'ores et déjà remis en avril 2018.

L'Inspection générale de l'administration (IGA) du ministère de l'intérieur et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du ministère de la transition écologique et solidaire ont été missionnés pour réaliser cette évaluation.

Le présent rapport prévu à l'article 3 de la loi du 30 décembre 2017 s'appuie largement sur le rapport produit par l'IGA (n°183-33R) et le CGEDD (n° 012245-01), ici joint en annexe.

Le rapport de la mission IGA-CGEDD apporte notamment de nombreux éclairages sur la prise de compétence GEMAPI par les EPCI-FP, un peu plus de 6 mois après son entrée en vigueur, en s'appuyant sur un nombre très élevé de rencontres avec des acteurs de terrain (collectivités territoriales, syndicats, associations, services de l'État, agences de l'eau, etc.).

## **Une mise en œuvre différenciée selon les territoires et une nécessaire stabilité législative de la compétence GEMAPI**

La prise de compétence GEMAPI se structure progressivement dans un climat de plus en plus apaisé, ceci grâce aux ajustements et souplesses introduites par la loi du 30 décembre 2017. Les évolutions apportées par cette loi sont saluées comme ayant facilité une mise en œuvre de la compétence GEMAPI, pragmatique et adaptée aux territoires et tout en conservant les dynamiques locales déjà en œuvre. Les acteurs demandent globalement de ne plus modifier la loi, mais souhaitent un accompagnement dans la mise en œuvre de la GEMAPI.

La mission IGA-CGEDD fait état d'une structuration de la gouvernance inégalement avancée sur les territoires. La GEMAPI est aussi mise en œuvre de manière différenciée selon les territoires, avec un clivage marqué selon la taille des intercommunalités. Les EPCI-FP de petite taille à dominante rurale privilégient le transfert global de la compétence GEMAPI, les EPCI-FP de taille moyenne s'orientent généralement sur un transfert de la gestion des milieux aquatiques et une gestion directe de la prévention des inondations, et les métropoles privilégient une gestion directe pour l'ensemble des missions de la GEMAPI. La mise en place de la taxe GEMAPI, spécifiquement dédiée à l'exercice de la compétence et optionnelle, n'est pas systématique. En 2018, un tiers des EPCI-FP a choisi de lever la taxe, pour un montant cumulé de 154 millions d'euros.

Les collectivités départementales et régionales historiquement impliquées dans des missions relevant de la compétence GEMAPI conservent, depuis la loi du 30 décembre 2017, des possibilités d'intervention dans ces missions, moyennant la signature de conventions avec les EPCI-FP. Les collectivités concernées ont, en général, entamé un dialogue avec les EPCI-FP et réfléchissent à leur modalité d'intervention dans les prochaines années.

## **Une nécessité : poursuivre l'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI**

La mission IGA-CGEDD dresse un premier état des lieux qualitatif de la prise de compétence dans les territoires, et propose qu'un travail de fond soit engagé pour disposer d'un suivi structuré de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Le Gouvernement travaille actuellement à la mise en place d'un tel suivi, ce qui permettra d'apporter un éclairage régulier et utile sur cette mise en œuvre, tout en étant vigilant à ne pas créer un dispositif lourd et mobilisant fortement les services de l'État et les collectivités. Les énergies doivent en effet être concentrées en premier lieu sur l'accompagnement des collectivités et la mise en œuvre effective de la GEMAPI.

Si l'organisation de la compétence GEMAPI est maintenant stabilisée ou en voie de stabilisation dans la plupart des territoires, il reste localement des situations où les discussions entre collectivités locales n'ont pas abouti à une structuration compatible avec les enjeux de la GEMAPI, au regard de la cohérence hydrographique et de la gouvernance dans la gestion des ouvrages de protection. Dans ces cas particuliers, le Gouvernement s'attachera à renforcer l'accompagnement de l'État, en s'appuyant sur les principes contenus dans les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) adoptées fin 2017 dans les grands bassins versants de métropole et d'outre-mer. L'État garde ainsi bien un rôle de facilitateur, en adéquation et dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, mais également, lorsque les situations le nécessitent, d'arbitre, conformément aux prérogatives inscrites dans la loi. La mise à jour des SOCLE sera l'occasion de rappeler la nécessaire mobilisation des préfets et de leurs services pour accompagner

les territoires, tout particulièrement ceux où une solution consensuelle n'a pas pu encore être trouvée.

La question de l'échelle de gouvernance est centrale pour gérer de manière appropriée les problématiques liées à la GEMAPI. Une vision globale à l'échelle du bassin versant est souvent pertinente, voire indispensable, pour permettre de résoudre les défis associés à la compétence GEMAPI. Par exemple, dans le cas spécifique des grands fleuves, la Loire notamment, l'organisation devra être construite à une échelle hydrographique suffisante pour une définition efficace des systèmes d'endiguement ; en effet, dans le cas de plusieurs EPCI-FP protégées par un même système d'endiguement, un regroupement de ces EPCI-FP devient nécessaire parce qu'un système d'endiguement ne peut avoir qu'un seul gestionnaire.

Cette vision hydrographique doit, par ailleurs, s'articuler avec les politiques d'aménagement et d'urbanisme dont le périmètre est souvent différent du périmètre hydrographique et qui doivent toujours mieux intégrer la prise en compte des risques et de la gestion des milieux aquatiques. L'enjeu pour les collectivités est bien de trouver un juste équilibre entre les échelles géographiques liées aux périmètres des bassins versants d'une part, et aux périmètres administratifs des territoires d'autre part.

### **La GEMAPI dans les territoires ultra-marins**

La mise en place de la GEMAPI en outre-mer se fait de manière plus progressive qu'en métropole. La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations sont en effet des problématiques plus récentes pour ces territoires et la plupart des collectivités ne sont pas encore structurées pour appréhender ces nouveaux enjeux (absence de syndicat de bassin versant par exemple).

Le rythme de structuration de la compétence GEMAPI dans ces territoires n'appelle pas de modification législative mais un soutien renforcé des services de l'État localement à destination des EPCI-FP concernés, par exemple pour l'identification des systèmes d'endiguement (peu nombreux en outre-mer). La publication du décret n° 2018-1277 du 27 décembre 2018 modifiant le décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin (MATB) a permis d'étendre les missions des MATB jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et d'adapter le dispositif aux spécificités ultramarines. Ces modifications visent à permettre un meilleur accompagnement de ces territoires.

### **Articulation entre gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations**

Certains territoires choisissent de traiter de manière distincte le volet prévention des inondations du volet gestion des milieux aquatiques, ce dernier étant jugé parfois moins prioritaire dans les actions à mettre en œuvre. Pour autant, la prévention des inondations ne doit pas prendre le pas sur la gestion des milieux aquatiques. Le Gouvernement souligne que la GEMAPI ne se limite pas à l'entretien des ouvrages visant à prévenir les inondations. De fait, le maintien du bon fonctionnement des milieux aquatiques présente de nombreux intérêts, tout autant du point de vue écologique (préservation de la biodiversité, épuration des eaux, stockage de carbone, adaptation au changement climatique, *etc.*) qu'économique (activités balnéaires, production d'eau potable, conchyliculture, *etc.*). De plus, agir sur les milieux pour restaurer leurs fonctionnalités en s'appuyant sur les solutions fondées sur la nature favorise in fine la prévention des inondations.

### **Lien avec la question des eaux pluviales et du ruissellement**

La question du ruissellement et de sa prise en charge reste un sujet de préoccupation des collectivités, comme en témoignent plusieurs acteurs rencontrés par la mission IGA-CGEDD. Le Gouvernement rappelle qu'en vertu de l'article 7 de la loi du 30 décembre 2017, il a remis en avril 2018 un rapport relatif à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention

des inondations. Ce rapport indique que la GEMAPI (et donc la taxe GEMAPI) peut inclure des actions portant sur le ruissellement, pour autant que ces actions se rapportent aux missions constitutives de la GEMAPI. Par exemple, un ouvrage de stockage des eaux de ruissellement qui contribue à limiter les inondations peut être réalisé au titre de la compétence GEMAPI. D'autres compétences sont toutefois mobilisables par les collectivités qui ont la liberté de s'organiser pour appréhender cette problématique de la manière la plus pertinente sur leur territoire.

## **Mieux faire connaître les évolutions apportées par la nouvelle réglementation de 2015 sur les ouvrages hydrauliques, notamment les digues**

### **Un meilleur encadrement de la responsabilité des gestionnaires de systèmes d'endiguement**

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, qui a créé la compétence GEMAPI, a disposé, dans l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement, que « la responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées. ». Par exemple, si le niveau de protection du système d'endiguement correspond à la crue décennale, la responsabilité du gestionnaire d'ouvrage ne peut être engagée pour les dommages survenus lors d'une crue centennale.

Le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques, dit décret « digues », qui accompagne cette disposition législative, constitue une évolution majeure en conférant aux gestionnaires d'ouvrages exerçant la compétence GEMAPI le choix du niveau de protection de leur territoire. Il revient ainsi à chaque EPCI-FP de choisir le territoire protégé et le niveau de protection, et de justifier que ses ouvrages permettent bien d'atteindre cette protection. Pour réaliser ce choix, la collectivité pourra tenir compte des enjeux exposés, de la caractéristique des crues mais également du coût de l'ouvrage, de son entretien et de son exploitation.

Cette approche se retrouve aussi dans le cahier des charges des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), qui conditionne le soutien du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier », à la réalisation d'une étude socio-économique justifiant de la pertinence de l'investissement au regard des dommages évités.

Le rapport de la mission IGA-CGEDD montre que l'esprit et l'effet de ces évolutions mérite encore d'être expliqué et accompagné sur le terrain. En effet, la réglementation n'impose pas de niveau de protection minimum, ni de « mise en conformité ». C'est bien à l'autorité GEMAPI qu'il revient de définir le niveau de protection adapté à son territoire et d'engager, ou non, des travaux pour augmenter ce niveau de protection. Un système d'endiguement peut être autorisé sans réalisation de travaux, dans l'état actuel des digues ; le niveau de protection doit, dans ce cas, tenir compte de l'état actuel des digues.

En ce qui concerne les digues propriétés de l'État, dites digues domaniales, pour lesquelles le transfert aux EPCI-FP est prévu au plus tard le 28 janvier 2024, l'État assure chaque année les interventions nécessaires à leur bon entretien, ce jusqu'à leur transfert. Par ailleurs, les programmes de travaux sur les digues domaniales se font en lien avec les EPCI-FP concernés, en particulier pour s'accorder sur le niveau de protection. C'est notamment le cas des digues de la Loire, dans le cadre du « Plan Loire Grandeur Nature ». A l'initiative du Gouvernement, la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a modifié le plafond de la mesure dédiée aux travaux sur les digues domaniales dans le fonds de prévention des risques naturels majeurs, de manière à favoriser

la réalisation rapide des travaux prévus sur ces digues.

### **Association du public aux choix sur la prévention des risques**

La politique de prévention des risques naturels et notamment les choix des collectivités en matière de niveau de protection des ouvrages hydrauliques présentent un enjeu démocratique et doivent impliquer, autant que possible, les populations locales.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017, l'autorisation des systèmes d'endiguement suit la procédure de l'autorisation environnementale unique, qui implique systématiquement une enquête publique. Il convient toutefois de noter que, dans un souci d'efficacité, une procédure simplifiée, sans enquête publique, a été prévue pour autoriser les systèmes d'endiguement comprenant des digues déjà existantes. Plus généralement, le Gouvernement souligne que les documents de prévention des risques, parmi lesquels les plans de gestion des risques d'inondation, les plans de prévention des risques naturels et, depuis début 2018, les programmes d'action de prévention des inondations, font l'objet d'une participation du public sous diverses formes (enquête publique par exemple pour les plans de prévention des risques naturels).

## **Des mesures pour faciliter la prise de compétence GEMAPI**

Afin de faciliter l'action des collectivités en charge de la GEMAPI, le Gouvernement a initié de nouvelles actions visant à assouplir certaines réglementations et à apporter de nouveaux leviers d'action financiers pour les collectivités.

### **Assouplissement de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques (systèmes d'endiguement et aménagement hydraulique)**

Un projet de décret est en cours afin d'assouplir certains points de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques (systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques). Ce décret sera accompagné d'une modification de l'arrêté encadrant la réalisation des études de danger de ces ouvrages.

Il entérinera la possibilité de décaler de 18 mois le délai pour déposer les dossiers de systèmes d'endiguement et d'aménagement hydraulique, répondant ainsi à une inquiétude des collectivités locales. Le décret s'attachera aussi à simplifier la réglementation des aménagements hydrauliques et à adapter la réglementation pour les cours d'eau torrentielles. Un allègement de la réglementation pour la création de nouvelles digues est également prévu, en ne fixant pas de niveau de protection minimum.

### **Lancement d'une mission d'inspection sur les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) et leur mise en œuvre**

Le PAPI est un outil majeur de mise en œuvre par les collectivités du volet « prévention des inondations » de la GEMAPI et prévoit parfois la réalisation de travaux sur des ouvrages hydrauliques (digues notamment). C'est un outil efficace qui a permis depuis début 2011 la réalisation d'actions pour un montant estimé à 2 milliards d'euros dont 800 millions d'euros de participation de l'Etat.

Afin d'accélérer la mise en œuvre de ces programmes d'actions et de faciliter les procédures nécessaires à la réalisation des travaux sur des ouvrages hydrauliques, les ministères de la transition écologique et solidaire, et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités

territoriales, ont lancé une mission d'inspection pour évaluer le dispositif PAPI, et, si nécessaire, faire des propositions en se basant sur le retour d'expérience de différents PAPI. L'objectif est de faciliter l'action des collectivités en charge de la GEMAPI.

Les conclusions de cette mission sont attendues pour l'automne 2019.

### **Révision de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)**

Dans le cadre de la révision de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) (décret actuellement en consultation publique), la création de la rubrique 3350, exclusive de toutes les autres, pour les travaux de restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques est un outil de forte simplification des interventions sur les milieux aquatiques (passage du régime d'autorisation au régime de déclaration). Ce point permet également de reconnaître les solutions fondées sur la nature comme outil indispensable à la prévention des inondations en accompagnement des protections dures (réméandrage de cours d'eau, désartificialisation de berges, désendiguement, restauration des milieux humides en zones inondables comme tampon et amortisseur de crues, suppression de seuils, etc.).

### **Extension de l'Aqua Prêt à la compétence GEMAPI**

A la suite de la première séquence des Assises de l'eau, une enveloppe de deux milliards d'euros de prêts de la banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été mise en place pour accompagner les collectivités locales dans leur effort d'amélioration et de modernisation des services publics locaux d'eau et d'assainissement, afin d'assurer une meilleure utilisation des ressources en eau. Ce dispositif, dénommé « Aqua Prêt », est entré en vigueur le 14 janvier 2019. La CDC propose, dans ce cadre, aux collectivités locales un taux égal au taux du livret A + 0,75 %, avec une maturité de 25 à 60 ans.

L'extension du dispositif « Aqua Prêt » à la mise en œuvre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) se fera aux mêmes conditions que pour les projets eau potable et assainissement (taux du livret A + 0,75 %, avec une maturité de 25 à 60 ans) a été actée dans le cadre de la deuxième séquence des Assises de l'eau. Une enveloppe de prêts est dédiée au soutien à la rénovation énergétique des bâtiments publics et aux Aqua Prêts : elle est dotée de 4 milliards d'euros sur la période 2019-2022 (période d'offres de prêts).

Ce dispositif vient en complément des dispositifs financiers déjà existants, notamment les financements apportés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et par les agences de l'eau.

## **Conclusion**

Le bilan de la prise de compétence GEMAPI par les EPCI-FP montre une structuration progressive avec un nombre croissant d'EPCI-FP qui, progressivement, définissent leur stratégie pour mettre en œuvre la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La loi du 30 décembre 2017 a apporté les assouplissements qui étaient attendus pour permettre cette montée en puissance.

Les services de l'État restent pleinement mobilisés pour accompagner les collectivités locales dans la prise de compétence GEMAPI, en particulier dans les territoires où la gouvernance peine à s'établir. Dans cette optique, les missions d'appui technique de bassin ont été prolongées jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, par décret du 27 décembre 2018.

Afin de faciliter la mise en œuvre de la GEMAPI, le Gouvernement met en œuvre de nouvelles mesures, comprenant assouplissements de la réglementation et leviers financiers.



## ANNEXE

Rapport de l'inspection générale de l'administration et du conseil  
général de l'environnement et du développement durable  
« Évaluation des conséquences de la mise en œuvre des  
compétences dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques  
et de la prévention des inondations »