

*Gestion des milieux aquatiques
et prévention des inondations*

Organiser la gouvernance de la compétence GEMAPI

Cette série de fiches est dédiée au partage d'expériences de collectivités pionnières dans la prise de compétence GEMAPI. Cette fiche complète la "Synthèse et principales leçons de l'appel à partenaires GEMAPI" (Cerema, 2020). Cet ouvrage présente une synthèse des travaux des neuf partenariats de l'AP GEMAPI mené par le Cerema et INRAE.

La prise de compétence GEMAPI, effective depuis le 1^{er} janvier 2018, nécessite une gouvernance particulière avec une mise en cohérence du contenu, du périmètre géographique et des modes d'exercices entre acteurs locaux compétents. Cette fiche présente les différents leviers à actionner pour définir les périmètres géographique et fonctionnel, identifier les acteurs à associer, s'organiser pas à pas et gérer les interfaces avec d'autres compétences complémentaires à la GEMAPI...

Cette fiche s'appuie sur des travaux menés auprès de quatre collectivités dans le cadre de l'appel à partenaires lancé par le Cerema et INRAE sur la GEMAPI en 2016.



Sommaire

1. Quel(s) périmètre(s) pour exercer la GEMAPI ?
2. Quels acteurs associer dans la démarche de prise de compétence GEMAPI ?
3. Quelles étapes clés pour l'exercice de la compétence ?
4. Quelles compétences complémentaires à la GEMAPI ?
5. Quel accompagnement des collectivités pour la mise en œuvre de la compétence ?

Décembre 2020

Dans le contexte des débuts de la prise de compétence GEMAPI, le Cerema et INRAE (ex Irstea) ont souhaité accompagner des collectivités territoriales dans des démarches innovantes (cf. **ZOOM sur l'AP GEMAPI**). Parmi les besoins identifiés: la gouvernance. Sujet sensible, parfois mal maîtrisé en termes d'approche et de fond juridique, suscitant de nombreuses questions émergentes, la gouvernance ne peut s'organiser qu'autour d'un projet commun de territoire. Cela nécessite une concertation entre ces structures préexistantes pour coordonner voire adapter leurs statuts, leurs moyens et leurs missions autour de l'objectif commun visé, le tout dans un cadre réglementaire imposé et avec les contraintes économiques, sociales et biophysiques du territoire. L'organisation de la gouvernance est pourtant un préambule indispensable à la mise en place et à l'exercice d'une nouvelle compétence, telle que la GEMAPI.

Cette fiche technique s'appuie sur les travaux réalisés pour trois partenariats impliquant au total quatre établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) (cf. **figure 1**).

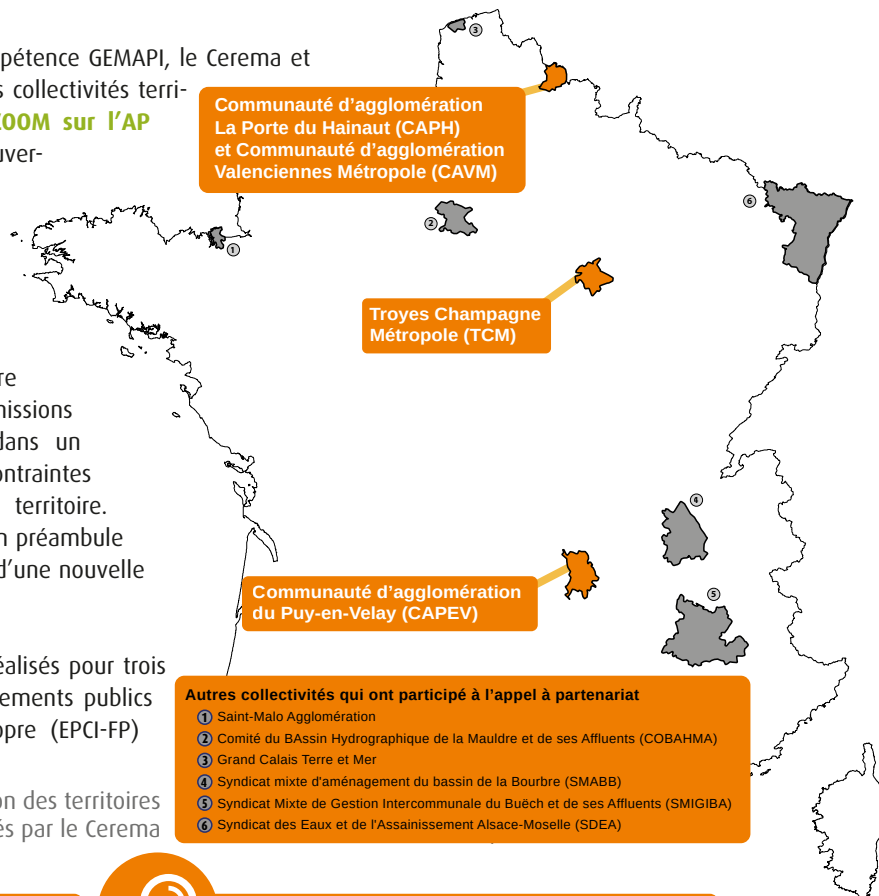


Figure 1 : répartition des territoires accompagnés par le Cerema



Rappel réglementaire

La compétence de Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (dite compétence GEMAPI) est issue de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation de métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014.

Elle est portée à titre obligatoire par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) depuis le 1^{er} janvier 2018 ainsi que leurs éventuels groupements.

Ses objectifs sont les suivants:

- préserver et restaurer les milieux aquatiques et lutter contre les inondations;
- clarifier et rationaliser le nombre et le rôle des acteurs dans le domaine de l'eau et des inondations;
- développer la gestion équilibrée, durable et intégrée de l'eau, des milieux aquatiques et des risques liés à l'eau.

La compétence GEMAPI implique donc de repenser la gouvernance de la gestion de l'eau au travers de quatre missions (article L.211-7 du code de l'environnement):

- 1° aménager un bassin ou une fraction de bassin hydrographique;
- 2° entretenir et aménager un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris leurs accès;
- 5° défendre contre les inondations et contre la mer;
- 8° protéger et restaurer des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.



ZOOM sur l'AP GEMAPI

L'appel à partenaires (AP) a consisté à co-construire des partenariats dans quatre thématiques:

- **le diagnostic territorial** en vue de l'élaboration des stratégies locales de restauration des milieux et de prévention des inondations;
- **l'intégration des différentes composantes de la GEMAPI**: la gestion et la restauration des cours d'eau et des zones humides, la détermination et la gestion des systèmes d'endiguement;
- **l'évaluation socio-économique, analyse multi-critères et coûts-bénéfices**, pour la priorisation et l'évaluation de l'efficacité des actions;
- **la conception de dispositifs innovants** pour l'acquisition et la valorisation de données, la cartographie et l'aide à la décision.

Sur une trentaine de déclarations d'intérêt reçues, dix structures ont été retenues et regroupées dans neuf partenariats, représentatifs de différents climats (méditerranéen, continental, océanique, littoral et montagnard), et de différents milieux: urbains, périurbains et ruraux. Ces travaux locaux ont permis de produire des méthodologies et des outils utiles à d'autres territoires.

<https://www.cerema.fr/fr/actualites/gestion-milieux-aquatiques-prevention-inondations-fiches>

1. Quel(s) périmètre(s) pour exercer la GEMAPI ?

1.1 Une emprise géographique à rapprocher du bassin versant

Les trois cas sur lesquels s'appuie la fiche présentent des périmètres géographiques très divers :

- Communauté d'agglomération de La Porte du Hainaut (CAPH) (47 communes pour 158 789 hab.) et Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole (CAVM) (35 communes pour 192 471 hab.) : ces deux collectivités des Hauts-de-France se sont associées dans le cadre de l'appel à partenaires.
- Troyes Champagne Métropole (TCM) : articulation de la communauté d'agglomération (81 communes pour 170 000 hab.) dans un contexte de regroupement dans le bassin versant de la Seine supérieure de 17 syndicats répartis sur les deux départements de l'Aube et Côte d'Or.
- Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay (CAPEV) : tête de Bassin versant (BV) avec 73 communes qui représentent un tiers de la superficie du département de la Haute-Loire.

EXEMPLE

Un périmètre qui répond au projet de territoire : solidarité amont-aval (CAPH et CAVM)

Dans le cadre du diagnostic territorial, le Cerema a déterminé les bassins versants qui pouvaient avoir un impact sur l'exercice de la compétence GEMAPI des deux collectivités. En effet, les deux collectivités avaient une vision incertaine du fonctionnement hydraulique de leurs bassins versants. Il a été constaté que la limite géographique des bassins versants dépassait largement le périmètre administratif des deux EPCI-FP. Ainsi, les

deux collectivités ont souhaité mener le diagnostic et l'analyse sur la gouvernance GEMAPI sur le périmètre des bassins versants afin de prendre en compte la logique indispensable de gestion solidaire amont-aval. De plus, ce travail de détermination des bassins versants a permis d'identifier les différentes instances comprises dans le périmètre des bassins versants et de les intégrer à la réflexion.

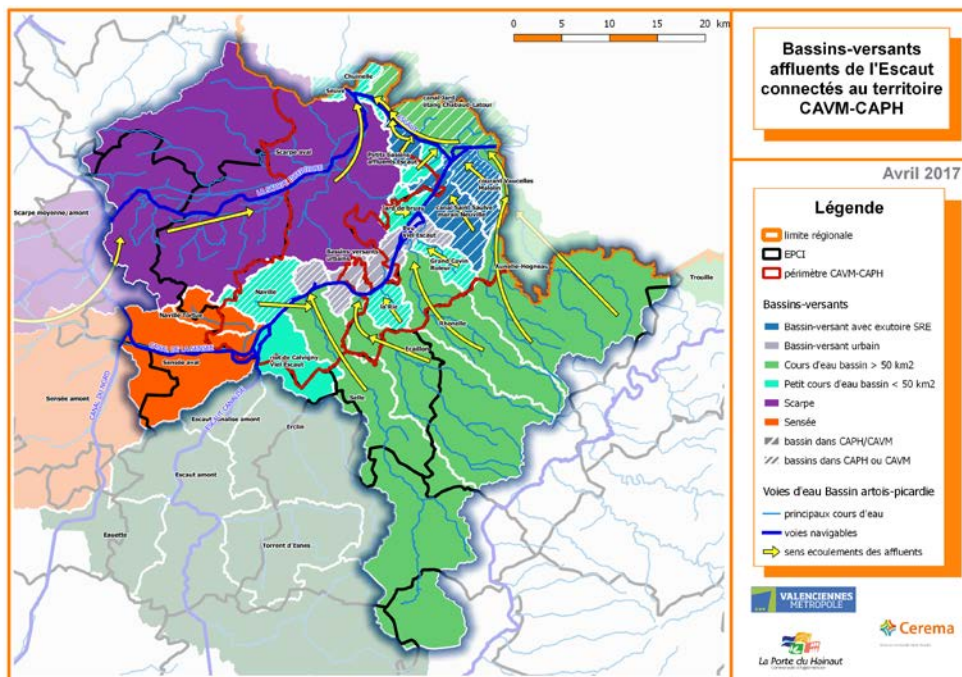


Figure 2 : bassins versants connectés au territoire CAPH / CAVM.

Les limites des bassins versants sont indiquées en blanc et les cours d'eau sont en bleu. Les trames des bassins versants permettent de les différencier selon leur surface, leur caractère urbain et si le rejet à l'exutoire se

réalise par une station de relèvement des eaux (SRE). Les hachures précisent si le bassin versant est entièrement intégré dans le territoire des deux collectivités ou dans l'une d'elles.

La loi confie la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, dont les périmètres correspondent rarement au périmètre hydrographique pourtant le plus adapté à l'exercice des missions de la GEMAPI.

Dans les faits, les modalités d'exercice de la GEMAPI s'inscrivent au sein d'une logique historique et politique propre à chaque territoire.

Pour autant, même si la gouvernance s'articule en fonction de périmètres administratifs ou de bassins de vie, il est nécessaire de construire au maximum la compétence GEMAPI à une échelle hydrographique – celle d'un bassin versant ou d'un groupe de sous-bassins versants.

1.2 Un contenu et un périmètre fonctionnel à coordonner pour servir un projet de territoire

Le périmètre fonctionnel¹ de la compétence exercée par l'EPCI-FP est souvent variable. Bien qu'un bloc « minimal » de compétence obligatoire soit identifié (les quatre items obligatoires indiqués dans l'article L.211-7 CE), l'EPCI-FP prenant la compétence GEMAPI peut en exercer qu'une partie en régie, ou bien sur une partie de son territoire. Dans ce cas, il doit choisir de transférer ou de déléguer² ces parties à un (ou plusieurs) syndicat mixte, de préférence labellisé Établissement public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (EPAGE³), en respectant une logique de répartition des missions en fonction des compétences de ce(s) syndicats(s) (cf. **figure 3**). Au final, l'organisation choisie doit servir un projet du territoire (solidarité amont/aval, complémentarité rural urbain).

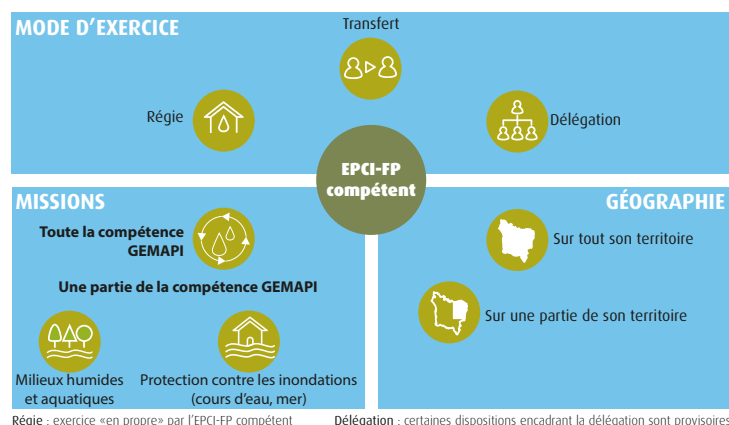


Figure 3 : modes d'exercices possibles (source : schéma extrait du guide PLUi et GEMAPI/modes d'organisation, Cerema)

EXEMPLE

Articulation entre les compétences

L'ouvrage vanné des Charmilles sur la Seine troyenne est un ouvrage typique entre aménagement urbain et ouvrage de protection et de régulation des crues. Pour cet ouvrage relevant de la compétence GEMAPI en milieu urbain, différentes compétences autres que « gemapiennes » doivent s'articuler pour assurer une gestion intégrée de l'eau en ville (assainissement, gestion des eaux pluviales et du ruissellement,...).

Figure 4 : centre-ville de Troyes, ouvrage des Charmilles (©Cerema, C. CHABAS, 2017)

¹ Contour des missions des compétences obligatoires et connexes entrant dans l'exercice de la GEMAPI

² La délégation ne pourra se faire que vers les EPTB/EPAGE à partir du 1^{er} janvier 2021

³ Syndicat mixte bénéficiant d'une reconnaissance particulière au regard de son périmètre d'intervention et de ses missions spécifiques définies dans les articles L.213-12 et R.213-19 du code de l'environnement.

Exemples de discussions sur le périmètre fonctionnel de la GEMAPI

Dans les cas rencontrés, différents exemples de missions non incluses dans la compétence GEMAPI ont été questionnés dans la réflexion sur la définition du périmètre fonctionnel de la GEMAPI. Parmi eux :

- gérer le ruissellement / coulées d'eaux boueuses : un enjeu local hors GEMAPI à associer à la compétence GEMAPI ?
- comment coordonner la gestion des espèces nuisibles (GEMA) vis-à-vis de la préservation des milieux aquatiques ou la gestion des ouvrages de protection contre les inondations (Pi) avec les contraintes obligatoires de barrages hydro-électriques (hors GEMAPI) ?
- comment animer la concertation de la gestion et de la protection de la ressource en eau (hors GEMAPI) avec la concertation sur la gestion des milieux aquatiques ?
- comment articuler la GEMAPI avec la gestion de l'eau et de l'assainissement (= petit cycle de l'eau hors GEMAPI) ?

Des complémentarités et une articulation pouvant être définies entre acteurs d'un même territoire

L'exemple du territoire de Troyes Champagne Métropole (TCM) et du Syndicat Mixte de l'Eau de l'Assainissement Collectif, de l'Assainissement Non-Collectif, des Milieux Aquatiques, de la Démoustication de l'Aube (SDDEA).

Créé en 1943, le SDDEA est historiquement implanté sur le département de l'Aube. C'est un syndicat départemental qui initialement, était prestataire de services. Il participait à l'équipement des communes rurales grâce à la mutualisation des moyens humains et techniques. Par la suite, il est devenu syndicat maître d'ouvrage.

Lors de l'élaboration du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) de 2016, une structuration forte est mise en avant : « le SDDEA doit permettre de rationaliser la gestion du cycle complet de l'eau dans le département de l'Aube. Il a vocation à prendre en charge l'exercice effectif de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement. Il pourra également prendre en charge la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) dans certaines zones. »

Bien conscient des disparités présentes en termes d'enjeux et d'historique sur le territoire, les acteurs locaux (aussi bien le SDDEA que les collectivités adhérentes) se coordonnent alors en faveur d'une gestion intégrée de l'eau à l'échelle du département. Cette même année 2016, le SDDEA fait évoluer ses statuts pour devenir le 1^{er} janvier 2017 un syndicat mixte ouvert et assurer l'exercice des compétences

suivantes à l'échelle du département : eau potable, assainissement collectif, assainissement non collectif, GEMAPI et démoustication. Motivé par les enjeux présents sur son territoire, le SDDEA porte également sa candidature afin d'être reconnu EPAGE sur le bassin de la Seine Supérieure Champenoise.

Au niveau de l'agglomération troyenne, c'est ainsi qu'une articulation a été mise en place entre TCM souhaitant conserver en régie la gestion de ses digues et ouvrages hydrauliques et le SDDEA assurant par délégation le volet gestion des milieux aquatiques de la GEMAPI.

Cette coordination a permis notamment l'émergence d'une stratégie commune en matière de gestion du risque inondation, dans le cadre notamment de l'élaboration du PAPI* complet de Troyes et du bassin de la Seine supérieure porté par l'EPTB* Seine Grands Lacs (labellisation par la CMI* le 3 décembre 2019).

Cette coordination entre acteurs se retrouve également en interne des services de la Ville de Troyes et de l'agglomération où les services le plus souvent mutualisés, échangent et coordonnent dans la manière d'organiser l'exercice des différentes compétences de TCM (intégration de la GEMAPI dans l'application du droit des sols - service commun à l'échelle de TCM et des communes le demandant, une prise en compte des enjeux de risque inondation / adaptation au changement climatique en matière d'habitat - élaboration du prochain PLH*,...).

*Voir glossaire

Une mise en cohérence des périmètres géographiques et fonctionnels



Figure 5 : contexte de tête de bassin versant rural trouvé au niveau de la CAPEV (© Cerema, J-M SIGAUD, 2017)

Dans le cas du territoire rural de la Communauté d'Agglomération du Puy-en-Velay (CAPEV) situé en tête de bassin versant, les limites des communes correspondent rarement aux lignes de crêtes. Au contraire, certaines communes sont délimitées par les cours d'eau. De plus, l'histoire a conduit à fédérer une minorité des communes du bassin du Haut-Allier avec une majorité de communes de plusieurs sous-bassins de la Loire amont sans pour autant recouvrir la totalité de l'aire géographique de ces sous-bassins hydrographiques.

Ce type de contexte ne facilite pas la mise en cohérence du périmètre géographique avec les bassins hydrographiques. Pour autant, il n'a pas empêché d'organiser la gouvernance des missions GEMAPI en suivant une logique de bassin versant, en particulier pour les missions 1°, 2° et 8° (cf. **rappel réglementaire**), historiquement portées par plusieurs contrats territoriaux, couvrant chacun un sous-bassin du territoire, avec, pour la plupart de ces contrats, l'appui technique du Syndicat InterCommunal d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents dont l'une des missions est la réinsertion professionnelle.

Afin de favoriser une logique de bassin hydrographique, la CAPEV a souhaité minimiser le nombre d'acteurs capables de prendre en charge les missions 1°, 2° et 8° de la GEMAPI par délégation.

Après un an de consultation des pilotes des contrats territoriaux⁴ préexistants, la concertation a abouti à la labellisation du SICALA en EPAGE Loire-Lignon couvrant tous les sous-bassins versant de la Loire amont et du Lignon. Le nouveau syndicat mixte d'Aménagement de l'Allier (SMAA) a été créé ex-nihilo pour couvrir le sous-bassin restant de l'Allier. Géré par l'EPAGE Loire-Lignon depuis le 1^{er} janvier 2020, le SMAA dispose de trois ans pour mettre en conformité ses statuts et se doter de l'autonomie de moyens nécessaire à ses missions.

1.3 Un mode d'exercice à choisir

Par le jeu de la sécabilité des compétences, un EPCI-FP a la possibilité de mettre en place une structuration différente pour les quatre missions de la GEMAPI (cf. **rappel réglementaire**). Depuis les assouplissements apportés par la loi Fesneau⁵ de décembre 2017, il peut le faire aussi à l'intérieur des items de la GEMAPI, selon un découpage fonctionnel ou géographique, en veillant toutefois à ne pas trop morceler l'exercice de la compétence ni diluer les responsabilités entre plusieurs acteurs. Cette loi permet notamment et de façon transitoire, à un EPCI-FP de mettre en place des délégations en direction de syndicats mixtes non labellisés EPAGE ou EPTB (cf. **encadré ci-dessus**).

Ce faisant, elle permet aussi aux collectivités d'intégrer plus largement les actions GEMAPI à leur projet de territoire.

Un EPCI-FP peut déléguer, transférer ou conventionner pour céder tout ou partie des quatre items à un syndicat mixte capable d'exercer cette responsabilité sur l'ensemble du territoire de l'EPCI-FP.

Les choix d'organisation présentés dans les exemples ont des impacts sur les coûts et les moyens humains à mobiliser par l'EPCI-FP dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI.

⁴ Un contrat territorial a pour objectif la préservation et l'amélioration de la qualité de l'eau et du fonctionnement des cours d'eau et des milieux aquatiques. Il est conclu pour une durée maximum de 5 ans avec les partenaires techniques et les maîtres d'ouvrages (Agences de l'Eau).

⁵ La loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) avait défini la compétence GEMAPI et attribué son exercice de manière exclusive au bloc communal. Adoptée le 30 décembre 2017, la loi Fesneau modifie les modalités d'exercice de la compétence GEMAPI, et renforce le rôle des départements et régions. Ce qui permet à ces derniers, sous conditions, de continuer à apporter leur concours à la compétence GEMAPI.

Quand intégrer les ouvrages hydrauliques et systèmes d'endiguements domaniaux ?



Figure 6 : photographie prise depuis la digue domaniale de Brives (© Cerema, J-M SIGAUD, 2017)

Actuellement gérée par l'État, le système d'endiguement de Brive-Charensac protège environ 300 habitants. Il sera rétrocédé à la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay (CAPEV), en tant qu'autorité "gemapienne" à échéance 2024. Cependant, la CAPEV peut dès à présent intégrer ces ouvrages à son plan d'action global élaboré au titre de sa compétence GEMAPI.

Comment concilier gouvernance locale et gestion de proximité à l'échelle d'un grand bassin versant ?

Prenons l'exemple des instances de gouvernance mises en place par une autre collectivité partenaire de l'AP GEMAPI - le Syndicat des Eaux et de l'Assainissement Alsace-Moselle (SDEA) d'une part et Syndicat Mixte de l'Eau de l'Assainissement Collectif, de l'Assainissement Non-Collectif, des Milieux Aquatiques, de la Démoustication de l'Aube (SDDEA) - rencontré sur le territoire d'étude de Troyes Champagne Métropole d'autre part.

Le SDDEA et le SDEA travaillent sur le grand et le petit cycle de l'eau. L'organisation pour la prise de compétence GEMAPI proposée par le SDDEA correspond à celle également instaurée au SDEA où chaque territoire porté par le syndicat est découpé en bassins cohérents identifiés en lien avec les acteurs locaux (État, collectivités...).

Chacune de ces deux entités est dotée d'une Assemblée et d'un Conseil de bassin qui permettent de piloter localement les affaires de son périmètre ainsi que sa politique budgétaire (travaux, investissements).

De par leurs statuts, ces instances locales ont toutefois l'obligation de se concerter avec les acteurs du territoire, dont les collectivités, (*a minima* une fois par an pour le SDDEA par exemple). Les syndicats s'assurent ainsi de la bonne cohérence des actions de leurs instances locales à une échelle globale (solidarité amont-aval).

Comment mobiliser les compétences locales de manière opportune ?

Historiquement, la Communauté d'Agglomération du Puy-en-Velay (CAPEV) assurait les compétences «Eau potable» et «Assainissement», ainsi que le volet «Inondation» sur les 28 communes les plus proches de l'agglomération du Puy-en-Velay. En 2018, l'EPCI-FP étendu à 73 communes était loin d'exercer la compétence GEMAPI. Les missions 1° et 5° étaient essentiellement pilotées par le Conseil départemental au travers des programmes PAPI Loire amont. Les missions 2° et 8° étaient portées par plusieurs contrats territoriaux mobilisant les moyens humains d'un même partenaire technique: le Syndicat InterCommunal d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents (SICALA), syndicat mixte fermé régi par l'article L.5711-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Au moment de la prise de compétence GEMAPI, les questions suivantes se sont posées.

- Comment étendre le volet «Inondations» de la GEMAPI aux 73 communes de l'EPCI-FP ?
- Faut-il associer la maîtrise du ruissellement à la compétence GEMAPI, sachant que cette maîtrise est actuellement assurée par l'EPCI-FP sur les 28 communes historiques de la CAPEV ?

• Comment mobiliser les compétences locales existantes pour assurer le volet «Gestion des milieux aquatiques» ?

Pour la mission 5° de la GEMAPI (défense contre les inondations...), il a été décidé de lancer un nouveau projet PAPI et de créer un poste de chargé de mission transversal dédié à la fois au portage du PAPI et à la mise en œuvre de la GEMAPI. Ce poste a été confié à un ingénieur ayant travaillé depuis de nombreuses années sur le territoire, dans le domaine de l'eau et de l'environnement, au sein du SICALA.

Enfin, il a été choisi de ne pas associer la maîtrise du ruissellement à la compétence GEMAPI, ce sujet ne constituant un enjeu que pour les zones urbanisées, et non pour l'ensemble des communes rurales ayant intégré l'EPCI-FP.

Enfin, pour déléguer, par conventionnement pour 3 ans, les missions 1°, 2° et 8° de la GEMAPI, il a été privilégié d'appuyer la labellisation du SICALA en EPAGE. Cela permet aussi de déléguer d'autres missions hors GEMAPI telles que la gestion des sites Natura 2000 ou l'animation des différents contrats territoriaux existants.

2. Quels acteurs associer pour la prise de compétence GEMAPI ?

Pour mener à bien la prise de compétence GEMAPI, il est indispensable d'associer très en amont, l'ensemble des acteurs susceptibles d'être concernés par tout ou partie de la compétence ou par des compétences connexes (eau potable, assainissement, gestion des eaux pluviales urbaines, urbanisme). Même si les limites géographiques de l'EPCI ne suivent pas les limites du bassin versant, il reste crucial de mener la réflexion à l'échelle du bassin versant en réunissant les acteurs concernés (cf. **figure 7**).

Afin d'assurer une bonne intégration des enjeux liés d'une part à la préservation des milieux aquatiques et, d'autre part, à la prévention du risque inondation, il est primordial d'associer à la démarche les porteurs de Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) et de Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE*).

De plus, SAGE et PAPI constituent deux leviers d'actions et de financements importants.

Il est également important de réunir le plus en amont possible les acteurs techniques et politiques.

Plusieurs types d'acteurs sont donc à associer, à commencer par :

- les services de la collectivité «Gemapienne» et les élus concernés ;
- les acteurs dits «ressources» : qui pourront apporter un appui technique, juridique et / ou financier ;
- les acteurs dits «opérationnels / relais 'terrain'» qui pourront assurer tout ou partie de l'exercice de la compétence (délégation, transfert, conventionnement...) par la réalisation d'études et/ou de travaux ;

- les interlocuteurs complémentaires dont le concours est nécessaire à la bonne mise en œuvre de la GEMAPI (propriétaires privés, gestionnaires de la voie d'eau navigable,...).

Cette typologie est **illustrée ci-après** au travers de différents exemples de structures et organismes rencontrés dans les trois cas étudiés dans cette étude.



Figure 7 : acteurs à associer à la prise de compétence GEMAPI

3. Quelles étapes clés pour l'exercice de la compétence ?

L'objectif est de construire une organisation répondant aux enjeux du territoire et offrant les moyens nécessaires à la mise en œuvre du plan d'actions de la GEMAPI. L'expérience des collectivités accompagnées par le Cerema, ainsi que d'autres « Gemapiens » (ex. PNR du Haut-Jura), montre qu'il ne faut pas attendre d'avoir défini les enjeux et contours techniques de la compétence GEMAPI pour organiser la gouvernance.

En effet, l'organisation de la gouvernance s'inscrit dès le départ dans un projet de territoire et peut se résumer en quatre étapes principales à ne pas manquer (cf. **figure 8**).

La première étape de préparation de cartographie, de consultation des acteurs et de définition du périmètre de la compétence est cruciale. Elle permet de sensibiliser tous les acteurs aux enjeux de la GEMAPI identifiés sur le territoire, elle prépare la concertation en parallèle de l'organisation juridique et de l'organisation des moyens d'actions. Les étapes suivantes préparent progressivement la mise en œuvre de la GEMAPI en avançant en parallèle sur **l'organisation de la gouvernance** et **les volets plus techniques** (cf. **figure 8**).

Étape 1

État des lieux & préparation de la concertation

Cartographie des acteurs

Déterminer les ressources matérielles et humaines

Diagnostic de territoire

Identifier les enjeux GEMAPI

Définition du périmètre GEMAPI cohérent avec les acteurs et les enjeux du territoire

Consultation des acteurs en appui juridique/financier

en particulier acteurs porteurs de projet intégré de territoire (SAGE-PAPI)

Identifier les moyens d'actions à coordonner

Réunion des acteurs opérationnels (Comité Technique)

Sensibiliser sur les enjeux de la GEMAPI

Lever les tensions liées aux incertitudes sur le devenir des structures concernées

Étape 2

Organiser la concertation

Présenter les modes d'exercice possibles

Élaborer des scénarios de gouvernance

Identifier des pistes d'actions GEMAPI prioritaires

Étape 3

Définir la gouvernance & la stratégie

Choisir le scénario de gouvernance et le périmètre GEMAPI

Définir les moyens nécessaires pour l'exercice de cette compétence

Étape 4

Mettre en oeuvre la GEMAPI

Mettre à profit les instances locales pour définir les règles de fonctionnement

Organiser les moyens mobilisables pour mettre en oeuvre le plan d'actions

Figure 8 : étapes-clés de la mise en oeuvre de la GEMAPI

Quel est l'intérêt de lancer la concertation très en amont avec les acteurs-ressources ?

Dans le cadre de l'appel à partenaires GEMAPI, les communautés d'agglomération de La Porte du Hainaut et de Valenciennes Métropole ont souhaité s'associer afin d'établir une vision commune des enjeux et du projet de leurs territoires et ainsi effectuer des choix de gouvernance cohérents dans le cadre de leurs prises de compétences respectives GEMAPI.

Suite à un état des lieux et sur la base d'un diagnostic territorial élaboré par le Cerema, les deux collectivités ont déterminé des scénarios de prise de compétence de la GEMAPI. La réflexion a été menée dans une démarche concertée en comités techniques avec plusieurs acteurs locaux : DREAL Hauts-de-France, DDTM du Nord, Agence de l'eau Artois-Picardie, Parc naturel régional Scarpe-Escaut, Syndicat mixte de l'Escaut, Institution Interdépartementale SAGE de la Sensée (cf. figure 9).

Lors de ces comités techniques, le diagnostic du territoire et l'identification des secteurs, où les missions de la GEMAPI étaient partiellement voire pas exercées, ont été présentés. Ces éléments ont permis aux acteurs locaux d'avoir une vision globale des enjeux du territoire. À partir de ces éléments, chaque acteur

s'est exprimé et a apporté sa contribution aux scénarios de gouvernance qui lui semblaient les plus pertinents, pour aboutir à un consensus sur les scénarios à proposer aux élus des deux collectivités.

La carte présente les différents scénarios de la gouvernance de la compétence GEMAPI. Les limites administratives des collectivités sont représentées par un trait continu jaune. Les lignes noires indiquent les limites des bassins versants. On observe que le périmètre de la réflexion ne se limite pas au territoire *stricto sensu* des deux collectivités mais va bien au-delà. La gestion des milieux aquatiques nécessite, en effet, une cohérence hydrographique que l'on retrouve à travers une approche par bassin versant.

D'autre part, la carte montre un regroupement des bassins versants par couleur. Ce choix a été fait afin de simplifier l'analyse au regard des différentes structures existantes exerçant les missions de la GEMAPI. Ainsi, certains petits bassins versants orphelins ont été intégrés à un autre bassin versant où l'exercice de la compétence GEMAPI est en grande partie assuré par un acteur. Chaque regroupement a fait l'objet de scénarios.

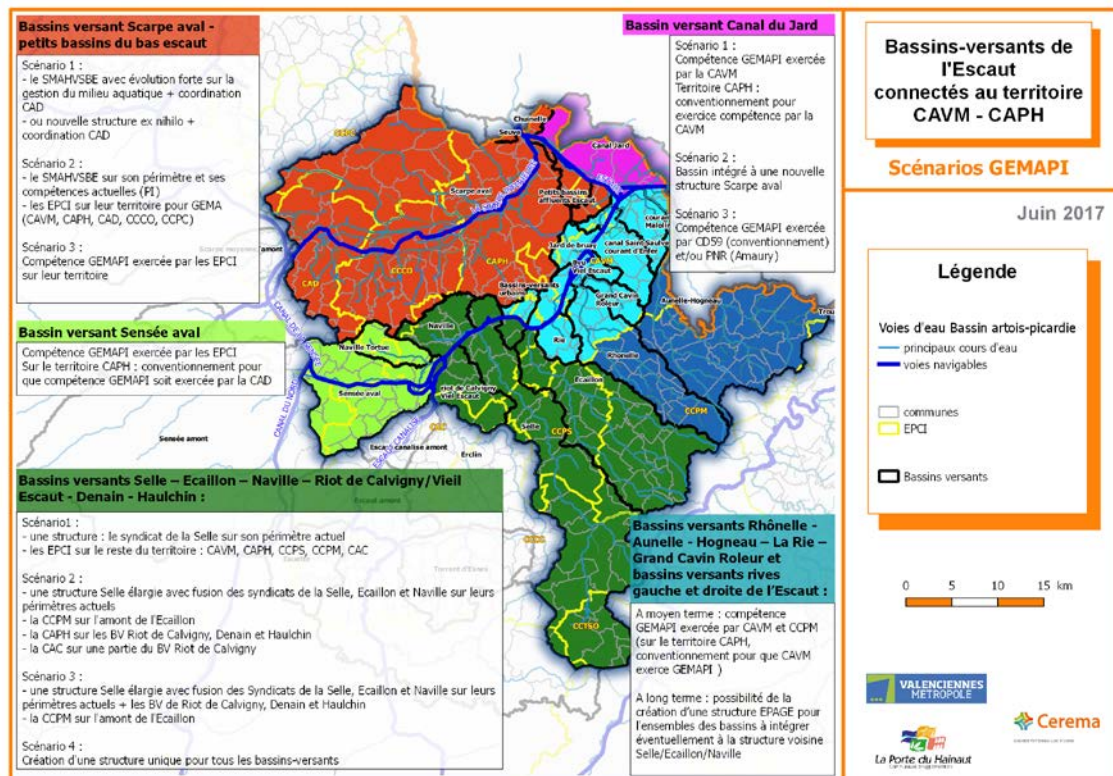


Figure 9 : scénarios de gouvernance

4. Quelles compétences complémentaires à la GEMAPI ?

Comme évoqué plus haut, la définition du périmètre fonctionnel amène parfois la collectivité « Gemapienne » à s'interroger sur son souhait d'associer ou non des missions complémentaires à l'exercice de sa compétence.

Dans un souci de mieux prendre en compte le projet des territoires et les enjeux rencontrés ou de simplifier/mutualiser des acteurs compétents, plusieurs configurations peuvent être étudiées au moment de l'organisation de l'exercice de la GEMAPI. Par exemple, si les enjeux du territoire le justifient, l'EPCI-FP « Gemapien » a la possibilité d'associer d'autres compétences au bloc de compétences obligatoires de la GEMAPI, telles que la maîtrise des ruissellements. Il peut aussi intégrer des missions connexes à la compétence GEMAPI, telle que la lutte contre les espèces invasives au-delà des milieux aquatiques.

Par ailleurs, la gouvernance de la GEMAPI peut être préparée dans l'idée d'intégrer cette compétence dans une vision plus large de maintien de corridors biologiques (trame verte et bleue) ou de projet de territoire sur l'eau. Il y est question de l'articulation entre grand cycle de l'eau et petit cycle de l'eau.

4.1 Articuler la GEMAPI avec la gestion intégrée de l'eau

La compétence GEMAPI présente des convergences d'objectifs avec les compétences de gestion de l'eau potable et de gestion de l'assainissement, relevant du petit cycle de l'eau (cf. **figure 10**), et permet aussi de répondre aux obligations réglementaires plus larges du grand cycle de l'eau définies dans :

- la Directive n° 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (appelée DI) ;
- la Directive n°2000/60/CE du 23 octobre 2000 appelée Directive Cadre sur l'Eau (DCE*).

Conduire la GEMAPI dans une logique élargie de gestion intégrée de l'eau implique donc de repérer les actions convergentes en termes d'objectifs (cf. **figure 10**).

MÉTHODE

Exemples d'actions en faveur de la GEMAPI et de la gestion intégrée de l'eau

- Un système d'assainissement contrôlé, évitant les ruissellements et maîtrisant les rejets directs de polluants par temps de pluie (obligation de la compétence assainissement) améliore à la fois les masses d'eau et les milieux aquatiques récepteurs.
- Un programme de gestion de bassin versant limitant l'érosion et favorisant l'infiltration et la rétention d'eau dans les sols contribue à réduire l'aléa inondation et à maintenir le bon état des masses d'eau et des milieux aquatiques situés immédiatement à l'aval.

Articuler la GEMAPI avec la gestion de l'eau à l'échelle du bassin implique aussi de distinguer les zones de convergence d'objectifs, notamment :

- **les zones urbaines imperméabilisées** en zone d'enjeu inondation, appuyées par un document de planification (Plan Local d'Urbanisme, PLUI...), peuvent faire l'objet de mesures de désimpermeabilisation en vue d'une réduction de l'aléa inondation ;
- **les zones péri-urbaines** soumises à une forte pression foncière, peuvent faire l'objet de mesures GEMAPI pour limiter la consommation de milieux d'intérêt écologique, en particulier ceux contribuant à la rétention et à l'infiltration de l'eau de ruissellement ou au ralentissement des crues ;
- **les zones rurales** qui ne disposent pas d'une gestion collective des eaux pluviales et usées, peuvent bénéficier de mesures de planification de l'occupation des sols le long des cours d'eau pour limiter le risque de production d'embâcles. Le contrôle de l'assainissement non collectif peut être intensifié pour éviter la dégradation des milieux aquatiques.

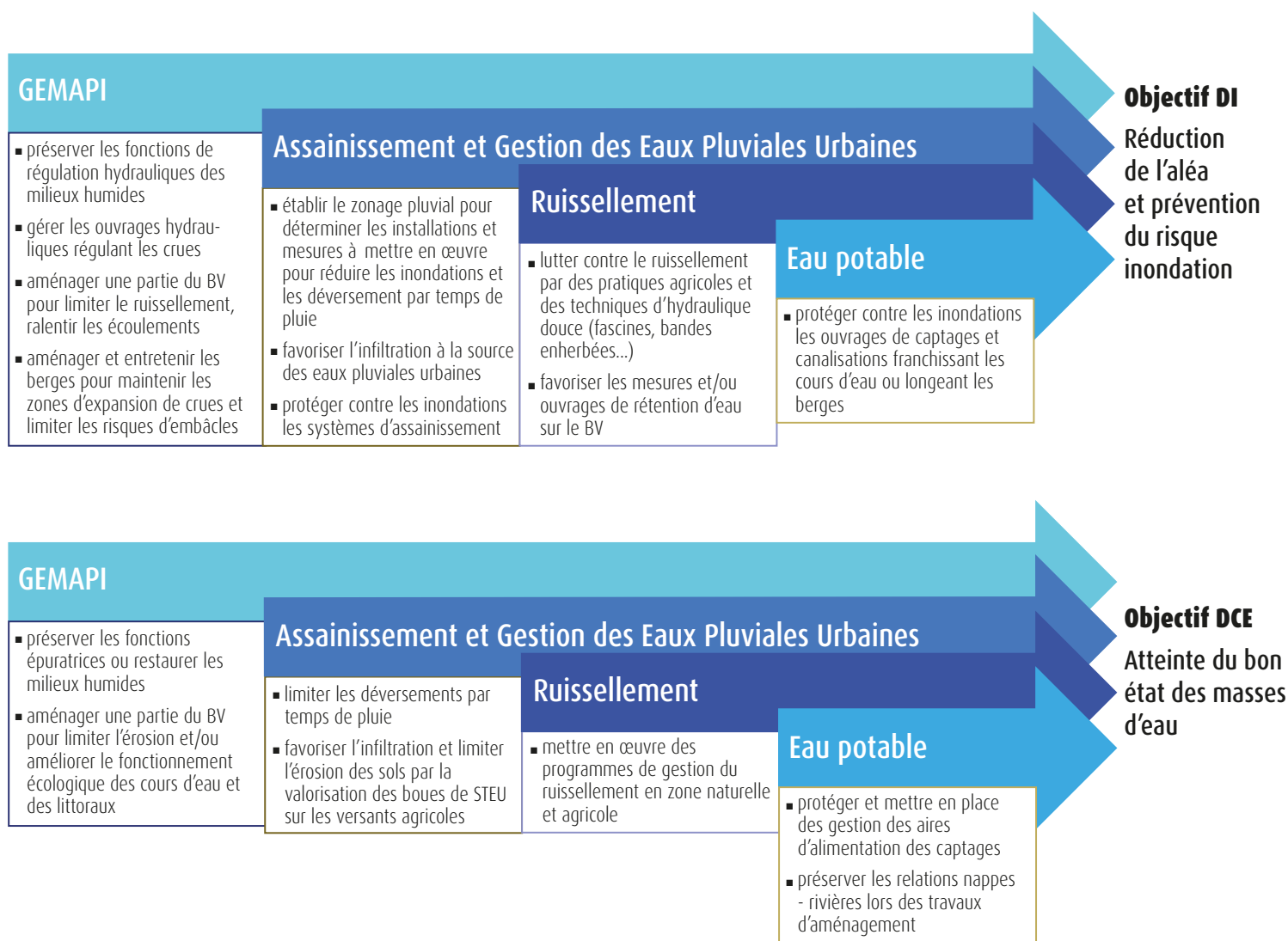


Figure 10 : exemples de convergences d'actions entre la GEMAPI et les différentes compétences liées à l'eau prises pour remplir les objectifs 1) de la Directive Inondation (DI), en haut ou de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), en bas.

4.2 Zoom sur les interactions entre GEMAPI et petit cycle de l'eau

Pour articuler la GEMAPI avec le petit cycle de l'eau, il est nécessaire de partager les stratégies d'intervention et d'harmoniser certaines pratiques d'entretien entre service «gemapien» et service d'eau et d'assainissement, en particulier :

- coordonner les plans d'actions en amont afin qu'ils entrent en synergie pour répondre au même objectif ;
- concerter les services au moment des interventions.

Par exemple, toute action de réfection de canalisation d'eau potable ou d'eau usée franchissant ou longeant un cours d'eau doit être conduite en concertation avec les services «gemapiens» afin de garantir le bon fonctionnement du cours d'eau pendant et après les travaux.

Le petit cycle de l'eau et la GEMAPI: une articulation essentielle pour la CAPH et la CAVM



Figure 11 : la rivière la Calonne sur la commune de Flines-lès-Mortagne (Cerema, 2018)

Sur le territoire des communautés d'agglomération de La Porte du Hainaut et de Valenciennes Métropole, les milieux aquatiques sont souvent fortement dégradés car ils subissent de fortes pressions notamment domestiques (rejets de réseaux d'assainissement...). Pour les deux collectivités, l'articulation entre le petit cycle de l'eau et la GEMAPI est donc un élément essentiel pour améliorer la qualité des milieux aquatiques.

Pourquoi est-il important d'articuler GEMAPI et petit cycle de l'eau ?

- **Pour penser puis mettre en œuvre les actions à des échelles complémentaires:** les compétences sur l'eau potable ou l'assainissement se déclinent en effet essentiellement à l'échelle de sites (quartiers ou parcelle) ou de systèmes d'ouvrages (captage, avaloirs, bassin d'orages, réseau de distribution ou d'assainissement...) alors que la compétence GEMAPI cherche à garantir une gestion intégrée des milieux aquatiques et du risque inondation sur le bassin hydrologique, à tous les niveaux d'échelles.
- **Pour éviter des problèmes au moment de la réalisation des actions:** par exemple, un aménagement de cours d'eau effectué au titre de la GEMAPI (ex. reméandrage) doit intégrer les impacts potentiels sur les champs captant d'eau potable en nappe alluviale situés à proximité et sur les réseaux d'assainissement passant ou se rejetant dans la zone des travaux.

4.3 Zoom sur les interactions entre GEMAPI, maîtrise du ruissellement et de l'érosion

La gestion du ruissellement et de l'érosion correspond à la mission de l'alinéa 4 de l'article L.211-7 du code de l'environnement: « 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ».

Elle concerne la partie de l'écoulement des eaux de pluie qui n'est pas gérée par le système de gestion des eaux pluviales urbaines mentionné à l'article R. 2226-1 du CGCT* (installations et ouvrages, y compris les espaces de rétention des eaux, destinés à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales). Il s'agit de préserver la sécurité des personnes et de prévenir les dommages aux biens au regard des phénomènes d'inondations.

Elle n'est pas intégrée à la compétence GEMAPI. Néanmoins, l'exercice de la compétence GEMAPI peut justifier, pour certains territoires et dans certains cas, la prise de cette compétence complémentaire par l'autorité compétente.

Par ailleurs, des actions portées par la structure compétente pour la GEMAPI portant sur le ruissellement peuvent légitimement relever de la GEMAPI si elles contribuent à la prévention des inondations. Dans ce cas, la taxe GEMAPI peut être mobilisée pour assurer le financement de ces opérations. Le « Rapport du Gouvernement au Parlement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations » d'avril 2018 apporte des réponses à ces questions de gouvernance entre ruissellement et GEMAPI.

Le ruissellement et la GEMAPI à la CAVM



Figure 12 : inondation par ruissellement sur le territoire de la CAVM

Suite à plusieurs inondations par ruissellement sur le territoire de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, la collectivité a pris la

compétence facultative de lutte contre les inondations (eaux de surfaces, ruissellement et érosion des sols) depuis sa création fin 2000. Les investissements, réalisés et programmés (bassins, digues, fossés, haies, fascines...) par la collectivité depuis plusieurs années, témoignent de la volonté de lutter contre les phénomènes d'inondation par ruissellement. Aujourd'hui avec la GEMAPI, la thématique concernant la prévention des inondations s'est renforcée au sein de la collectivité qui a pris la mesure de l'importance des liens entre ruissellement et GEMAPI. Ainsi, la collectivité a souhaité monter en compétence technique notamment sur la gestion des ouvrages d'hydraulique douce.

Exemples d'actions en faveur de la GEMAPI et de la maîtrise du ruissellement

- Mise en œuvre de programmes de gestion du ruissellement en zone naturelle ou agricole notamment par la création de bassins de rétention et de décantation destinés à lutter contre les inondations et contre l'érosion des sols.
- Mise en œuvre de programme d'actions de lutte contre l'érosion des sols arrêté par le préfet.

5. Quel accompagnement des collectivités pour la mise en œuvre de la compétence ?

5.1 Outils à disposition des collectivités

Il existe de nombreux outils pour accompagner les collectivités dans la mise en place de la compétence GEMAPI. Le ministère en charge de l'environnement, le Cerema ainsi que les agences de l'eau ont produit des guides sur le sujet, dont les références sont citées à la fin du présent document. Leurs finalités sont multiples, allant de l'accompagnement de la gouvernance à la mise en œuvre pratique de la compétence.

Des séminaires et des journées techniques sont régulièrement proposés, qui permettent de partager les expériences et notamment celles de collectivités ayant anticipé l'arrivée de la GEMAPI.

Les structures qui sont responsables de la compétence GEMAPI peuvent aussi solliciter d'autres formes d'accompagnement, auprès des services de l'État, des départements, d'associations de collectivités.

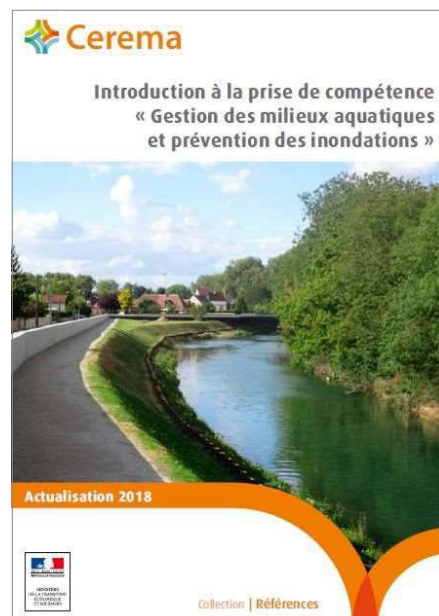


Figure 13 : guide publié aux éditions du Cerema, disponible gratuitement sur www.cerema.fr

5.2 L'accompagnement du Cerema

Diagnostic territorial pour la GEMAPI	Synthèse des connaissances des enjeux de territoire → identification et hiérarchisation des principaux enjeux de la GEMAPI voire AMO* pour élaborer un marché pour lever les manques de connaissances limitant la définition des priorités d'actions (notamment pour Articulation GEMAPI – eau/assainissement)
	Identification des différents acteurs concernés par la GEMAPI → synthèse des points de vue et des postures de chacun
	Aide à la préparation et réalisation de tout ou partie du diagnostic territorial pour mettre en œuvre la GEMAPI
	Accompagnement pour comprendre les évolutions réglementaires (NOTRe → Fesneau)
Choix stratégiques adaptés à la GEMAPI	Aide à l'élaboration des scénarios de gouvernance → analyse forces / faiblesses
	Propositions de modalités de concertation et accompagnement de la concertation entre les acteurs
	Aide au choix du scénario de gouvernance et à l'élaboration d'un plan d'actions
	Formalisation de scénarios de mise en œuvre efficace et économe de la GEMAPI : partage de retours d'expériences, co-construction d'une stratégie adaptée au territoire,...
	Constitution d'outils cartographiques harmonisés (SIG*) synthétisant les enjeux GEMA et PI, la répartition des acteurs, les zones sur lesquelles agir en priorité et les différents scénarios de gouvernance.
Projets GEMAPI et exercices des missions GEMAPI	Accompagnement dans l'exercice des missions GEMAPI par de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et des formations méthodologiques.
	Élaboration de documents pédagogiques communicables ou mobilisables pour des formations internes sur : <ul style="list-style-type: none"> ▪ les contours de la compétence GEMAPI (zoom sur les enjeux du territoire) ▪ les liens entre ZH* et PI* ▪ les liens entre GEMAPI et petit cycle de l'eau
	Évaluer et recommander des options techniques pour des projets GEMAPI

Glossaire

AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

CGCT : code général des collectivités territoriales

SIG : système d'information géographique

CMI : commission mixte inondation

STEU : station de traitement des eaux usées

DCE : directive cadre sur l'eau

ZH : zone humide

EPAGE : établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux

EPTB : établissement public territorial de bassin

PAPI : programmes d'actions de prévention des inondations

PI : prévention des inondations

PLH : programme local de l'habitat

Rédacteurs

Adrien ALLARD,
Cerema Est

Bruno KERLOC'H,
Cerema Hauts-de-France

Catherine NÉEL,
Cerema Centre-Est

Muriel SAULAIS,
Cerema Sud-Ouest

Agnès FONTIER,
CAPH

Relecteurs

Sophie BOUGARD,
Cerema EMF

Johanna SANCHEZ,
DEB

Claire HALLEGOUET,
DGPR

Oriane CÉBILE,
ADCF

Pauline DELAERE,
AMF

Robin PLASSERAUD
AMF

Véronique NICOLAS,
DRIEE

Vincent LECKI,
CA Puy en Velay

Benjamin MORASSI,
Troyes Champagne Métropole

Anne FONTIER,
CA des Portes du Hainault

Freddy REY,
Inrae

Crédits photos:

J-M. SIGAUD, Cerema

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou
partielle du document doit
être soumise à l'accord
préalable du Cerema.

Collection
Expériences et pratiques

ISSN : 2552-884x
2020/12

Pour en savoir plus

... sur la législation et la réglementation relatives à la GEMAPI

- Article 56 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)
- Articles 64-III et 76 de la loi n°2015-991 portant nouvelle organisation de la république (NOTRe)
- Articles 61 à 65 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature
- 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
- Décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau
- 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
- Arrêté du 7 avril 2017 précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement et des autres ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions
- Circulaire du 3 avril 2018 relative aux modalités d'exercice de la compétence GEMAPI

.... sur la mise en œuvre de la GEMAPI

- Tout savoir sur la GEMAPI, *MEEM, 2017*
- Introduction à la prise de compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, *Cerema, 2018*
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) volet « prévention des inondations », *MTEs, 2018*
- La GEMAPI, vers une gestion intégrée de l'eau dans les territoires, *Cerema, 2018*
- La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance, *Agence de l'eau Adour-Garonne, 2017*
- Pour une nouvelle gestion des rivières à l'heure de la GEMAPI. Tome 1 – Les grands principes. Tome 2 – Exemples de restauration, *Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 2016*
- PLUi et GEMAPI - Vers une approche intégrée de l'eau dans la planification", *Cerema - AdCF, 2020*
- Synthèse et principales leçons de l'appel à partenaires GEMAPI, *Cerema, 2020*
- Accompagner la compétence GEMAPI, *Cerema, 2020* :
 - Fiche n°1 Communauté Urbaine de Dunkerque
 - Fiche n°2 Syndicat mixte de l'aménagement de l'Arve et de ses affluents
 - Fiche n°3 Bassin versant de Brière-Brivet et presqu'île guérandaise
 - Fiche n°4 Val de Garonne Agglomération
 - Fiche n°5 Bassin versant des Nied
 - Fiche n°6 Bassin versant de la Meuse
 - Fiche n°7 Syndicat mixte de l'aménagement et de la valorisation de la Somme
 - Fiche n°8 Communauté d'Agglomération du Territoire de la Côte Ouest de La Réunion
 - Fiche n°9 Bassin du Lez, affluent du Rhône, dans les départements de la Drôme et de Vaucluse

La collection «Expériences et pratiques» du Cerema

Cette collection regroupe des exemples de démarches mises en œuvre dans différents domaines. Elles correspondent à des pratiques jugées intéressantes ou à des retours d'expériences innovantes, fructueuses ou non, dont les premiers enseignements pourront être valorisés par les professionnels. Les documents de cette collection sont par essence synthétiques et illustrés par des études de cas.

Expertise et ingénierie territoriale - Bâtiment - Mobilités - Infrastructures de transports - Environnement et risques - Mer et littoral