

PRATIQUES LOCALES

PRÉVENTION DES RISQUES

Inondations

La « Gemapi », une nouvelle compétence à haut risque

LE CONTEXTE

A partir de 2016, communes, intercommunalités et métropoles se verront confier, une nouvelle compétence, la « Gemapi », englobant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

L'ENJEU

Il s'agit d'obtenir l'adhésion des acteurs locaux à une mission qu'ils n'ont pas souhaitée, du fait de ses lourds impacts juridiques. Une frilosité confortée par la récente condamnation du maire de La Faute-sur-Mer.

LA SOLUTION

L'Association des maires de France réclame l'abandon du projet « Gemapi », la responsabilité de la sécurité des personnes relevant, à ses yeux, de la « solidarité nationale », du ressort de l'Etat.

Le traumatisme, après la tempête. La condamnation du maire de La Faute-sur-Mer (740 hab., Vendée) à quatre ans de prison, prononcée le 12 décembre 2014 par le tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne, a abasourdi les élus locaux. Le maire et son adjointe à l'urbanisme étaient mis en cause après la mort de 29 personnes dans la commune, lors du passage de la tempête Xynthia en février 2010. La sévérité du verdict et le fait que les deux élus apparaissent comme les seuls responsables ont stupéfait.

La défaillance d'une équipe

L'Etat, lui, sort « blanchi » de l'audience. L'ex-direction départementale de l'équipement instruisait les permis de construire, que le maire signait en suivant ses avis, ce qui pose question... En outre, l'Etat a mis plus de dix ans à faire aboutir le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), qui propose des solutions techniques, juridiques (règles de constructibilité) et humaines pour réduire les risques dans les zones inondables. Ce PPRI n'a été définitivement adopté qu'en 2011. Le maire aurait certes dû réaliser un

AVANTAGE

Le gouvernement met en avant le fait que la Gemapi fera émerger, sur tout le territoire, une maîtrise d'ouvrage en matière d'inondations et de gestion des milieux aquatiques.

INCONVÉNIENTS

- La Gemapi a tendance à être plus « PI » que « MA » : la dimension « Inondations » l'emporte sur les autres aspects.
- Le transfert des digues inquiète les élus.

plan communal de sauvegarde (PCS), document facultatif en l'absence de PPRI approuvé, et se doter d'un document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim), pour informer la population largement ignorante du risque de submersion marine. « Le retard dans la mise en place de ces outils est massif sur tout le territoire : condamner un maire en lui imputant ces retards généralisés est injuste », défend son avocat, Didier Seban.

Dès lors, les élus des zones à risque redoutent que leur responsabilité soit engagée à l'avenir. Pourtant, selon Corinne Lepage, ce procès n'est pas celui des maires (*). L'avocate des parties civiles pointe la défaillance particulière d'une équipe, et notamment l'absence de réaction après l'alerte rouge lancée par Météo France. « Un élu qui a conscience de ce que représente son mandat ne peut pas avoir une telle attitude. » Les condamnés ayant fait appel, l'affaire de La Faute-sur-Mer n'est pas close. Mais le séisme soulevé par le verdict s'amorce tout juste. Le président de l'Association des maires de France (AMF) a aussitôt réclamé que l'Etat revienne au premier rang dans la responsabilité de protection des

populations. François Baroin a saisi Matignon d'une demande de réexamen complet de l'attribution de la compétence « Gemapi » : selon la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014, cette compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » incombera aux communes et aux intercommunalités, à partir du 1^{er} janvier 2016.

Des ouvrages insuffisamment entretenus

« Il ne faut pas mentir à nos concitoyens sur le niveau de protection qu'ils sont en droit d'attendre, plaide François Baroin. La politique en ce domaine relève d'une dimension territoriale bien plus large que celle des communautés. Pour être réellement efficace, elle doit faire appel à des moyens techniques et financiers à la hauteur des enjeux, reposant pour partie sur la solidarité nationale. » En clair, l'AMF, qui n'a jamais voulu de la Gemapi, entend désormais, au vu de l'engagement de responsabilité des élus qu'elle porte en germe, se battre pour la faire avorter. Le député Jean Launay, président du Comité national



L'une des interrogations liées à l'affectation de la compétence Gemapi aux acteurs locaux réside dans le transfert à ces derniers des ouvrages de protection, dont un grand nombre sont insuffisamment entretenus.

L. PETIOT/EST ÉCLAIR/MAXPPP

L'EXPERT **MARIE-FRANCE BEAUFILS**, maire de Saint-Pierre-des-Corps (15200 hab., Indre-et-Loire) et présidente du Ceprl (*)

« Demain, y aura-t-il des candidats aux fonctions de maire ? »

« Le tribunal a sanctionné très durement les élus vendéens, au point que l'on peut se demander si, à l'avenir, il y aura des candidats aux fonctions de maire dans des territoires soumis à un risque d'inondation. Sans vouloir commenter une décision de justice, on peut aussi se demander si cet arrêt traduit réellement une analyse éclairée des responsabilités. Dans l'examen des circonstances du drame, on peine à comprendre ce qui a pu bloquer si longtemps l'adoption par l'Etat du plan de prévention des risques d'inondation. Au-delà du verdict, ce jugement interroge sur la manière dont on permet aux élus de s'approprier la connaissance du risque. Il pose la question de leur appréhension de la façon dont va se produire l'inondation, surtout lors d'événements exceptionnels, absents de la mémoire locale. »

(*) Centre européen de prévention du risque inondation.

de l'eau, « n'ose penser » que la position de l'AMF « conduite à retarder la mise en œuvre » de la Gemapi. L'un des nœuds du problème réside dans le transfert aux acteurs locaux des ouvrages de protection existants. Nombre d'entre eux sont insuffisamment, voire nullement, entretenus. S'ils cèdent, qui sera responsable ?

La loi « Maptam » prévoit une phase transitoire, jusqu'en 2018, pour le transfert de la compétence, lorsque des structures existantes exercent déjà une telle mission. Le transfert des digues pourra, lui, s'étaler jusqu'en 2024. Pour le reste, la mise en œuvre de la Gemapi soulève quantité d'interrogations. « Se posent entre autres des ques-

17 millions
d'habitants
sont exposés
au risque d'inonda-
tion en France.

150 Md€
C'est le coût
des 360 inonda-
tions survenues
entre 2002 et 2013
dans les 28 Etats
membres de l'Union
européenne - soit
environ 360 millions
d'euros par événe-
ment, selon une
étude de la Commis-
sion publiée en
mars 2014.

tions pratiques liées au nombre et à l'état des digues qui seront transférées, notamment par l'Etat, signale Noël Faucher, maire de Noirmoutier-en-l'Île (4500 hab., Vendée). Ainsi que des questions juridiques, comme la capacité des élus à exiger des travaux de réparation sur des ouvrages privés», poursuit le président de la communauté de communes de l'île de Noirmoutier (4 communes, 9500 hab.).

Des besoins financiers colossaux
Enfin, bien sûr, la question du financement est sur toutes les lèvres. Les élus pointent l'inacceptabilité sociale de la taxe dédiée (jusqu'à 40 euros par habitant), prévue par la loi « Maptam ». « Qui osera faire peser ce poids supplémentaire sur des contribuables déjà exsangues ? » interpelle Noël Faucher. « Même si des collectivités décident d'instaurer la taxe - dont la pérennité pose question, après la suppression par la loi de finances pour 2015 de la taxe "eaux pluviales", introduite par la loi sur l'eau de 2006 -, celle-ci suffira-t-elle face à l'ampleur de la tâche ? » s'interroge Marie-France Beaufils, maire de Saint-Pierre-des-Corps et vice-présidente de la commu- (***)



Olivier Audibert-Troinon,
président de la communauté
d'agglomération Dracénoise

(●●●) nauté d'agglomération Tours Plus (22 communes, 295 400 hab., Indre-et-Loire). Les élus en doutent: le chiffre de 3 000 km de digues à transférer a été avancé, mais le Centre européen de prévention du risque d'inondation (Cepri) en évoque plutôt 6 000! Les besoins seront donc colossaux, dans un contexte de probable désengagement des conseils régionaux et généraux. Pour toutes ces raisons, l'immense majorité des collectivités reste en retrait par rapport à la nouvelle compétence, à l'exception notable des collectivités varoises du bassin versant de l'Argens (lire ci-dessus). Certaines, pourtant, étaient déjà très engagées dans la gestion des digues. Le Grand Troyes (19 communes, 130 200 hab.) s'implique ainsi depuis 2010 dans la rénovation de 14 km de digues, dont certaines très anciennes, protégeant 20 000 personnes. «En 2010, un diagnostic de sécurité a permis de prendre conscience de l'état de détérioration de ces ouvrages», relate Valéry Denis, conseiller communautaire chargé de la trame hydraulique. Un coûteux programme de travaux (25 millions d'euros sur trois ans initialement prévus) a été engagé à partir de 2013. Pour

JURIDIQUE

La loi «Maptam» du 27 janvier 2014 instaure la nouvelle compétence Gemapi, affectée aux communes le 1^{er} janvier 2016, transférée de plein droit aux communautés et aux métropoles. Elle pourra être déléguée à des groupements de collectivités (syndicats mixtes). Une taxe facultative peut être créée pour la financer. Sur cinq décrets d'application annoncés, seul celui sur le fonctionnement des missions d'appui technique de bassin est paru en juillet 2014.

Syndicat mixte de l'Argens (Var) • 74 communes • 328 000 hab.

Un cas unique d'adhésion

Durement frappées par les inondations en juin 2010 (25 morts, un milliard d'euros de dommages directs), puis à nouveau ces dernières années, les collectivités du bassin de l'Argens viennent de créer un syndicat mixte regroupant 7 intercommunalités et 27 communes; au 1^{er} janvier 2016, il sera composé exclusivement d'intercos. Mission: organiser une gouvernance interterritoriale solidaire et efficace dans la lutte contre les crues. Le SMA prendra la relève du département dans la mise en œuvre d'un programme d'action de prévention des inondations (Papi) de l'Argens et de ses affluents, à mettre en œuvre de façon cohérente à l'échelle du bassin versant. Il gèrera aussi de façon intégrée les milieux aquatiques à travers l'entretien, l'aménagement et la gestion

des cours d'eau. «Le SMA est une application grandeur nature par anticipation de la loi "Maptam" en matière de gestion intégrée de l'eau et de prévention des inondations», résume Olivier Audibert-Troinon, président de la communauté d'agglomération Dracénoise et président du syndicat. Dans sa première phase de fonctionnement, d'octobre 2014 au 31 décembre 2015, le SMA interviendra «à périmètre constant» (reprise et continuité des actions des trois syndicats préexistants, aujourd'hui dissous). Il assurera en outre la gouvernance interterritoriale pour préparer l'application de la compétence Gemapi et porter le Papi.

CONTACT

Caroline Poiré, chargée de mission à la communauté d'agglomération Dracénoise, tél.: 04.94.50.16.20.

autant, il est peu probable que le Grand Troyes, présidé par François Baroin, aura des velléités d'anticiper la prise en main de la Gemapi.

L'arbre qui cache la forêt

Le dernier tort de cette nouvelle compétence est de focaliser l'attention sur la catastrophe et la gestion des infrastructures, au point de faire oublier la politique d'ensemble: c'est l'arbre qui cache la forêt. «La question des ouvrages de protection n'est qu'un aspect d'une politique de prévention bien plus vaste», rappelle Stéphanie Bidault, déléguée générale du Cepri. La directive «inondations» de 2007 puis la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation de 2014 portent une vision de l'avenir des territoires axée sur le renforcement de la sécurité des personnes exposées et la stabilisation ou la baisse du coût des dommages. Ces textes couvrent notamment la gestion de la crise et les stratégies de réduction de la durée de retour à la normale. Ils viennent chapeauter, apporter du sens et une direction à une politique de prévention des crues insuffisamment cadrée et priorisée, car fondée sur des réglementa-

tions cloisonnées et des outils manquant de cohérence. Cette démarche n'a pas vocation à remplacer les outils existants (PPRI, PCS, Dicrim, plans de submersion rapide...) mais à les articuler. La directive incite en outre à revoir en profondeur la gouvernance de la prévention des crues, en associant toutes les parties prenantes, chacun étant responsable de sa sécurité et pouvant agir à son échelle sans tout attendre du maire ou du préfet. Malheureusement, la concertation sur les premières phases de mise en œuvre de la directive (évaluation préliminaire des risques puis détermination des 122 territoires à risques d'inondation importants) n'a pas été une réussite en France.

Faute de débat, nombre d'élus locaux découvrent un peu abruptement que leur territoire est concerné et redoutent de nouvelles contraintes. L'initiative locale risque d'être freinée là où elle aurait dû être stimulée. Dans ce contexte, la création de la Gemapi et les questions de responsabilité qui se font jour ne pouvaient pas plus mal tomber. *Fabienne Nadey*

(*) Lire «La Gazette» n°2238 du 29 septembre 2014, p.14.