



Les guides du CEPRI

Les ouvrages de protection contre les inondations

***S'organiser pour exercer la compétence GEMAPI
et répondre aux exigences de la réglementation
issue du décret du 12 mai 2015***



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

Éditorial

À l'aube de la prise de compétence "Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations" (GEMAPI), et en particulier de "la défense contre les inondations et contre la mer" (L 211-7-5° du Code de l'environnement), le parc de digues est important et encore imparfaitement connu. Le linéaire total de digues recensé dans la base de données de l'État (Système d'information sur les ouvrages hydrauliques) s'élève à environ 9 000 kilomètres en France métropolitaine. Les gestionnaires identifiés sont des personnes privées (particuliers, entreprises) ou publiques (communes, Établissements publics de coopération intercommunale, État et ses établissements, Départements, Régions, associations syndicales autorisées ou constituées d'office,...), voire personne. Compte tenu des changements apportés par la nouvelle réglementation, il resterait environ 6 000 km de digues à entretenir pour les futures autorités compétentes en matière de GEMAPI (après modification des classements de digues).

Le plus difficile est de savoir quels sont les ouvrages susceptibles d'être constitués en système d'endiguement et de connaître précisément leur état pour avoir une estimation des moyens nécessaires pour assurer efficacement leur fonction de protection. Cet état des lieux, demandé par les élus depuis plusieurs années, aurait dû être réalisé par les missions d'appui techniques de bassin instituées par le décret du 28 juillet 2014. Force est de constater que l'objectif est encore loin d'être atteint sur tous les territoires.

Pour certains ouvrages en très mauvais état aujourd'hui, la question se posera de les conserver en l'état, ou de réaliser des travaux parfois conséquents. Dans ce cas, les montants de ces travaux seront à ajouter aux dépenses d'actualisation ou de réalisation des études, de surveillance et d'entretien, qui sont loin d'être anodines. Avec quels moyens ? Les travaux réalisés aujourd'hui par des collectivités engagées dans des programmes de travaux (programmes d'actions pour la prévention des inondations ou dans le cadre du Plan submersion rapides) coûtent un peu plus d'un million d'euros par kilomètre pour du confortement d'ouvrage, voire 1,7 million d'euros par kilomètre pour une augmentation du niveau de protection des digues.

Il est fort probable que la taxe instaurée par la loi de 2014 ne sera pas suffisante pour couvrir les besoins des territoires fortement exposés et la reprise de linéaires importants de digues, a fortiori si les Départements et les Régions confirment leur désengagement d'ici 2020.

Certains territoires ayant pris la compétence par anticipation tentent d'ouvrir la voie, en s'appuyant sur l'expérience des acteurs locaux lorsqu'elle existe. Ces témoignages sont précieux. Ils révèlent qu'aucune structuration ne saurait prévaloir sur une autre ou s'imposer comme un modèle à suivre pour tous.

Une chose est sûre, c'est qu'à ce stade les élus locaux restent des acteurs centraux, en particulier dans la relation qu'ils tissent avec leurs habitants et dans la responsabilité qui pèse sur leurs épaules. L'organisation d'une structuration adéquate prendra plus de temps que ne le permettent les échéances imposées par la réglementation. Je ne peux donc qu'inviter mes collègues à s'investir sans attendre sur ce sujet, aux côtés des services de l'État, des représentants des intercommunalités et des acteurs de la gestion des bassins versants et des littoraux, pour faire les meilleurs choix d'organisation pour l'avenir de leur territoire.

Marie-France Beaufile,
*Présidente du CEPRI
Sénatrice d'Indre-et-Loire et
Maire de Saint-Pierre-des-Corps*



Ce document a pour objet :

- ✓ de proposer un cadre méthodologique pour aider les collectivités à mettre en œuvre le volet prévention des inondations de la GEMAPI, en particulier la nouvelle réglementation sur les systèmes d'endiguement ;
- ✓ de les illustrer avec des exemples de cas concrets ;
- ✓ d'apporter des réponses pragmatiques aux questions les plus fréquentes des collectivités.



Ce document n'a pas pour objet :

- ✓ de traiter le cas particulier des grands barrages ;
- ✓ de présenter un panorama exhaustif de toutes les situations existantes sur le territoire ;
- ✓ de répondre à toutes les questions sur la mise en œuvre de la GEMAPI, en particulier sur le volet GEMA.

Sommaire

Préambule	6
I. État des lieux préalable	8
▶ De quoi parle-t-on : qu'est-ce qu'une digue, un système d'endiguement ?	8
▶ Quels ouvrages retenir sur mon territoire ?	12
▶ Comment les ouvrages sont-ils gérés aujourd'hui ? À qui appartiennent-ils ? Qui les entretient ? Qui les surveille en période normale et en cas d'alerte ?	14
II. Quelle protection apporter pour mon territoire ?	20
▶ Qu'est-ce que je veux protéger ?	20
▶ Quels ouvrages sont nécessaires pour protéger ces enjeux ?	22
▶ Jusqu'à quel niveau je m'engage à protéger ces enjeux ?	26
▶ Que deviennent les ouvrages qui protègent peu d'enjeux ?	29
III. L'organisation de la gestion : Comment gérer mes ouvrages de protection ? Avec quels moyens ?	33
▶ L'organisation administrative	34
▶ L'organisation technique	47
▶ Le financement	56
▶ Résumé des principales étapes	67
IV. Que doit faire le responsable des ouvrages pour satisfaire aux exigences de la nouvelle réglementation ?	68
▶ Déposer une demande d'autorisation pour chaque système d'endiguement	68
▶ Remplir les obligations issues du décret de 2015	71
▶ Garantir l'intervention sur les parcelles privées	72
▶ Réaliser des travaux ou non	76
V. Quelles conséquences juridiques ?	77
▶ Pour le gestionnaire	77
▶ Pour le maire	79
▶ Pour l'État	81
Conclusion	83
Annexes	84
▶ Annexe 1 : Éléments de réponses juridiques	84
▶ Annexe 2 : Exemples de coûts de gestion des systèmes d'endiguement	90
▶ Annexe 3 : Les possibilités de financement par le Fonds Barnier dans le cadre des PAPI	92
▶ Annexe 4 : Lexique	93
▶ Liste des sigles et des abréviations	96
▶ Remerciements	97

La compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) a été créée par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et attribuée au bloc communal. C'est une compétence obligatoire dont l'entrée en vigueur sera effective à partir du 1^{er} janvier 2018, suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Le transfert des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) est automatique à partir du 01/01/2018¹.

Le contenu de la compétence se résume à l'intervention de l'EPCI-FP en cas d'intérêt général ou d'urgence pour exercer les missions définies aux alinéas 1, 2, 5, 8 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement². Si les alinéas 1, 2, 8 relèvent du volet gestion des milieux aquatiques et peuvent contribuer à la prévention des inondations issues de débordements de cours d'eau, l'alinéa 5 "défense contre les inondations et contre la mer" concerne la gestion des ouvrages de protection.

Le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 est venu préciser les modalités de gestion de ces ouvrages. Il s'inscrit dans la continuité de la réglementation concernant les ouvrages intéressants la sécurité publique (ISP) de 2003 et du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007³ : les ouvrages de protection sont aussi des ouvrages de dangers.

État des lieux des digues existantes

Sur les 9 100 km de digues recensés aujourd'hui, on compte plus de 1 000 gestionnaires révélant une gestion extrêmement morcelée des ouvrages⁴. Un état des lieux réalisé en 2010 a révélé que 7 000 km de digues avaient un gestionnaire et 4 000 km avaient un propriétaire connu. En 2014, l'État a recensé, parmi les gestionnaires des digues de classe B, 24 % de digues gérées par des collectivités (communes ou EPCI-FP), 27 % par des syndicats mixtes ou intercommunaux, 16 % par des entreprises, 13 % par l'État, 7 % par des ASA, 1 % par des particuliers, 12 % restant sans gestionnaire identifié⁵.

Les linéaires de digues les plus nombreux concernent les digues anciennement de classes B et C, c'est-à-dire protégeant de 10 à 50 000 personnes et faisant plus d'un mètre de hauteur. Concernant l'état des ouvrages, seuls 3 000 km d'ouvrages ont été déclarés en bon état en 2010. Parmi les objectifs de la compétence GEMAPI figurait la recherche de gestionnaires pour les ouvrages aujourd'hui sans responsable identifié et en mauvais état.

En tenant compte des changements de classes et de la disparition des digues de classe D et des changements de seuils de population pour les digues de classe C introduite par la nouvelle réglementation, les futures autorités compétentes en matière de GEMAPI devraient s'interroger sur l'avenir d'un peu plus de 6 000 km de digues.

1 - Si une commune n'est rattachée à aucun EPCI-FP, elle sera compétente de plein droit au 01/01/2018. Pour simplifier par la suite, nous ne mentionnerons que les EPCI-FP.

2 - Article L.211-7 du Code de l'environnement : (1°) l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; (2°) 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 ou à ce plan d'eau ; (5°) la défense contre les inondations et contre la mer ; (8°) la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées humides.

3 - La réglementation issue du décret de 2007 s'applique jusqu'à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI et du décret de 2015 (tant que les digues ne sont pas mises à disposition).

4 - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Parc-des-ouvrages-hydrauliques.html>

5 - La compétence GEMAPI, Jean-Marc Kahan, direction générale de la Prévention des risques, service des Risques naturels et hydrauliques, service technique de l'Énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique, Paris, février 2014.

Des nouveautés importantes apportées par le décret de 2015

Depuis 2015, des notions techniques nouvelles ont été introduites dans ce nouveau corpus législatif et réglementaire : le système d'endiguement, la zone protégée et le niveau de protection. Elles ne sont pas anodines pour l'autorité compétente en matière de GEMAPI : l'autorité compétente s'engage à veiller au bon état d'un ensemble d'ouvrages (système d'endiguement) assurant la protection d'une zone (zone protégée), pour un niveau d'eau qu'elle détermine (niveau de protection).

L'autorité ainsi en charge de la gestion d'un système d'endiguement protégeant une zone aura donc le choix entre plusieurs options :

- soit maintenir le niveau de protection des digues existantes à son niveau actuel,
- soit abaisser le niveau de protection (ce qui revient à inonder une partie de la zone "protégée" plus fréquemment),
- soit augmenter le niveau de protection (ce qui impliquera de faire des travaux, potentiellement très coûteux),
- soit "neutraliser" l'ouvrage, en le rendant transparent hydrauliquement (laisser passer l'eau).

Ces choix effectués par l'autorité compétente dès la mise à disposition des ouvrages publics ne seront pas aisés à faire. La pression d'une population en attente d'un risque proche de zéro sur les territoires pourrait inciter les futurs gestionnaires à surélever les niveaux de protection de leurs ouvrages. Mais la réglementation ne soumet les ouvrages existants à aucuns travaux de mise en conformité. C'est bien l'autorité compétente qui justifiera le niveau de protection pour lequel elle souhaite prendre ses responsabilités en tant que gestionnaire. Elle pourra d'ailleurs se prévaloir d'une exonération de responsabilité dans le cas où un événement viendrait à dépasser le niveau de protection pour lequel l'ouvrage est dimensionné.



La tâche est complexe et nécessite de rentrer dans le détail de toutes ces notions techniques pouvant avoir des répercussions juridiques importantes pour les collectivités compétentes en matière de GEMAPI. Au préalable, il semble indispensable de bénéficier d'un état des lieux exhaustif des ouvrages potentiellement concernés par la compétence. Cet état des lieux permettra de guider les choix de l'autorité compétente pour définir ses systèmes d'endiguement et les niveaux de protection. Mais il est possible que ces choix nécessitent de nouveaux approfondissements (diagnostics de vulnérabilité du territoire, analyses coût-bénéfice,...) qui permettront à la collectivité d'estimer au mieux ses besoins, notamment financiers, pour s'organiser et mettre en œuvre efficacement cette compétence.

La mise en œuvre de la compétence ne sera pas linéaire, mais ponctuée d'allers et retours entre les différentes étapes, de façon itérative. Ce guide s'inscrit dans ce processus.

I. État des lieux préalable

La première étape dans l'organisation est l'état des lieux des ouvrages concernés par le volet "prévention des inondations" de la compétence GEMAPI.

Comment les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaine et métropoles compétentes et leurs partenaires peuvent-ils se préparer pour mettre en œuvre la GEMAPI ? Plus particulièrement sur le volet "défense contre les inondations et contre la mer", comment peuvent-ils s'organiser pour gérer les ouvrages de protection ?

► De quoi parle-t-on : qu'est-ce qu'une digue, un système d'endiguement ?

La définition d'une digue depuis 2014

Avant 2014, la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 ne proposait aucune définition juridique d'une digue. Seule la circulaire du 8 juillet 2008 proposait une définition technique : une digue est un ensemble cohérent du point de vue du fonctionnement hydraulique et de la protection contre les crues⁶.

La loi du 27 janvier 2014 propose pour la première fois une définition réglementaire d'une digue : "Les digues sont des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions." (Article L.566-1-I du C. env.)

Ainsi, tout ouvrage dont la vocation première n'est pas de prévenir les inondations et les submersions ne sera pas considéré comme une digue. Par exemple, les ouvrages de protection de berges ou du littoral (murs maçonnés, revêtement en enrochement,...) visant à limiter l'érosion ne constituent pas des digues à proprement parler. De même, les remblais routiers, ferroviaires, les produits de curage et autres aménagements constituant un obstacle au passage de l'eau ne sont pas des digues s'ils n'ont pas vocation à prévenir les inondations par débordement de cours d'eau ou les submersions marines.

Une digue est un ouvrage qui se trouve en élévation par rapport au niveau du terrain naturel et qui crée temporairement entre deux parties d'une même zone inondable une différence de "charge hydraulique". L'ouvrage est donc soumis à des forces contre lesquelles il doit être correctement dimensionné pour résister.

Les digues sont des ouvrages qui protègent un territoire, jusqu'à un niveau d'eau connu.

Les digues existantes et classées

Si les digues sont définies par la réglementation, certaines d'entre elles possèdent une existence "administrative" lorsqu'elles ont été classées au titre des réglementations antérieures. Celui-ci identifiait quatre classes de digues en fonction de la hauteur de la digue (H) et du nombre de personnes protégées (P).

Classe de l'ouvrage	A	B	C	D
Caractéristiques - hauteur - population protégée	Ouvrage pour lequel H : ≥ 1 m et P : $\geq 50\ 000$ hab.	Ouvrage non classé A et pour lequel H : ≥ 1 m et $1\ 000 \leq P < 50\ 000$ hab.	Ouvrage non classé A ou B et pour lequel H : ≥ 1 m et $10 \leq P < 1\ 000$ hab.	Ouvrage pour lequel H : < 1 m ou P : < 10 hab.

Lorsque le classement d'un ouvrage a été effectué par les services de l'État, l'ouvrage est considéré comme une digue.

6 - Voir les guides du CEPRI (2010), *Les digues de protection contre les inondations, la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007.*

En application de la loi de 2014, le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015⁷ est venu préciser les règles applicables à ces ouvrages pour qu'ils soient bien gérés et que leur fonction de protection puisse être correctement assurée. Il a modifié les classes des digues : on parle désormais du classement d'un système d'endiguement. Ne sont plus classées les digues ayant une hauteur inférieure à 1,5 mètre (sauf demande de l'autorité compétente en matière de GEMAPI). À chaque classe correspondent des obligations particulières (voir partie 5, Remplir les obligations issues du décret de 2015).

Classe	Population protégée
A	> 30 000
B	3 000 < P < 30 000
C	30 < P < 3 000

Les ouvrages qui ne répondent pas à ces caractéristiques ne sont donc pas soumis à la réglementation prévue par le décret de 2015. Le préfet peut décider de modifier le classement (par surclassement) d'un ouvrage s'il estime que les règles de la classe à laquelle appartient l'ouvrage ne sont pas suffisantes pour assurer la sécurité des personnes et des biens.

De la digue au "système d'endiguement"

Le décret de 2015 distingue deux catégories d'ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions : les aménagements hydrauliques et les systèmes d'endiguement.

- **Les aménagements hydrauliques** : il s'agit de "l'ensemble des ouvrages qui permettent, soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, soit le ressuyage des venues d'eau en provenance de la mer" (R.562-18 C. env.), les barrages écrêteurs de crue ou bassins de stockage par exemple.
- **Les systèmes d'endiguement** : la notion existait déjà d'un point de vue technique. Elle consiste à considérer qu'une digue n'est pas le seul ouvrage qui permet d'assurer la protection d'une zone. Une ou plusieurs digues, ainsi que d'autres types d'ouvrages, peuvent également remplir collectivement, et en cohérence entre eux, cette fonction : on parle alors d'un ensemble d'ouvrages assurant la protection, le système d'endiguement.

À noter

Ne pas confondre les aménagements hydrauliques avec les barrages de retenue (article R.214-112 C. env.). Les aménagements hydrauliques sont les ouvrages concourant à la limitation du risque d'inondation, y compris les ouvrages dont ce n'est pas la vocation première. Un barrage de retenue peut également avoir un rôle de limitation des inondations en son aval (ex. : barrages de Serre Ponçon, de Villerest,...), ce rôle étant affiché initialement ou constaté par la suite.

7 - 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. Il est accompagné d'un mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues, issu de la circulaire du 13 avril 2016.

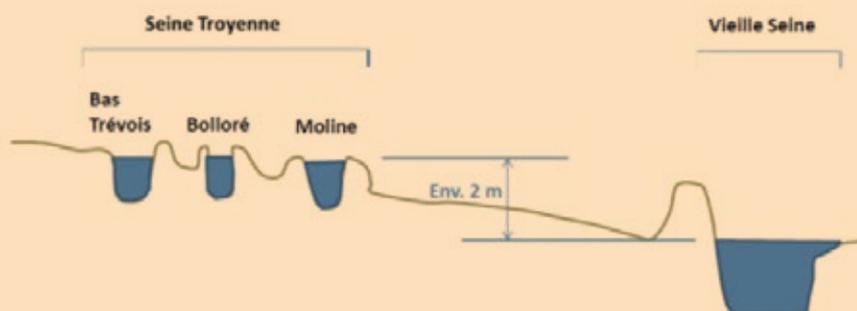
Qu'est-ce qu'un système d'endiguement d'après le décret du 12 mai 2015 ?

Trois catégories d'ouvrages peuvent entrer dans la constitution d'un système d'endiguement soumis à autorisation (art. R.562-13 C. env.) :

- **une ou plusieurs digues** (classée ou non en application du décret de 2007) dès lors qu'elle(s) contribue(nt) à la protection d'une zone exposée au risque d'inondation et protégeant plus de 30 personnes à minima ;
- **“des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage”** ;
- **“des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et leurs caractéristiques, complètent la prévention”**, des bassins de stockage par exemple, mais aussi des ouvrages ou infrastructures dont la visée première n'est pas la prévention des inondations (remblai routier ou ferroviaire, ouvrages particuliers dans les traversées de ville comme les parapets routiers) mais qui y participent. Ils peuvent être intégrés dans le système d'endiguement.
La question de la mise à disposition des ouvrages portuaires se pose au titre des aménagements concourant à la protection et appartenant à des personnes publiques.

La définition des systèmes d'endiguement sur le territoire de la Communauté d'agglomération du Grand Troyes

La Communauté d'agglomération du Grand Troyes, qui regroupe environ 160 000 habitants après fusion en 2017, appartient au bassin versant de la Seine qui traverse le périmètre administratif de l'EPCI-FP en formant un réseau hydrographique complexe. La Seine se divise ainsi en deux bras à l'entrée de la ville : la “Vieille Seine” contournant la ville de Troyes et la Seine troyenne traversant le centre de l'agglomération via trois bras régulés par des systèmes de canaux et de vannage en amont.



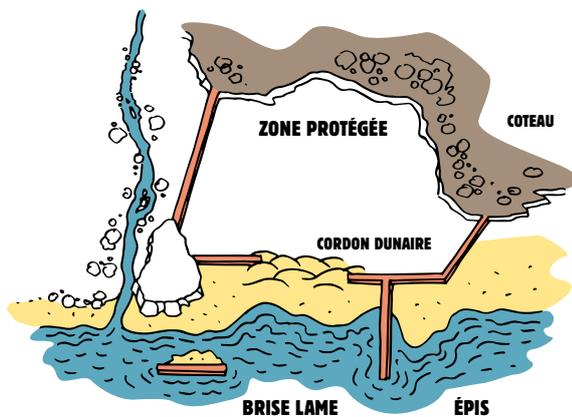
Source : Grand Troyes.

Du fait du passage du cours d'eau en centre-ville, de nombreuses digues existent, certaines depuis le Moyen Âge, pour protéger les enjeux du centre. En 2012, l'état de dégradation préoccupant de ces digues a poussé le Grand Troyes à se saisir du problème en portant un Plan de submersion rapide (PSR) pour mener des travaux sur les digues du territoire. Avec un service trame hydraulique au sein de l'agglomération, la compétence GEMAPI est venue formaliser une organisation déjà en place ; le Grand Troyes anticipe la prise de compétence en juin 2015.

La Communauté d'agglomération dispose d'une bonne connaissance des ouvrages sur son territoire. Cependant, avec la prise de compétence et la définition de ses systèmes d'endiguement, elle est confrontée à la question suivante : lesquels de ces ouvrages sont des digues ? La définition d'“ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations” laisse une liberté d'interprétation assez large qui n'est pas si facile à appliquer sur le terrain. En effet, les bras de la Seine troyenne sont surélevés d'environ 4 m par rapport au lit de la Seine extérieure ; les berges de ces bras sont donc bien au-dessus du terrain naturel et créent une charge hydraulique pouvant mener à l'inondation des habitations entre la Seine troyenne et la Seine extérieure, notamment par remontées de nappe. À d'autres endroits, ce sont des routes surélevées qui contribuent de facto à protéger une zone et qui pourraient donc être incluses dans le système d'endiguement. Par ailleurs, certains ouvrages qui ne semblent pas remplir de fonction de protection particulière ont été classés comme digue au titre de la réglementation de 2007.

Pour définir les systèmes d'endiguement, l'EPCI-FP se heurte donc à des difficultés d'ordre technique (quels sont les ouvrages qui jouent concrètement le rôle d'une digue ? les berges des bras sont-elles des ouvrages ?...) et administratif (que faire des ouvrages classés qui ne semblent pas jouer le rôle d'une digue, les ouvrages transversaux [clapets, vannages...] peuvent-ils être inclus dans un système d'endiguement ?). Si les services de l'État accompagnent la collectivité dans l'identification des ouvrages, la définition des systèmes d'endiguement incombe bien à l'EPCI-FP qui exerce la gestion des ouvrages en régie.

“Ne sont toutefois pas inclus dans le système d'endiguement les éléments naturels situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système et qui en forment l'appui.” En effet, le système d'endiguement est constitué par des ouvrages, donc des réalisations humaines, à l'exclusion des éléments naturels formant l'environnement du système d'endiguement. **Les éléments naturels ne peuvent pas constituer en tant que tels un système d'endiguement** (cordons dunaires, de galets par exemple). Mais la fiabilité du système d'endiguement peut être tributaire de cet environnement et de la résistance de ces éléments naturels aux aléas naturels. Cet environnement, s'il n'est pas constitutif du système d'endiguement, est donc essentiel à l'efficacité de ce dernier et doit donc être analysé, notamment dans l'étude de dangers du système d'endiguement.



Dans le cas fréquent où le système d'endiguement vient s'appuyer sur des éléments naturels, l'étude de dangers du système d'endiguement devra vérifier que ces éléments et la zone de jonction entre les ouvrages construits et les éléments naturels ne constituent pas des points faibles. Mais aucune prescription imposant une performance particulière ne pourra être prise sur ces éléments naturels.



C'est à l'autorité compétente au titre de la GEMAPI de définir un système d'endiguement, un niveau de protection afférent et une zone protégée sur lesquels elle engage sa responsabilité⁸.

Qu'est-ce qu'un aménagement hydraulique ?

Un aménagement hydraulique a une fonction hydraulique différente de celle des digues :

- il limite le débit en aval ;
- il est dimensionné par rapport à un volume d'eau et non par rapport à un débit ou une hauteur d'eau ;
- il peut avoir une zone d'action très étendue à l'aval, recouvrant le territoire de nombreux EPCI-FP en aval.

Sa vocation est très souvent multiple ; il peut avoir plusieurs fonctions dont celle de l'écrêtement, le soutien des cours d'eau en période d'étiage, l'alimentation en eau potable, l'irrigation, les activités de loisirs, l'hydroélectricité,... Mais à partir du moment où un ouvrage a vocation à assurer la protection d'une zone contre les inondations, il entre dans le champ d'application du décret de 2015.

Il conviendra de distinguer les bassins de stockage situés au sein de la zone protégée, dont la fonction est d'assurer le stockage temporaire de franchissements limités avant un rejet à l'aval ou dans la mer, et les aménagements de ralentissement des cours d'eau, dont la fonction est de limiter la pointe de la crue avant qu'elle n'atteigne la zone protégée. Pour les premiers, ils seront traités avec le système d'endiguement, pour les seconds, ils feront souvent partie d'un aménagement hydraulique.

8 - Voir partie "Jusqu'à quel niveau je m'engage à protéger ces enjeux ?".

L'exemple des ouvrages gérés par l'Entente Oise Aisne

L'Entente Oise Aisne est une institution interdépartementale reconnue EPTB, en cours de transformation en syndicat mixte ouvert, qui entretient des aménagements hydrauliques situés dans la vallée de l'Oise : des bassins écrêteurs de 4 à 15 millions de m³ utiles.

L'ouvrage de Longueuil-Sainte-Marie comprend des aménagements hydrauliques de digues et de vannes répartis sur trois EPCI-FP et deux unités hydrographiques ; il rend un service à 54 communes dans deux départements. L'intervention de l'EPTB permet aujourd'hui d'assurer une cohérence dans la gestion de l'ensemble des ouvrages. L'intérêt de la mutualisation de la gestion au sein de l'EPTB est également d'apporter une compétence en ingénierie (hydraulique, géotechnique, génie civil) que chaque collectivité de taille infra ne peut recruter faute d'activité suffisante à son échelle.

Un territoire donné peut être protégé, soit à l'aide d'un système d'endiguement, soit à l'aide d'un aménagement hydraulique, soit par un système combinant ces deux moyens de protection. Dans ce cas, c'est l'ensemble de ces ouvrages qui assure le "système de protection" d'un secteur. Cet ensemble d'ouvrages est défini par l'autorité compétente en matière de prévention des inondations.

Pour savoir si un ouvrage est concerné par le décret de 2015, il faut déterminer si l'ouvrage a vocation à prévenir les risques d'inondation. Si c'est le cas, il sera couvert par la réglementation issue du décret de 2015.

Quel que soit le moyen (système d'endiguement ou aménagement hydraulique ou système "mixte"), le gestionnaire de chacun des ouvrages engage sa responsabilité par rapport à la protection d'une zone délimitée.

► Quels ouvrages retenir sur mon territoire ?

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 attribue à l'autorité compétente, en matière de prévention des inondations, la gestion d'un système d'endiguement et d'aménagements hydrauliques afin de garantir une protection efficace des territoires protégés par ces ouvrages. En réalité, il s'agit d'une "coquille vide" tant que la mise à disposition des ouvrages n'a pas eu lieu.

Cette mise à disposition pourra se faire jusqu'au 01/01/2020 pour les ouvrages appartenant à des personnes publiques (communes, EPCI-FP, départements,...) et jusqu'au 28/01/2024 pour les ouvrages appartenant à l'État. Les ouvrages appartenant à des personnes privées ne sont pas mis à disposition.

Avant de procéder à la mise à disposition des ouvrages, il est nécessaire de réaliser un inventaire exhaustif de tous les ouvrages pouvant potentiellement être classés comme parties prenantes du système d'endiguement ou comme aménagements hydrauliques.

Les systèmes d'endiguement pouvant être composés de plusieurs catégories d'ouvrages (les digues, les ouvrages indispensables qui complètent la protection, les vannes et stations de pompages, les autres ouvrages qui concourent du fait de leur localisation et caractéristiques à la prévention des inondations), **l'inventaire ne doit pas se limiter aux seules digues**. Beaucoup d'autres ouvrages annexes jouent de fait un rôle de prévention contre les inondations et peuvent avoir des effets hydrauliques qui doivent être pris en compte. **Une première étape consiste à recenser tous les ouvrages déjà classés au titre du décret de 2007 lorsque ce classement existe.**

L'exemple du territoire de la Communauté de communes Le Grésivaudan

Le territoire de la Communauté de communes de Le Grésivaudan comprend 46 communes, une population d'environ 104 000 habitants pour une superficie d'environ 677 km². Le linéaire de cours d'eau est important : 47 torrents principaux et 1 450 km de tronçons hydrauliques (source DDT38) qui causent, selon les cas, des inondations par débordements lents (Isère), rapides et torrentiels.

La Communauté de communes a décidé de prendre la compétence GEMAPI par anticipation au 01/01/2015. Elle avait inscrit au départ les missions qu'elle exerçait déjà au titre de l'intérêt communautaire, notamment l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, relatifs à l'aménagement et la sécurisation des torrents, des rivières et des chantournes. Suite à la loi NOTRe, il a été décidé de conserver les missions d'intérêt communautaire jusqu'au 01/01/2018.

Si la connaissance de l'état des cours d'eau et des ouvrages de protection est précise sur les secteurs gérés aujourd'hui par les associations syndicales autorisées membres de l'Association départementale Isère Drac Romanche, le Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (SYMBHI) et le service Restauration des terrains en montagne (RTM) au droit de ses séries domaniales, de nombreuses "zones blanches" demeurent.

Le périmètre des associations syndicales autorisées intègre uniquement la partie la plus en aval des affluents de l'Isère. Ainsi, de nombreux secteurs ne sont pas entretenus et il existe peu d'informations sur l'état de ces cours d'eau ou ouvrages potentiels.

Pour identifier et définir les systèmes d'endiguement dont elle assurera la gestion effective au 01/01/2018 ainsi que les cours d'eau compris dans les "zones blanches", la Communauté de communes a lancé une étude technique et juridique. L'objectif est de définir un cadre pour l'exercice de la compétence GEMAPI en recensant les cours d'eau, les études réalisées ou en cours s'inscrivant dans les 4 points listés par l'article L.211-7 du Code de l'environnement et les ouvrages concernés par la GEMAPI au sens du décret digues du 12 mai 2015. À partir de cet état des lieux, un schéma directeur ainsi qu'un programme pluriannuel seront élaborés pour fixer : les modalités d'entretien des ouvrages, les travaux à réaliser en priorité, les actions qui pourraient être confiées à un syndicat mixte, les modalités de transfert et de délégation à un futur EPAGE/EPTB et adapter éventuellement le montant de la taxe qu'elle a décidé de prélever dès 2015.

Par ailleurs, l'autorité compétente peut aussi se baser sur les travaux des missions d'appui technique de bassin. Ces travaux sont assez hétérogènes. Rares sont ceux qui fournissent des informations précises sur les ouvrages de protection.

Le rôle des missions d'appui technique de bassin

Le décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin précise que cette mission d'appui établit un état des lieux des linéaires des cours d'eau et un état des lieux des ouvrages nécessaires à l'exercice de la compétence (en priorité pour les territoires à risque important d'inondation).

"[...] Cet état des lieux est constitué par :

- 1° L'inventaire des ouvrages de protection existants avec leurs principales caractéristiques, l'identification de leurs propriétaire et gestionnaire, pour chaque territoire identifié.**
- 2° Un état des autres ouvrages connus qui n'ont pas pour vocation la prévention des inondations et des submersions et qui peuvent être de nature à y contribuer eu égard à leur localisation et leurs caractéristiques.**
- 3° Des recommandations pour structurer les systèmes de protection. [...]" (article 2).**

L'état des lieux vise donc, pour l'autorité qui sera ou est déjà compétente en matière de prévention des inondations, à identifier tous les ouvrages qui pourraient éventuellement entrer dans un système d'endiguement.

Pour cela, elle peut s'appuyer sur le classement des digues existantes lorsqu'il existe ou se rapprocher des services de l'État pour identifier les ouvrages qui pourraient jouer un rôle de protection⁹.

9 - Les ouvrages sont recensés dans la base de données SIOUH (Système d'information sur les ouvrages hydrauliques) renseignée par les services de l'État. Elle succède à la base de données BARDIGUES.



Elle peut également se rapprocher des acteurs qui gèrent d'ores et déjà des digues et qui détiennent de nombreuses informations sur les ouvrages (syndicats intercommunaux, mixtes, associations syndicales, département, établissements publics de l'État...).

Elle peut aussi lancer une étude spécifique.

► Comment les ouvrages sont-ils gérés aujourd'hui ? À qui appartiennent-ils ? Qui les entretient ? Qui les surveille en période normale et en cas d'alerte ?

Après avoir identifié les différents ouvrages pouvant jouer un rôle de protection contre les inondations et les submersions, **la deuxième étape consiste à vérifier à qui ils appartiennent et qui en assure l'entretien et la surveillance.**

La loi précise que les ouvrages appartenant à des personnes publiques sont d'office mis à disposition de l'EPCI-FP, sauf celles des associations syndicales autorisées ou constituées d'office compétentes en matière de protection des inondations. Dans un premier temps, il s'agit donc d'identifier les propriétaires, publics ou privés, des ouvrages recensés.

Le propriétaire d'une digue

Si le propriétaire d'un terrain est en principe propriétaire de l'ouvrage qui se trouve sur ce terrain (article 552 C. civ.), le constructeur ou le gestionnaire de la digue, sauf aménagement prévu par une convention, n'est pas forcément propriétaire de l'ouvrage et encore moins du terrain d'assiette.

Il existe plusieurs hypothèses dans lesquelles une personne est considérée propriétaire d'une digue :

- elle est propriétaire d'une digue par transfert de propriété des terrains d'emprise (suite à l'achat de ceux-ci ou succession par exemple), sa qualité de propriétaire du sol la rend également propriétaire de la digue qui se trouve dessus, sauf aménagement contractuel ;
- elle est propriétaire d'une digue construite sur ses propres terrains par quelqu'un d'autre (accession), sauf si un contrat conclu avec le constructeur de la digue prévoit une autre issue ;
- elle est propriétaire de la digue en s'étant comportée comme si elle en était réellement propriétaire pendant une période de trente ans, sans interruption, de manière publique et non équivoque (prescription acquisitive)¹⁰.

La connaissance du propriétaire est indispensable pour établir les éventuelles servitudes permettant à la personne publique d'intervenir sur des terrains privés pour l'entretien des ouvrages par exemple.

10 - Sur ces différentes notions relatives au droit de propriété, se référer aux guides du CEPRI (2010), Les digues de protection contre les inondations, la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007, p.14-21.

Exemple du SMVSA, Syndicat mixte du Marais poitevin, bassin de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes

Le SMVSA est propriétaire de tous les ouvrages sur lesquels il intervient au titre de la “prévention des inondations”, compétence prise par anticipation et transférée par les différents EPCI-FP membres depuis février 2015. Depuis la tempête Xynthia (2010), il a acquis des digues maritimes auprès des propriétaires privés et des associations syndicales, qu’il entretient depuis 2012. La maîtrise du foncier permet d’intervenir sans passer par les procédures lourdes de la Déclaration d’intérêt général (DIG) ou la servitude. Un problème se pose toutefois : celui de la mouvance du domaine public maritime, car certaines digues se trouvent à cheval sur le DPM et des terrains du Conservatoire du littoral. Le syndicat intervient donc avec des autorisations d’occupation temporaire, des autorisations de circulation sur le domaine public maritime et une autorisation au titre de la réserve naturelle.

Le cas des digues appartenant à des personnes publiques

La loi de 2014 et la réglementation issue du décret de 2015 ne modifient pas la propriété des digues. Celles-ci, lorsqu’elles appartiennent à des personnes publiques hors association syndicale autorisée ou constituée d’office compétente en matière de protection contre les inondations, seront mises à disposition de l’autorité compétente en matière de GEMAPI au plus tard au 01/01/2020 (sauf pour les digues appartenant à l’État, qui seront gérées par l’État pour le compte de l’EPCI-FP jusqu’au 28/01/2024). Cela signifie que ces digues seront gérées par l’autorité compétente sans que celle-ci ne soit contrainte d’en acquérir la propriété.

Le cas des digues appartenant à des personnes privées

La situation est différente pour les digues appartenant à des personnes privées pour lesquelles la mise à disposition n’est pas prévue par la loi. Si elle estime que des digues privées présentes sur son territoire participent au bon fonctionnement d’un système d’endiguement, l’autorité compétente pourra intervenir :

- soit en devenant propriétaire des ouvrages (acquisition) ;
- soit en intervenant au titre d’une Déclaration d’intérêt général (DIG) ;
- soit en instaurant une servitude créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, pour la défense contre les inondations et contre la mer (L.566-12-2 C. env., voir partie sur les servitudes).

Le cas des digues “orphelines”

On est en présence de digues “orphelines” lorsque les terrains d’assiette de la digue n’ont pas de propriétaire connu. En réalité, ce cas de figure est rare : il s’agit plutôt d’une absence de recherche du propriétaire. Il va donc falloir vérifier, au cas par cas, que ces terrains n’ont effectivement pas de propriétaire. Selon les articles 539 et 713 du Code civil, pour les successions en déshérence et les biens sans maître, la propriété revient de plein droit à la commune ou, par renonciation de cette dernière, à l’établissement public de coopération intercommunale et, en cas de renonciation de ce dernier, soit au Conservatoire du littoral, soit à l’État¹¹. Sans identification du propriétaire, la nouvelle réglementation n’apporte aucune réponse à ces situations.

¹¹ - Se référer à la procédure d’acquisition d’un bien vacant et sans maître dans les guides du CEPRI (2010), *Les digues de protection contre les inondations, la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007*, p. 79.



La loi de 2014 ne règle pas les situations pour lesquelles le propriétaire d'une digue est inconnu. Elle identifie seulement un gestionnaire pour ces ouvrages en attribuant la compétence de gestion des digues au bloc communal. Cela mettra certainement le gestionnaire dans une situation délicate s'il ne connaît pas les propriétaires (mise à disposition et instauration de servitudes impossibles).

Comment justifier l'intervention sur un ouvrage dont on ne connaît pas le propriétaire ? Il est nécessaire de passer du temps pour régler cette question de la propriété avant toute intervention pour éviter, en cas de dommages, des recherches sans fin de responsabilités.



Le gestionnaire d'une digue

Le propriétaire de l'ouvrage est normalement considéré comme en ayant la garde : il sera donc présumé responsable du respect de la réglementation relative aux digues et devra assumer les conséquences liées à sa méconnaissance ou aux défaillances de l'ouvrage. Mais, en pratique, le propriétaire peut se décharger de toute ou partie de cette mission en la confiant à une autre personne, le gestionnaire (notion de gestionnaire "officiel"). Ce gestionnaire ne devient pas propriétaire pour autant.

Il est fréquent en pratique de voir des structures publiques intervenir sans autorisation pour assurer la gestion d'ouvrages dont elles ne sont pas propriétaires, sans solliciter formellement l'accord de ces derniers, qu'ils soient ou non identifiés. Une structure qui agit ainsi acquiert de fait la qualité de gestionnaire de la digue (notion de gestionnaire "de fait"). Le gestionnaire se reconnaît à la nature de ses actions et il en endosse donc l'entière responsabilité.

Qui sont les anciens gestionnaires et que deviennent-ils avec la compétence GEMAPI ?

Différents gestionnaires de digues peuvent exister aujourd'hui. Le tableau suivant récapitule leurs capacités d'intervention dans la gestion des ouvrages avant et après l'instauration de la compétence GEMAPI.

Type de gestionnaire	Intervention dans la gestion des digues avant GEMAPI	Intervention dans la gestion des digues après GEMAPI
Communes	<ul style="list-style-type: none"> - N'a pas de compétence particulière et obligatoire en la matière. - Compétente pour gérer les digues si la commune est propriétaire. - Prévention des risques de rupture au titre des pouvoirs de police du maire (articles L.2212-2, L.2212-4 du CGCT). 	<ul style="list-style-type: none"> - Compétente au titre de la loi MAPTAM dès le 01/01/2018 avec transfert automatique en direction des EPCI-FP dont la commune dépend. Si une commune n'est rattachée à aucun EPCI-FP, elle est compétente de plein droit. - Elle reste compétente au titre de la prévention des risques de rupture de digues au titre des pouvoirs de police du maire.
EPCI-FP	<ul style="list-style-type: none"> - N'a pas de compétence particulière et obligatoire en la matière. - Compétent pour gérer les digues si les communes membres lui ont délégué la gestion des digues leur appartenant. - Compétent pour gérer les ouvrages dont il est propriétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Détenteur de la compétence par transfert automatique au 01/01/2018. - Il peut décider d'exercer la compétence en régie, de la transférer ou de la déléguer partiellement ou totalement à un syndicat mixte.
Syndicat intercommunal ou mixte, labellisé EPAGE ou EPTB	<ul style="list-style-type: none"> - Compétent pour gérer les digues, si ses membres lui ont confié la gestion de leurs ouvrages, conformément à ses statuts. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compétent uniquement s'il a reçu tout ou partie de la compétence GEMAPI par délégation ou par transfert de la part de l'EPCI-FP compétent. L'EPAGE est un cas particulier puisqu'il reçoit la totalité de la compétence GEMAPI par transfert ou délégation. - Il exerce les missions déléguées ou transférées sur son périmètre d'intervention, conformément à ses statuts.
Départements et Régions	<ul style="list-style-type: none"> - N'ont pas de compétence particulière et obligatoire en la matière mais intervenaient au titre de leur clause de compétence générale. - Compétents pour gérer les ouvrages dont ils sont propriétaires. - Interviennent dans la gestion des ouvrages au titre de leur adhésion à des syndicats mixtes ou d'institutions interdépartementales propriétaires et/ou gestionnaires de digues ou dans le financement de travaux participant à l'aménagement des cours d'eau ou des bords de mer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ils gèrent des ouvrages dont ils sont propriétaires ou gestionnaires en tant que personnes morales publiques, jusqu'au 01/01/2020. - Après le 01/01/2020, ils ne pourront plus intervenir sur les systèmes d'endiguement, sauf participer au financement de la gestion ou de travaux dans le cadre de leur adhésion à des syndicats mixtes gestionnaires ou de programmes spécifiques (PAPI). Si la clause de compétence générale a disparu avec la loi NOTRe, ils peuvent continuer à intervenir au titre de la solidarité territoriale et de l'assistance technique aux territoires ruraux pour les départements (L.1111-10 et L. 3232-1 CGCT) et du soutien à l'aménagement et à l'égalité des territoires pour les Régions (L.4221-1 CGCT).
Associations syndicales de propriétaires	<ul style="list-style-type: none"> - Compétentes pour entretenir les digues appartenant à leurs propriétaires adhérents, conformément à leurs statuts. Elles peuvent aussi exercer d'autres missions conférées par les propriétaires adhérents. 	<ul style="list-style-type: none"> - Leur existence et leur capacité à gérer les digues ne sont pas remises en cause. Elles pourront continuer à gérer des digues conformément à leurs statuts (loi Biodiversité). Conventionnement possible avec l'EPCI-FP ou autre structure publique compétente en matière de GEMAPI.
Propriétaires privés	<ul style="list-style-type: none"> - Compétents pour entretenir les ouvrages dont ils sont propriétaires au titre du Code civil (article 1384). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ils restent responsables des ouvrages leur appartenant au titre du Code civil. - Si des ouvrages privés participent au système d'endiguement, l'EPCI-FP peut les inclure au moment du dépôt du dossier d'autorisation. Il ne pourra cependant gérer les digues privées qu'en instaurant une servitude ou réaliser des travaux via une DIG. - Pour les ouvrages de types remblais SNCF ou routier faisant partie d'un système d'endiguement autorisé, la gestion pourra être conservée par le propriétaire sous couvert d'une convention avec l'EPCI-FP.
État et établissements publics de l'État	<ul style="list-style-type: none"> - Compétents pour entretenir les ouvrages dont ils sont propriétaires, délégataires ou concessionnaires. - Le préfet de département a également pour mission de suppléer le cas échéant la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police et de prendre les mesures dont le champ d'application excède le territoire communal (L.2215-1 CGCT). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ils continueront d'intervenir dans la gestion des digues dont ils sont propriétaires, dans le cadre d'une convention jusqu'au 28/01/2024, pour le compte des EPCI-FP compétents en matière de GEMAPI. - Le préfet reste compétent en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

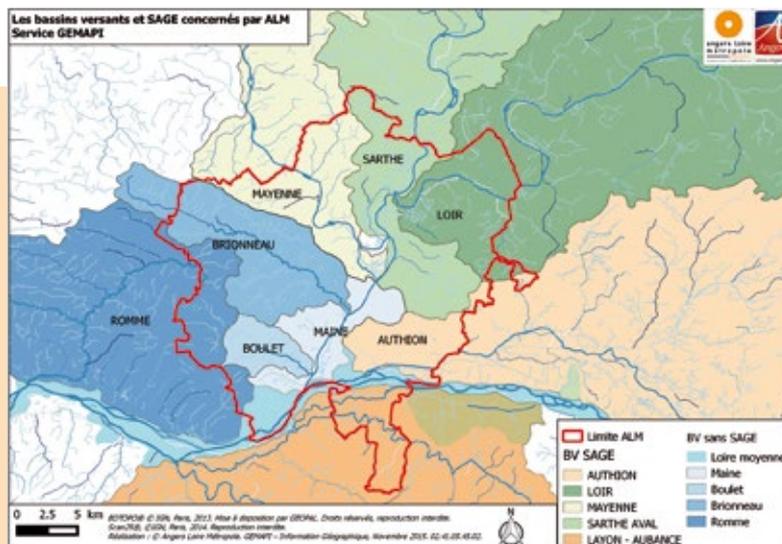
La multitude d'acteurs intervenant dans la gestion des digues sur le territoire d'Angers Loire Métropole

Le territoire d'Angers Loire Métropole possède une configuration hydrographique particulière : c'est une zone de confluence entre trois cours d'eau, la Mayenne, la Sarthe et le Loir, qui se rejoignent pour former la Maine sur les basses vallées angevines. La Maine se jette elle-même en aval dans la Loire, qui traverse le périmètre de la métropole au sud. De plus, l'Authion, cours d'eau parallèle à la Loire, se jette dans celle-ci sur le territoire de la métropole en amont de la rencontre Maine/Loire.

Malgré les nombreuses problématiques liées à l'eau sur le territoire, la Communauté urbaine

Angers Loire Métropole ne s'est jamais saisie de la prévention des inondations. Pourtant, un nombre important d'ouvrages de protection contre les inondations sont présents sur le territoire et gérés par des acteurs divers. Les digues du val d'Authion, un linéaire de 80 km qui dépasse largement le périmètre de l'EPCI-FP, sont actuellement gérées par l'État ; la levée de Belle Poule, d'une longueur de 7 km, est entretenue par une entente interdépartementale ; au sud du territoire, sur la rive gauche de la Loire, un syndicat mixte gère les digues du Petit Louet, un linéaire de 13 km. D'autres ouvrages semblent pouvoir jouer le rôle de digues, des remblais supportant des voies ferroviaires, des voiries, ainsi que de multiples ouvrages annexes potentiellement (clapets, vannes, stations de pompages,...) aujourd'hui gérés par de multiples acteurs.

Si Angers Loire Métropole n'a pas pris la compétence par anticipation, la collectivité a toutefois voulu créer un service spécifique pour préparer son arrivée au 1^{er} janvier 2018. Une mission du service consiste à dresser un état des lieux des différents ouvrages potentiellement concernés par l'exercice de la GEMAPI au 01/01/2018 (y compris les ouvrages secondaires qui pourraient faire office de digues), ainsi que l'ensemble des acteurs intervenant dans leur gestion. L'objectif est de disposer de cet état des lieux exhaustif d'ici le 01/01/2018 afin d'organiser les modalités du transfert de la compétence par la suite.



Ce travail d'identification des ouvrages de protection existants, de leurs propriétaires et/ou gestionnaires peut s'avérer très lourd pour un EPCI qui ne s'était jamais saisi de cette question. C'est pourquoi il est essentiel de s'appuyer sur les services de l'État qui ont procédé au recensement de ces ouvrages (base de données SIOUH) et sur les structures existantes qui sont intervenues dans la gestion des digues et qui connaissent le territoire.

Un inventaire nécessaire pour s'appuyer sur les connaissances existantes

Connaître ces différents gestionnaires et s'en rapprocher est un préalable indispensable pour ensuite définir le système d'endiguement ; ce sont eux qui détiennent les informations sur l'état des ouvrages, sur leur entretien courant. Ils sont également redevables de la réalisation des études de dangers, rendues obligatoires pour les digues soumises au régime du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007.

La compétence GEMAPI n'a pas pour but de remplacer ce qui fonctionne déjà. C'est pourquoi ce recensement des gestionnaires doit permettre à l'autorité nouvellement compétente en matière de prévention des inondations de s'appuyer sur les connaissances déjà existantes et d'engager des discussions le plus tôt possible pour organiser la structuration la plus cohérente possible afin de garantir une protection efficace des enjeux du territoire.

Parmi les outils dont peut disposer l'EPCI-FP compétent au titre de la GEMAPI, les Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) sont très utiles.

Créés en 2003 pour prévenir les inondations au sein d'une approche globale du risque, ils associent les services de l'État et les collectivités territoriales autour d'une stratégie de prévention et d'un programme d'actions formalisés par un contrat. Ces PAPI peuvent porter sur l'ensemble des risques d'inondation d'un territoire (débordements de cours d'eau, submersion marine, ruissellement pluvial, remontée de nappe...). Un PAPI comprend notamment un diagnostic approfondi du territoire afin d'évaluer les conséquences des inondations (atteintes à la sécurité de la population, des activités

économiques, services publics, réseaux...). Ce diagnostic comprend notamment le recensement des enjeux exposés, le recensement et l'analyse des ouvrages de protection existants, l'analyse des dispositifs existants.

Le diagnostic contenu dans les PAPI est une source d'informations très précieuse qui permet un gain de temps et d'argent, sur laquelle l'autorité compétente en matière de prévention des inondations peut s'appuyer, si elle ne porte pas déjà un PAPI ou assure la maîtrise d'ouvrage d'une ou plusieurs actions.

L'exemple de la Communauté d'agglomération Valence Romans Sud Rhône Alpes et des acteurs en présence sur le territoire avant la prise de compétence GEMAPI

Le territoire de Valence Romans Sud Rhône Alpes agglomération est soumis à des crues violentes et rapides, survenant généralement après des épisodes orageux importants. À cheval sur de nombreux bassins versants (l'Isère, le Rhône et les sous-bassins de leurs affluents comme la Barberolle, la Véore, la Joyeuse ou l'Herbasse), cet espace de plaine très urbanisé (151 398 habitants dont 5 067 en zone inondable TRI selon le scénario moyen) est régulièrement inondé et s'est vu doter de plusieurs structures jouant un rôle de prévention des inondations dès le début des années 1970, après des crues particulièrement dévastatrices en 1968 et 1971. Quatre syndicats de rivière géraient les ouvrages de protection sur le territoire avant la fusion de l'agglomération en 2014, qui a poussé les élus et les services techniques à se saisir de la prévention des inondations en exerçant la gestion des digues en régie. Un groupe de travail s'est mis en place en octobre 2014, soit environ un an avant la prise de compétence anticipée, pour réunir les différents acteurs en présence. Cinq réunions ont ainsi permis de prendre connaissance des actions de chacun, de mettre à plat leurs missions respectives et de dresser l'inventaire des digues sur le territoire, de discuter différents scénarios d'organisation territoriale et de faire des premiers jets de programmes d'investissements à moyen terme (2014-2026).

Le recensement des ouvrages issu des diagnostics effectués dans le cadre des PAPI

La communauté d'agglomération, lors de la prise de compétence GEMAPI de façon anticipée en 2015, a pu bénéficier du diagnostic territorial effectué dans le cadre du PAPI Véore Barberolle porté par le syndicat de la Véore en partenariat avec celui de la Barberolle avant qu'ils ne fusionnent avec l'EPCI, sur ces deux bassins versants au sud de l'agglomération. Le rapprochement des syndicats avec la communauté d'agglomération au moment de la prise de compétence GEMAPI a permis de partager l'état des connaissances sur le recensement des ouvrages : bien qu'une seule digue, d'une longueur de 3 km, soit classée, l'étude a permis de dresser un premier diagnostic sur plus de 120 km de digues sur l'ensemble du périmètre du syndicat. Ce diagnostic a permis de mesurer l'état des ouvrages mais aussi d'estimer leur intérêt général anticipant ainsi les futures obligations liées à la réglementation.

Sur la partie nord du territoire, deux autres PAPI sont également en cours et devraient permettre à l'agglomération de récupérer les données nécessaires pour dresser l'état des lieux complet des ouvrages avant de définir ses systèmes d'endiguement.

Une première étape dans la mise en œuvre de la compétence de prévention des inondations consiste à repérer les ouvrages présents sur le territoire. En prenant en compte la définition du système d'endiguement, l'autorité compétente ne doit pas seulement recenser les digues classées sur son périmètre, mais tous les ouvrages susceptibles d'empêcher l'eau d'inonder un secteur et pouvant avoir de fait une vocation de prévention des inondations sur son territoire.

Une fois ce premier état des lieux réalisé, l'autorité compétente doit identifier les propriétaires et les gestionnaires actuels de ces ouvrages. La nature juridique de ces propriétaires et gestionnaires conditionne en effet la mise à disposition ou non de ces ouvrages.

Avant tout, cet état des lieux a pour but de s'appuyer sur les structures existantes pour avoir des informations sur l'état, l'entretien et la surveillance de ces ouvrages. La compétence ne vise en effet pas à remettre en cause les structurations efficaces, sur lesquelles il vaut mieux capitaliser.

Cet état des lieux doit être fait le plus rapidement possible, sans attendre la prise de compétence GEMAPI : il permet d'identifier les ouvrages qui reviendront potentiellement à la charge de l'autorité compétente en matière de prévention des inondations, qu'il s'agisse de digues ou de tout autre ouvrage qui contribue de fait à la protection d'un territoire.



II. Quelle protection apporter pour mon territoire ?

L'autorité compétente en matière de prévention des inondations identifie tous les ouvrages présents sur son périmètre, leurs gestionnaires et leurs propriétaires. Sur la base de ces informations, l'autorité compétente doit définir un ou plusieurs systèmes d'endiguement. Cette étape est certainement la plus importante pour l'autorité qui doit protéger son territoire car elle engage sa responsabilité sur ce(s) système(s) d'endiguement. Comment procéder ?

Qui doit définir le système d'endiguement ?



Article R.562-13 du Code de l'environnement : "La protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine au moyen de digues est réalisée par un système d'endiguement.

Le système d'endiguement est défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent eu égard au niveau de protection, au sens de l'article R. 214-119-1, qu'elle ou il détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Ce système comprend une ou plusieurs digues ainsi que tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment :

- des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention ;
- des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage.

Ne sont toutefois pas inclus dans le système d'endiguement les éléments naturels situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système et qui en forment l'appui."

La définition du système d'endiguement et sa demande d'autorisation sont assurées par la commune ou l'EPCI-FP. Toutefois, si la compétence GEMAPI a été transférée ou déléguée, c'est l'autorité ainsi devenue compétente qui est investie de la compétence en la matière, dans la limite de son mandat pour le cas de la délégation.

► Qu'est-ce que je veux protéger ?

Le premier élément qui peut servir de point de départ pour définir le(s) système(s) d'endiguement est la définition d'une "zone exposée au risque d'inondation", ce qui sous-entend d'avoir une connaissance relativement précise de l'aléa sur le territoire.

Connaître précisément l'aléa sur mon territoire

Il s'agit de recenser toutes les sources d'informations permettant de bien appréhender les différents types de risques présents sur le territoire (débordement de cours d'eau rapide ou lent, submersion marine, ruissellement pluvial, remontées de nappe,...) et leurs caractéristiques (hauteur d'eau, vitesse, durée, fréquence, étendue), contenues dans :

- le "porter à connaissance" diffusé par l'État au moment de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, le Dossier départemental des risques majeurs (DDRM), les Documents d'information communale sur les risques naturels majeurs (DICRM) ;

- **la note de présentation des Plans de prévention des risques d'inondation ;**
- **les rapports de présentation des SCoT et PLU/PLUi ;**
- **les cartographies :** Atlas des zones inondables, cartographies réalisées sur les Territoires à risque important d'inondation (TRI)¹² ;
- **les études techniques** menées par les acteurs du territoire : études de qualification du risque d'inondation, études hydrauliques, études de dangers des ouvrages de protection réalisées par les gestionnaires ou propriétaires des digues classées sous le régime du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007.
- **le diagnostic des Programmes d'action de prévention des inondations** lorsqu'il en existe ;
- **le diagnostic des Stratégies locales de gestion du risque d'inondation (SLGRI)** si votre territoire a été classé Territoire à risque important d'inondation (TRI) ;
- **la mémoire collective** du territoire : les archives municipales et départementales, les repères de crues, les savoirs vernaculaires...

Le choix d'une approche stratégique de prévention des inondations mêlant SLGRI et GEMAPI : le cas de Toulouse Métropole

La métropole toulousaine comprend 37 communes pour une population de 735 000 habitants. Soumise aux débordements rapides de la Garonne, à des inondations de plaines et à des phénomènes de plus en plus fréquents de ruissellement, elle comprend plus de 400 km de cours d'eau, dont 33 km pour la Garonne sur le périmètre de la métropole, sans compter les affluents et les ruisseaux.

Toulouse Métropole, consciente des enjeux importants en zone inondable, a pris en charge la mise en œuvre de la Directive Inondation et élabore une stratégie métropolitaine de prévention et de gestion des inondations en concertation avec les communes du territoire. Le volet GEMA est aujourd'hui géré par des syndicats de rivières et l'intervention ponctuelle des communes. Toulouse Métropole souhaite prendre la compétence GEMAPI par anticipation au 01/01/2017.

Sur le territoire de la métropole, 19 km de digues sont classés A et B aujourd'hui et appartiennent pour 80 % à l'État (parmi les autres propriétaires, la ville de Toulouse, EDF, une usine et un centre hospitalier). La métropole n'envisage pas de reprendre l'intégralité des ouvrages de protection potentiels existants sur son territoire. Cela dépendra du niveau de protection de l'ouvrage et des enjeux protégés, qui devraient être précisés dans les diagnostics en cours. À ce jour, 30 km d'ouvrages ou merlons potentiels ont par ailleurs été recensés mais l'EPCI a décidé de prioriser dans un premier temps la gestion des ouvrages classés A et B qui présentent un enjeu en termes de sécurité publique de proximité.

Toulouse Métropole est partie prenante du "TRI Toulouse" et a engagé un diagnostic détaillé de vulnérabilité et l'élaboration d'une stratégie métropolitaine sur 41 communes (périmètre de la métropole et celui du TRI), en collaboration avec les services de l'État. En permettant d'identifier les secteurs présentant des enjeux de sécurité publique importants, cette étude permet à Toulouse Métropole de disposer d'éléments pour prioriser son intervention dans le cadre de la prise de compétence GEMAPI.

Identifier les zones à enjeux nécessaires au fonctionnement de mon territoire

À partir des informations relativement précises sur le(s) risque(s) d'inondation présent(s) sur un territoire, il est possible de caractériser le nombre et la localisation d'habitations, d'entreprises et de services publics situés en zone inondable (ainsi que, le cas échéant, ceux qui seraient situés hors zone inondable mais qui seraient malgré tout impactés indirectement par l'inondation), leur nature (installations classées pour la protection de l'environnement, établissements recevant du public...) ou encore l'estimation des dommages attendus en cas d'inondation.

12 - Elles représentent les zones inondables et les enjeux exposés susceptibles d'être touchés par trois types d'inondations : fréquentes (durée de retour 10-30 ans) ; moyennes (durée de retour 100-300 ans) ; extrêmes (durée de retour >1 000 ans).

Ce diagnostic pourra être utile à l'autorité compétente en matière de GEMAPI en fonction de ce qu'elle souhaite définir comme système d'endiguement à partir des digues existantes et des choix qu'elle compte effectuer. Plusieurs options s'offrent à elle :

- soit maintenir le niveau de protection des digues existantes à son niveau actuel,
- soit abaisser le niveau de protection,
- soit augmenter le niveau de protection,
- soit "neutraliser" l'ouvrage, en le rendant transparent hydrauliquement.

En fonction de ces choix, l'autorité pourra s'appuyer sur plusieurs outils pour affiner sa connaissance des enjeux et de leur vulnérabilité, parmi lesquelles des études spécifiques réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de collectivités (diagnostics de vulnérabilité de l'habitat, des activités économiques, des services publics, des réseaux,...), voire le référentiel de vulnérabilité¹³.

Ce n'est qu'à partir de cette connaissance des risques d'inondation, de leurs impacts sur son territoire et de l'identification des secteurs les plus vulnérables que l'autorité compétente sera en mesure de définir ce que le ou les systèmes d'endiguement auront vocation à protéger sur son territoire.

Elle pourra être amenée à affiner sa connaissance du territoire et des enjeux exposés en fonction des choix effectués concernant la définition du niveau de protection du système d'endiguement.

Le cas des diguettes du territoire d'Agen Agglomération : intégration dans le système d'endiguement ou non ?

Le risque inondation sur le territoire de la Communauté d'agglomération d'Agen est dû au débordement de la Garonne et aux crues, beaucoup plus rapides et violentes, de ses affluents. Les digues de la Garonne, sur un linéaire de 13 km, appartiennent à l'agglomération qui les gère depuis longtemps. Le reste du linéaire présent sur le territoire, d'une longueur de 16 km, est constitué de petites digues de classe C ou non classées ; leurs propriétaires ne sont pas identifiés pour une bonne partie et leur gestion est quasiment inexistante. Une partie de ce linéaire de diguettes se trouve sur l'Estressol-Nauzes, au sud-est de l'agglomération, le reste au nord-ouest. Initialement conçues pour protéger des terres agricoles des remontées de la Garonne dans ses affluents en période de crue, les digues du nord-ouest protègent maintenant des zones urbanisées. Leur état, contrairement à celles de l'Estressol-Nauzes qui ont été inspectées par des syndicats de rivière auparavant, reste inconnu. L'étude de préfiguration de la Stratégie locale de gestion du risque inondation est une opportunité pour établir une première cartographie précise du linéaire et des enjeux protégés, sans entrer dans les détails d'une étude de dangers. Sur cette base, une hiérarchisation sera présentée aux élus qui décideront, avec l'aide des techniciens du service hydraulique, de la reprise ou non des diguettes dans le système d'endiguement en fonction des enjeux qu'elles protègent aujourd'hui.



L'autorité compétente au titre de la GEMAPI décide quels enjeux elle souhaite protéger. Pour des raisons de coûts financiers importants liés à l'entretien, à la surveillance voire à la réalisation de travaux sur certains ouvrages, elle pourrait être amenée à privilégier les zones plutôt urbanisées. Mais elle peut tout aussi bien décider de protéger des secteurs peu urbanisés et concentrant de forts enjeux économiques ou environnementaux nécessaires au développement de son territoire.

► Quels ouvrages sont nécessaires pour protéger ces enjeux ?

À partir de l'identification des secteurs que l'autorité compétente veut protéger, cette dernière peut définir son système d'endiguement en suivant plusieurs étapes.

13 - Lien vers le référentiel : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Referentiel-national-de.html>

Existe-t-il déjà des digues à proximité de la zone que je souhaite protéger ?

Si des digues protègent déjà des secteurs que l'autorité compétente souhaite continuer à protéger, elles seront intégrées au sein d'un système d'endiguement.

Les modalités pratiques de la gestion du système vont ensuite dépendre de la nature juridique du propriétaire actuel.

• Les digues existantes appartiennent à des personnes publiques

En vertu de la loi de 2014, les digues appartenant à des personnes publiques sont mises gratuitement à disposition de l'EPCI-FP à partir du 01/01/2018 et au plus tard au 01/01/2020. Une exception demeure pour les digues gérées par l'État, qui seront entretenues par l'État jusqu'au 28/01/2024 pour le compte de l'autorité compétente en matière de GEMAPI.

Les digues du territoire de la Communauté d'agglomération de Nevers

Les digues présentes sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Nevers appartiennent à la ville de Nevers pour les digues en rive droite (7,7 km) et à l'État en rive gauche (5,8 km). Nevers Agglomération sera compétente au 01/01/2018 au titre de la GEMAPI et se verra mettre à disposition les digues appartenant à la ville uniquement ; le système d'endiguement appartenant à l'État sera géré par celui-ci jusqu'en 2024 (au plus tard).

• Les digues existantes appartiennent à des personnes privées

La situation est différente pour les digues appartenant à des personnes privées pour lesquelles la mise à disposition n'est pas prévue par la loi. Si elle estime que des digues privées présentes sur son territoire participent au bon fonctionnement d'un système d'endiguement, l'autorité compétente pourra les inclure dans un système d'endiguement et intervenir après avoir demandé l'instauration de servitudes par exemple.

Le cas du Pôle d'équilibre territorial et rural du pays de Lourdes et des vallées des gaves (PETR PLVG)

Le territoire des vallées des gaves est soumis à des inondations torrentielles liées aux crues du gave de Pau et de ses principaux affluents (Bastan, gave de Gavarnie, gave de Cauterets, gave d'Azun...), qui ont notamment causé de lourds dommages en 2013. Sur le secteur amont du gave de Pau, c'est le SIVOM du Pays Toy qui a pris en urgence la compétence facultative des travaux en rivière pour garantir la cohérence de la maîtrise d'ouvrage dans la réalisation des travaux d'urgence. La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) s'est vu confier une mission de conduite d'opération pour accompagner techniquement et administrativement le SIVOM dans le suivi des travaux de reconstruction qui s'élèvent pour le seul territoire du SIVOM à plus de 30 millions d'euros, largement financés par le fonds calamité versés par l'État. Les ouvrages réalisés, via une DIG, sont des enrochements contribuant à protéger les berges et éviter une nouvelle érosion brutale sur un linéaire d'environ 10 km, dont 4 km sont situés au cœur de secteurs urbanisés. Ils appartiennent à des propriétaires privés.

Au 01/01/2017, le PETR du PLVG est devenu gestionnaire de l'ensemble des ouvrages ; le PETR est un type de structuration créé par la loi du 27/01/2014 qui obéit aux règles de fonctionnement d'un syndicat mixte fermé. Au cours de l'année 2016, les communes ont transféré, dans un premier temps, la compétence GEMAPI à leur EPCI. Dans un deuxième temps, ces derniers ont transféré la GEMAPI au PLVG pour une prise de compétence à compter du 1^{er} janvier 2017. Préalablement au transfert, le PLVG a commencé un état des lieux afin d'identifier l'ensemble des ouvrages dont il pourrait récupérer la charge, qu'ils aient une vocation à prévenir les inondations ou à garantir la stabilité des berges. Il anticipe un transfert des charges financières assez important dû aux emprunts réalisés pour effectuer les travaux de réparation et des coûts prévisibles pour garantir l'entretien et la fonctionnalité des ouvrages réalisés.

Pour aller plus loin

Le cas particulier des associations syndicales de propriétaires

Les propriétaires, personnes privées, peuvent se grouper en associations syndicales dont les statuts sont fixés par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations de propriétaires, remplaçant la loi du 21 juin 1865. Ces associations peuvent avoir plusieurs missions à leur charge, dont l'entretien d'ouvrages de protection. Elles peuvent être libres (ASL), autorisées (ASA) ou constituées d'office (ASCO). Seules les associations syndicales libres sont des personnes privées, les ASA ou ASCO étant des personnes publiques.

Les ASL sont des regroupements de nature privée, volontaires (personnes morales de droit privé). Elles sont constituées à l'unanimité. Les ASL rassemblent des personnes privées ou, exceptionnellement, publiques et les cotisations perçues sont de nature privée. N'adhèrent à l'ASL que les propriétaires qui le souhaitent. C'est un mécanisme très souple mais qui n'assure pas toujours une certaine cohérence en termes de gestion : n'importe quel propriétaire peut y adhérer, peu importe où sont situées ses digues. Par ailleurs, si l'un des propriétaires décide de vendre son terrain, il n'y a pas toujours de suivi par les autres propriétaires membres de l'ASL.

Les ASA sont des établissements publics et sont constituées sur une zone donnée, à l'initiative des propriétaires. Elles sont constituées après un vote à majorité légale, autorisées par le préfet et administrées par le syndicat (aussi nommé bureau ou conseil d'administration). Tous les propriétaires de la zone ainsi constituée doivent adhérer. Chaque propriétaire verse une cotisation à l'ASA. Tout nouvel acheteur de l'un des terrains devient membre de l'ASA. Les travaux effectués par l'ASA, qui ont en principe le caractère de travaux publics, engagent sa responsabilité.

Les ASCO sont également des établissements publics. Le préfet décide généralement de créer une telle association parce qu'une ASA n'a pas pu être constituée et vraisemblablement parce que l'urgence de la situation l'exige (protection de l'intérêt général). Les ASCO sont constituées dans le but d'entretenir, d'exploiter les ouvrages et de pourvoir à des travaux indispensables pour éviter des inondations.

La loi de 2014 ne remet pas en cause leur existence.

Les associations syndicales peuvent continuer à exercer leurs missions. Pour les ASA et ASCO qui sont des établissements publics, les digues devraient donc être mises à disposition des communes et EPCI-FP compétents au titre de la GEMAPI. Toutefois, le législateur a souhaité préserver le champ de compétence des associations syndicales : la mise à disposition de leurs ouvrages reviendrait "à priver ces associations syndicales de leurs moyens d'action"¹⁴. Les digues syndicales publiques ne sont donc pas mises à disposition. Si ces ouvrages appartenant à des associations syndicales ne sont pas mis à disposition de l'autorité compétente en matière de GEMAPI, par exemple par voie de convention, celle-ci n'aura comme seule option que d'instaurer des servitudes sur les ouvrages syndicaux, ce qui peut soulever quelques incertitudes au plan juridique, s'agissant des ouvrages des associations syndicales ayant le statut de personnes publiques.

Une organisation à discuter avec l'autorité compétente au titre de la GEMAPI pour l'autorisation et la gestion des systèmes d'endiguement

Par ailleurs, pour être soumis à la réglementation issue du décret de 2015, le système d'endiguement doit être autorisé à la demande de la commune ou de l'EPCI-FP. Une association syndicale pourrait aussi en faire la demande au motif que la gestion d'ouvrages constitue techniquement un système d'endiguement, mais l'article R. 562-14 C. env. réserve cette prérogative à la commune ou à l'EPCI-FP.

Si les digues gérées actuellement par une association syndicale ne dépassent pas son périmètre d'intervention et que l'autorité compétente ne veut pas inclure ces digues dans un système d'endiguement nécessaire à sa politique de prévention des inondations, l'association syndicale continue de gérer cet ouvrage soumis à autorisation au titre de la rubrique 3.2.2.0 de l'article R. 214-1 C. env. Par conséquent, l'association syndicale ne bénéficiera pas de l'exonération de responsabilité de l'article L.562-8-1 C. env.

Dans le cas contraire, ce sera à l'autorité compétente en matière de GEMAPI de demander l'autorisation du système d'endiguement. Une association syndicale qui ne voudrait plus avoir de droits et obligations sur les digues situées dans leur périmètre pourra soit modifier ses statuts (en excluant la gestion des ouvrages de protection), soit confier la gestion de ces ouvrages à l'autorité compétente en matière de GEMAPI.

Pour l'entretien et la surveillance, soit l'autorité compétente intervient à l'aide de servitudes, soit il est possible de conclure une convention de délégation entre l'autorité compétente et l'association syndicale : le système d'endiguement aurait ainsi un gestionnaire unique au titre du mécanisme d'autorisation mais serait partagé au plan opérationnel entre l'autorité au titre de la GEMAPI et l'ASA/ASCO.

Il est cependant important de bien préciser les missions déléguées à l'association syndicale dans la convention, voire de conclure une convention de co-maîtrise d'ouvrage au sens de l'article 2-II de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, en cas de travaux à réaliser sur le système d'endiguement.

¹⁴ - MEEF, *Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues, première partie : Économie générale des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues, page 9.*

Existe-t-il d'autres digues (non classées) ou d'autres ouvrages mixtes et/ou annexes à proximité de la zone que je souhaite protéger ?

L'autorité compétente devra également intégrer tous les autres ouvrages qui contribuent à la protection de ces secteurs, même s'ils n'ont pas été classés au titre de la réglementation de 2007. Le système d'endiguement peut donc largement dépasser le linéaire des digues qui existait initialement.

L'exemple du Syndicat mixte du marais poitevin, Bassin de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes

Ce syndicat s'est vu transférer la compétence GEMAPI par anticipation depuis juillet 2016 (arrêté approuvant ses nouveaux statuts). Parmi les ouvrages dont il doit effectuer la gestion figurent : les réseaux principaux du marais (pour l'alimentation et la gestion des niveaux d'eau dans le marais) ; la gestion de la rivière Vendée, bien que la compétence GEMAPI ne remette pas en cause l'entretien du domaine public fluvial par l'État. Sur les 120 km de digues que compte ce territoire, 80 km de digues, dont 40 km sont classés, pourraient relever de la prévention des inondations.

À court terme, 40 km de digues fluviales ou maritimes, (digues de second rang) resteront gérées par des associations syndicales, sous la responsabilité de ces dernières. Il s'agit de digues d'intérêt plus secondaire ou jugées moins prioritaires pour la sécurité du territoire.

Pour l'instant, la délimitation des systèmes d'endiguement maritime ne vise que les digues premières car ce sont les seules qui ont été classées. Mais en réalité, sur certains secteurs, il faudrait aussi intégrer les digues secondaires, les vannes (qui pour certaines sont déjà classées), voire une voie ferrée et des voiries départementales. En pratique, le syndicat se heurte à un certain nombre de difficultés : morcellement des propriétés, hétérogénéité de l'état des ouvrages, moyens financiers, procédures administratives.

Que faire s'il n'existe aucun ouvrage ?

Si l'autorité compétente veut protéger un secteur, mais qu'il n'existe aucun ouvrage au moment de la prise de compétence, elle pourra décider d'en construire de nouveaux. La loi de 2014 n'encourage cependant pas la construction de nouveaux ouvrages.

L'objectif "Stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation" de la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI)

"Les coûts d'investissement et d'entretien des ouvrages étant très lourds, la politique de protection contre les inondations rencontre rapidement ses limites dans une conjoncture économique difficile. [...]

"Les opérations de protection des biens existants sont conditionnées par la pertinence économique de l'investissement public démontrée par des analyses coût-bénéfice ou des analyses multicritères. Sauf nécessité stratégique nationale dûment justifiée, le niveau d'ambition de cet objectif est donc à décliner en fonction de la gravité des événements :

- **réduire les coûts pour les événements de forte probabilité : évaluation de la pertinence économique d'une protection des biens existants par des ouvrages, des opérations de réduction de la vulnérabilité des biens existants, de la mobilisation des zones d'expansion des crues et des ouvrages de ralentissement dynamique en amont des secteurs inondés pour abaisser autant que possible la ligne d'eau à l'aval ;**
- **stabiliser les coûts pour les événements de probabilité moyenne, c'est-à-dire pour les périodes de retour avoisinant les 100 ans : la réduction de la vulnérabilité des biens existants est à développer au-delà des autres mesures de prévention et de protection. La limitation de l'exposition des enjeux vulnérables ou sensibles à ce niveau d'événement est systématiquement recherchée dans l'aménagement de ces espaces ;**
- **porter une attention particulière à la gestion des TRI nationaux dont l'inondation pourrait conduire à une catastrophe nationale en mettant en défaut le dispositif d'indemnisation et en altérant gravement et longtemps l'économie du pays."**¹⁵

15 - Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation arrêtée par les Ministères de l'Environnement, de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Logement le 7 octobre 2014, p. 6 et 13.

Pour la construction de nouveaux ouvrages, des niveaux de protection ont été définis dans le décret de 2015 (voir partie suivante).

C'est à l'autorité compétente de décider quels ouvrages constituant un système d'endiguement, elle choisit d'inscrire dans sa politique de prévention des inondations.

► Jusqu'à quel niveau je m'engage à protéger ces enjeux ?

L'autorité compétente en matière de prévention des inondations a défini un ou plusieurs systèmes d'endiguement. Chacun doit être capable d'empêcher l'inondation d'une zone à enjeux jusqu'à un certain niveau d'eau en provenance du milieu extérieur au système. C'est "la hauteur maximale que peut atteindre l'eau lors d'une crue ou d'une submersion marine dans la zone exposée au risque d'inondation, sans que cette zone soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer", que le décret de 2015 nomme "**niveau de protection**" (article R.214-119-1 C. env.).

Le niveau de protection d'un système d'endiguement

Pour les inondations par débordement de cours d'eau, le niveau de protection est défini soit à partir d'un débit du cours d'eau en crue ou d'une cote de niveau.

Pour les inondations par submersion marine, le niveau de protection est défini à partir d'un niveau marin : le niveau d'eau de la mer et l'amplitude des vagues. Les petits franchissements par-dessus la crête des digues ne sont pas considérés comme un dépassement du niveau de protection, à condition qu'ils soient sans dangers (ressuyage rapide empêchant la survenue d'un phénomène de cuvette)¹⁶. Il faut à la fois éviter une surverse et un volume trop important des franchissements (détaillé dans l'étude de dangers).

Plusieurs niveaux de protection peuvent être déterminés pour un même système d'endiguement, lorsque la taille et les caractéristiques de la zone protégée le justifient.

• **Pour les ouvrages déjà existants : c'est l'autorité compétente qui définit le niveau de protection.**

Il est important de rappeler que l'EPCI engage sa responsabilité sur ce niveau de protection, en garantissant que l'espace protégé ne soit pas inondé. Or, il peut être difficile à cette étape de déterminer un niveau de protection si aucune étude de dangers n'a été réalisée.

Au préalable, l'autorité compétente peut s'appuyer sur les connaissances existantes des anciens ouvrages (issues des études de dangers déjà réalisées) pour définir un niveau de protection qui pourra être ajusté par la suite, en fonction des résultats des études ultérieures.

La définition des zones protégées sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Nevers

Les linéaires de digues du territoire de la Communauté d'agglomération de Nevers ont été classés en deux systèmes d'endiguement distincts car ils ont un fonctionnement mécanique indépendant. Toutefois, ils peuvent avoir un impact l'un sur l'autre en fonction de la hauteur d'eau atteinte par la Loire. Ils protègent 2 500 personnes pour les digues rive gauche et 9 000 personnes pour les digues rive droite. Il n'a pas été particulièrement compliqué de définir ces zones protégées dans la mesure où les systèmes d'endiguement sont reliés aux coteaux, ce qui permet de définir aisément les casiers hydrauliques. L'une des difficultés concerne un remblai ferroviaire en rive gauche, qui laisse passer l'eau en cas de crue de la Loire, causant ainsi une inondation par remous dans la zone protégée. Or, ce remblai appartenant à Réseau Ferré de France (RFF) est considéré comme "transparent hydrauliquement", c'est-à-dire ne remplissant plus sa fonction de protection en laissant passer l'eau. La zone protégée pourrait ainsi se retrouver inondée non pas par une défaillance du système d'endiguement mais par le remous lié au passage de l'eau à travers ce remblai.

16 - MEEM, Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues, deuxième partie : Autorisations administratives des systèmes d'endiguement, édition 1 du 13 avril 2016 visée par la circulaire NOR DEVP1605344N du 13 avril 2016, p. 21.

À noter

Le décret de 2015 n'impose aucune obligation de travaux pour remettre en état les ouvrages existants. C'est à l'autorité compétente de décider à partir de quel niveau de protection elle engage sa responsabilité.

L'autorité compétente décide du niveau de protection à partir duquel elle engage sa responsabilité, à partir des éléments de connaissance dont elle dispose et qu'elle pourra ajuster par la suite.

Aucun niveau de protection minimal garanti n'est attendu pour les ouvrages existants.

Si l'autorité compétente considère que l'ouvrage a un niveau de protection très faible, elle peut décider de le "neutraliser"¹⁷.

• **Pour les ouvrages éventuellement à construire : le décret de 2015 définit des niveaux spécifiques.**

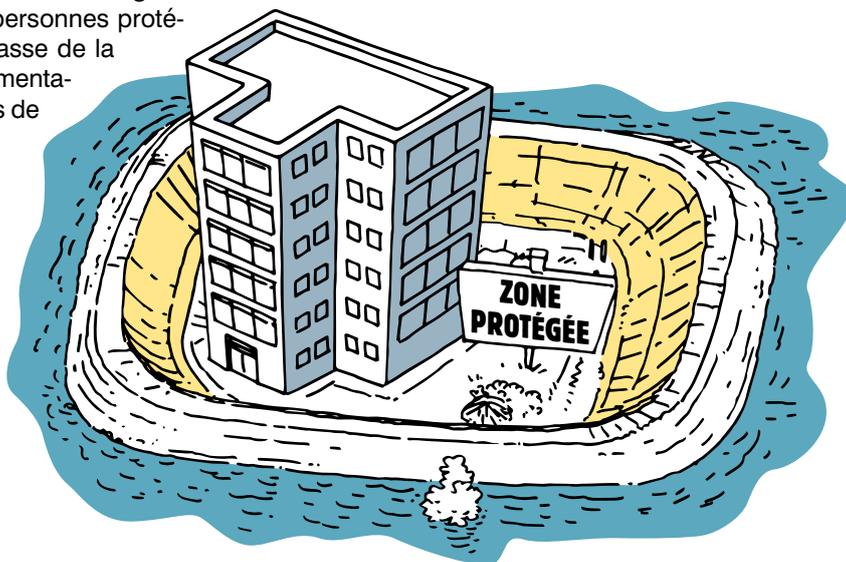
Article R.214-119-3 du Code de l'environnement : "Lorsqu'une demande d'autorisation au titre des articles L. 214-3 et R. 214-1 d'un système d'endiguement est déposée postérieurement au 1^{er} janvier 2020 pour une zone qui ne bénéficiait avant cette date d'aucune protection contre les inondations et submersions, la sécurité des personnes contre des venues d'eau provenant directement du cours d'eau ou de la mer y est assurée lorsque la probabilité d'occurrence annuelle d'une telle crue ou submersion est inférieure à 1/200 si le système d'endiguement relève de la classe A, à 1/100 s'il relève de la classe B ou à 1/50 s'il relève de la classe C. La justification de la capacité du système d'endiguement à satisfaire à cette exigence est apportée par l'étude de danger."

Il ne s'agit pas d'une protection "pieds au sec" en l'absence de phénomènes additionnels tels que les remontées de nappes phréatiques ou les ruissellements, mais d'un risque suffisamment faible pour la sécurité des personnes.

La zone protégée

Le niveau de protection du système d'endiguement est défini en lien avec une "zone protégée". Celle-ci comprend l'ensemble des personnes et des biens qui bénéficient de la protection du système d'endiguement.

C'est le nombre de personnes protégées qui définit la classe de la digue depuis la réglementation issue des décrets de 2007 et 2015.



17 - Voir point suivant : Que deviennent les ouvrages qui protègent peu d'enjeux ?

Le décret de 2015 définit la population protégée comme “la population maximale exprimée en nombre d’habitants qui résident et travaillent dans la zone protégée, en incluant notamment les populations saisonnières” (article R.214-113 C. env.). Le décompte de la population protégée prend donc en compte les résidents permanents, la fréquentation quotidienne (les travailleurs, la clientèle) et les populations saisonnières.

Dans les secteurs très touristiques (littoral, montagne notamment) où la population augmente de manière très significative de façon temporaire, le calcul du nombre de personnes protégées peut s’avérer délicat, surtout lorsque le dénombrement est à la limite entre deux classes. Le dialogue avec les services de l’État sera nécessaire pour déterminer la classe du système d’endiguement.

La définition d’un niveau de protection : le cas de la Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez

La Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez est un territoire très densément urbanisé sur sa frange littorale et soumis aux débordements des nombreux cours d’eau qui viennent se jeter dans la mer. Un enjeu important pour la communauté de communes est de garantir la protection du littoral, d’autant que celui-ci concentre des activités touristiques représentant 80 % de l’économie locale.

La communauté de communes a décidé de prendre la compétence GEMAPI par anticipation au 1^{er} janvier 2017 et de l’exercer en régie au sein d’un service dédié, le service “Cours d’eau”. Pour préparer l’exercice de la compétence, l’EPCI-FP s’est procuré une cartographie SIG localisant les ouvrages d’une hauteur de plus de 1,5 m pouvant jouer le rôle de prévention des inondations, réalisée par les services de l’État. Elle a également lancé dès 2015 des études hydrauliques et hydro-morphologiques pour connaître les différents aléas et le fonctionnement des cours d’eau sur le territoire. Ces études estiment le coût des dommages liés aux inondations et permettent de caractériser la vulnérabilité des zones à enjeux. Des travaux sont envisagés sur ces secteurs.

Concernant le classement des systèmes d’endiguement et la définition des zones protégées, la difficulté tient au fait que la population peut être multipliée par cinq en période estivale. Une analyse multicritère a été réalisée dans le cadre du PAPI d’intention afin de recenser les habitats et établissements saisonniers pour évaluer le nombre d’habitants maximal dans la zone protégée. Pour la délimitation géographique, une modélisation en cours devrait permettre d’obtenir une définition précise de la zone protégée.

Les trois éléments que sont le système d’endiguement, niveau(x) de protection et zone protégée sont dépendants les uns des autres et intrinsèquement liés.



L’autorité compétente délimite la zone qu’elle s’engage à protéger jusqu’à un niveau de protection qu’elle aura elle-même défini (en s’appuyant sur les résultats de l’étude de dangers notamment).

La zone protégée est définie pour un type d’événement. Cela ne signifie pas qu’elle sera toujours “pieds au sec”, notamment lorsque des remontées de nappe ou des phénomènes de ruissellement se produisent.

La définition de la zone protégée a des répercussions juridiques importantes (voir partie sur les responsabilités).

► Que deviennent les ouvrages qui protègent peu d'enjeux ?

L'autorité compétente en matière de prévention des inondations a défini des systèmes d'endiguement, avec des niveaux de protection ainsi que des zones protégées.

Pour autant, il ne faut pas oublier les zones qu'elle décide de ne pas protéger, sur lesquelles des ouvrages ont cependant été repérés lors de l'état des lieux initial. Ces ouvrages ne seront pas inclus dans le système d'endiguement que gèrera l'autorité compétente ; pour autant, ils existent encore. Qu'advieront-ils ? Quelle sera la responsabilité de l'autorité compétente vis-à-vis de ces ouvrages ? Plusieurs cas peuvent se présenter, en fonction du classement de ces ouvrages au titre de l'ancienne réglementation ou non.

Les ouvrages classés selon la réglementation de 2007

Parmi les ouvrages qui protègent des zones avec de faibles enjeux, certains peuvent être classés au titre de l'ancienne réglementation, issue du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007. C'est le cas des ouvrages anciennement classés "D".

• Les digues de classe D

La classe D a disparu du décret de 2015 et les seuils de la classe C ont été modifiés. Ce qui signifie que sont exclus de l'application du décret :

- toutes les digues dont la hauteur est inférieure à 1,5 m ;
- toutes les digues qui protègent moins de 30 personnes.

Cela n'empêche pas l'autorité compétente de demander le classement, au titre du décret de 2015, d'ouvrages qui relevaient de ces anciennes classes.

Par contre, si l'autorité compétente ne demande pas le classement au titre du décret de 2015 de tous les ouvrages initialement classés au titre du décret de la 2007, ces derniers ne seront plus couverts par le champ d'application du décret de 2015.

De même, si les ouvrages constituant les systèmes d'endiguement ne sont pas autorisés à partir du 01/01/2021 pour les digues de classe A et B et du 01/01/2023 pour les digues de classe C, ils ne bénéficieront pas de la limitation de responsabilité prévue à l'article L. 562-8-1 du C. env.¹⁸.

• Un ouvrage classé non autorisé relève du Code civil et de la loi sur l'eau

Les ouvrages qui ne seront pas autorisés au titre du décret de 2015 relèveront du droit commun : le propriétaire est responsable de cet ouvrage au titre du Code civil.



Article 1384 du Code civil : "[...] on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre ou des choses que l'on a sous sa garde."

Par ailleurs, l'ouvrage hydraulique reste soumis aux dispositions de la loi sur l'eau. Il ne remplit simplement plus les obligations de la rubrique 3.2.6.0, applicable aux ouvrages de prévention des inondations.

Certaines actions relevant de la législation sur les installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) sont soumises à déclaration (R.214-6 C. env.) ou à autorisation (R.214-32 C. env.) au sein du Code de l'environnement, par exemple les remblais en lit majeur (rubrique 3.2.2.0).

18 - Les demandes d'autorisation doivent être déposées avant le 31/12/2019 pour les digues de classe A et B et avant le 31/12/2021 pour les digues de classe C.

À noter

Si une digue était classée au titre de l'ancienne réglementation, c'est parce qu'elle jouait un rôle effectif de protection contre les inondations. L'absence de classement au titre du décret de 2015 ne modifie pas pour autant la fonction de l'ouvrage qui continue d'avoir une influence hydraulique sur un secteur protégé.



L'autorité compétente devra justifier son action si elle décide de ne pas inclure un ouvrage autrefois classé au titre de l'ancienne réglementation dans un système d'endiguement. Il est probable qu'une telle décision sera mise en cause en cas de dommage résultant du fonctionnement de l'ouvrage en question. La responsabilité du propriétaire ou gestionnaire sera pour sa part mise en cause dans les conditions de droit commun, selon que l'ouvrage est public ou privé.

Les ouvrages non classés selon la réglementation de 2007

Parmi les ouvrages protégeant des zones peu urbanisées ou ayant peu d'enjeux, certains ont été recensés lors de l'état des lieux, mais ne sont pas classés au titre de l'ancienne réglementation. S'ils ne sont pas intégrés dans un système d'endiguement et autorisés au titre du décret de 2015, le décret de 2015 ne s'appliquera pas à ces ouvrages. Le propriétaire devra en assumer la responsabilité tant à l'égard de la police de l'eau qu'en cas de sinistre.

Il est cependant possible de les inclure dans un système d'endiguement même s'ils n'étaient pas classés auparavant.

Les ouvrages qui ne seront pas couverts par le décret de 2015 peuvent être "neutralisés"

Les ouvrages dont l'autorité compétente ne reprend pas la gestion, et pour lesquels elle ne dépose pas de dossier d'autorisation, peuvent être neutralisés. Cela signifie que des travaux sont réalisés pour "effacer" leur fonction de protection. L'État parle généralement d'arasement ou de mise en transparence des ouvrages : "La neutralisation consiste à rendre un ouvrage hydraulique transparent au regard des écoulements naturels du cours d'eau ou de la mer. Cette neutralisation peut consister à faire disparaître l'ouvrage (c'est-à-dire le démanteler), le raboter pour le mettre au niveau du terrain naturel, ou le trouer."¹⁹

Si la nomenclature prévue par la loi sur l'eau prévoit des formalités d'autorisation pour l'établissement des digues, les travaux d'arasement et de mise en transparence sont soumis aux mêmes procédures administratives, lorsque ces travaux rentrent dans les cas énumérés par la nomenclature prévue par l'article R. 214-1 du Code de l'environnement.

Sur le plan administratif, la procédure est analogue à celle mise en œuvre pour tout retrait d'autorisation "loi sur l'eau", avec la possibilité pour le préfet de prescrire une remise en état totale ou partielle du site. La procédure dépendra du contexte dans lequel la "neutralisation" est demandée, chaque cas étant particulier.

De manière générale, l'article L. 215-10 du Code de l'environnement prévoit que "les autorisations ou permissions accordées pour l'établissement d'ouvrages ou d'usines sur les cours d'eau non domaniaux peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police" dans différentes hypothèses, notamment pour "prévenir ou faire cesser les inondations". Cela vaut donc également pour les systèmes d'endiguement régulièrement autorisés.

¹⁹ - MEDDE, Bilan 2012 du contrôle des ouvrages hydrauliques, mars 2014.



La neutralisation d'un ouvrage de protection doit être examinée dans la logique d'une analyse coût-bénéfice.

L'exemple de la neutralisation de remblais par la Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez

Le territoire de la Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez a la particularité d'avoir un grand nombre de remblais sans propriétaires, composés de matériaux divers et parfois fruits de l'accumulation de produits de curage à côté des cours d'eau. Depuis sa prise de compétence par anticipation au 1^{er} janvier 2017, l'EPCI a réalisé un état des lieux de tous les ouvrages de plus d'1,5 m. Il a pu constater que de nombreux remblais gênaient le bon écoulement des eaux en créant des charges hydrauliques dirigeant l'eau vers des zones urbanisées, alors que les zones d'expansion de crue n'étaient plus sollicitées.

La Garde, affluent de la Giscle qui prend sa source à 400 m d'altitude, inonde régulièrement la commune très touristique de Grimaud, en aval, du fait des remblais qui empêchent la pleine sollicitation des zones d'expansion de crues, nécessitant un projet d'aménagement du cours d'eau. Un programme d'aménagement est mené pour neutraliser certains remblais et permettre la remobilisation de zones d'expansion de crue. Pour mener à bien cette action, l'EPCI a dû passer par une phase d'études préalables et doit maintenant déposer différents dossiers réglementaires avant de commencer les travaux. Ces dossiers incluent notamment :

- un **dossier loi sur l'eau** pour le lancement des travaux au titre des IOTA,
- une **consultation de l'architecte Bâtiments de France**,
- une **Déclaration d'utilité publique (DUP)** pour permettre l'acquisition de terrains, le cours d'eau de la Garde étant non domanial et les remblais se situant sur des parcelles des riverains,
- une **Déclaration d'intérêt général (DIG)** pour permettre l'exploitation des ouvrages créés et l'intervention sur les terrains privés,
- un **diagnostic approfondi et une étude de dangers** sur une digue classée,
- une **évaluation environnementale, une étude d'impact et un dossier CNPN (Conseil national de la protection de la nature)** du fait de la présence d'espèces protégées (dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, article L.411-2 C. env.).

Plusieurs de ces dossiers nécessitent des enquêtes publiques : un projet de neutralisation est donc une opération administrative lourde qui demande parfois une assistance à maîtrise d'ouvrage et une durée conséquente (2 à 3 ans environ) pour sa réalisation.

Dans ce cas, la responsabilité incombe au propriétaire de l'ouvrage, selon les conditions du droit commun fixées par le Code civil.

La personne morale de droit public s'assure du bon respect des obligations au titre de la loi sur l'eau pour tout ouvrage non classé lui appartenant, sans que ces obligations soient celles du décret du 12 mai 2015.



Pour définir son/ses systèmes d'endiguement, il est conseillé à l'autorité compétente (EPCI-FP ou syndicat mixte) en matière de prévention des inondations de suivre les étapes suivantes :

- recenser les types de risques d'inondation et les enjeux de son territoire à protéger qui sont exposés à ces risques ;
- observer si ces zones à enjeux sont déjà protégées ou non par les ouvrages identifiés lors de l'état des lieux et si ces ouvrages existants protègent la zone exposée jusqu'au niveau souhaité ;
- repérer les zones avec peu d'enjeux et les ouvrages qui les protègent, pour éventuellement les exclure du système d'endiguement. Si ceux-ci créent une charge hydraulique que l'autorité compétente juge dangereuse, une neutralisation/mise en transparence peut être effectuée ;
- définir le système d'endiguement en prenant en compte les ouvrages qui protègent les zones à enjeux et éventuellement les projets de construction de nouveaux ouvrages. Le système d'endiguement comporte "une ou plusieurs digues ainsi que tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement", comme les ouvrages mixtes qui complètent la prévention et les dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques.

Ce système d'endiguement est défini par un niveau de protection, sur lequel l'autorité compétente s'engage. Ce niveau de protection correspond au niveau jusqu'auquel le système d'endiguement empêche l'inondation du secteur protégé par le cours d'eau ou la mer ; il n'est pas le niveau jusqu'auquel on peut garantir la non-rupture de l'ouvrage (qui correspond au niveau de sûreté).



La classe de ce système d'endiguement est définie par le nombre de personnes protégées (supérieur à 30 personnes). C'est la zone protégée, qui correspond à l'espace géographique situé derrière le système d'endiguement, qui reste "au sec" jusqu'au niveau d'eau correspondant au niveau de protection.



III. L'organisation de la gestion : Comment gérer mes ouvrages de protection ? Avec quels moyens ?

La réflexion sur l'organisation de la gestion peut être menée en parallèle des actions précédentes, mais il paraît utile de connaître le contenu de la mission liée à cette nouvelle compétence afin d'envisager une gouvernance adaptée.

S'appuyer sur les réflexions en cours

L'organisation administrative s'appuie sur la Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) définie au niveau du bassin et la mise en place des Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). La SOCLE est un outil local d'organisation de la mise en œuvre de la GEMAPI à l'échelle d'un ou plusieurs bassins versants²⁰. Elle est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin au plus tard le 31 décembre 2017, après avis du comité de bassin, et annexée au Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) lors de sa révision.

La démarche SOCLE dans le département du Vaucluse

Dans le Vaucluse, il existe une forte structuration de la maîtrise d'ouvrage en matière de gestion intégrée des cours d'eau par bassins versants. La démarche SOCLE (Schéma d'organisation et de mutualisation des compétences locales de l'eau) a été lancée fin 2015 par un groupement de commandite constitué des six principaux syndicats de rivière (Lez, Aeygues, Ouvèze, Sud Ouest Mont Ventoux, Sorgues et ASA de la Meyne), avec le Syndicat mixte du bassin des Sorgues pour coordonnateur. Ce groupement emploie un prestataire expert. Cette initiative s'appuie sur l'expérience du Groupe Rivières Vaucluse. La démarche associe une vingtaine d'EPCI-FP et une dizaine d'autres "petits" syndicats dans une réflexion commune à long terme sur la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, basée sur un diagnostic précis des objectifs et des acquis à préserver du territoire, compte tenu de son antériorité en matière d'organisation territoriale spécifique. L'objectif est de définir un contenu hiérarchisé de la GEMAPI (actions obligatoires, incontournables, utiles) et les autres missions contenues dans l'article L.211-7 C. env. qui devront être assumées par les uns ou par les autres pour préserver les acquis et, si possible, saisir l'opportunité de la réforme pour améliorer la situation. Pour cela, il est nécessaire d'identifier clairement, bassin par bassin, les institutions qui doivent assumer les compétences nécessaires, GEMAPI et hors GEMAPI, leurs modes de fonctionnement (transfert ou délégation, entre autres) mais aussi et surtout les coûts induits et les perspectives de financement.

Outre ces démarches lancées au niveau des bassins versants, les Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) peuvent venir modifier les périmètres des EPCI-FP suite à des fusions, extensions de périmètre qui vont parfois jusqu'à étendre le territoire de certains EPCI-FP à l'échelle de bassins versants, à l'instar de certaines métropoles.

Les objectifs des SDCI sont notamment d'établir une couverture intégrale du territoire par des EPCI-FP en supprimant les enclaves et les discontinuités territoriales, de prévoir la rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants et de réduire significativement le nombre de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes fermés (L. 5210-1-1 CGCT).

La nouvelle réglementation issue de la loi MAPTAM et du décret digues impose un gestionnaire unique pour un système d'endiguement et définit les obligations de ce gestionnaire en termes d'entretien et de surveillance de l'ouvrage. **Après avoir identifié les ouvrages concernés sur le territoire, défini le système d'endiguement et demandé son classement (autorisation), l'autorité compétente en matière de prévention des inondations doit s'organiser pour garantir la sécurité des ouvrages dont elle a la charge.** La stabilité de cette organisation et ses capacités technique, humaine et financière sont déterminantes dans l'assurance d'une gestion pérenne des ouvrages, à la fois en temps normal et en période de crise.

20 - Arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

► L'organisation administrative

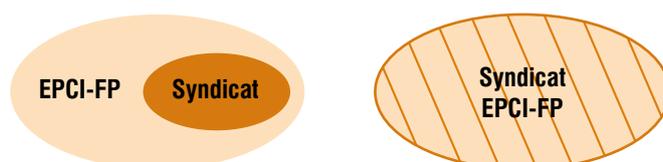
L'organisation administrative est déterminante dans la bonne application des règles applicables aux ouvrages de prévention des inondations et aménagements hydrauliques du décret du 12 mai 2015, et ce pour plusieurs raisons : la structuration adoptée doit être capable d'assumer une maîtrise d'ouvrage lourde, à la fois pour l'entretien courant et la surveillance des digues et aménagements hydrauliques, mais surtout pour les travaux de plus grande ampleur.

En termes de responsabilité, le choix de l'organisation administrative n'est pas neutre : si l'EPCI-FP gère les ouvrages en régie, il est responsable de leur entretien et surveillance et il décide du niveau de protection. Un transfert à un syndicat mixte attribue cette responsabilité au syndicat et exclut l'EPCI-FP des modalités de gestion de l'ouvrage. La délégation représente un mécanisme plus souple, en faveur d'un partage des responsabilités à la hauteur de ce qui aura été décidé entre l'EPCI-FP et le syndicat mixte.

Les structures existantes et la représentation substitution par l'EPCI-FP compétent

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- si le syndicat est inclus dans le périmètre de l'EPCI-FP ou que les périmètres de l'EPCI-FP et le syndicat sont identiques : **l'EPCI-FP se substitue aux syndicats existants** (disparition des syndicats).



Dans le cas où le syndicat est inclus dans le périmètre de l'EPCI-FP, s'il exerce d'autres missions que celles de la GEMAPI (exercées par l'EPCI-FP), il peut continuer à exister ;

- si les périmètres se chevauchent : **l'EPCI-FP se substitue aux communes membres du syndicat pour les compétences qu'il exerce** (représentation substitution). L'EPCI-FP devient membre du syndicat en lieu et place des communes, avec la possibilité pour l'EPCI-FP de se retirer selon les règles de droit commun relatives au fonctionnement des syndicats mixtes ouverts et fermés.



Conseil pratique

En cas de fusions, de modification de périmètres de syndicats existants ou encore de modification des missions exercées par ces syndicats existants, il est conseillé aux structures d'être vigilantes quant à la rédaction de leurs statuts. Cette dernière est très importante : conformément au principe de spécialité fonctionnelle, un syndicat mixte ne pourra réaliser la maîtrise d'ouvrage sur des digues que dans la mesure où ses statuts l'y autorisent expressément.

La gestion en régie par l'EPCI-FP

L'EPCI-FP nouvellement compétent à partir de 2018 peut décider d'exercer tout ou partie de la compétence GEMAPI en régie directe. L'exercice en régie peut aussi n'être que partiel : l'EPCI-FP peut par exemple décider de n'exercer que l'alinéa relatif à la défense contre les inondations en régie directe.



L'exercice de la compétence GEMAPI en régie directe peut être particulièrement approprié si le périmètre de l'intercommunalité et ceux des bassins hydrographiques du territoire coïncident (gestion hydraulique cohérente).

L'EPCI-FP est alors gestionnaire de son système d'endiguement, il doit donc répondre aux différentes obligations du décret. Il faut s'assurer que l'EPCI-FP qui exerce la gestion des ouvrages a les capacités financières, techniques et humaines suffisantes.

Exercer en régie pour une meilleure vision sur le long terme : le cas de la Communauté de communes de Montesquieu (CCM)

Située à la limite sud-ouest de Bordeaux Métropole, la communauté de communes de Montesquieu (CCM) a complété sa compétence "bassins versants" pour anticiper la prise de compétence GEMAPI en juillet 2016. Ainsi, la CCM exerce avec des chantiers d'insertion et une équipe de techniciens rivière (4 à ce jour) les missions de quatre anciens syndicats qui existaient depuis les années 1970. Un premier argument pour la reprise en régie fut l'adéquation entre les bassins versants des cours d'eau du territoire et le périmètre de l'intercommunalité. Après la tempête de 1999, le manque d'entretien des cours d'eau était fortement stigmatisé, ce qui a nécessité une prise en charge par l'EPCI-FP. En 2012, la prévention des inondations urbaines est entrée dans les compétences de la CCM, suite à une étude portant sur l'imperméabilisation du territoire. En 2014, la gestion des digues de Bordeaux et du Saucats est également entrée dans les compétences, du fait de la recrudescence de plaintes des riverains sur l'état des digues.

La CCM a recensé 20 km de digues, la moitié sur la Garonne qui longe l'intercommunalité, le reste sur le Saucats (digues en terre de classe C, 90 % du linéaire est privé). Pour y intervenir, la CCM entreprend une nouvelle procédure de DIG et recrute un technicien spécifiquement affecté au volet prévention des inondations de la compétence afin de conserver un interlocuteur unique et une relation de proximité entre les élus et les propriétaires privés. Plusieurs actions sont menées sur les ouvrages : des travaux d'urgence pour des digues menaçant de rompre d'un montant de deux millions d'euros, des reculs de digues qui entrent dans la vision stratégique de l'intercommunalité, consistant à laisser de la place à l'eau. Pour tous ces projets, la CCM est maître d'ouvrage et fait appel à des prestataires privés pour la maîtrise d'œuvre et les travaux ; l'ensemble des travaux est intégralement financé par le budget général de la communauté.

La prise de compétence a été vue comme une opportunité pour répondre aux enjeux du territoire et lancer les études de dangers sur les ouvrages. Les modalités de gestion et l'exercice de la compétence GEMAPI constituent un moyen pour l'EPCI de se doter des outils opérationnels pour décider de la gestion globale de l'eau et plus largement de l'environnement sur son territoire.

L'exercice en régie de la Communauté d'agglomération du Grand Troyes

Le Grand Troyes a la particularité d'avoir un réseau hydrographique particulièrement aménagé. La venue d'eau dans le centre-ville troyen fut pendant des siècles la condition d'un développement économique prospère. La main de l'homme a ainsi accru la vulnérabilité de l'agglomération ; pour la protéger, de nombreuses digues ont été construites. Avec le développement de l'industrie au milieu du XIX^e siècle, une association syndicale a été créée pour gérer ces ouvrages de protection. Celle-ci tombera peu à peu en déshérence avant de renaître à la fin du XX^e siècle, laissant les digues dans un état de dégradation avancé. Conscient du risque que représentaient ces digues pour l'agglomération, le Grand Troyes a décidé d'absorber le syndicat en 2012 et en a repris l'ensemble des missions. En juin 2015, le Grand Troyes a pris la compétence GEMAPI par anticipation, sans bouleverser le fonctionnement du service "Trame hydraulique" qui existait déjà depuis 2012.

Le Grand Troyes s'est donné les moyens d'exercer cette compétence en régie puisque le service est doté de 7 personnes, dont un hydraulicien, qui permet d'avoir une connaissance précise de l'aléa sur le territoire. Une fusion avec des EPCI voisins pourrait redéfinir l'exercice en régie de la compétence par le Grand Troyes. Mais ce dernier estime que l'extension serait une opportunité pour englober les têtes de bassin dans le périmètre de l'agglomération, justifiant de manière plus forte encore la continuité de l'exercice de la GEMAPI en régie.

Le transfert partiel ou total de la compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes

La coopération intercommunale intervient légalement sous deux formes : la coopération conventionnelle, qui associe des collectivités territoriales pour des besoins ponctuels, et la coopération par voie de transfert de compétences.



Article L.5111-1 du CGCT : “Les collectivités territoriales peuvent s’associer pour l’exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.”

Lors du transfert de compétences, la commune n’est plus habilitée à agir pour les compétences transférées. C’est ce mécanisme qui rend juridiquement possible le “transfert automatique” de la compétence GEMAPI des communes vers les EPCI-FP dont elles sont membres à partir du 1^{er} janvier 2018 ; c’est le même principe qui permet indirectement à ces EPCI-FP de transférer tout ou partie de la compétence GEMAPI par l’adhésion à des groupements de collectivité (établissement public d’aménagement et de gestion de l’eau, établissement public territorial de bassin, syndicat mixte de droit commun comme les syndicats de rivière par exemple). L’EPCI-FP est soumis au principe de spécialité fonctionnelle : il ne peut transférer que les compétences qui lui ont été attribuées par la loi ou par ses communes membres (typiquement, la GEMAPI).

Le transfert de la compétence GEMAPI peut s’effectuer vers différents types de structures :

- des **syndicats mixtes fermés** ne regroupant que des communes et EPCI,
- des **syndicats mixtes ouverts** regroupant des communes, EPCI et autres collectivités et qui définissent librement dans leurs statuts leurs règles de fonctionnement. Les syndicats mixtes ouverts ne peuvent être institués qu’à l’unanimité de leurs membres et exprimés par des délibérations concordantes. L’initiative du projet de création peut venir de tout ou partie des membres du syndicat ou par le représentant de l’État dans le département où se trouve le siège du syndicat, après avis du ou des commissions de coopération intercommunale concernées.

Ces syndicats mixtes peuvent aussi être des EPTB et des EPAGE, cette dernière catégorie ayant été créée par l’article 57 de la loi MAPTAM.

Pour aller plus loin

Les EPTB et les EPAGE : des syndicats mixtes spécifiques

Les Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) sont des syndicats mixtes créés pour faciliter, à l’échelle d’un bassin ou d’un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s’il y a lieu, à l’élaboration et au suivi du SAGE (L.213-12-I C. env.). L’EPTB assure la cohérence de la maîtrise d’ouvrage des EPAGE. Il doit également disposer des services permettant d’apporter à ses membres l’appui technique nécessaire pour la réalisation des missions de la GEMAPI.

Les Établissements publics d’aménagement et de gestion de l’eau (EPAGE) sont des syndicats mixtes à l’échelle d’un bassin versant d’un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d’un sous-bassin hydrographique d’un grand fleuve. Ils assurent la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d’eau non domaniaux (L.213-12-II C. env.).

EPTB et EPAGE peuvent se voir transférer ou déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI (L. 213- 12 C. env.). Pour rappel, en cas de transfert, les EPCI devront devenir membres de la structure concernée. En cas de délégation, possible uniquement pour ces deux catégories de syndicats mixtes, les modalités d’exercice de la compétence sont définies dans une convention.

Le transfert de compétence entraîne la substitution de plein droit du syndicat mixte dans les attributions qui lui ont été confiées ; la définition des statuts du syndicat lors des délibérations de transfert est donc fondamentale.

Concrètement, concernant les digues, l'EPCI-FP n'est plus compétent pour intervenir sur le système d'endiguement s'il a transféré les missions de "défense contre les inondations et contre la mer" de l'article L.211-7 du Code de l'environnement.

In fine, le transfert de compétence entraîne le transfert des biens, du personnel, des moyens et engagements financiers (charges, emprunts éventuels) et de la responsabilité rattachés à la compétence. Les ouvrages publics seront donc gratuitement mis à la disposition de la structure bénéficiaire du transfert de la prévention des inondations.

Il ne s'agit pas d'un transfert de propriété.



Le cas de l'organisation entre EPCI-FP, syndicats de rivières et EPTB dans l'Aude

Suite aux violentes inondations de 1999 survenues dans le département de l'Aude, il a été décidé de créer en 2002 un syndicat mixte ouvert composé du département de l'Aude et de quelques syndicats existants, le SMMAR (le Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières - EPTB Aude). La première mission du syndicat a consisté à créer de nouveaux syndicats dans chaque sous-bassin, afin de couvrir tout le bassin versant de l'Aude. Cela s'est traduit, fin 2005, par une couverture totale de ce périmètre et l'adhésion de 17 structures qui ont depuis toutes adopté les mêmes statuts et la même clé de répartition financière entre les territoires amont et aval. L'EPTB Aude, après avoir animé un premier PAPI, porte aujourd'hui un PAPI 2, ainsi que plusieurs SAGE. Ce sont les syndicats qui assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux et des autres missions de gestion des systèmes d'endiguement. Le SMMAR met à la disposition des syndicats une équipe d'ingénieurs et de techniciens et assure l'assistance à la maîtrise d'œuvre, les études et les actions transversales (sensibilisation risque d'inondation, appui au PCS, suivi alerte et gestion de crise,...).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, la mutualisation des syndicats a été inscrite dans le SDCI : le territoire est passé de 17 structures à seulement 7 au 01/01/2017. À partir du 01/01/2018, les EPCI-FP transféreront la compétence GEMAPI en totalité aux syndicats, qui prévoient de devenir EPAGE et continueront d'adhérer à l'EPTB Aude. La visibilité financière des investissements et du fonctionnement de l'EPTB, et de ses structures adhérentes jusqu'en 2020, est encadrée par le PAPI en cours et les contrats avec l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse.

L'adhésion historique des EPCI aux syndicats de bassin n'est pas remise en cause par la nouvelle compétence, la dynamique créée à l'échelle du bassin versant ayant permis de fédérer les acteurs depuis une quinzaine d'années.

Les EPCI-FP peuvent transférer tout ou partie de la compétence GEMAPI à un ou plusieurs syndicats. Les textes n'obligent pas un transfert de compétence GEMAPI "en bloc". Pour autant, le transfert d'une partie seulement de la compétence à un syndicat mixte n'a pas été confirmée par le législateur. Si le point est clair pour les EPAGE et les EPTB qui "exercent par transfert ou par délégation [...] **tout ou partie** des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations [...]" (L. 213-12-V C. env.), il demeure flou pour les syndicats mixtes, bien que la doctrine de l'État semble l'autoriser sans qu'il n'y ait une confirmation réglementaire formelle²¹.

Une autre question concerne le transfert de tout ou partie de la compétence GEMAPI sur différents syndicats mixtes présents sur le territoire de l'EPCI-FP ; les dispositions d'un transfert de compétences par un EPCI-FP vers un syndicat sont régies par l'article L. 5211-61 du Code général des collectivités territoriales :



Article L.5211-61 du Code général des collectivités territoriales : "Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public.

Par dérogation à l'alinéa précédent, en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire."

Le second alinéa mentionne ainsi la "gestion de l'eau et des cours d'eau", autorisant donc un transfert "en étoile" du volet GEMA (alinéas 1, 2 et 8 de l'article L.211-7) de l'EPCI-FP vers plusieurs syndicats compris sur son périmètre.

Cependant, le transfert à plusieurs syndicats de l'alinéa 5 de "défense contre les inondations et contre la mer" n'est pas expressément mentionné. Les obligations réglementaires du propriétaire ou de l'exploitant sont de divers ordres (conception, entretien, réfection, surveillance en toutes circonstances). Si l'interprétation de l'État recommande que les opérations relevant de la responsabilité réglementaire du titulaire de la compétence et gestionnaire du système d'endiguement restent dans les mêmes mains, a priori, dès lors que ces opérations sont intellectuellement distinctes et homogènes, elles peuvent faire l'objet d'un transfert ou d'une délégation.

²¹ - Voir l'article 1530 bis CGI dans sa version en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017 qui vise le transfert de la compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes.

Structuration sur le territoire de la Communauté d'agglomération val de Garonne Agglomération suite à la prise de compétence GEMAPI : entre transfert et régie

Depuis le 3 septembre 2015, la Communauté d'agglomération val de Garonne Agglomération est officiellement compétente en matière de GEMAPI. Cette prise de compétence anticipée avait vocation à harmoniser la gestion des milieux aquatiques et des digues sur le territoire, la Garonne et le Lot ayant incité les élus locaux à se positionner pour prévenir les inondations sur ce Territoire à risque important d'inondation (TRI Tonneins Marmande). Historiquement, le volet GEMA et le volet PI ont été traités de manière séparée par différents syndicats : la GEMA était assurée par six syndicats, une grosse partie du territoire restant orpheline ; le volet PI était géré de façon variable par une ASA et six syndicats de digues, deux communes n'étant pas couvertes et devant assurer elles-mêmes la gestion des ouvrages.

La prise de compétence a représenté l'opportunité d'harmoniser la gestion des milieux aquatiques sur le territoire ; c'est pourquoi après fusion et extension de périmètre, quatre syndicats mixtes assurent in fine le volet GEMA par voie de transfert. Ce nouveau découpage résulte d'une volonté politique de conserver les syndicats de rivière pour travailler sur la cohérence des bassins hydrographiques, en maintenant le niveau de technicité des agents. En revanche, du fait de l'importance du risque inondation de la Garonne et du Lot, il a été choisi d'exercer la compétence de prévention des inondations en régie, en assurant la dissolution de cinq des six syndicats initiaux. Les ressources et personnels ont été intégrés au sein du service technique de l'agglomération. Il est également envisagé de dissoudre l'ASA et de transférer ses digues à l'agglomération. Le syndicat mixte de protection des inondations du Tonneinquois, qui gère aujourd'hui des digues, sera maintenu car son périmètre couvre à la fois une partie de VGA et celui d'un autre EPCI-FP. Étant donné qu'il gère une digue qui dépasse du périmètre de l'agglomération, VGA pourra décider soit de continuer à y adhérer comme c'est le cas actuellement, soit de "tronçonner" la digue en plusieurs morceaux pour en reprendre la gestion par conventionnement avec l'autre intercommunalité concernée.

VGA témoigne ainsi des gouvernances complexes pouvant être mises en place selon les forces en présence et les logiques hydrographiques, mêlant scission des missions de la compétence GEMAPI et transfert en étoile à plusieurs syndicats.

La délégation partielle ou totale de la compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes



Une autre forme de coopération conventionnelle est la délégation de compétence ; elle consiste à "faire faire" les missions à une autre collectivité locale ou à un groupement sans que la collectivité compétente soit dessaisie. Plus souple dans sa forme, elle est cependant plus restrictive quant aux structures vers lesquelles il est possible de déléguer.

L'article n'autorise pas la délégation d'une compétence de l'EPCI-FP vers un syndicat mixte de droit commun. La délégation à un syndicat mixte est seulement possible pour des syndicats ayant le label EPTB ou EPAGE.

La délégation comme le transfert de la compétence GEMAPI est donc permis à un EPTB ou un EPAGE, qui sont des syndicats mixtes "spécifiques". Un syndicat mixte "de droit commun" (non EPAGE ou EPTB) peut se voir transférer, mais pas déléguer, la compétence GEMAPI ou une partie de celle-ci.



Article L.1111-8 du CGCT : "Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.

Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État."



Article L. 213-12 du Code général des collectivités territoriales : "Les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau [...] exercent, par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L.1111-8 du Code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objets respectifs, tout ou partie des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code."



Conseil pratique

C'est une convention qui régit la délégation ; ses modalités sont précisées par le décret n° 2012-716 du 7 mai 2012.

- **L'élaboration** : la convention est élaborée par les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des EPCI-FP concernés. Elle doit être approuvée par délibération.
- **L'objet** : la convention détermine avec précision la ou les compétences déléguée(s).
- **La durée et ses modalités de renouvellement** de la délégation sont déterminées par la convention.
- **Les objectifs** à atteindre et les indicateurs de suivi relatifs à ces objectifs.
- **Les modalités de contrôle** de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.
- **Les contreparties** de la délégation par l'autorité délégante vers l'autorité délégataire : le cadre financier, les moyens de fonctionnement notamment des services pouvant être mis à la disposition de l'autorité délégataire par l'autorité délégante (engins ou personnel).
- La convention prévoit enfin les modalités de **sa résiliation**.

La différence majeure avec le transfert est que les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. En revanche, l'autorité délégataire est substituée à l'autorité délégante dans tous ses droits et obligations relatifs à l'objet de la délégation pendant la durée de celle-ci, ce qui peut avoir son importance en termes de responsabilité.

Le cas de la Communauté de communes des Portes de Drôme Ardèche

La Communauté de communes regroupe notamment l'ancienne communauté de communes Rhône Valloire et le Syndicat intercommunal du bassin de la Galaure. Son périmètre a la particularité de recouvrir de vastes bassins ou sous-bassins versants (Galaure, Bancel, Riverolles et Valloire).

Ayant considéré que l'exercice en régie de la compétence GEMAPI lui permettrait d'assurer une complémentarité entre ses différentes compétences (développement économique, agricole et touristique, politique de l'habitat, instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes, compétence traitement des eaux usées et assainissement non collectif,...), la Communauté de commune a décidé d'exercer la compétence GEMAPI en régie sur la partie drômoise de son territoire, et de la déléguer ou de la transférer à des syndicats existants sur la partie ardéchoise. La délégation de tout ou partie de la compétence aux syndicats (syndicat des Trois Rivières, syndicat de l'Ay Ozon et Smirclaid) permet de répondre à la question du dépassement du périmètre administratif de l'EPCI-FP par un certain nombre de cours d'eau et d'ouvrages.

Pour le moment, l'EPCI n'envisage pas d'instaurer la taxe et s'est doté de différents outils pour mettre en œuvre cette compétence : plan pluri-annuel de gestion de la végétation, contrat de rivière Galaure, élaboration d'un plan de gestion des matériaux, élaboration d'un Programme d'actions de prévention des inondations (PAPI).

La loi ne stipule pas de restriction quant à la délégation à différentes structures sur le territoire de l'EPCI-FP de la compétence GEMAPI. L'article L.213-12 C.Env. précise par ailleurs que la délégation de "tout ou partie" de la compétence GEMAPI est également autorisée.

La réflexion de la Communauté d'agglomération d'Agen (Agen Agglomération) sur l'organisation de l'exercice de la compétence

L'agglomération agenaise est réputée pour la gestion de ses digues de Garonne, protégeant les zones urbanisées et agricoles voisines. Toutefois, Agen Agglomération est également soumise aux crues des affluents du fleuve, beaucoup plus rapides et nécessitant une alerte très réactive auprès des populations concernées. La dernière inondation, en 2008, est due au débordement du Labourdasse, petit affluent garonnais, touchant une centaine d'habitations de manière violente. Avant la prise de compétence GEMAPI, quatre structures géraient de manière morcelée et inégale les missions de la compétence GEMAPI : la Communauté d'agglomération d'Agen, qui effectue de la GEMA sur la partie couverte par un PAPI dont elle est porteuse et de la PI sur les digues de Garonne ; les syndicats intercommunaux de Lomagne (SIDEL), qui exercent la partie GEMA sur le bassin du Gers ; le syndicat mixte Masse Laurendanne qui a modifié ses statuts pour effectuer de la GEMAPI et auquel la CA d'Agen est adhérente ; le syndicat mixte des Deux Séounes, qui exerce la GEMA en amont sur l'affluent de la Séoune. La partie PI n'est pas gérée sur l'ensemble du territoire, de nombreuses digues sur les affluents à débordement rapide étant orphelines et sans gestionnaire pour l'instant.

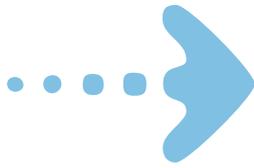
Avec l'arrivée de la compétence GEMAPI, deux scénarios de structuration sont possibles :

- la structuration actuelle avec les syndicats qui seraient maintenus. La Communauté d'agglomération d'Agen adhérerait à ces syndicats et leur déléguerait le volet GEMA. Sur les parties du territoire communautaire non couvertes par les syndicats, en particulier en rive droite de la Garonne, Agen Agglomération appliquerait la compétence GEMAPI, ce qui n'est pas le cas actuellement ;

- un syndicat mixte serait créé et prendrait en charge l'entretien de tous les affluents, y compris en bordure de l'agglomération, aujourd'hui sans entretien ni surveillance. Le périmètre du syndicat serait donc plus large qu'Agen Agglomération, qui y adhérerait avec les structures des bassins versants limitrophes. Cette structure assurerait le volet GEMA seulement, la PI et la gestion des digues de Garonne restant du ressort de l'EPCI-FP ; une première étape consisterait à créer le syndicat puis à établir une convention délimitant les missions de chacun, le personnel de l'agglomération pouvant être mis à disposition du nouveau syndicat.

Cette deuxième solution présente une cohérence hydrographique et permettrait de doter l'ensemble du territoire d'un gestionnaire unique, notamment pour les digues orphelines qui seront reprises dans le système d'endiguement. Elle demande toutefois de travailler à une échelle plus large, ce qui peut représenter une difficulté d'un point de vue politique et nécessite un dialogue nourri entre techniciens du service hydraulique, services de l'État et élus du territoire.

Les arrangements institutionnels sont donc nombreux, mais il est important d'adopter une gouvernance la plus claire et adaptée au contexte territorial possible.



Rien n'interdit la délégation ou le transfert d'une partie seulement de la compétence en matière de gestion des digues, dans la mesure où ces mécanismes n'affectent pas l'existence d'un gestionnaire unique qui reste, nonobstant ces délégations ou transferts partiels, l'autorité compétente en matière de GEMAPI qui bénéficie normalement de l'autorisation du système d'endiguement.

Ce qui importe donc, c'est de s'assurer du caractère sécable de la compétence transférée ou déléguée au regard des obligations du gestionnaire issue de la réglementation.

Un exemple de conventionnement pour exercer la compétence prévention des inondations : l'entente intercommunale

Historiquement, ententes et conventions ont constitué les premières formes de coopération intercommunale : elles sont nées de la loi du 5 avril 1884, qui transpose aux communes ce qui existait déjà depuis 1871 pour les Départements (les ententes interdépartementales). En 2004, cette loi est étendue aux EPCI, qui peuvent créer des ententes ou conventions entre eux.



Article L.5221-1 du CGCT : “Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs. Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.”

Cette forme d'association entre communes ou EPCI relativement souple permet, par une simple délibération des organes délibérants sans autorisation du préfet, de s'entendre sur tout objet d'utilité commune aux entités qui la contractent, sous réserve que cet objet entre dans les compétences de ces entités.

Typiquement, deux EPCI-FP ayant pris la compétence GEMAPI peuvent contracter une entente sur un cours d'eau qui traverse leurs périmètres ; un ouvrage de protection à cheval sur deux EPCI-FP, comme c'est le cas pour de nombreux systèmes d'endiguement, peut également fait l'objet d'une entente intercommunale. Elle peut également servir à faire assurer une prestation de services par l'un de ses membres (par exemple un prestataire privé spécialisé dans le confortement des digues ou une collectivité membre d'un syndicat maître d'œuvre historique dans la gestion des ouvrages de protection).

Les questions d'intérêt communautaire sont débattues lors de conférences, constituées d'une commission spéciale. Trois représentants désignés au scrutin secret par chaque signataire de l'entente la composent. N'ayant pas de personnalité morale, les décisions de l'entente doivent être ratifiées par les organes délibérants de leurs contractants pour être exécutoires. La loi n'impose aucune autre règle de fonctionnement pour l'entente ; il est communément admis qu'elles fonctionnent selon les règles des conseils municipaux (article L.5221-2 du CGCT). **C'est une des limites du mécanisme de l'entente qui ne pourra, par exemple, pas solliciter en lieu et place des autorités compétentes l'autorisation d'un système d'endiguement, même si les ouvrages le composant sont d'intérêt commun.**

L'entente intercommunale entre la Communauté de communes de Montesquieu et Bordeaux Métropole sur l'Eau blanche

À la limite nord du territoire de la CCM, sur la commune de Cadaujac, le bassin versant de l'Eau blanche est à cheval sur les territoires de deux EPCI-FP : la communauté de communes de Montesquieu et Bordeaux Métropole. La CCM, via une déclaration d'intérêt général (DIG) sur le bassin versant de l'Eau blanche acté depuis 2006, est maître d'ouvrage et maître d'œuvre pour le maintien en bon état et la surveillance des ouvrages existants le long de ce cours d'eau. Or, une digue protège Bordeaux Métropole sur une partie du bassin versant de l'Eau blanche. Une convention d'entente intercommunale a donc été conclue entre les deux EPCI-FP, en application des dispositions L.5221-1 et L.5221-2 du CGCT, pour la gestion partagée du cours d'eau d'intérêt commun. Cette entente fait suite à celle qui liait la CCM avec la commune de Villenave d'Ornon.

Le juriste de la Communauté de communes de Montesquieu a accompagné l'intercommunalité dans la rédaction de la convention, qui précise son objet, la nature des études et des travaux en listant clairement les opérations concernées, le programme d'intervention à définir, la participation financière de Bordeaux Métropole et ses modalités, la gestion de la propriété intellectuelle des données,... Cette exhaustivité assure un fonctionnement pérenne qui sera poursuivi dans le cadre de la compétence GEMAPI.

Sur la base de conférences réunissant trois représentants de chaque intercommunalité, un programme d'intervention est défini en fin d'année pour l'année suivante. Ce programme d'intervention est mis en œuvre et suivi par les techniciens de la CCM, en liaison avec les services de Bordeaux Métropole. Toutefois, les parcelles riveraines de l'Eau blanche étant à 95 % privées, seule la CCM peut intervenir via sa DIG. En échange, une participation financière de Bordeaux est calculée au prorata du linéaire du cours d'eau et de ses affluents sur son territoire.

La souplesse de cette convention permet à la CCM de gérer un ouvrage qui n'est pas sur son territoire mais qui dépend du bassin versant dont elle est responsable, pour lequel elle a la connaissance et la technicité.

La souplesse de la procédure d'une entente intercommunale ne doit cependant pas masquer la nécessité d'une délimitation claire et précise de ses missions, gage d'un fonctionnement pérenne et d'une sécurité en cas de contentieux. L'accompagnement par un juriste dans la rédaction des statuts est ainsi vivement encouragé.

Il est important de clarifier les rôles de chaque structure gestionnaire pour l'intervention en cas de crise.



Les modalités de la mise à disposition des ouvrages

Il faut distinguer les différents propriétaires et gestionnaires des ouvrages publics présents sur le territoire d'un EPCI-FP et mis à disposition de celui-ci.

• **Ouvrages des communes** : aucune convention n'est utile, les biens nécessaires à l'exercice de la compétence sont mis à disposition de l'EPCI-FP compétent en matière de GEMAPI sur le fondement de l'article L.1321-1 du Code général des collectivités territoriales.



Article L1321-1 du Code général des collectivités territoriales : “Le transfert d’une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l’exercice de cette compétence.

Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l’État des biens et l’évaluation de la remise en état de ceux-ci. Pour l’établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir aux conseils d’experts dont la rémunération est supportée pour moitié par la collectivité bénéficiaire du transfert et pour moitié par la collectivité antérieurement compétente. À défaut d’accord, les parties peuvent recourir à l’arbitrage du président de la Chambre régionale des comptes compétente. Cet arbitrage est rendu dans les deux mois. Les modalités de cette mise à disposition sont précisées par les articles L. 1321-2 et L. 1321-5 selon que la collectivité qui exerçait jusque-là la compétence était propriétaire ou locataire des biens remis.”



Article L1321-2 du Code général des collectivités territoriales : “Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l’ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l’occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire.

La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d’addition de constructions propres à assurer le maintien de l’affectation des biens.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l’aménagement, l’entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants [...].”

• **Ouvrages appartenant à d'autres personnes publiques** : une convention de mise à disposition est conclue entre l'autorité compétente et chaque propriétaire. Cette convention contient :

- une identification précise des ouvrages concernés ;
- la date où l'autorité compétente commence à exercer réellement la compétence par transfert de l'ancien gestionnaire ;
- les solutions discutées entre les parties quant à une éventuelle superposition d'usages ;
- les modalités de compensation financière au moment du transfert, sachant que le principe est la gratuité de la mise à disposition²².

• **Ouvrages de protection ayant une autre fonction et gérés par des acteurs publics ou privés** : une convention est conclue entre les différents acteurs intervenant sur l'ouvrage (propriétaire et/ou gestionnaire) et l'autorité compétente. Elle précise :

- "Qui fait quoi" sur l'ouvrage ;
- les solutions discutées entre les parties quant à une éventuelle superposition d'usages ;
- la compensation financière due par l'autorité compétente au propriétaire ou gestionnaire en raison des frais qu'il aura engagés pour que l'ouvrage remplisse bien sa fonction de protection (travaux, entretien courant et surveillance).

En cas d'incompatibilité entre la fonction première de l'ouvrage et celle de protection, le préfet peut être saisi et se prononce après avis de la Commission départementale des risques naturels majeurs.

Il est essentiel de tracer administrativement cette mise à disposition, en établissant un procès-verbal et une convention, rendant compte de la situation juridique, de l'état des biens et de l'évaluation de leur remise en état.



Pendant la période transitoire : une convention est normalement conclue avec l'autorité compétente en matière de GEMAPI par anticipation. Si cette dernière a transféré sa compétence, elle est dessaisie de cette dernière. C'est donc le bénéficiaire du transfert de compétence qui doit solliciter la mise à disposition. En cas de délégation, c'est le délégataire qui doit faire de même, sous réserve que cette compétence ressorte clairement du mandat qui lui a été donné, d'où l'intérêt d'être au besoin explicite sur ce point dans la convention de délégation.

²² - MEEM, Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues, première partie : Économie générale des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues, page 8.

Type de structuration	Principaux avantages	Principaux inconvénients
Régie directe EPCI-FP	<ul style="list-style-type: none"> - Liberté dans la définition de sa politique de gestion des risques. - Vision stratégique à long terme, en particulier en liant la compétence GEMAPI à la compétence urbanisme. - Échelle favorable à une gestion globale du risque inondation, non réduite à la seule gestion de l'aléa (gestion de crise, aménagement du territoire, alerte, information de la population,...). 	<ul style="list-style-type: none"> - Échelle administrative de l'EPCI-FP qui ne permet pas toujours d'apporter une réponse à l'échelle du bassin versant (fluvial ou côtier).
Transfert à un SM	<ul style="list-style-type: none"> - Structuration exprimant une solidarité amont-aval et une logique de bassin versant importante pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, si le bassin versant est à cheval sur plusieurs EPCI-FP. - Le transfert peut être justifié si une structure dotée de moyens financiers et techniques existe déjà à une échelle hydrographique cohérente. - Le transfert de la gestion des digues à une structure dédiée peut faciliter la mise en place de projets à long terme et la pérennité de la gestion au quotidien. - Mutualisation des capacités financières, humaines et techniques pour assurer les obligations réglementaires du décret digues du 12/05/2015, grâce à une mutualisation des moyens. - Partage du coût des travaux d'entretien entre les collectivités dont le territoire est concerné. - Un interlocuteur unique pour les élus, les administrés et les services de contrôle de la sécurité hydraulique. 	<ul style="list-style-type: none"> - La responsabilité revient uniquement au syndicat mixte bénéficiaire du transfert. - Le syndicat mixte se substitue à la collectivité dans ses droits et obligations (L. 1321-2 CGCT) : mise à disposition des biens et transfert des charges et emprunts au syndicat mixte. - Financement par les contributions statutaires. - Possible déconnexion entre la gestion des ouvrages et l'urbanisme ; l'aménagement du territoire reste une compétence obligatoire des EPCI-FP, en transférant vers un syndicat mixte de droit commun, un EPAGE ou un EPTB, le lien entre prévention des inondations et urbanisme peut être réduit. - L'EPCI-FP a moins de marge de manœuvre pour définir le système d'endiguement, le niveau de protection et la zone protégée qui lui sont rattachés. La seule façon de "reprenre la main" est de quitter le syndicat mixte, procédure parfois assez lourde et encadrée par la loi. Il convient donc de bien réfléchir aux conséquences du transfert et de son adaptabilité dans le contexte territorial de chacun. - Dans un syndicat mixte, EPTB ou EPAGE de taille importante, bien qu'une logique de solidarité existe, un arbitrage financier s'opérera nécessairement entre les projets à mener en priorité.
Délégation à un SM	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanisme souple, reposant sur une convention entre l'EPCI-FP et le syndicat mixte. - La convention fixe les modalités de prise en charge des investissements antérieurs, le cadre financier ainsi que les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition du bénéficiaire de la délégation. - Partage des responsabilités à la hauteur de ce qui a été défini dans la convention de délégation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque d'investissement "à moitié" de chacun des acteurs. - Exercice des missions à durée limitée.
Entente intercommunale	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanisme souple. - Intéressant pour de petits linéaires de cours d'eau ou petits systèmes d'endiguement, pour éviter de créer un syndicat mixte ne rassemblant que deux EPCI-FP par exemple. - Permet à deux syndicats mixtes de conventionner ensemble pour la gestion des systèmes d'endiguement. - Partage des responsabilités à la hauteur de ce qui a été défini dans la convention entre les parties. 	<ul style="list-style-type: none"> - Outil peu adapté si le système d'endiguement couvre le périmètre de nombreux EPCI-FP.

L'organisation administrative de la gestion des ouvrages dépend du contexte territorial : régie, transfert ou délégation totale ou partielle, conventions divers, il n'existe pas de modèle convenant à toutes les situations. Le choix repose sur les EPCI-FP détenteurs de la compétence qui auront tout intérêt à s'appuyer sur les structures existantes.



Pour les inondations par débordement de cours d'eau et les fleuves côtiers, il est toutefois important de conserver une vision hydraulique globale. L'échelle du bassin versant ou de la cellule hydro-sédimentaire permet de mener des actions de réduction de l'aléa (systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques) reposant sur la solidarité qu'il est parfois plus compliqué à initier à l'échelle du seul EPCI-FP.

► L'organisation technique

Pour assurer les missions de gestion des systèmes d'endiguement, l'autorité compétente doit d'abord les identifier et anticiper les compétences dont elle aura besoin pour les exercer, c'est-à-dire un personnel suffisant et formé, ainsi que des moyens matériels adaptés.

La gestion des ouvrages : un métier à part entière



• **Connaître les différentes missions d'un gestionnaire de systèmes d'endiguement**

Parmi les missions qui composent le métier d'un gestionnaire de systèmes d'endiguement, on peut citer :

- **la réalisation d'études** : les études de diagnostic initial, les études hydrauliques, l'étude de dangers, les études d'impact environnemental,
- **l'entretien courant** : débroussaillage (la présence de végétation sur une digue peut gêner la surveillance et les racines peuvent favoriser une érosion interne), fauchage...
- **la surveillance courante et en crue** : surveillance courante, détection d'éventuels trous dans la digue, formation de brèches, détérioration de l'ouvrage, présence d'animaux fouisseurs. Elle est formalisée par les Visites techniques approfondies (VTA). En cas de crise (crue ou submersion marine), la surveillance doit être renforcée afin de pouvoir détecter suffisamment tôt, d'éventuels dysfonctionnements de l'ouvrage et éviter les risques de rupture. Ce renforcement de la surveillance nécessite généralement de faire appel à des moyens humains externes à la structure. Les crues n'étant prévisibles qu'à court terme, il convient de préparer en amont l'organisation de la surveillance.
Cependant, l'intervention en cas de crise conduit à exposer des agents à des situations risquées : l'employeur de ce personnel doit mesurer la responsabilité qu'il prend et la formation qu'il doit donner aux agents face à des telles situations de risque. Sa responsabilité d'employeur peut en effet être engagée en cas d'accident. Une prévention est à mettre en place, dans le cadre de la démarche Hygiène et sécurité ou au sein d'un Document unique d'évaluation des risques professionnels.
- **La réalisation de travaux lourds (renforcement, confortement, rehausse...).** Ces travaux sont généralement réalisés par des prestataires, sous la maîtrise d'ouvrage du gestionnaire ayant la responsabilité de l'ouvrage.

Exemple des missions du Syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents

Le syndicat intervient depuis une vingtaine d'années sur un territoire soumis à des débordements de rivières et de torrents, dont il assure le bon entretien et la prévention des inondations, via plusieurs contrats de rivière (Arve, Giffre et Risse), un SAGE (bassin de l'Arve) et un PAPI (Arve) et divers contrats territoriaux propres à chaque partenaire financier.

Suite à plusieurs épisodes de crues en 2015, les élus des différents EPCI-FP du périmètre d'intervention du SM3A ont délibéré pour transférer par anticipation la totalité de la compétence GEMAPI au syndicat mixte (qui est un EPTB). Depuis le 01/01/2017, le SM3A est donc compétent pour exercer les missions définies au 1°, 2°, 5°, 8° de l'article L.211-7 C. env. ainsi que d'autres missions décidées par les élus, occasionnant une modification des statuts. Sur ce territoire divers ouvrages existent :

- une centaine de systèmes d'endiguement protégeant de crues rapides (voire torrentielles), parfois en très mauvais état et qui nécessiteront d'être confortées ;
- pas de barrage à proprement parler, mais des barrages "secs" pour stocker les laves torrentielles ;
- un tunnel de dérivation de l'Arve pour prévenir les risques de glissement de terrain ;
- un linéaire d'ouvrages de protection de berges (protection du talus sans élévation, contrairement à une digue, pour limiter l'érosion de la berge) de plus de 200 km.

Parmi ces missions, il assure la gestion d'une centaine de systèmes d'endiguement protégeant de crues rapides, ce qui implique de réaliser plusieurs types d'actions :

- **l'étude des aléas et des risques ;**
- **le diagnostic de la vulnérabilité du territoire ;**
- **la surveillance et l'entretien des ouvrages existants :** ouvrages transversaux/seuils, digues et/ou barrages, autres ouvrages de type plages de dépôt, levées de terre, bassins de décantation, petits seuils, busages,.... ;
- **l'étude, la conception et la réalisation de nouveaux ouvrages :** digues, plages de dépôt, seuils transversaux, protections de berges ;
- **des interventions d'urgence :** en cas d'inondation ainsi que les travaux de remise en état post-crue.

Ces multiples actions concernant la gestion des ouvrages ne sont pas nouvelles pour le SM3A qui dispose déjà d'une expérience solide. Il s'est toutefois doté de personnel supplémentaire montant ainsi les effectifs à 28 personnes. Un pôle hydraulique comprenant trois personnes est dédié, entre autres, à l'application de la réglementation sur les ouvrages et à leur gestion. Un second pôle opérationnel, comprenant six techniciens rivières, surveille les cours d'eau et les ouvrages en lien avec le pôle hydraulique, tandis que le pôle milieux stratégiques effectue les missions propres à la gestion des milieux naturels (contrat corridor écologique, Natura 2000, animation du SAGE,...).

L'exemple du Plan de gestion des ouvrages en période des crues (PGOC) du SYMADREM

Le SYMADREM emploie au quotidien 20 agents dont huit gardes-digues pour gérer les 230 km de digues dont ce syndicat a la charge. Chaque garde-digues a la responsabilité d'un tronçon de 30 km de long environ et a en charge sa surveillance, la supervision des travaux d'entretien en entreprise et la réalisation de petits travaux en régie. En cas de crue du Rhône, le plan se décline en fonction de 5 niveaux d'alertes (de la pré-alerte à l'alerte 4, qui correspond à l'atteinte du niveau de sûreté) pour chaque tronçon prédéfini, en fonction du débit, de son augmentation prévisible, de la durée de la crue et de la sollicitation des ouvrages.

Lors du passage en alerte 2, le PGOPC prévoit la mise à disposition par les communes membres du SYMADREM d'agents municipaux et de volontaires issus des Réserves communales de sécurité civile (RCSC)²³. Supervisées par les gardes-digues et en contact avec le poste de commandement, ces personnes examinent les ouvrages afin d'y déceler tout désordre. Lors du passage en phase d'alerte 3, cette surveillance, réalisée jusque-là uniquement en cours de journée, est effectuée de nuit. L'alerte 4 correspond à l'atteinte du niveau de sûreté. Les équipes communales sont évacuées et la surveillance est assurée uniquement par les gardes-digues. En cas d'urgence, le SYMADREM sollicite des entreprises titulaires d'un marché à bons de commandes et en capacité d'intervenir en moins d'une heure. Le PGOPC prévoit la mobilisation par les communes d'au minimum 44 équipes de 2 personnes en soutien des 8 gardes-digues. Cela correspond à une moyenne de 2 personnes pour 7 km de digues, ce qui est conforme aux recommandations d'Irstea (ex-CEMAGREF) qui est de 2 personnes pour 20 km au maximum.

23 - Voir le guide du CEPRI, La réserve communale de sécurité civile. Les citoyens au côté du maire, face au risque inondation, janvier 2011.

À noter

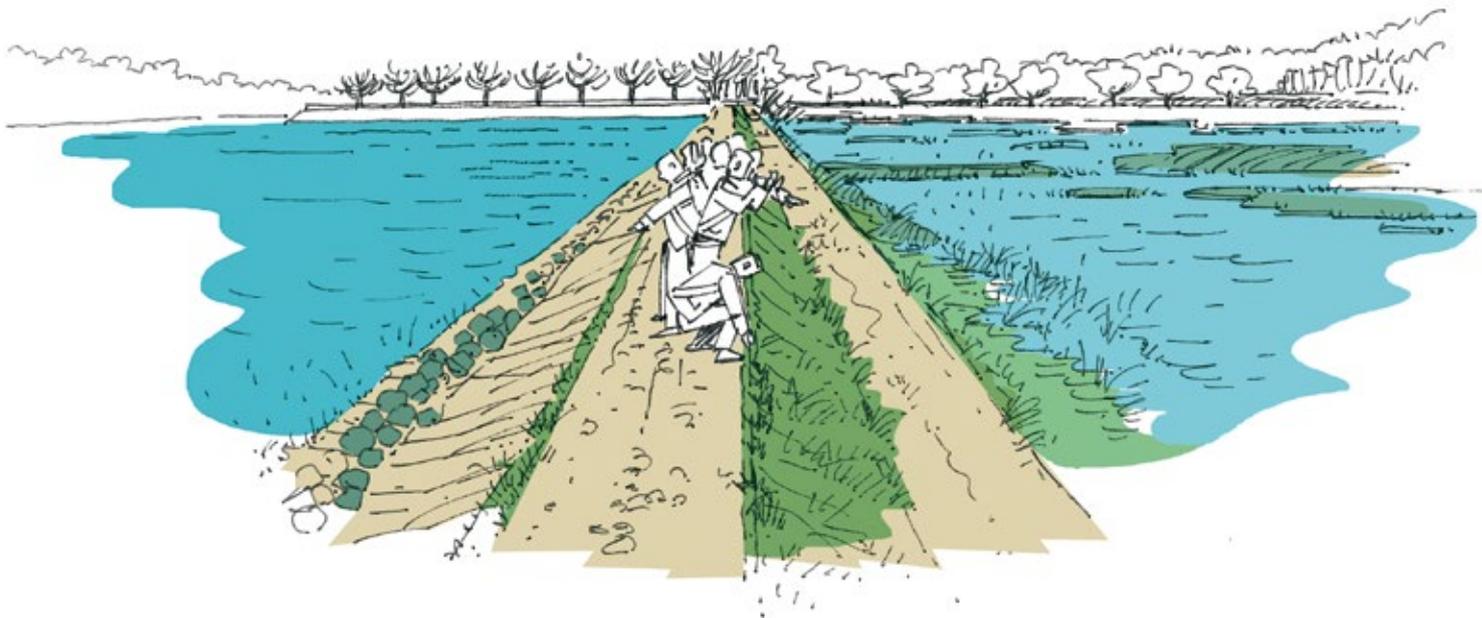
La réglementation issue du décret de 2015 renforce le lien entre le gestionnaire d'un système d'endiguement et les autorités de gestion de la crise (maires et préfet au titre des pouvoirs de police). Il doit avertir ces dernières en cas de risque de dépassement des performances ou de défaillance de l'ouvrage pour permettre aux maires et au préfet de prendre les mesures pour mettre en sécurité les habitants.

Ces missions de surveillance et d'entretien nécessitent des moyens humains qui vont dépendre de la taille de la structure, de son budget, de la longueur du/des systèmes d'endiguement et surtout de la part des missions que la structure va décider de réaliser en régie par rapport à celles qu'elle va déléguer à un syndicat mixte ou un prestataire externe.

Il est recommandé de s'appuyer sur les compétences techniques des structures existantes et de reprendre le personnel compétent pour gérer les digues, dans la mesure du possible.

S'il n'existe pas de structure ayant exercé la gestion des digues sur le territoire, il est indispensable de se doter d'une solide expertise technique.

- **Disposer d'une équipe technique**



La gestion des digues ne s'improvise pas. Elle n'est pas comparable à celle d'entretien des cours d'eau. Elle nécessite des connaissances sur le fonctionnement d'un ouvrage de protection, ses potentielles défaillances et les moyens d'y faire face. Pour conduire ces missions, il faut disposer d'un minimum d'organisation interne :

- **équipe technique pour la programmation des travaux**, prenant en compte à la fois la relation avec le(s) propriétaire(s), avec les décideurs des travaux, avec les financeurs, et avec les équipes qui interviennent en régie ou en prestation externe. Une telle équipe doit se constituer peu à peu une connaissance et une mémoire des ouvrages et disposer pour cela d'une compétence et d'une certaine stabilité dans le temps ;

- **équipe technique pour assurer les missions du gestionnaire** : inspections visuelles, entretien courant, surveillance en crue, visites post-crue. Les gros travaux sont en général sous-traités. Une telle équipe doit avoir les compétences ad hoc et elle peut aussi se constituer petit à petit une connaissance et une mémoire des ouvrages.

Une des difficultés consiste à savoir comment constituer ces équipes : l'idéal est bien sûr de pouvoir organiser des équipes permanentes comprenant à la fois des techniciens de terrain et un encadrement. Cette situation idéale permet de vraiment bien connaître, dans la durée, les ouvrages qui sont en gestion et d'apprécier leur comportement dans différentes situations. Elle permet aussi d'assurer un entretien pertinent et équilibré en fonction de la connaissance de la digue. Elle assure une relation suivie avec le(s) propriétaire(s) et les maires concernés.

Un service dédié conséquent pour une gestion efficace en cas de crise : l'exemple du Grand Troyes

L'agglomération du Grand Troyes est traversée par un réseau hydrographique de 130 km, sur le bassin versant de la Seine ; pour protéger les enjeux du territoire des débordements, un complexe réseau de digues et d'ouvrages de régulation a progressivement été mis en place au travers des siècles. Aujourd'hui, le système d'endiguement en passe d'être défini représente une vingtaine de kilomètres, seulement 15 étant déjà classés (classe B). Depuis 2012, le Grand Troyes exerce la gestion des digues suite à l'absorption d'un ancien syndicat de digues en interne ; depuis juin 2015, l'agglomération exerce la compétence GEMAPI par anticipation.

La structuration interne de l'EPCI-FP était toutefois en place avant cette date : le service Eau/Assainissement/Trame hydraulique voit le jour en 2011. Il est divisé en deux cellules : une cellule ingénierie, regroupant un hydraulicien, une technicienne chargée de bases de données géographiques utiles pour les Déclarations d'intention de commencement de travaux et un technicien rivière, chargé notamment du lien avec une cellule d'entretien courant, composée de 4 ouvriers qui travaillent sur le linéaire de cours d'eau.

Cet effectif de 7 personnes permet l'efficacité du système d'astreinte, organisé toute l'année selon les débits de la Seine : à plus de 140 m³/s, le service est en veille ; à partir de 160 m³/s, la procédure est renforcée avec des tours d'astreinte plus nombreux ; au-delà de 160 m³/s, une rotation toutes les deux heures est réalisée. Cette organisation a porté ses fruits, puisqu'en 2013, dernière grande inondation en date sur l'agglomération, c'est un membre du personnel du système d'astreinte qui, par connaissance du terrain, a repéré un débordement de la Seine (il s'agit d'un secteur amont, non concerné par les digues) bien plus important qu'annoncé par le modèle hydraulique sur lequel se basaient les cartes d'aléa. Ce repérage effectué dans la nuit a permis de prévenir les services de protection et ainsi d'éviter de nombreux dommages.

Le recrutement d'un technicien digues : le cas de la Communauté de communes de Montesquieu (CCM)

La Communauté de communes de Montesquieu, au sud de Bordeaux Métropole, prend la gestion des digues du territoire en 2014, suite à la recrudescence d'inquiétudes des riverains quant à leur état dégradé. Elle devient officiellement compétente en matière de GEMAPI en juillet 2016 après modifications de ses statuts. Le service Environnement est alors composé de 3 personnes, effectif insuffisant pour assurer la gestion des digues et la mise en œuvre des premiers travaux en plus des missions habituelles du service, par ailleurs animateur de deux sites Natura 2000. La communauté de communes recrute ainsi un technicien digue qui, outre les missions classiques de technicien d'ouvrages hydrauliques (surveillance de l'ouvrage selon les règles du décret, dossiers d'autorisation), doit assurer l'élaboration d'une étude DIG. Cette étude, en cours de réalisation en 2016, a pour but de faciliter l'intervention de la communauté de communes sur les 200 parcelles appartenant à 140 propriétaires privés. Pour cet EPCI-FP, le suivi par une seule et même personne de l'ensemble de toutes les actions concernant les digues était un point important : il permettait d'avoir un interlocuteur unique qui puisse s'approprier les problématiques du territoire et nouer une relation de confiance avec les élus et les habitants. La communauté de communes a ainsi recherché un profil polyvalent, ayant des compétences en hydraulique, géotechnique et géophysique, des connaissances sur les digues et leur fonctionnement, mais aussi des capacités de pilotage d'opérations et de procédures administratives nécessitant une connaissance des textes réglementaires relatifs à la sécurité des ouvrages. Des connaissances transversales, sur l'environnement, les milieux aquatiques et l'outil Natura 2000, sont également demandées pour permettre une harmonisation avec les actions déjà menées depuis 2006 par le service Environnement de la CCM.

Pour aller plus loin

Les astreintes

La nécessité de pouvoir mobiliser rapidement des personnes pour renforcer la surveillance des digues en cas de crue importante impose au gestionnaire d'organiser un système d'astreinte ou de s'assurer, si les opérations de surveillance sont déléguées à un prestataire, que celui-ci l'a bien prévu. Pour les collectivités locales et leurs groupements, l'organisation d'astreintes nécessite une délibération, après avis du Comité technique paritaire, qui va préciser les situations permettant le recours aux astreintes, leurs modalités d'organisation, les emplois concernés,... (article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale).

Il est essentiel que la structure gestionnaire dispose d'un nombre suffisant de personnes, mobilisables rapidement, pour réaliser la surveillance des ouvrages en crue sur l'ensemble du linéaire, mais aussi pour pouvoir assurer la relève des personnes en poste. Il faut aussi rappeler l'intérêt, dans le cadre de la mise en place de telles organisations, de s'interroger sur la couverture assurantielle des personnes envoyées sur les digues, dans des conditions parfois difficiles.

Dans le cadre de l'exercice de la compétence, il est préférable dans un premier temps de s'appuyer sur l'expérience et les compétences de structures déjà gestionnaires de digues (reprise du personnel dans la mesure du possible, modèles de convention, de cahiers des charges, études disponibles...).

La Communauté d'agglomération Valence Romans Sud Rhône Alpes

Sur les bassins de la Véore et de la Barberolle, qui comptent un linéaire important de 120 km environ, deux syndicats ont été intégrés au service de la CA ; le personnel des syndicats a été intégré à celui du service Environnement, permettant une capitalisation de leur expertise technique. Cela permet également à l'agglomération de garder les moyens humains d'animation d'un PAPI de la Véore Barberolle, labellisé en décembre 2015, sur lequel l'exercice de la GEMAPI s'appuie financièrement pour réaliser des travaux sur le linéaire de digues existant.

Bordeaux Métropole

Bordeaux Métropole a pris la compétence GEMAPI par anticipation au 01/01/2016. Elle a décidé d'exercer la prévention des inondations en régie, ce qui a entraîné la dissolution de deux syndicats : le Syndicat intercommunal des Jalles, de Lande à Garonne (SIJALAG) et le Syndicat de Protection des inondations de la Rive droite (SPIRD). D'autres comme le Syndicat intercommunal du bassin versant de l'Artigue Maqueline (SMBVAM), le syndicat du Gua ainsi que le Syndicat mixte pour la prévention des inondations de la presqu'île d'Ambès (SPIPA) sont maintenus jusqu'en 2020 et exercent la compétence par délégation pour conserver une cohérence d'action au niveau des bassins versants. Afin de conserver les compétences techniques des syndicats dissous, la métropole a intégré le personnel dans ses services (ingénierie du SIJALAG).

Certains EPCI-FP peuvent légitimement souhaiter exercer la compétence GEMAPI en régie, suite à des inondations particulièrement violentes sur le territoire ou pour entreprendre des travaux sur le système d'endiguement conformes au projet d'aménagement du territoire. Sur bon nombre de ces territoires, des structures de petites tailles exerçaient de façon plus ou moins efficace la gestion des digues ; pour l'EPCI-FP nouvellement compétent, il s'agit de capitaliser sur le savoir-faire de ces syndicats. L'absorption des anciens petits syndicats au sein d'un EPCI-FP parfois de grande taille est de plus un véritable défi politique car il s'agit de savoir convaincre les élus du syndicat de la pertinence de l'exercice en régie. Si cette pertinence est réelle, il faut donc trouver un compromis entre la connaissance acquise par les élus de terrain au fil du temps et une maîtrise d'ouvrage efficace par l'EPCI-FP.

Les moyens matériels

• Le matériel nécessaire à l'entretien et à la surveillance des digues

L'entretien de la végétation, réalisée directement par le gestionnaire, nécessite de disposer d'un minimum de matériel : débroussailleuse, tronçonneuse, élagueuse... ainsi que le matériel de sécurité associé (casques, lunettes de protection, trousse de premiers secours, tenue de sécurité et gilet fluorescent), voire des équipements plus lourds (tracteur, gyrobroyeur, épaveuse...).



Conseil pratique

La surveillance des digues nécessite :

- un véhicule adapté à la nature du terrain (un véhicule, 4 x 4 si nécessaire, une barque motorisée pour l'examen des parties de la digue en eau...);
- du matériel de communication : talkie-walkie, téléphone mobile...;
- GPS, cartes topographiques, plans et profils de l'ouvrage, afin de pouvoir reporter la localisation des éventuels dysfonctionnements ;
- appareil photographique numérique ;
- nécessaire pour la prise de note et/ou dictaphone ;
- bottes/cuissardes ;
- lampe de poche ;
- matériel de premier secours, gilet de sauvetage.



• La conservation des informations relatives aux ouvrages

La réglementation prévoit la tenue d'un "dossier de l'ouvrage" par le gestionnaire afin de conserver l'ensemble des informations relatives à ses digues. La conservation et l'exploitation de ces informations peuvent être facilitées par l'utilisation d'un Système d'information géographique (SIG), outil qui associe base de données et interfaces cartographiques.

Pour aller plus loin

Le cas du Système d'information à références spatiales digues (SIRS)

Au début des années 2000, l'Association départementale Isère Drac Romanche (ADIDR) et le Syndicat inter-régional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM) se sont joints au projet du CEMAGREF, devenu IRSTEA, d'un SIG dédié à la gestion des digues qui répondrait aux principales missions quotidiennes du gestionnaire (surveillance, programmation et suivi des travaux, obligations réglementaires...). Un premier logiciel opérationnel, réalisé à partir de la maquette IRSTEA, a été mis en service en 2004. En 2007, la DREAL Centre a acquis les droits de propriété de l'outil (au même titre que l'AD et le SYMADREM), par le biais d'une convention de partage de propriété, pour la gestion des levées de la Loire.

Le Système d'information à références spatiales (SIRS) digues permet d'assurer la conservation et surtout la pérennisation de la mémoire des événements et des désordres, tels que des travaux, des crues, des ruptures... Sa structuration et son type de stockage sont novateurs, car ils permettent de découper les digues en tronçons homogènes, de les modéliser de manière longitudinale et transversale et d'ainsi lier les événements aux ouvrages. Ce logiciel permet en outre d'exploiter les informations enregistrées, de réaliser un suivi diachronique des faits, de mettre en forme et de réaliser des rapports à partir de l'ensemble des données présentes,...

Un SIRS digues 2^e génération a été élaboré et est actuellement en cours de déploiement auprès des gestionnaires, il sera disponible courant 2017. Il proposera une nouvelle ergonomie, indépendance vis-à-vis de logiciel tiers (version totalement openSource, licence GPL 3.0), multi-utilisateurs (administration des rôles), connexion à une base distante, architecture modulaire, hiérarchisation des données remasterisées, application mobile (pour les relevés de terrains)... Le suivi et la maintenance de l'outil sont assurés par l'association France Dignes.

L'association France Dignes

Association loi 1901 qui vise à regrouper et structurer la profession des gestionnaires de digues, l'association France Dignes a été créée en 2013, en lien avec le déploiement du logiciel SIRS digues. Elle a vocation à mettre en réseau les gestionnaires et apporter des informations et retours d'expériences sur toutes les activités du métier de gestionnaire de digues par le biais d'échanges techniques ou de formations. L'association cherche donc à diffuser les bonnes pratiques, à animer les débats, à proposer une veille technique et réglementaire ou encore à fournir des accès privilégiés à des outils spécifiques tel que SIRS digues.

• Le travail avec les prestataires et autres intervenants sur la digue

Un gestionnaire de système d'endiguement peut faire appel à des entreprises (appel d'offres) ou à des collectivités locales comme les Départements (mise à disposition de personnel formalisée par une convention) pour mener à bien ses missions de surveillance, d'entretien courant et de confortement des ouvrages.

Les compétences mises en œuvre ne diffèrent alors pas fondamentalement du fonctionnement traditionnel d'une collectivité locale : gestion budgétaire et financière de la structure, rédaction des actes administratifs (délibérations, arrêtés...), application des règles des marchés publics et de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique, élaboration de dossiers de demande de subvention.

Cependant, l'appel à un prestataire externe pour la réalisation de l'entretien, d'études ou de travaux nécessite la rédaction d'un cahier des charges, l'analyse des offres des candidats, le suivi de la mise en œuvre des travaux... ce qui demande un minimum de compétences techniques dans des domaines aussi variés que l'hydrologie, l'hydraulique, la géotechnique, ainsi qu'une bonne connaissance du terrain et de l'histoire de l'ouvrage.

L'exemple de Saint-Malo Agglomération

La surveillance des ouvrages et leur entretien quotidien sont délégués à deux prestataires privés différents, via une procédure classique de marchés publics. En hiver, où ont lieu les plus fortes marées généralement, le prestataire de la surveillance, un bureau d'études spécialisé dans les infrastructures de génie civil, effectue des visites post-marée, de jour comme de nuit. Chaque visite, déclenchée selon des critères météorologiques précis, fait ensuite l'objet d'un rapport envoyé à la collectivité.

Toute l'année, mais de préférence en dehors des périodes d'affluence touristique, l'autre prestataire en charge de l'entretien, une antenne locale d'un groupe national de BTP, effectue rejointoiements et réparations sur commande de la collectivité. Souvent ces commandes font suite à des désordres constatés par le prestataire de la surveillance.



- **Un agrément pour certains travaux**

À tout maître d'œuvre réalisant la construction ou la modification substantielle d'une digue

Pour la construction ou la modification substantielle d'un barrage ou d'une digue, le maître d'ouvrage, s'il ne se constitue pas lui-même en maître d'œuvre unique, doit en désigner un. Dans tous les cas, le maître d'œuvre est agréé. Les obligations du maître d'œuvre liées au contrat le liant au maître d'ouvrage comprennent notamment :

- la vérification de la cohérence générale de la conception du projet, de son dimensionnement général et de son adaptation aux caractéristiques physiques du site ;
- la vérification de la conformité du projet d'exécution aux règles de l'art ;
- la direction des travaux ;
- la surveillance des travaux et de leur conformité au projet d'exécution ;
- les essais et la réception des matériaux, des parties constitutives de l'ouvrage et de l'ouvrage lui-même ;
- la tenue d'un carnet de chantier relatant les incidents survenus en cours de chantier.

À l'organisme réalisant l'étude de dangers. L'étude de dangers constitue un des éléments importants figurant déjà dans le décret du 11 décembre 2007. Elle s'applique à toutes les digues de classe A, B et C. Cette étude ne peut pas être effectuée par n'importe quel organisme. En effet, celui-ci doit recevoir une autorisation spéciale de l'autorité administrative lui permettant de réaliser cette étude de dangers : il s'agit d'un agrément (articles R.214-148 à 151 du C. env.).

L'agrément est délivré à un organisme et non à une personne physique pour une période de 5 ans au maximum par le ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer par un arrêté publié au Journal officiel. Par contre, il peut être retiré au cours de cette période si l'organisme ne présente plus les qualités requises, c'est-à-dire : des compétences spécifiques, une expérience dans ce domaine, une certaine indépendance et des capacités financières.

L'exemple du département de la Charente-Maritime

Le département de la Charente-Maritime porte des programmes de protection contre les inondations depuis 1986. Le territoire est constitué de 400 km de côtes composées de plages, falaises et marais, dont 225 km aménagés avec des ouvrages, auxquels il faut ajouter les rives des estuaires.

Le Département est notamment responsable d'actions de défense des côtes (protection contre les inondations et maintien du trait de côte) et assure la maîtrise d'ouvrage de travaux sur les digues dans le cadre de l'axe 7 de plusieurs PAPI (Agglomération rochelaise, Nord Aunis, baie d'Yves, Ile de Ré, Ile d'Oléron, estuaire de la Charente, estuaire de la Seudre (PAPI complet à venir) et estuaire de la Gironde (partie 17), faisant pour certains suite aux lourds dommages de la tempête Xynthia en 2010.

Il dispose de deux équipes intervenant sur les ouvrages : la Mission Mer assure la maîtrise d'ouvrage des actions, la Direction des infrastructures exerce la maîtrise d'œuvre d'études, de diagnostics et de suivi des travaux sur les digues et petits barrages, mission pour laquelle elle dispose d'un agrément.

Le Département intervient sur les digues dans le cadre d'un Plan départemental de renforcement des protections littorales avec un budget relatif aux actions de défense contre les côtes s'élevant à 21 M € en 2016.

La continuité des missions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre du Département pour le compte de nombreuses collectivités pose question aujourd'hui au regard de la disparition de la clause de compétence générale, mais l'objectif est de conserver la dynamique actuelle au moyen d'une structuration adaptée, dont la réflexion est en cours.

• Le guichet unique pour les gestionnaires de réseaux

Il est important pour le gestionnaire de formaliser l'intervention de gestionnaires "externes" à la digue : stations de relèvements, réseaux à risques (Gaz, AEP, EPPP/EU)²⁴, etc.



Article L.562-8-1 C. env. : "Les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté. Pour éviter les atteintes que pourraient leur porter des travaux réalisés à proximité, ces ouvrages bénéficient des dispositions prévues à l'article L.554-1 au profit des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution, dans les conditions fixées aux articles L.554-2 à L.554-5 [...]."



Le métier de gestionnaire d'un système d'endiguement nécessite de multiples compétences et ne s'improvise pas. Dans certains cas, il est préférable de s'appuyer sur l'expérience de structures ayant déjà exercé ces missions et disposant des compétences techniques.

Il est important de ne pas sous-estimer le temps de formalisation administrative de l'intervention sur les ouvrages, en particulier sur des propriétés privées, pour l'entretien et la surveillance.

24 - <http://www.reseaux-et-canalisation.ineris.fr/gu-presentation/construire-sans-detruire/teleservice-reseaux-et-canalisation.html;jsessionid=6F18446C97417D9AA754EC0DD85673A0.front1>

► Le financement

La garantie d'une bonne gestion du système d'endiguement repose sur les capacités financières de l'autorité compétente en matière de prévention contre les inondations. Ce critère doit être examiné dès la préfiguration de la GEMAPI et plus particulièrement du volet PI pour les digues, au coût particulièrement conséquent. En pratique, c'est notamment cette capacité financière qui détermine, avec d'autres paramètres, la structuration à adopter. De nombreuses questions restent toutefois en suspens pour un EPCI-FP nouvellement compétent en matière de GEMAPI : comment estimer le coût lié aux règles introduites par le décret (entretien, surveillance) ? Avec quels moyens assurer l'ensemble des missions de la nouvelle compétence GEMAPI ?

Dans un contexte de restriction budgétaire et de baisse des dotations, les collectivités seront très rapidement amenées vers ces questions. Pour convaincre les élus, il est indispensable d'apporter un schéma budgétaire solide. Nous proposons ainsi différents coûts liés à la gestion d'un système d'endiguement (voir exemples en annexe). Il s'agit ensuite d'aborder les moyens financiers à disposition des collectivités, dont la taxe GEMAPI.

Les coûts de la gestion des systèmes d'endiguement

La gestion d'un système d'endiguement comprend plusieurs missions distinctes, dont les coûts sont très variables d'un gestionnaire à l'autre. Ces divergences s'expliquent par le linéaire d'ouvrage, l'état de celui-ci, le fait de recourir à un prestataire ou non pour certaines missions, la connaissance initiale des ouvrages...

• Les coûts des études (diagnostics, EDD...)

Ce coût traduit les montants des diagnostics initiaux, mais surtout des études de dangers. Dans ce cas, c'est souvent moins le linéaire d'ouvrages que le fait de ne pas disposer d'études antérieures qui peut augmenter le coût global de l'étude de dangers.

Exemple du Syndicat mixte du Marais poitevin, bassin de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes

Les études de dangers (EDD) sont en cours sur les 40 km d'ouvrages classés et sur lesquels des travaux sont prévus. Mais, bien souvent, les digues secondaires n'étant pas classées, cela nécessite de redéfinir le cahier des charges de l'EDD en même temps que la définition du système d'endiguement, de prévoir de nouvelles modélisations,... Les coûts supplémentaires sont évalués à 20 % de plus (pour un montant total de 70 000 € pour les EDD). Heureusement, le SMVSA disposait déjà de relevés topographiques, de modèles sur les inondations par submersion marine et les inondations fluviales, des informations contenues dans le PAPI (200 000 € d'études avaient déjà été réalisés), ce qui a contribué à réduire les coûts globaux de l'EDD.

Les coûts des EDD dépendent en grande partie des données déjà existantes à partir desquelles le gestionnaire ou le prestataire va réaliser l'étude. Si ces données existent, on peut généralement diminuer de moitié le coût d'une EDD au kilomètre. A contrario, si des investigations géotechniques et géophysiques sont inexistantes et nécessaires, cela peut alourdir le budget de l'EDD²⁵.



Conseil pratique

L'EDD est réalisée par un bureau d'études agréé. Cependant, il est indispensable pour le gestionnaire de disposer des compétences ou de se faire accompagner par un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour pouvoir orienter le travail du bureau d'études, demander des précisions supplémentaires, discuter des hypothèses des scénarios de défaillances retenues et comprendre les résultats de l'étude, ce qui représente aussi un coût certain.

• Les coûts d'entretien et de surveillance courants

Le coût d'entretien annuel est au moins de 3 % de la valeur des ouvrages neufs²⁶.

Ces coûts comprennent à la fois la maintenance (entretien courant comme le fauchage, renouvellement des équipements,...), les coûts d'exploitation, les coûts des travaux liés à des modifications du fonctionnement de l'ouvrage et les coûts en personnel pour coordonner l'ensemble de ces missions.

25 - Les EDD des digues classées au titre du décret de 2007 devraient déjà avoir été réalisées avant la mise à disposition de l'autorité compétente en matière de GEMAPI théoriquement depuis décembre 2014.

26 - MEEM, Projet de cahier des charges PAPI 3, version du 01/07/2016.

Certains travaux de maintenance peuvent se révéler assez lourds et sont parfois classés comme de l'investissement : lutte contre les animaux fouisseurs, déboisement²⁷...

En plus du coût de l'intervention sur les ouvrages, il est nécessaire de tenir compte des coûts liés à la structure qui assure la gestion (locaux, personnel, logistique, études internes...).

L'entretien et la surveillance courants de certains ouvrages peuvent avoir des spécificités : pour les ouvrages littoraux, il faut prendre en compte le cycle des marées et les conditions de mer importante en hiver (saisonnalité). Pour les ouvrages fluviaux, certains sont soumis au batillage, qui accentue la dégradation des revêtements et parfois des pieds de digues.

En fonction des types d'ouvrages, certaines compétences en génie civil sont également indispensables (pierre maçonnée,...).

Les coûts ne dépendent pas seulement du linéaire d'ouvrages. La prise en compte de législations environnementales, d'insertion paysagère ou de compatibilité avec d'autres usages en lien avec l'ouvrage (voie routière ou ferroviaire, réseaux divers) peuvent influencer sur ces coûts. L'intervention sur des terrains privés, la sollicitation d'autorisations administratives (DIG, servitudes...) est également à prendre en compte dans certains cas.

• Les coûts de gros travaux

Les gros travaux peuvent concerner plusieurs types d'intervention sur un ouvrage : confortement (grosses réparations, compactage, enrochement, etc.), renforcement (par exemple la réfection de l'étanchéité d'un ouvrage, renforcement à la surverse, etc.), réhausse du niveau de protection, reconstruction d'ouvrage ...

Le coût d'un chantier de travaux comprend généralement des charges d'installation et de repli du chantier, variables en fonction de la difficulté d'accès et de la nécessité ou non d'intervenir depuis le cours d'eau ou la mer (digue ou palplanche transitoire pour isoler le pied de digue), et des charges liées au nombre de points ponctuels à traiter. Les coûts sont rarement proportionnels au linéaire d'ouvrage, et dépendent davantage de la nature des travaux entrepris ainsi que de l'état de l'ouvrage.

Des surcoûts peuvent aussi être engendrés lors d'opérations liées à l'intégration paysagère du linéaire de digues ainsi qu'à sa valorisation touristique ou à d'éventuelles mesures compensatoires demandées au titre du code de l'environnement.

Pour ces différentes raisons, il est délicat d'établir un coût moyen au kilomètre, les coûts liés à ces gros travaux pouvant varier sensiblement d'une structure à une autre (voir exemples en annexe).

Le confortement de digue, seule solution possible ? Le cas de la Communauté de communes de Montesquieu (CCM)

La Communauté de communes de Montesquieu, au sud de la métropole bordelaise, exerce la compétence GEMAPI depuis juillet 2016. Elle détenait toutefois depuis 2014 une compétence "Digues" qui lui a permis de mener des études hydromorphologiques sur la Garonne qui longe la limite de l'EPCI-FP. Celles-ci ont révélé la forte déstabilisation du lit du fleuve entraînant une dégradation importante des ouvrages de protection de la Garonne, qui sont aujourd'hui dans un état très préoccupant. Au vu de ces résultats, la CCM a préféré envisager un recul de digues plutôt qu'un confortement (une fois confortées, les digues risquaient d'être très vite déstabilisées). Le coût des deux types de travaux a également été comparé : 3 000 €/m de linéaire pour le confortement ; 500 €/m pour le recul de digue. Cette deuxième option permettrait de donner de la place au cours d'eau, créant une zone humide qui est éligible aux financements de l'Agence de l'eau. En revanche, la procédure administrative et l'engagement des élus que suppose un recul de digues, avec un rachat des parcelles dont certaines habitées, représentent un coût non négligeable. Cet exemple montre la possibilité d'adopter des solutions alternatives au confortement d'ouvrages, parfois plus économes, pour le gestionnaire compétent en matière de GEMAPI.

Les moyens financiers

Le gestionnaire doit disposer de capacités financières en rapport avec ses missions, y compris dans l'hypothèse où celui-ci bénéficie de financements externes importants. En effet, d'une part, les dépenses de fonctionnement (salaires, surveillance) ne peuvent bénéficier de cofinancements significatifs. D'autre part, ces cofinancements publics ne pourront couvrir la totalité des dépenses réalisées, atteignant dans le meilleur des cas, et sauf exceptions, 80 % du coût des opérations d'investissement.

Enfin, le versement des subventions se fait généralement "sur facture acquittée" : le maître d'ouvrage est donc amené à engager des dépenses avant de percevoir les cofinancements correspondants, ce qui nécessite de disposer d'une "trésorerie" suffisante. Le versement d'acomptes de la part de financeurs ne suffit pas toujours au maître d'ouvrage pour avancer les fonds. Un manque de fonds propres peut conduire le maître d'ouvrage à devoir procéder à des emprunts à court terme pour engager ses opérations et dont les intérêts pèseront sur son budget.

Le gestionnaire dispose de plusieurs sources de financement pour lui permettre de mener à bien ses différentes missions.



• Le budget général du gestionnaire

Tout dépend du statut du gestionnaire. Si c'est un EPCI-FP, il peut bénéficier de sources de financement fiscales (issues des quatre taxes directes locales et de la fiscalité professionnelle) et non fiscales. Concernant ces dernières, les EPCI-FP bénéficient de la dotation globale de fonctionnement, bien que celle-ci soit en diminution progressive. Les territoires ruraux peuvent prétendre à la dotation d'équipement des territoires ruraux (articles L.2334-32 à 39 CGCT), qui n'est versée qu'aux EPCI-FP dont la population est inférieure ou égale à 50 000 habitants (150 000 en outre-mer).

Enfin, le FCTVA (le Fonds de compensation de la TVA) rembourse avec un décalage de deux ans, sur une base forfaitaire et globale, les versements de TVA que les EPCI-FP supportent sur leurs dépenses d'investissement.

Le cas de Bordeaux Métropole

La métropole a choisi de ne pas prélever la taxe pour exercer la compétence GEMAPI. Elle s'appuie donc en partie sur son budget général pour assumer les coûts d'entretien et de surveillance des systèmes d'endiguement qu'elle a recensés sur son territoire. Par ailleurs, elle est maître d'ouvrage de travaux de restauration du système d'endiguement en rive droite dans le cadre du PAPI Estuaire de la Gironde labellisé en novembre 2015, animé par le SMIDDEST. Elle devrait donc bénéficier d'un cofinancement par le FPRNM pour la restauration de l'ouvrage à niveau de protection constant (estimée à 23 millions d'euros).

Dans le cas d'un syndicat mixte qui exerce la compétence par transfert ou délégation, les contributions de ses membres sont définies selon une clé de répartition fixée dans les statuts²⁸. Les fonds propres de ce type de groupement proviennent des cotisations versées annuellement par les membres adhérents selon une clé de répartition prédéterminée dans les statuts du syndicat (nombre d'habitants et/ou longueur du linéaire de digues et/ou superficie de la commune...). Or, les cotisations des communes et EPCI-FP membres ne suffisent pas toujours à assurer au syndicat les fonds propres nécessaires à la gestion du linéaire de digues dont il a la charge.

Il peut être avantageux d'ouvrir ces structures, sous réserve qu'elles soient compétentes, à des collectivités autres que les seules communes et EPCI-FP possédant des digues, du fait que ces ouvrages constituent des infrastructures d'aménagement du territoire protégeant des réseaux, des zones d'activités économiques, touristiques dont les retombées profitent à des territoires ne bénéficiant pas directement de leur protection. Cela permettrait ainsi d'accroître le nombre de membres du syndicat et donc ses fonds propres. L'engagement des Départements et des Régions après le 01/01/2020 dans ces structures demeure toutefois incertain.

À noter



En cas de transfert de la compétence (des communes vers l'EPCI-FP ou de l'EPCI-FP vers un syndicat mixte), le bénéficiaire du transfert se substitue à la collectivité antérieurement compétente dans ses droits et obligations (L.1321-2 CGCT).

En cas de délégation, les modalités de prise en charge des investissements antérieurs sont à définir par voie conventionnelle. La convention détermine le cadre financier dans lequel s'exerce la compétence, ainsi que les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition du bénéficiaire de la délégation (L.1111-8 et R.1111-1 CGCT).

• La taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

La loi MAPTAM a créé une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (article 1530 bis du CGI).



Article 1530 bis-I du Code général des impôts : "I. Les communes qui exercent, en application du I bis de l'article L.211-7 du Code de l'environnement, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du présent code, instituer et percevoir une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, y compris lorsqu'elles ont transféré tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes dans les conditions prévues aux articles L.5711-1 à L.5721-9 du Code général des collectivités territoriales.

Toutefois, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se substituent à leurs communes membres pour l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L.211-7 du Code de l'environnement peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du présent code, instituer et percevoir cette taxe en lieu et place de leurs communes membres."

Cette taxe est instaurée par une commune ou un EPCI-FP, elle ne peut pas l'être pas un syndicat mixte. Les communes et indirectement les EPCI-FP par transfert automatique de compétences peuvent prélever la taxe, y compris lorsqu'ils ont transféré tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes.

28 - Dans le cas des syndicats mixtes fermés, dont les membres n'adhèrent que pour partie des compétences exercées par le syndicat, chaque membre supporte obligatoirement les dépenses correspondant aux missions transférées, dans les conditions fixées par les statuts.

Elle est facultative. L'autorité compétente en matière de GEMAPI n'est pas obligée de lever la taxe ; les charges relatives aux missions de la GEMAPI peuvent être financées par le budget général de la commune ou d'autres sources de financement.

Elle est affectée aux charges de fonctionnement et d'investissement liées à l'exercice des différentes missions de la compétence GEMAPI. Les coûts de renouvellement des installations et le remboursement des annuités d'emprunts résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI entrent ainsi dans l'affectation de la taxe dédiée.

Il sera nécessaire de procéder à un calcul séparant le coût des missions propres à la GEMAPI de celui des missions hors GEMAPI, le produit de la taxe ne pouvant financer que les premières.

La taxe est plafonnée. Elle ne peut dépasser 40 € par habitant résidant sur le territoire relevant de la compétence de l'autorité compétente en matière de GEMAPI²⁹.

Depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le suivi des charges d'investissement et de fonctionnement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI ne doit plus faire l'objet d'un budget annexe spécial par la commune ou l'EPCI-FP³⁰.

La mise en place de la taxe par la Communauté urbaine de Dunkerque dès 2016

La Communauté urbaine de Dunkerque est un territoire de polder qui s'inscrit dans la continuité des polders belge et néerlandais, soumis à des inondations continentales, des submersions marines, des inondations mixtes (continentales et défaillances techniques dans la gestion des canaux/watergangs) et du ruissellement. Il concentre des enjeux humains et économiques importants (200 000 habitants, 20 000 emplois industriels, 3^e port français, 15 sites SEVESO seuil haut, la centrale nucléaire de Gravelines,...) La Communauté urbaine de Dunkerque a pris la compétence de façon anticipée dès le 01/01/2016. Sur le volet prévention des inondations, dans un premier temps, en l'absence de structure adéquate, elle garde la gestion des ouvrages littoraux en régie. Par contre, elle transfère la gestion des ouvrages continentaux au syndicat mixte des Wateringues (ex-Institution interdépartementale). Du fait de la complexité hydraulique du territoire, les ouvrages participant à la protection contre les inondations sont de nature diverse : digues, perrés, portes à la mer, vannes, écluses, stations de pompage,...

La Communauté urbaine a d'ores et déjà anticipé que son budget général serait insuffisant pour gérer les ouvrages qu'elle s'est vu mettre ou se verra mettre à disposition. Elle a donc décidé de lever la taxe à partir de 2016 pour un montant de trois millions d'euros. Ce montant annuel devrait être reconduit dans les années à venir. Il a été évalué en réalisant un budget pluriannuel prévisionnel tenant compte de la connaissance actuelle de l'EPCI sur les ouvrages dont certains sont ou étaient gérés par le département du Nord, l'État, les Voies navigables de France, le Grand Port maritime de Dunkerque. Ce budget pourra être ré-évalué en fonction des besoins.

Le cas du Syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents

Afin de disposer d'une expertise technique sur l'entretien des cours d'eau et affluents du bassin et des ouvrages associés, d'une ingénierie financière, de compétences approfondies en programmation et suivi des travaux sur les ouvrages ou la capacité d'intervenir rapidement en cas de crise, les EPCI ont préféré transférer l'ensemble des missions de la compétence GEMAPI au SM3A. En 2016, les dépenses nécessaires à l'exercice de la compétence ont été évaluées à environ 110 millions d'euros sur 20 ans, dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement. Cela a conduit les EPCI-FP à lever la taxe dès 2017 pour une participation annuelle de 16 € équivalent habitant.

29 - Le montant maximum de 40 €/habitant/an permet de calculer le montant maximal perçu par l'EPCI-FP au regard du nombre total d'habitants concernés. Il ne s'agit que d'un mode de calcul, qui ne reflète pas le montant qui sera versé au final par chaque habitant, du fait de son mode de répartition.

30 - La loi de finances rectificative pour 2016 permet aux communes nouvelles (dont l'arrêté de création a été pris avant le 1^{er} octobre d'une année N) de prendre leurs délibérations en matière de taxe GEMAPI, et donc d'en fixer le produit, jusqu'au 15 janvier de l'année N+1. La même disposition est prévue pour les EPCI-FP issus de fusion, qui peuvent prendre ces mêmes délibérations jusqu'au 15 janvier de l'année suivant la fusion.

La taxe est calculée selon le coût prévisionnel annuel résultant de l'exercice de la compétence, comprenant l'entretien courant, les modalités de surveillance, les études et éventuels travaux à réaliser (coût prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence).

À partir de ce calcul, les services fiscaux répartissent le montant entre les redevables assujettis aux taxes foncières (bâties, non bâties), taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises situées sur le territoire de l'EPCI-FP, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente.

Le montant de la taxe doit être arrêté avant le 1^{er} octobre de l'année précédant son application, par le conseil communautaire de l'EPCI-FP.



Conseil pratique

Combien d'habitants prendre en compte lors de l'instauration de la taxe GEMAPI ?

Il s'agit du nombre d'habitants défini dans l'article L.2334-2 du Code général des collectivités territoriales : *“La population à prendre en compte pour l'application de la présente section est celle qui résulte du recensement, majorée chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.*

Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage satisfaisant aux conditions de la convention de l'article L.851-1 du Code de la sécurité sociale et aux normes techniques en vigueur, fixées par un décret en Conseil d'État. La majoration de population est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L.2334-15 ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue à l'article L.2334-21.”

La taxe est payée par l'ensemble de la population imposable de l'EPCI-FP qui l'a instituée, même si les actions qu'elle finance ne profite qu'à une partie des habitants. Ce n'est pas le cas de la redevance, qui ne peut être perçue qu'auprès des personnes bénéficiaires.

Calcul du montant de la taxe : l'exemple de Val de Garonne Agglomération (VGA)

Val de Garonne Agglomération a anticipé la prise de compétence GEMAPI le 3 septembre 2015, reprenant en régie la gestion d'un linéaire de digues très conséquent, d'environ 110 km. Pour financer les travaux à réaliser sur ces digues et cotiser en lieu et place de ses communes membres aux syndicats de rivière, le conseil communautaire a délibéré pour instaurer la taxe en 2016. Les dépenses prévisionnelles de l'année 2016 ont été calculées sur la base des comptes administratifs des anciennes structures, soit un total d'environ 690 000 € :

- les prestations réalisées par les entreprises et financées par les anciens syndicats de digues, absorbés au sein des services de l'agglomération : 105 000 €,*
- les fournitures : 10 000 €,*
- la gestion de crise : 10 000 €,*
- les dépenses diverses : 5 000 €,*
- les indemnités des collaborateurs en cas de crise notamment : 30 000 €,*
- la rémunération du personnel (un technicien et du temps de secrétariat : 60 000 €),*
- les cotisations aux syndicats actifs (assurant le volet GEMA) : 277 000 €,*
- la prévision des gros travaux d'aménagement et de rénovation des ouvrages de protection, sur la base des dépenses des anciens syndicats gestionnaires de digues (probablement supérieure à l'avenir) : 50 000 €,*
- les études (inspections visuelles, EDD et études hydrauliques) : 140 000 €.*

Déduction faite des excédents des syndicats absorbés par l'agglomération, le montant de taxe a pu être évalué à environ 9 € par habitant (prélèvement moyen dépendant de la fiscalité de chaque foyer), permettant de couvrir les coûts prévisionnels. L'EPCI-FP anticipe cependant que ce montant sera amené à évoluer car il n'a pas encore défini les systèmes d'endiguement complets. Les études de dangers en cours permettront d'affiner les coûts d'entretien et d'éventuels travaux sur les ouvrages.

L'exemple du territoire de la Communauté de communes Le Grésivaudan

La Communauté de communes a décidé de prélever la taxe instaurée par la loi MAPTAM de 2014 pour un montant total de 600 000 € (soit environ 6 €/habitant) pour l'année 2015. Ce budget correspond aux investissements de l'EPCI pour : la participation aux travaux du SYMBHI dans le cadre du PAPI 2 (transfert de compétence partielle) ; le contrat de rivière (en cours d'élaboration) ; les aménagements sur des torrents (études et travaux de mise en sécurité).

Pour rappel le produit, de la taxe GEMAPI est réparti entre les redevables assujettis aux taxes foncières (bâti, non-bâti), taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises. Le produit est ventilé entre chacun d'entre eux proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente. Pour l'année 2015, le montant de la taxe par habitant s'est basé sur la répartition suivante :

- taxe d'habitation : 0,101 %,
- taxe foncier bâti : 0,209 %,
- taxe foncier non bâti : 0,655 %,
- contribution foncière des entreprises : 0,258 %.

Dans le cas où l'entretien des digues était déjà réalisé en régie par l'EPCI-FP, le coût prévisionnel peut être relativement aisé à calculer ; cela se complique lors de l'absorption d'anciens syndicats de gestion de digues. Il faut alors se baser sur les coûts des années précédentes, en prenant en compte les projets en cours.

Dans le cas où un EPCI-FP nouvellement compétent récupère un linéaire de digues qui n'était pas géré auparavant, le calcul du coût prévisionnel peut s'appuyer sur les résultats de l'étude de dangers. Inscire clairement dans le cahier des charges de cette étude le calcul du coût prévisionnel d'entretien, de surveillance et de travaux peut constituer une aide pour le gestionnaire.

Rappelons qu'un syndicat mixte, un EPAGE ou un EPTB, ne peut pas lever la taxe, même si tout ou partie de la compétence GEMAPI lui a préalablement été transférée ou déléguée. Ce sont les contributions financières de ses membres, définies dans les statuts du syndicat, qui leur permettent de réaliser l'ensemble des actions relatives à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (ces contributions pouvant être issues de la taxe si les EPCI-FP l'ont instituée).

• Les redevances perçues auprès des personnes qui rendent les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt

Ces redevances peuvent être perçues par la collectivité qui intervient pour un motif d'intérêt général ou d'urgence en cas de défaillance du propriétaire privé, étant donné que les digues publiques seront mises à disposition de l'autorité compétente au titre de la GEMAPI (article L.151-36 à 40 du Code rural et de la pêche maritime). Une participation financière du propriétaire privé peut être demandée par la collectivité à la hauteur des frais qu'elle aura dû engager.

À noter

Il n'est cependant pas possible pour la collectivité de cumuler le prélèvement de la taxe et d'une redevance pour service rendu, pour l'exercice des mêmes missions.

• Les subventions et aides des autres collectivités

Les Départements et Régions ayant vu leur clause de compétence générale disparaître, à l'issue des différentes lois de décentralisation, voient leur participation à des études ou travaux très réduite.

Le Département peut subventionner des actions dans le cadre de certaines de ses compétences : assistance technique territoriale, solidarité aux territoires ruraux, préservation des espaces naturels sensibles.

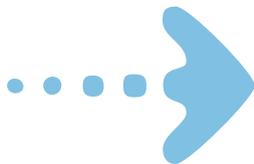
La Région peut apporter une aide en fonction de ses compétences et politiques d'intervention (aménagement du territoire, animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques). Chaque Région détermine son domaine et taux de participation.

L'exemple du département des Alpes-Maritimes

Le département des Alpes-Maritimes est animateur de deux PAPI (Var 1 et 2). Il est également partenaire technique et financier d'autres PAPI ; il finance à hauteur de 32 millions d'euros les PAPI des Alpes-Maritimes sur la période 2015-2019.

Outre le financement de ces programmes, il assure aussi la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux sur les systèmes d'endiguement. Gestionnaires d'un linéaire de 35 km de digues, il effectue l'entretien et la surveillance courants des ouvrages, d'importants travaux de confortement et intervient en cas d'urgence le cas échéant. Il a copiloté l'élaboration de la SLGRI aux côtés de l'État, en lien avec les acteurs locaux.

Dans le cadre de la création de la compétence GEMAPI, le Département a proposé la mise en place d'un syndicat mixte de type Établissement public territorial de bassin (EPTB) opérationnel, réunissant les EPCI-FP, les syndicats de rivière existants et le Département pour assurer la gestion des milieux aquatiques, la ressource en eau et la prévention des inondations sur l'ensemble des bassins versants des Alpes-Maritimes. La création est effective dès le 1^{er} janvier 2017 en vue d'élaborer la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE).



Les ouvrages gérés par les Départements et les Régions seront transférés aux EPCI-FP au 01/01/2020. Toutefois, les charges afférentes font l'objet d'une compensation à définir entre le Département ou la Région et l'autorité compétente, dans le cadre d'une convention.

• Les financements de l'État et du Fonds Barnier

Les structures publiques qui engagent des études ou des travaux sur les systèmes d'endiguement peuvent bénéficier de subventions de l'État (crédits budgétaires) ou du Fonds pour la prévention des risques naturels majeurs ou Fonds Barnier (FPRNM), géré par l'État.

Dans le cadre des programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI), les collectivités peuvent bénéficier d'un cofinancement du Fonds Barnier pour certaines actions de protection inscrites dans les axes 6 et 7 (ralentissement des écoulements et gestion des ouvrages de protection hydrauliques)³¹.

Le label Plan Submersion Rapide (PSR) qui permettait de réaliser des travaux sur les ouvrages sans recourir au dispositif PAPI a disparu du nouveau cahier des charges PAPI 3.

31 - Voir annexe : les possibilités de financement par le Fonds Barnier dans le cadre des PAPI.

Le cas de la Communauté de communes de Pornic

Le territoire de l'EPCI-FP est principalement soumis au risque de submersion marine, sur la commune des Moutiers-en-Retz qui a été durement touchée par la tempête Xynthia (200 habitations sinistrées et deux décès au port du Collet). Mais d'autres risques d'inondation existent sur la tranche littorale urbanisée comme le débordement de fleuves côtiers à leur débouché en mer (cas du canal de Haute Perche au niveau du port de Pornic).

Plusieurs PAPI ont été labellisés sur le territoire : un premier PAPI d'intention puis un PAPI complet de la baie de Bourgneuf, composé de 29 actions pour un montant de 19,5 millions d'euros sur la période 2014-2019, porté par la Communauté de communes Océan Marais de Monts.

La Communauté de communes de Pornic a anticipé d'un an la prise de la compétence GEMAPI et assure une assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte de la commune pour les travaux de protection sur les digues des Moutiers fléchés à l'axe 7 du PAPI pour un montant de 3,5 millions d'euros. Le programme prévoit la rehausse de murs chasse-mer, l'édification de murets, la mise en place de batardeaux dans le centre-bourg des Moutiers-en-Retz et le confortement du perré ainsi que "l'homogénéisation" des niveaux de protection au port du Collet. Le démarrage des travaux est prévu pour l'automne 2017, dès l'obtention des autorisations administratives préalables. La rédaction de l'étude de dangers annexées au dossier d'autorisation unique ne s'est pas faite sans difficultés quant à la définition des niveaux de protection marins et la délimitation des zones protégées.

• Les financements issus des Plans fleuves et des agences de l'eau

Les plans grands fleuves (Plan Rhône, Plan Loire grande nature, Seine, Meuse et Garonne) sont des contrats de projets État-Région qui proposent des solutions d'aménagement des grands fleuves métropolitains et des aides pour les financer.

L'exemple du Plan Rhône concernant les digues gérées par le SYMADREM

Durant la période 2007-2013, un Contrat de projets interrégional Plan Rhône a été signé entre l'État et les Régions, prolongé jusqu'au 31 décembre 2014. Parmi les 182 millions d'euros contractualisés, 164 millions correspondent à des actions réalisées sous la maîtrise d'ouvrage du Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM).

Dans le cadre de son nouveau programme d'actions engagé pour la période 2015-2020, le Plan Rhône a annoncé un nouveau budget de 259 millions d'euros pour le volet inondations, dont 192 millions d'euros consacrés à la poursuite de la sécurisation des systèmes d'endiguement du delta du Rhône.

Les agences de l'eau peuvent également participer au financement de certaines missions : animation, études et travaux dans le cadre de programmes pluriannuels de gestion, de contrats de rivière ou de contrats territoriaux.

Les aides de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

L'agence, au titre de l'accompagnement des collectivités dans la prise de compétence GEMAPI, propose des subventions de 50 % à 80 % pour les études préfiguratives. Elle peut également contribuer au financement d'études et de travaux à hauteur de 50 %.

Si l'exercice en régie, le transfert ou la délégation de tout ou partie de la compétence GEMAPI sont les cas d'organisation administrative les plus fréquents, des conventions peuvent être adoptés en fonction des situations.

• Les financements issus d'autres démarches contractuelles : le cas des contrats de rivière

Un contrat de rivière constitue un programme d'actions volontaire sous la forme d'un accord technique et financier entre différents partenaires (collectivités, agence de l'eau et l'État), pour une gestion globale de la rivière à l'échelle d'un bassin versant. C'est une déclinaison du contrat de milieu, qui peut concerner aussi bien une rivière, une baie, un lac ou une nappe (circulaire du 30/01/2004).

Des objectifs de qualité des eaux, de valorisation du milieu aquatique et de gestion équilibrée des ressources en eau sont définis (sans portée juridique contrairement au SAGE). Ils sont ensuite traduits dans un programme opérationnel fixant les modalités de réalisation des études et des travaux nécessaires pour atteindre ces objectifs. Le calendrier du programme se déroule généralement sur cinq ans.

Il est possible et très fréquent en pratique d'intégrer un volet prévention des inondations dans le contrat de rivière. Cela permet d'avoir une gestion plus globale, en liant GEMA et PI. Cela peut également permettre à l'intercommunalité de mener des actions plus cohérentes le long du cours d'eau, y compris en dehors de son périmètre si elle est porteuse d'un contrat de rivière à cheval sur plusieurs EPCI-FP.

L'exemple du contrat de rivière de la Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez

Le territoire du golfe de Saint-Tropez est divisé en trois espaces géographiques distincts : le littoral, très urbanisé et touristique ; les plaines alluviales agricoles ; le massif des Maures duquel partent de nombreux cours d'eau, dont la Giscle, dont le bassin versant occupe 234 m², soit la majeure partie du périmètre de l'EPCI-FP. Pour gérer ce cours d'eau, la communauté de communes est intervenue par la succession de deux programmes pluriannuels de restauration et d'entretien des cours d'eau mis en œuvre grâce à deux DIG. En 2004, un premier contrat de rivière est lancé pour la période 2005-2010. Ce programme d'actions (études et travaux) d'une durée de six ans a été choisi par le service Cours d'eau de la communauté de communes pour gérer la problématique de la qualité des eaux, la ressource en eau, la valorisation des milieux naturels, la gestion des embouchures, la sensibilisation et la prévention des inondations. Ce dernier volet a été introduit notamment suite aux crues torrentielles récurrentes de la Giscle depuis 2008. Le volet PI du contrat de rivière reconduit en 2015 jusqu'à 2020 comprend ainsi un diagnostic qui montre que les activités humaines et aménagements associés conduisent à amplifier les risques liés aux inondations. Parmi les actions phares du contrat de rivière figure la mise en place de systèmes de mesure des hauteurs d'eau pour mieux connaître la cinétique des crues, l'élaboration de DICRIM, PCS,... Un programme de travaux sur une digue est également compris dans le contrat, pour un montant de deux millions d'euros.

Le contrat de rivière est un outil cher à l'EPCI qui souhaite conserver une approche globale de la rivière, pas uniquement axée sur la construction d'ouvrages de protection, mais aussi sur le fait de redonner de la place au cours d'eau.

• Les financements européens

Les structures publiques gestionnaires peuvent bénéficier de subventions à travers le Fonds européen de développement économique régional (FEDER) en fonction du programme opérationnel fixé par sa région de référence, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le programme Life (ce dernier ne finance toutefois pas de façon prioritaire des travaux d'investissements sur les digues).



Conseil pratique

Il est recommandé au gestionnaire de solliciter la Région qui s'occupe de l'attribution des fonds FEDER pour connaître les modalités et taux de subventions.

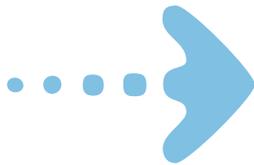
Exemple du Syndicat mixte du Marais poitevin, bassin de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes

Le coût des dépenses pour l'exercice de la compétence GEMAPI par le syndicat (sur 100 000 ha - 53 communes) a été estimé en prenant en compte : les travaux prévus dans les différents contrats, les coûts de fonctionnement et les emprunts. L'ensemble a été réparti sur 5 ans (d'ici 2021), ce qui équivaut à 3,8 millions d'euros par an sur 5 ans. En enlevant le coût de l'emprunt, le montant total à partir duquel le montant de la taxe a été calculé (autofinancement après subventions) est de 990 000 €/an. La taxe a été calculée sur une base communale, puis agrégée au niveau de l'EPCI. Elle s'élève en moyenne à 14 € par habitant. Cela suffit pour couvrir les besoins du syndicat.

Le SMVSA bénéficie aussi d'autres sources de financement : agence de l'eau (CTPMA), Fonds Barnier (PAPI), département de la Vendée, Région Pays de la Loire, les Fonds FEDER ponctuellement, l'État (plan d'intervention territorial).

Le financement du syndicat mixte est double, les subventions et les participations statutaires des membres couvrant le fonctionnement et l'autofinancement des actions. En raison de l'évolution réglementaire, le département de la Vendée devrait se désengager des syndicats mixtes dont il est membre à 50 %, mais la perte de participation statutaire devrait être compensée par la taxe GEMAPI. En cas d'impossibilité, malgré les subventions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, cela représentera une perte de 30 % pour le syndicat. Par ailleurs, le syndicat porte un PAPI dont les financements ne couvrent cependant que 70 %, ce qui pèse lourd sur le budget des collectivités.

Le budget propre du gestionnaire constitue la première source de financement, qui pour la gestion des systèmes d'endiguement, s'appuie sur des emprunts parfois conséquents.



La taxe, étant facultative, ne sera pas prélevée sur tous les territoires, notamment pour des raisons politiques. Aussi, il est nécessaire pour les gestionnaires de se tourner vers d'autres sources de financement.

L'État, les Régions, l'UE ne financent généralement pas les dépenses liées à l'entretien courant et la surveillance, ainsi que les obligations réglementaires. Ils peuvent financer des actions constituant des volets de programmes tels que les CPER, PAPI, Plans grands fleuves.

► Résumé des principales étapes structurant l'organisation par l'autorité compétente de l'exercice du volet "prévention des inondations" de la compétence GEMAPI

Faire un état des lieux

Quels ouvrages concernés ? Diques classées, non classées, aménagements hydrauliques, vannes, stations de pompage, autres ouvrages concourant à la protection d'une zone.

Qui en est propriétaire ? Sont-ils publics ou privés ?

Qui en est gestionnaire ? Qui les entretient, les surveille, effectue des travaux sur l'ouvrage ?

Dans quel état sont ces ouvrages ? Bon, moyen, dégradé ?



Déterminer quelle protection je veux apporter à mon territoire

Que protègent les ouvrages existants ?

- Faire un premier inventaire des enjeux protégés
- Eventuellement, aller plus loin pour affiner le diagnostic

Qu'est-ce que je veux protéger à l'avenir ?

- Protéger les mêmes enjeux
- Prioriser la protection de certaines zones seulement
 - Protéger de nouvelles zones
- Limiter la protection, voire neutraliser certains ouvrages



Définir un ou plusieurs système(s) d'endiguement à partir des ouvrages existants :

- Définir un ou plusieurs niveaux de protection associé(s) à ce système.
- Définir une seule zone protégée pour ce système.
- Tous ces éléments figurent dans le dossier d'autorisation qui fonde l'existence légale du système d'endiguement et permet à l'autorité compétente de se prémunir de l'exonération de responsabilité de l'article L.562-8-1 C. Env.

L'autorité compétente peut choisir de :

- conserver le niveau de protection actuel.
- abaisser le niveau de protection.
- augmenter le niveau de protection.
- Aucune obligation de travaux n'existe.

Ne définir aucun système d'endiguement à partir des ouvrages existants

- Les ouvrages existants ne sont pas soumis à la réglementation issue du décret de 2015.
- Ils continuent d'assurer une protection et sont entretenus par leurs propriétaires. Ils sont soumis aux autres rubriques de la nomenclature issue de la loi sur l'eau le cas échéant.
- Ils sont neutralisés : ils ne remplissent plus de fonction de protection d'une zone.

Cas particulier de la création de nouveaux ouvrages

- Ils doivent répondre aux niveaux définis par l'article R.214-119-3 C. Env.
- La construction de nouveaux ouvrages n'est cependant pas encouragée par la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI).



S'organiser pour gérer les systèmes d'endiguement

L'organisation administrative

Aucun modèle unique.
Régie partielle ou totale, transfert partiel ou total à un syndicat mixte quel qu'il soit, délégation partielle ou totale à un EPAGE ou un EPTB uniquement, conventionnement.

L'organisation humaine et technique

Le métier de gestionnaire : études, entretien, surveillance en période normale et en crise, éventuellement travaux. Différent de la gestion des milieux aquatiques, pluridisciplinaire et demandant une grande expertise technique.

L'organisation financière

Nécessite un état des lieux pour évaluer la charge financière.
Budget général, taxe GEMAPI, subventions, Fonds Barnier, FEDER,...

IV. Que doit faire le responsable des ouvrages pour satisfaire aux exigences de la nouvelle réglementation ?

► Déposer une demande d'autorisation

Le contenu du dossier de demande d'autorisation pour les systèmes d'endiguement

Le décret de 2015 indique que le gestionnaire d'un système d'endiguement ou d'un aménagement hydraulique doit détenir une autorisation pour gérer l'ouvrage (R.562-14 C. Env.), dont la demande est présentée par la commune ou l'EPCI compétent.

Dans ce dossier d'autorisation doivent notamment figurer (R.214-6-II et VI C. Env.) :

- la liste, le descriptif et la localisation sur une carte des ouvrages existants qui contribuent à la protection du territoire contre les inondations et les submersions ;
- l'estimation de la population de la zone protégée ;
- l'indication du niveau de la protection ;
- l'étude de dangers ;
- des consignes de surveillance des ouvrages en toutes circonstances et des consignes d'exploitation en période de crue.

Concernant l'indication du niveau de protection et la zone protégée, il s'agit d'une première définition qui se fonde surtout sur les résultats des diagnostics initiaux et de l'étude de dangers des ouvrages, lorsqu'ils existent. Ils pourront être affinés par la suite, notamment en cas de travaux sur les ouvrages.

Toutefois, toute modification du niveau de protection doit être portée à l'attention du préfet, qui pourra éventuellement fixer des prescriptions supplémentaires, voire demander une nouvelle autorisation si les modifications sont de nature à entraîner des dangers ou des inconvénients significatifs (R.562-15 et R.214-18 C. Env.).

Les demandes d'autorisations doivent être déposées avant le 31/12/2019 pour les digues de classe A et B, avant le 31/12/2021 pour les digues de classe C.

Un délai de 2 ans est laissé aux gestionnaires pour obtenir l'autorisation des systèmes d'endiguement :

les ouvrages qui n'auront pas été autorisés à partir du 01/01/2021 (classes A et B) et du 01/01/2023 (classe C) ne relèveront plus du décret du 12/05/2015.



Une autorisation nécessaire pour les aménagements hydrauliques

Un aménagement hydraulique, comme un système d'endiguement, devra donc faire l'objet d'une demande d'autorisation pour pouvoir être classé (R.562-18 C. Env., rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau). L'autorisation devra notamment contenir :

- le niveau de protection et les territoires bénéficiant de la protection (R. 214-119-1C. env.) ;
- l'étude de dangers ;
- l'organisation de sa gestion et de sa surveillance en période normale et en cas d'alerte pour prévenir les autorités en charge de la gestion de crise.

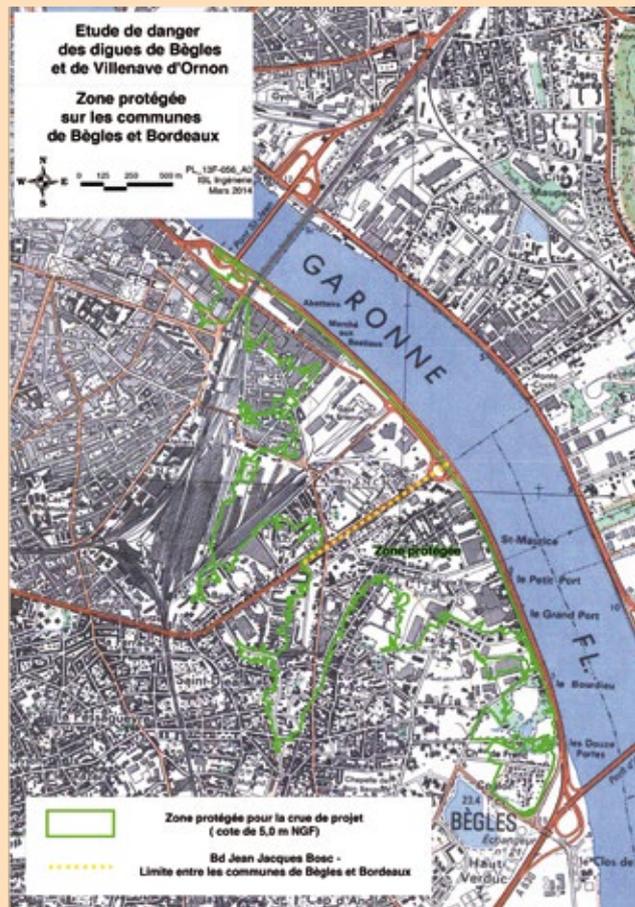
Le classement d'un aménagement hydraulique se fait selon les mêmes critères que les systèmes d'endiguement (article R214-113 C. Env.).

En cas de demande d'autorisation pour un aménagement hydraulique comportant un ou plusieurs barrages établis antérieurement à la date d'entrée en vigueur du décret de 2015, celle-ci doit être déposée au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque ces barrages relèvent de la classe A ou de la classe B et au plus tard le 31 décembre 2021 lorsqu'ils relèvent de la classe C. À défaut, à compter respectivement du 1^{er} janvier 2021 et du 1^{er} janvier 2023, le barrage est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions (R.562-19 C. env.).

Définition du niveau de protection et de la zone protégée de la digue de Saint-Jean Belcier gérée par Bordeaux Métropole

Le territoire de Bordeaux Métropole est soumis aux risques d'inondations fluvio-maritimes, liés aux débordements de la Dordogne et de la Garonne, auxquels peut s'ajouter le phénomène de marée qui remonte dans l'estuaire de la Gironde. Le territoire est également soumis au risque de rupture de digues, dont il a subi les conséquences durant la tempête de 1999 et plus récemment lors de la tempête Xynthia en 2010. La métropole regroupe 28 communes et environ 750 000 habitants, dont 8 000 à 50 000 personnes sont exposées à un risque d'inondation en fonction de la fréquence de l'événement. La métropole a pris la compétence de façon anticipée dès le 01/01/2016. Elle a décidé d'exercer la prévention des inondations en régie.

La majorité des digues existantes sont de classe B. Parmi celles-ci, la digue Saint-Jean Belcier a fait partie du recensement des ouvrages gérés par Bordeaux Métropole. D'une longueur d'1,7 km, elle est constituée d'un rideau de palplanches surmonté d'un couronnement en béton armé côté Garonne et d'un mur en T.



Source : Bordeaux Métropole.

C'est l'étude de dangers réalisée en 2013 qui a permis d'identifier précisément le niveau de protection de l'ouvrage ainsi que la zone protégée. Ainsi, l'ouvrage pourrait résister à un événement de type "tempête de 1999 augmentée de 20 cm" identifié comme le niveau de protection (période de retour 100 ans), avec un faible risque de défaillance.

La zone protégée pour cet événement s'étend sur le territoire des communes de Bordeaux et de Bègles, comprenant à la fois des zones d'habitats (environ 3 800 habitants) et des zones d'activités économiques (3 200 emplois). Une estimation a été faite concernant la fréquentation en fin de semaine (15 000 personnes au maximum peuvent fréquenter les boîtes de nuit du quai de la Paludate) et les infrastructures particulièrement vulnérables (école primaire, maison de retraite du pont Saint-Jean).

L'EDD ayant conclu que la digue avait une capacité de protection acceptable ("criticité"), elle a été considérée comme pérenne ; c'est la raison pour laquelle aucuns travaux lourds sur le système d'endiguement n'ont été envisagés à ce stade par Bordeaux Métropole.

À noter

A compter du 1^{er} mars 2017, la demande d'autorisation pour les systèmes d'endiguement et les aménagements hydrauliques s'inscrit dans le cadre posé par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 et les décrets n°2017-81 et 2017-82, relatifs à l'autorisation environnementale. Cette procédure définie aux articles L.181-1 à 31 C. env. remplace notamment la procédure d'autorisation relative aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) relevant de l'article L.214-3 C. env. Les dossiers de demandes d'autorisation devront notamment comporter une étude d'impact ou une étude d'incidence environnementale (Article R181-13 C. env.).

Les porteurs de projets pourront choisir jusqu'au 30 juin 2017, entre déposer des demandes conformes aux anciennes législations ou une demande d'autorisation environnementale.

Pour aller plus loin

Focus sur l'étude de dangers

L'étude de dangers n'est pas une nouveauté. Elle consacre le système d'endiguement en tant qu'ouvrage pouvant représenter un "danger" potentiel et pas uniquement un ouvrage visant à assurer la "protection". Elle était déjà obligatoire depuis la réglementation issue du décret de 2007 (l'arrêté du 12/06/2008 définit le plan et le contenu de l'étude de dangers des digues et barrages). **Un nouvel arrêté est en cours.**

Toutes les digues classées A, B et C (selon le classement issu du décret de 2007) devraient disposer d'une étude de dangers depuis le 31 décembre 2014. Dans les faits, c'est loin d'être le cas en raison du retard pris dans le classement des digues dans certains territoires, des difficultés à trouver un maître d'ouvrage pour réaliser l'étude, de réunir les financements nécessaires,...

Cette étude contiendra :

- **un résumé non technique** : c'est une partie importante de l'étude, qui se doit d'être claire et pédagogique, car elle est destinée à informer non seulement le gestionnaire du système d'endiguement, mais aussi les élus et leurs partenaires, ainsi que le grand public non spécialisé dans la gestion des ouvrages. Cette partie présente l'autorité compétente pour gérer le système, les éléments concernant le niveau de protection, la délimitation de la zone protégée et les scénarios de risques d'inondation en fonctionnement normal et en cas d'événement dépassant les capacités de l'ouvrage (des cartes peuvent y figurer). Le résumé non technique précise si des aménagements hydrauliques complètent la protection du territoire considéré ;
- **une première partie** : elle présente les renseignements administratifs, l'objet de l'étude (autorisation initiale, actualisation...), la description de la zone protégée, des éléments composant le système d'endiguement et son environnement, le ou les niveaux de protection et les éléments qui aboutissent à la détermination du niveau de protection ;
- **une deuxième partie** : elle contient l'analyse des risques et la justification des performances du système d'endiguement. Y figurent notamment la caractérisation des aléas, la description fonctionnelle de l'ouvrage, la liste des incidents ou accidents survenus sur l'ouvrage, les scénarios de défaillance, un diagnostic approfondi de l'ouvrage sur son fonctionnement et l'analyse des risques de rupture, enfin la description de l'organisation du gestionnaire comprenant les consignes de surveillance, d'entretien et de surveillance en période de crue ou de tempête. L'étude contient également des cartes représentant la zone protégée.

Cette étude ne peut être réalisée que par un organisme agréé, dont la liste est publiée dans un arrêté "portant agrément d'organismes intervenant pour la sécurité des ouvrages hydrauliques". Il est indispensable que le maître d'ouvrage de l'étude de dangers détienne un certain niveau d'expertise technique afin de définir précisément avec le prestataire les paramètres à considérer dans le cadre de l'analyse de risques (en particulier en cas de submersion marine ou de risque torrentiel), lui communiquer l'ensemble des données disponibles et pouvoir s'approprier les résultats de l'étude in fine³².

Au sein du dossier d'autorisation, l'étude de dangers identifie les fragilités d'un système d'endiguement et les conséquences des défaillances potentielles de l'ouvrage, comme par exemple le nombre d'habitants et d'emplois impactés dans le cadre des scénarios modélisés.

³² - Des travaux permettant de préciser ce qui est attendu d'une étude de dangers sont en cours au sein du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, d'Irstea et du Cerema.

Une exonération possible de la responsabilité du gestionnaire

À travers cette autorisation requise par le gestionnaire, le décret de 2015 vient appliquer une disposition de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'article L.562-8-1 C. Env..



Article L562-8-1 du Code de l'environnement : "[...] 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.

Un décret en Conseil d'État fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés. Il précise également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants doivent être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés. Il définit les modalités selon lesquelles le représentant de l'État dans le Département est informé des actions contribuant à la mise en œuvre de la prévention des inondations par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, du niveau de protection apporté et des territoires qui en bénéficient."

Cet article a vocation à exonérer le gestionnaire d'un système d'endiguement de sa responsabilité en cas de dommages, uniquement si les obligations réglementaires ont été remplies par le gestionnaire et si le système d'endiguement a vu le niveau pour lequel il a été dimensionné dépassé par l'événement.

Cette exonération de responsabilité est liée à la définition du niveau de protection et de la zone protégée par le système d'endiguement. Si la zone protégée est inondée pour un événement inférieur à celui pour lequel l'ouvrage a été dimensionné, le gestionnaire pourra difficilement se prévaloir de cette exonération (cf. partie sur les conséquences juridiques).



En termes de responsabilité, tant que l'autorisation du système d'endiguement n'est pas détenue par l'autorité compétente, celle-ci ne peut pas se prévaloir de l'exonération de responsabilité.

Pour assurer sa sécurité juridique, il est recommandé à l'autorité compétente de constituer les dossiers d'autorisation des systèmes d'endiguement parallèlement à la mise à disposition des ouvrages.

► Remplir les obligations issues du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015

Ce qui change par rapport à l'ancienne réglementation

Certaines des obligations administratives contenues dans le décret de 2007 ont été modifiées par le décret de 2015 : la revue de sûreté, les consignes écrites ainsi que l'auscultation de l'ouvrage. La fréquence des rapports de surveillance périodique et des visites techniques approfondies (VTA) a changé.

Ce qui ne change pas

Le dossier technique de l'ouvrage, la description de l'organisation (en particulier en cas de crise), la tenue d'un registre de l'ouvrage, les rapports de surveillance périodique et les visites techniques approfondies (VTA) demeurent. L'étude de dangers constitue un document indispensable, dont le plan et le contenu ont été redéfinis au sein d'un nouvel arrêté.

Classe du système d'endiguement	A	B	C
Dossier de l'ouvrage		Oui	
Registre de l'ouvrage		Oui	
Consignes écrites		Non ³³	
Maîtrise d'œuvre unique et réglementée		Oui	
Avis du CTPBOH	À la demande du ministre		
Revue de sûreté	Non ³⁴		
Étude de dangers	Oui, actualisée tous les 10 ans	Oui, actualisée tous les 15 ans	Oui, actualisée tous les 20 ans
Auscultation de l'ouvrage	Non		
Fréquence des visites techniques approfondies et des rapports de surveillance périodique	3 ans	5 ans	6 ans
Révision spéciale	Possible		

► Garantir l'intervention sur les parcelles privées

• La Déclaration d'intérêt général (DIG)

La DIG est une procédure qui permet aux collectivités publiques d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages et installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Les travaux qui sollicitent la DIG doivent donc être définis dans un programme de travaux, arrêté par les personnes publiques concernées. Un dossier préalable est constitué par le maître d'ouvrage et adressé au préfet de département.

Suite à l'enquête publique, si les conclusions du commissaire enquêteur sont favorables, l'intérêt général est déclaré par arrêté préfectoral, sinon l'intérêt général est déclaré par décret en Conseil d'État. La DIG fixe sa durée ; une seule DIG suffit pour des travaux pluriannuels. La DIG peut devenir caduque si les travaux n'ont pas commencé selon le délai qu'elle avait prévu ou si une Déclaration d'utilité publique (DUP) ayant été menée en parallèle a expiré.

Une nouvelle DIG doit être prononcée en cas de changement de travaux substantiel ou de modification de la répartition des dépenses demandées auprès des personnes qui les ont rendues nécessaires ou qui y trouvent un intérêt.

Cette procédure est assortie de servitudes spécifiques permettant, au titre de la DIG, d'intervenir sur les propriétés privées pour que la structure compétente puisse réaliser les travaux, exploiter l'ouvrage et l'entretenir (servitudes de libre passage).

Il est préférable de mentionner explicitement la servitude de libre passage rattachée à la DIG pour permettre l'entretien courant (par exception, les engins mécaniques ne peuvent pas être utilisés sur les terrains clos ou bâtis ainsi que dans les jardins et cours attenants aux habitations). Cette servitude, prévue à l'article L.151-37-1 du Code rural et de la pêche maritime ne peut être instituée qu'après enquête publique.

33 - Les consignes écrites existent toujours et sont obligatoires mais elles sont intégrées au sein du dossier de l'ouvrage et ne sont plus soumises à l'approbation formelle du préfet. Celui-ci peut par arrêté complémentaire imposer des prescriptions destinées à faire modifier des consignes qui seraient insuffisantes ou deviendraient inadaptées.

34 - La revue de sûreté est incluse dans l'étude de dangers, comme l'examen technique complet.

Pour aller plus loin

L'enquête publique

L'enquête publique de la déclaration d'intérêt général est la même que celle qui est nécessaire dans les procédures de déclaration au titre de la nomenclature sur les installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) des articles L.214-1 à L.214-6 C. env. et celle qui est associée à une déclaration d'utilité publique, si les trois sont sollicitées pour le programme de travaux en question.

Certains travaux peuvent toutefois être dispensés d'enquête publique, à condition qu'aucune expropriation n'ait lieu et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander de participation financière aux personnes intéressées (L.151-37 du Code rural et de la pêche maritime) :

- en cas de péril imminent,
- en cas de travaux portant sur un cours d'eau couvert par un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), réalisés dans les trois ans qui suivent une inondation déclarée catastrophe naturelle, et visant à rétablir le cours d'eau dans ses caractéristiques naturelles,
- les travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques.

• La servitude de passage

Cette servitude peut être instaurée par une collectivité pour l'exécution de travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages hydrauliques existants sur des propriétés privées (Article L.151-37-1 et R.152-29 du Code rural et de la pêche maritime). Ont accès aux parcelles grevées de la servitude les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, des entrepreneurs ou ouvriers et les engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation des opérations.

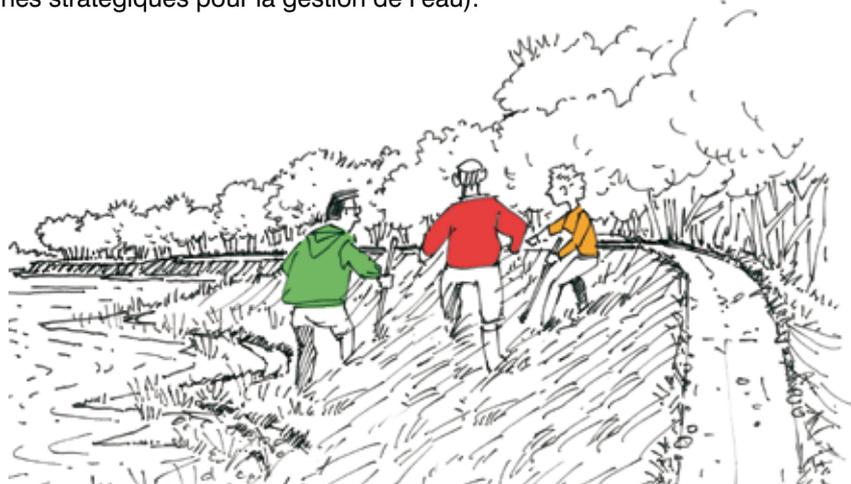
Elle est d'une largeur de 6 m par rapport à la rive et peut être indemnisable, proportionnellement au dommage subi par le propriétaire.

Elle est à distinguer de la servitude de passage (article L.215-18 du C. env.) pour les opérations d'entretien groupées, d'entretien régulier des cours d'eau non domaniaux ou l'intervention de la personne publique se substituant, après mise en demeure infructueuse, au propriétaire en matière d'entretien du cours d'eau.

• Les servitudes d'utilité publique

L'autorité compétente en matière de GEMAPI peut aussi bénéficier des servitudes définies à l'article L.211-12 du Code de l'environnement, essentiellement destinées à favoriser l'écoulement de l'eau :

- **la servitude de "sur-inondation"** (création de zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement) ;
- **la servitude de mobilité** (création ou restauration de zones de mobilité d'un cours d'eau) ;
- **la servitude pour la préservation ou la restauration des zones humides** (zones stratégiques pour la gestion de l'eau).



Ces servitudes doivent faire l'objet d'une demande par l'État, les collectivités territoriales ou leur groupement. Elles sont instituées par arrêté préfectoral, après enquête publique, et notifiées aux propriétaires dont les terrains sont grevés de ces servitudes.

Elles sont indemnisables en cas de préjudice direct, matériel et certain subi par le propriétaire, par la collectivité qui a demandé l'instauration de la servitude. Le montant de l'indemnisation est soit fixé à l'amiable ou par le juge de l'expropriation³⁵. L'indemnisation des "sur-dommages" n'est pas aisée : elle est aléatoire en fonction des inondations qui se produiront ou non.

• La servitude créée pour la défense contre les inondations et contre la mer

Cette servitude a été créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (article L.566-12-2 du C. env.). Elle est directement liée à l'exercice du volet de Prévention contre les inondations de la compétence GEMAPI et peut donc être instaurée pour effectuer des travaux sur les ouvrages de protection (systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques).



Article L.566-12-2 du Code de l'environnement : "I. Des servitudes peuvent être créées, à la demande d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer, sur les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, au sens de l'article L.562-8-1, ainsi qu'à des ouvrages ou infrastructures qui y contribuent, au sens du II de l'article L.566-12-1.

II. Ces servitudes peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants :

- assurer la conservation des ouvrages existants construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ;
- réaliser des ouvrages complémentaires ;
- effectuer les aménagements nécessaires à l'adaptation des ouvrages et des infrastructures qui contribuent à la prévention des inondations et des submersions ;
- maintenir ces ouvrages ou les aménagements effectués sur les ouvrages et les infrastructures en bon état de fonctionnement ;
- entretenir les berges.

Le bénéficiaire de la servitude est subrogé au propriétaire du fonds dans l'accomplissement de toutes les formalités nécessaires à l'obtention des autorisations administratives requises pour les ouvrages, travaux et aménagements liés à l'objet de celle-ci."

Elle est instaurée à la demande d'une commune ou d'un EPCI-FP sur les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, après une enquête parcellaire et une enquête publique. L'enquête parcellaire permet d'identifier les propriétaires concernés et de leur faire savoir comment leur bien sera impacté par la servitude, alors qu'une enquête publique informe plus largement le public de la mise en place de la servitude.

La servitude est créée par une décision de l'autorité administrative compétente et en définit le tracé, la largeur et les caractéristiques.

Une indemnisation est prévue pour le propriétaire en cas de préjudice direct, matériel et certain.

Elle ne se substitue pas aux autres servitudes, mais peut se révéler plus adaptée à l'entretien des digues pour assurer un entretien et une surveillance réguliers en permettant un accès aux terrains d'assiette ou d'accès des ouvrages de protection de façon permanente. Par rapport à une DIG, cette servitude a l'avantage de permettre une intervention sur le long terme, non liée à un programme de travaux spécifiques.

35 - Pour la servitude de "sur-inondation", les collectivités qui l'ont mise en place ont aussi signé des protocoles d'indemnisation avec les chambres d'agriculture ou les organisations professionnelles concernées.

L'article L.566-12-2 du C. Env. précise que la servitude liée à la prévention des inondations "peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ou des aménagements destinés à permettre aux ouvrages ou aux infrastructures de contribuer à cette prévention". Autrement dit, l'EPCI-FP peut "geler" des parcelles privées se trouvant sur les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions.

• La Déclaration d'utilité publique (DUP)

La DUP est une procédure pouvant être menée conjointement à la DIG, mais qui est uniquement requise dans l'hypothèse où les travaux envisagés nécessitent l'expropriation de riverains ou de droits d'eau (réglementation relative au Code de l'expropriation) ou la dérivation d'un cours d'eau non domanial (article L.215-13 C. env.).

La DUP est instituée à l'issue d'une enquête d'utilité publique, en pratique par arrêté préfectoral. L'arrêté précise la durée pendant laquelle la déclaration reste valable, durée qui ne peut excéder cinq ans prorogeable pour une même durée, et permet donc de procéder à des expropriations, en cas d'échec de la procédure d'acquisition amiable.

L'intérêt est de pouvoir disposer de la maîtrise foncière des parcelles nécessaires à l'intervention de la personne publique pour effectuer des travaux.

L'acquisition de terrains et négociations avec les propriétaires : l'exemple du Grand Troyes

Le Grand Troyes est compétent en matière de GEMAPI depuis juin 2015 ; il détient toutefois la compétence Trame hydraulique depuis 2012, suite à un arrêté préfectoral de 2008 donnant à la réhabilitation des digues de l'agglomération un caractère d'urgence et d'intérêt public, en raison de leur état de dégradation avancé. En mars 2012, le programme de réhabilitation des digues obtient la labellisation PSR.

Cependant, l'historique des digues, qui étaient très souvent le fruit de maîtrises d'ouvrage privées, a favorisé la constitution au fil du temps d'un parcellaire fragmenté qui limite potentiellement l'action publique. En particulier, de nombreux propriétaires riverains des digues ont peu à peu étendu leur terrain sur le corps de la digue, rendant l'intervention de l'EPCI-FP difficile. Pour ces parcelles, l'intercommunalité a dû procéder par une DUP, soumise à enquête publique, pour racheter le foncier nécessaire pour mener les travaux. En reprenant la compétence, le Grand Troyes a également découvert que des habitations avaient été construites et autorisées sur la digue en très mauvais état. Le Grand Troyes a dû entamer des négociations avec les propriétaires ; une expropriation complète était inenvisageable et la communauté d'agglomération a finalement décidé de reconstruire une nouvelle digue devant l'ancienne abritant les habitations.

Le rachat de terrains, avec des propriétaires privés souvent peu enclins à céder un bout de leur parcelle et peu au courant du risque encouru pour leurs biens, est une procédure administrativement et politiquement compliquée qui a pris autant de temps que la conduction des travaux. Il est indispensable de ne pas négliger cette phase et l'information liée au risque encouru par les habitants afin que la procédure se déroule au mieux.

Si les servitudes permettent d'imposer l'intervention de la personne publique sur des terrains privés, celles-ci sont indemnisables et il peut, dans certains cas, être plus intéressant pour la collectivité d'acquérir les terrains afin d'intervenir directement en tant que propriétaire, si l'utilité publique le justifie.

L'instauration de servitudes nécessite de connaître les propriétaires des terrains concernés (enquête parcellaire, recherche cadastrale,...), notamment pour établir un protocole d'indemnisation.

Seules les autorités compétentes en matière de GEMAPI pourront instaurer la servitude pour la défense contre les inondations et contre la mer. Cela ne les empêche pas d'utiliser la procédure de DIG et les autres servitudes définies aux articles L.151-37-1 du Code rural et de la pêche maritime et L.211-12 du Code de l'environnement.



► Réaliser des travaux ou non

La réglementation issue du décret de 2015 n'impose pas la réalisation de travaux de mise en conformité des ouvrages existants par rapport à des niveaux de protection standards (ces derniers existent cependant pour les ouvrages neufs à compter du 01/01/2020, article R.214-119-3 C. env.). L'autorité compétente est libre de fixer le niveau de protection pour lequel elle engage sa responsabilité.

Des travaux sont parfois nécessaires pour garantir un niveau de protection homogène sur un tronçon du système d'endiguement. À titre exceptionnel, dans certains cas particuliers (zone protégée vaste et hétérogène), il est possible d'afficher des niveaux de protection différents pour un même système d'endiguement. L'autorité compétente peut donc être amenée à avoir une approche différenciée en matière de réalisation des travaux sur le système d'endiguement.

Si l'autorité compétente décide de rehausser le(s) niveau(x) de protection, elle effectue des travaux dans ce but qui ne répondent pas à une obligation issue de la réglementation mais à une volonté d'assurer au mieux la protection de la zone. Cela peut notamment être le cas lorsque des travaux ont été programmés pour que le niveau de protection des digues soit équivalent à l'aléa de référence défini dans un Plan de prévention des risques d'inondation (PPR).

Pour des ouvrages appartenant à l'État ou à ses établissements publics (Voies navigables de France par exemple), ce gestionnaire temporaire agira, jusqu'au 27 janvier 2024, pour le compte de l'autorité qui exerce la compétence GEMAPI. Durant cette période transitoire, l'État devra mettre en conformité ces ouvrages, selon les modalités définies dans une convention (R.562-12 C. env.). Cela n'est pas le cas des ouvrages gérés par des Départements ou des Régions.

L'autorité compétente au titre de la prévention des inondations n'a aucune obligation de réaliser des travaux pour mettre en conformité les digues existantes. Elle décide du/des niveaux sur lesquels elle engagera sa responsabilité. Il n'en demeure pas moins qu'elle est amenée à répondre de son choix à l'égard des personnes et des biens potentiellement impactés par l'inondation. De surcroît, le préfet peut imposer les mesures qui lui paraissent nécessaires pour remédier aux insuffisances de l'ouvrage par rapport à la sécurité des personnes et des biens (R.214-127 C. env.).



L'objectif est d'améliorer la connaissance des ouvrages afin de bien connaître leur capacité à faire face à un événement, mais sans obligation de réaliser des investissements disproportionnés.

L'autorité compétente doit privilégier une vision globale : si aucuns travaux ne sont prévus, d'autres actions peuvent être menées pour améliorer la gestion de crise, l'information de la population, l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire... Cette vision globale peut s'incarner au sein d'un Programme d'action pour la prévention des inondations (PAPI), d'une Stratégie locale de gestion du risque d'inondation (SLGRI).

V. Quelles conséquences juridiques ?

► Pour le gestionnaire

Responsabilité du gestionnaire pendant la période transitoire

Durant la période transitoire, entre la prise de la compétence par la commune ou l'EPCI-FP (par anticipation ou au 1^{er} janvier 2018) et la mise à disposition effective des ouvrages par les autres personnes publiques, il est difficile de cerner la responsabilité éventuelle de l'autorité compétente en matière de GEMAPI. Celle-ci n'étant pas le gestionnaire effectif des ouvrages de protection, sans mise à disposition, l'éventuelle défaillance de ces ouvrages ne saurait engager sa responsabilité, même si l'autorité est compétente en matière de GEMAPI.

La période la plus inquiétante en matière de responsabilité est la période suivant la mise à disposition, dans l'hypothèse où le précédent gestionnaire n'a pas pu ou voulu solliciter l'autorisation du système d'endiguement après avoir défini ce dernier. Sans autorisation, la personne titulaire de la compétence en matière de GEMAPI ne pourra se prévaloir de la limitation de responsabilité issue de l'article L.562-8-1 C. env.

Si l'autorité compétente en charge de l'entretien des ouvrages a des obligations administratives à remplir, elle peut aussi bénéficier d'une exemption de responsabilité, introduite par l'article L.562-8-1 du Code de l'environnement : "La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires. [...]"

Un autre point d'attention est le respect par le gestionnaire des différentes échéances concernant la mise en œuvre des obligations réglementaires (délai excessif à faire réaliser les diagnostics réglementaires ou à faire réaliser les travaux nécessaires). Tout retard pourrait constituer une faute, qui lui serait éventuellement reprochée en matière de gestion des ouvrages de protection nouvellement mis à disposition.

Responsabilité du gestionnaire en cas d'intervention sur un ouvrage non autorisée

En cas d'intervention du gestionnaire sur un ouvrage pour lequel il n'aura déposé aucun dossier d'autorisation, il ne pourra pas bénéficier de l'exonération de responsabilité en cas de dommages causés par l'ouvrage (L.562-8-1 C. env.).



Le gestionnaire sera responsable dans les conditions de droit commun de la responsabilité du fait d'un ouvrage public, régime qui est favorable à la victime. Que la victime soit considérée comme un tiers à l'ouvrage ou comme un usager, le gestionnaire bénéficie dans le premier cas d'un régime de responsabilité sans faute et dans le second d'une présomption de défaut d'entretien normal de l'ouvrage. Certaines décisions jurisprudentielles admettent que la responsabilité du gestionnaire n'est pas engagée, si l'aléa ayant provoqué le dommage est d'une telle ampleur que la digue ne pouvait y résister, faute d'avoir été prévue pour (CAA Lyon, 9 juin 2011, n° 10LY01207, CAA Marseille, 5 novembre 2012, n° 09MA01880), ce qui rejoint d'une certaine manière le mécanisme prévu par l'article L.562-8-1 du Code de l'environnement.

Responsabilité du gestionnaire en cas d'inondation de la zone protégée

Si l'ouvrage est conçu, exploité et entretenu selon les règles du décret digues applicables aux ouvrages de protection et aménagements hydrauliques, l'autorité compétente en matière de GEMAPI ne peut voir sa responsabilité engagée en vertu de l'article L.562-8-1 C. env.. Or, une obligation réglementaire du décret est justement de définir un niveau de protection de telle façon que la zone protégée ne soit pas inondée par débordement, contournement ou rupture des ouvrages quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer. Si la digue cède alors que le niveau de protection n'est pas atteint, l'exemption de l'article précédent ne s'applique donc pas. En revanche, au cas où la digue cède pour un niveau supérieur au niveau de protection et où les règles aptes à assurer l'efficacité et la sûreté de l'ouvrage ont été respectées, la responsabilité de l'autorité compétente peut ne pas être engagée en vertu de l'article L.562-8-1 C. env.

La protection apportée pour un territoire par un système d'endiguement dépend de deux paramètres : le niveau de protection et la zone protégée (cf. partie II). **Le niveau de protection qui détermine l'emprise de la zone protégée est déterminé par un aller-retour constant entre les caractéristiques techniques de l'ouvrage de protection données dans l'étude de dangers et la volonté des élus locaux selon les enjeux à protéger derrière l'ouvrage. Ce dialogue entre capacités techniques de l'ouvrage et volonté politique est essentiel, car le niveau de protection déterminé entraîne des conséquences juridiques pour l'autorité compétente en matière de prévention des inondations.**

Pour aller plus loin



Une lecture un peu hâtive des définitions du niveau de protection et de la zone protégée qui lui est rattachée peut mener rapidement à la notion de "zone à pieds secs", qui ne répond à aucune définition juridique. Selon le sens commun, une "zone à pieds secs" signifie qu'elle ne pourra pas être inondée. Il faut toutefois préciser que l'autorité compétente en matière de prévention des inondations n'engage pas sa responsabilité sur une "zone à pieds secs", elle garantit seulement que la zone concernée ne sera pas inondée par un débordement de cours d'eau ou de submersion marine, en raison de la présence d'un système d'endiguement. En cas d'inondation par remontée de nappes ou ruissellement pluvial, la responsabilité de l'autorité compétente en matière de prévention des inondations ne pourra pas être engagée sur le fondement de l'alinéa 5° de l'article 211-7 du C. Env., puisque l'autorité s'est engagée à protéger la zone contre les débordements de cours d'eau et la mer ; un système d'endiguement n'a pas vocation à protéger contre les remontées de nappe et les conséquences du ruissellement pluvial. De même, "les petits franchissements par-dessus la crête des digues sont tolérés dès lors qu'ils sont sans dangers, en particulier quand ils font l'objet d'un ressuyage rapide empêchant la survenue d'un phénomène de cuvette qui se remplit"³⁶. Comment toutefois apprécier ce que sont de "petits franchissements sans dangers" ?

Dans ces différentes situations, tout en étant protégés par le système d'endiguement, les habitants n'auront pas nécessairement "les pieds au sec". Cette notion, sans fondement juridique, peut accentuer l'effet pervers des digues et générer des situations contentieuses, en laissant penser aux populations qu'elles sont protégées pour tous les types d'inondations. Une communication locale dans ce sens sera certainement nécessaire.

Responsabilité du gestionnaire en cas d'inondation de la zone non protégée

La responsabilité du gestionnaire ne saurait être engagée dans ce cas puisque le gestionnaire s'engage à assurer la protection d'une zone délimitée. Toute inondation survenant en dehors de la zone protégée définie par le gestionnaire ne peut engager sa responsabilité au titre d'une défaillance de l'ouvrage. On peut théoriquement s'interroger sur la mise en cause du gestionnaire du fait de l'impact du système d'endiguement sur la zone non protégée (majoration des risques induits pour la zone protégée du fait des ouvrages de protection).

36 - MEEM, Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues, deuxième partie : Autorisations administratives des systèmes d'endiguement, 13/04/2016.

Responsabilité du gestionnaire liée au niveau de protection

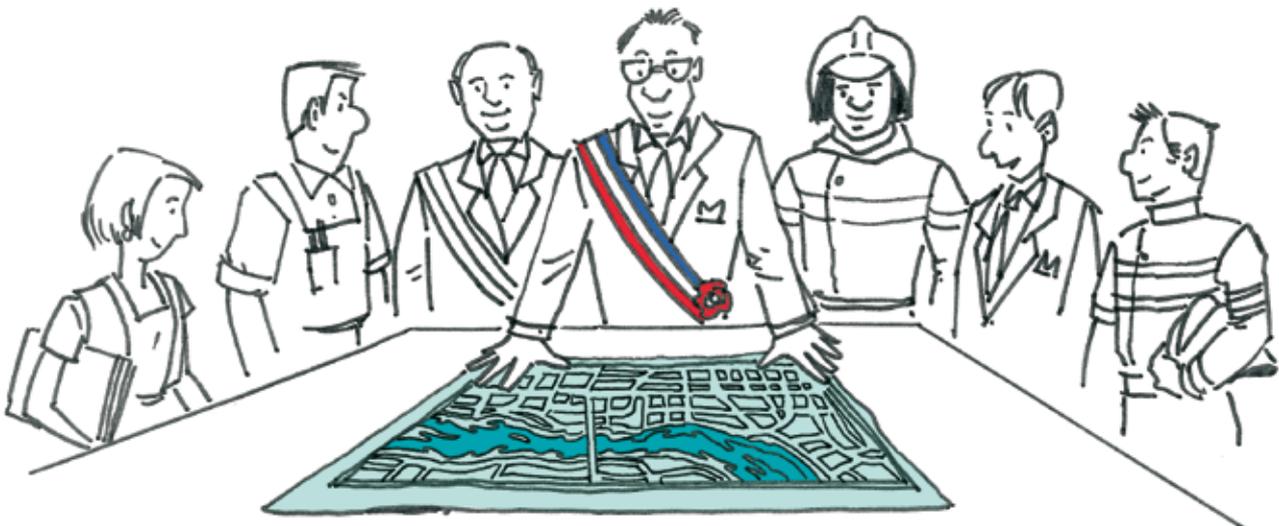
Le gestionnaire s'engage à protéger une zone jusqu'à ce que l'eau atteigne le niveau de protection. Si celui-ci est dépassé et que la zone protégée est inondée, on ne pourra rechercher la responsabilité du gestionnaire si celui-ci a correctement entretenu et surveillé son ouvrage conformément au niveau de protection annoncé.

Toutefois, la détermination du niveau de protection doit se faire par l'autorité compétente bénéficiaire de l'autorisation du système d'endiguement (EPCI-FP ou syndicat mixte) dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens (R.562-13 C. env.). Il n'est donc pas exclu que la responsabilité de l'autorité compétente soit recherchée sur le fondement de la faute si elle détermine un niveau de protection insuffisant au regard du risque auquel sont exposés les personnes et les biens. Le préfet peut exercer à ce titre ses prérogatives de police (R.214-127 C. env.).

Responsabilité du gestionnaire en cas de crise

Le gestionnaire détient une place particulière dans l'organisation de la gestion de crise du fait de sa connaissance sur les ouvrages. Il est de fait un relais indispensable vers les autorités compétentes lors d'une crise (maire et préfet) pour leur communiquer les informations dont il dispose lors de la surveillance des ouvrages en cas de crue.

Une bonne gestion de crise nécessite un travail collaboratif entre les différentes instances qui y participent, dont évidemment l'autorité compétente en matière de prévention des inondations. **Une formalisation de l'organisation en cas de crise entre les différents acteurs ainsi que la participation aux exercices sont ainsi vivement encouragées.**



► Pour le maire

La responsabilité administrative au titre des pouvoirs de police générale

Le transfert automatique de la compétence GEMAPI depuis les communes vers les EPCI-FP au 1^{er} janvier 2018 ne s'accompagne pas du transfert des pouvoirs de police du maire. **Le maire reste responsable de la sûreté et de la sécurité publiques au titre de ses pouvoirs de police et doit prévenir les inondations et les ruptures de digues**³⁷. De manière identique à la situation avant l'introduction de la compétence GEMAPI, le maire continue d'intervenir dans le cadre des articles L.2212-2 et L.2212-4 du Code général des collectivités territoriales.

³⁷ - Voir les Guides du CEPRI, *Les digues de protection contre les inondations, l'action du maire dans la prévention des ruptures*, décembre 2008.



Article L.2212-2 du CGCT : “La police municipale a pour objet d’assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que [...] les inondations, les ruptures de digues [...], de pouvoir d’urgence à toutes les mesures d’assistance et de secours et, s’il y a lieu, de provoquer l’intervention de l’administration supérieure.”

Article L.2212-4 du CGCT : “En cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° de l’article L.2212-2, le maire prescrit l’exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d’urgence le représentant de l’État dans le Département et lui fait connaître les mesures qu’il a prescrites.”

La responsabilité pénale

Si la responsabilité pénale de la commune (personne morale) est encore assez théorique à ce jour, en revanche, la responsabilité pénale du maire ou d’un agent communal (personne physique) peut être engagée s’ils commettent, dans l’exercice de leurs fonctions, une infraction pénale, y compris s’il s’agit d’une faute de service.

Toutefois, hors l’hypothèse de l’infraction volontaire, la responsabilité de l’agent ou de l’élu pour une faute d’imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, sera appréciée en tenant compte de leurs diligences normales, compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie (article 121-3 du Code pénal).

Parallèlement, hors hypothèse de la faute personnelle, les fonctionnaires bénéficient d’un droit à être protégé des actions pénales engagées à leur encontre (article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 pour les fonctionnaires et articles L.2123-34 et L. 2123-35 CGCT pour les élus).



► Pour l'État

Responsabilité administrative au moment de la délivrance de l'autorisation

L'État est chargé d'instruire la demande d'autorisation déposée par l'autorité compétente au titre de la GEMAPI. Il reçoit la demande du pétitionnaire, s'assure de sa complétude et procède à l'instruction administrative en vue de la prise d'un arrêté préfectoral autorisant le système d'endiguement (au titre de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature "loi sur l'eau"). En cas d'inexécution dans l'instruction de la demande, il pourrait voir sa responsabilité engagée devant le juge administratif.

Responsabilité administrative au titre des pouvoirs de police générale

L'État peut intervenir au titre des prérogatives de police administrative générale si le risque dépasse le cadre communal ou si l'autorité de police communale est défaillante, dans les conditions prévues à l'article L.2215-1 CGCT, et dans ce cadre peut engager sa responsabilité.

Le préfet dispose d'un pouvoir de police général propre ainsi qu'un pouvoir de substitution en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Dans les deux situations, la responsabilité de l'État ne pourra généralement être engagée que pour faute lourde. Lorsqu'un préfet se substitue au maire, seule la responsabilité de la commune est susceptible d'être engagée en cas de faute commise par le préfet dans l'exercice de ce pouvoir de substitution, car l'État agit au nom de la commune.

Responsabilité administrative au titre des pouvoirs de police de l'eau

L'État est également détenteur d'un pouvoir de police spéciale dans le domaine de l'eau. Les autorités détentrices de ce pouvoir peuvent donc voir leur responsabilité engagée en cas de manquement à leurs obligations, par exemple en cas de carence en matière de police de l'eau.

Ces dernières peuvent concerner plusieurs champs d'action relevant des autorités administratives.

À l'égard du propriétaire ou exploitant, l'action de l'État a vocation à se situer sur le fondement des pouvoirs de police de l'eau. Les digues, même n'appartenant pas à un système d'endiguement, constituent néanmoins des ouvrages implantés en vertu d'une autorisation (ancienne réglementation au titre de la rubrique 3.2.6.0. de l'article R.214-1 C. env.) ou pour le moins un ouvrage situé dans le lit majeur du cours d'eau (au sens de la rubrique 3.2.2.0). Elles sont donc soumises à la police de l'eau qui peut intervenir par voie d'arrêté complémentaire, aussi bien pour les ouvrages autorisés que déclarés (L.214-3 C. env.).

Par ailleurs, l'autorité de police dispose d'un droit d'accès et de contrôle (L.171-1 et s. C. env.) et elle peut mettre en demeure de régulariser l'ouvrage irrégulier (sous peine notamment de sa suppression s'il ne peut l'être, L.171-7 C. env.). Elle dispose également de la faculté de prescrire, dans le cadre de sa mise en demeure, toute analyse ou expertise nécessaire (L.216-1 C. env.).

Si l'ouvrage est régulier mais qu'il ne respecte pas les prescriptions qui lui sont applicables, l'autorité préfectorale met en demeure l'exploitant (ou à défaut le propriétaire s'il n'y a pas d'exploitant) d'y satisfaire dans un délai déterminé. Si la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai imparti, le préfet peut prendre des sanctions administratives qui peuvent revêtir plusieurs formes (consignation de la somme nécessaire aux travaux dans les mains d'un comptable public, exécution d'office aux frais de la personne mise en demeure, suspension de l'ouvrage, ainsi qu'une amende). Ces prérogatives au titre de la police de l'eau s'exercent naturellement sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales.

L'État peut remettre en cause l'autorisation accordée, notamment pour des raisons tirées de la protection contre les inondations. Il peut également imposer des prescriptions nécessaires à la sécurité des personnes et des biens (R.214-127 C. env.).

Dans tous ces domaines, l'inaction du préfet peut représenter une carence dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale de l'État dans le domaine de l'eau et constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité administrative de l'État.

Responsabilité pénale

La responsabilité pénale des agents de l'État pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions obéit au droit commun des agents publics. Leur responsabilité personnelle peut être engagée s'ils commettent, dans l'exercice de leurs fonctions, une infraction pénale, y compris s'il s'agit d'une faute de service.

Toutefois, hors l'hypothèse de l'infraction volontaire, la responsabilité des agents pour une faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement sera appréciée en tenant compte de leurs diligences normales, compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie (article 121-3 du Code pénal).

En revanche, à la différence des autres personnes morales, la responsabilité pénale de l'État ne peut être engagée (article 121-2 du Code pénal). Parallèlement, hors hypothèse de la faute personnelle, les fonctionnaires bénéficient d'un droit à être protégé des actions pénales engagées à leur encontre (article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Le contenu de la compétence GEMAPI, en particulier “la défense contre les inondations et contre la mer” concernant la gestion des ouvrages de protection, implique de se préoccuper au plus tôt de sa situation territoriale : quels endiguements sur mon territoire, quels cours d'eau, quelles structures déjà existantes pour gérer ces questions ? Un état des lieux précis du contenu de la compétence est important à construire avant même d'envisager un schéma d'organisation. Cette phase prendra du temps, mais elle est indispensable pour éviter toute précipitation vers une structuration non adaptée au contexte territorial.

La mise en œuvre de ces textes mérite une vraie attention de la part des élus communaux, que ce soit en raison de leurs répercussions financières sur le budget futur des collectivités territoriales ou du besoin d'expertise technique nécessaire sur ces questions, pour permettre aux élus de faire les choix opportuns en matière d'aménagement de leur territoire.

C'est aux collectivités territoriales et à leurs partenaires de réfléchir à l'organisation la plus adaptée à leurs besoins. Rationnaliser n'implique pas une structuration unique. **L'objectif est de pouvoir faire face aux événements naturels et, pour cela, la mobilisation de tous les acteurs sera nécessaire : les représentants des bassins de vie comme ceux des bassins versants doivent être concernés.**

La prévention des inondations ne saurait cependant se résumer à la seule compétence GEMAPI. Cette compétence constitue un outil au service d'un projet plus global. La mise en œuvre de la Directive Inondation depuis 2010 (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ou “Grenelle 2”), à travers différents outils dont la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI), les Plans de gestion des risques d'inondation, insiste sur la multiplicité des actions de prévention. De la gestion de l'aléa à l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire, en passant par la gestion de crise, la sensibilisation de la population, la prévision et l'alerte, la réduction de la vulnérabilité des logements, entreprises, services publics et réseaux, la prévention des risques d'inondation regroupe de nombreux types d'actions possibles qui ne sont pas inclus dans la compétence GEMAPI.

À partir de la compétence GEMAPI et de la gestion des ouvrages de protection, les territoires doivent donc s'organiser pour concevoir des politiques de prévention allant au-delà du contenu stricto sensu de la compétence. Des stratégies d'actions plus complètes existent déjà depuis 2003, à l'instar des programmes d'actions pour la prévention des inondations (PAPI) et des stratégies locales de gestion des risques d'inondations (SLGRI) depuis 2016. Les SLGRI sont des outils stratégiques dévolus aux territoires présentant un risque important d'inondation (TRI), identifiés comme prioritaires au regard du nombre d'habitants et d'emplois exposés au risque d'inondation.

Ce n'est qu'à travers une approche stratégique globale que les représentants des collectivités locales permettront à leur territoire de faire face au risque d'inondation dans les meilleures conditions.

Éléments de réponses juridiques aux questions fréquemment posées

Question 1 : Si aucune digue n'existe sur un territoire, l'EPCI-FP a-t-il une obligation en termes de prévention des inondations ? Comment doit-on comprendre l'alinéa 5 du L.211-7 C. env. s'il n'existe aucune digue ?

À titre liminaire, il convient de rappeler que la protection des personnes et des biens contre les inondations et les submersions marines n'a jamais été une obligation pour les personnes publiques. Cela n'a jamais empêché une participation financière publique à la construction ou à l'entretien de tels ouvrages ni même la réalisation volontaire d'ouvrages de protection par les personnes publiques, pas plus que la délivrance des autorisations nécessaires par l'État, aussi bien en qualité de gestionnaire du domaine public maritime qu'au titre de la police de l'eau. La protection matérielle des personnes et des biens n'était donc pas une compétence obligatoire des personnes publiques.

Cela n'interdit pas l'intervention volontaire des personnes publiques par la réalisation d'ouvrages, mais cette intervention n'est pas obligatoire. Cette situation, voulue par le législateur (article 33 de la loi du 16 septembre 1807, article L.211-7 C. env.), a été rappelée à maintes reprises par la jurisprudence.

Schématiquement, les personnes publiques n'étaient donc pas tenues d'assurer une protection contre les inondations mais elles avaient la compétence pour le faire si elles le souhaitaient. Et, en cas d'intervention, leur responsabilité était définie par le droit commun des dommages liés aux travaux publics ou aux ouvrages publics, sachant que la jurisprudence hésite sur la qualification de la victime entre usager et tiers à l'ouvrage de protection, la qualification de tiers étant toutefois la plus fréquente.

Deux évolutions législatives modifient quelque peu la donne. Tout d'abord, l'article L.562-8-1 du Code de l'environnement précise désormais 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". Ce sont ces dispositions réglementaires qui sont explicitées par le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015.

Par ailleurs, l'article L.211-7 du Code de l'environnement a été modifié par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 qui crée une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), applicable, sauf mise en œuvre anticipée volontaire, au 1^{er} janvier 2018 (L.211-7 lbis C. env.). Cette compétence, qui doit normalement être ensuite transférée par les communes à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, est mise en œuvre notamment par le biais de la mise à disposition des communes/EPCI-FP des digues appartenant à des personnes publiques (L.566-12-1 C. env.).

Soit on considère que le législateur entend imposer aux communes une obligation de protection des personnes et des biens par le biais de systèmes d'endiguement, soit on considère que les communes sont simplement tenues, lorsqu'elles gèrent des digues, de définir par système d'endiguement une zone protégée et un aléa pour lequel le système d'endiguement assure une protection effective. Dans ce dernier cas, la personne publique gestionnaire de la digue est protégée contre une action en responsabilité lorsque les dommages proviennent d'un événement supérieur à celui défini dans le niveau de protection du système d'endiguement.

A priori, c'est la deuxième interprétation qui correspond à la volonté du législateur. On notera ainsi que l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 n'a pas été abrogé.

Même si elle est à ce jour purement doctrinale et devra être précisée par les juridictions, cette conception de la GEMAPI conditionne la définition à la fois du système d'endiguement et des ouvrages qui doivent être pris en compte à cette fin.

En l'absence de digues existantes, la compétence GEMAPI fonde une capacité d'action au profit de son bénéficiaire. Il pourra donc intervenir pour prendre les mesures matérielles ou administratives d'intérêt général (travaux notamment mais aussi acquisition foncière le cas échéant) justifiées par la protection contre le risque d'inondation ou de submersion. En ce sens, la nouvelle compétence GEMAPI ne change pas grand-chose aux compétences des communes, lesquelles avait une clause générale de compétence et une capacité d'action en la matière via les dispositions du I de l'ancien article L.211-7 C. env.

Question 2 : Le volet "prévention des inondations" est-il sécable ? Un EPCI-FP peut-il transférer par exemple l'entretien courant d'un système d'endiguement à un EPAGE et garder la surveillance courante et en crue en régie ?

La protection des inondations se manifeste de diverses manières, normative ou matérielle. S'agissant plus spécifiquement de la gestion des digues, les obligations réglementaires du propriétaire ou de l'exploitant sont de divers ordres (conception, entretien, réfection, surveillance). A priori, dès lors que ces opérations sont intellectuellement distinctes et homogènes, elles peuvent faire l'objet d'un transfert ou d'une délégation. Ce qui importe, c'est la délimitation précise des compétences déléguées ou transférées et leur relative indépendance par rapport aux compétences conservées, de manière à ce que le principe d'exclusivité ne soit pas méconnu (ce qui revient à vérifier le caractère sécable de la compétence, CE, 31 juillet 1996, "Commune de Sète", n° 171086. À ce titre, pour rester dans l'exemple pris, le caractère "courant" de l'entretien est une notion difficile à cerner et qui peut donner lieu à discussions. Il faut également veiller à ce que ces délégations ou transferts n'interfèrent pas avec les obligations du propriétaire/exploitant). Dans ces conditions, rien n'interdit la délégation ou le transfert d'une partie seulement de la compétence en matière de gestion des digues, dans la mesure où ces mécanismes n'affectent pas l'existence d'un gestionnaire unique qui reste, nonobstant ces délégations ou transferts partiels, l'autorité compétente en matière de GEMAPI qui bénéficie normalement de l'autorisation du système d'endiguement. De façon plus générale, le législateur a lui-même permis de segmenter la compétence GEMAPI en prévoyant le transfert partiel de certaines parties de cette compétence (L.213-12-V C. env., article 1530 bis CGI dans sa version en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017 qui vise le transfert de la compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes). La logique semble pouvoir être la même pour le seul volet protection contre les inondations et les submersions, sous réserve de s'assurer de l'homogénéité et de l'indépendance de la partie de compétence en cause.

La doctrine du ministère semble imposer le maintien d'une gestion globale par la même autorité comme étant une condition de la mise en œuvre de la limitation de responsabilité prévue à l'article L.562-8-1 C. env. L'argument ne semble pas pertinent car ce texte n'implique que des conditions à l'égard de la conception, de l'exploitation et de l'entretien. Il n'implique pas l'unicité de l'intervenant sur l'ouvrage de protection. Ce qui importe donc, c'est de s'assurer du caractère sécable de la compétence transférée ou déléguée au regard des obligations du gestionnaire issue de la réglementation. En revanche, l'avant-dernier alinéa de l'article R.562-12 C. env. fait de la commune ou de l'EPCI-FP le gestionnaire de l'ouvrage au sens de l'article L.562-8-1 C. env. et l'exploitant au sens de l'article R.554-7 du même code.

Si la compétence protection des inondations est suffisamment large pour permettre la délimitation de groupes d'actions homogènes et indépendantes, autant la gestion des digues peut être plus difficile à scinder. Il y a donc une incertitude sur la possibilité d'en découper la gestion, les services de l'État semblant plutôt favorable à une gestion par une entité unique. À défaut de certitudes en la matière, il convient sans doute de s'assurer que les opérations relevant de la responsabilité réglementaire du titulaire de la compétence et gestionnaire du système d'endiguement restent dans les mêmes mains.

Question 3 : Est-il possible de déléguer ou transférer tout ou partie de la compétence à un syndicat mixte de droit commun dans la mesure où la loi et les décrets d'application ne ciblent que les syndicats mixtes labellisés EPAGE et EPTB ?

L'article L.213-12 V du Code de l'environnement prévoit que les EPTB ou EPAGE exercent, par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L.1111-8 CGCT et conformément à leurs objets respectifs, tout ou partie des missions relevant de la compétence GEMAPI. En revanche, rien n'interdit que cette compétence soit exercée par un syndicat mixte de droit commun dans le cadre d'un transfert de compétence (ce qui est aussi reconnu par la doctrine du ministère). En revanche, un syndicat mixte ne peut a priori recevoir de délégation de compétence puisque l'article L.1111-8 CGCT réserve cette faculté aux collectivités territoriales et aux EPCI-FP.

Question 4 : En cas de transfert ou délégation avant le 01/01/2018, comment se fait la mise à disposition ? L'EPCI-FP joue-t-il un rôle d'intermédiaire systématique ?

L'article 59-II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 permet aux communes et aux EPCI-FP de mettre en œuvre la compétence GEMAPI par anticipation. En vertu de l'article L.566-12-1 C. env., la mise à disposition se fait par voie de convention. La convention est normalement passée avec l'autorité compétente en matière de GEMAPI par anticipation. Si cette dernière a transféré sa compétence, elle est dessaisie de cette dernière. C'est donc le bénéficiaire du transfert de compétence qui doit solliciter la mise à disposition. En cas de délégation, c'est le délégataire qui doit faire de même, sous réserve que cette compétence ressorte clairement du mandat qui lui a été donné, d'où l'intérêt d'être au besoin explicite sur ce point dans la convention de délégation.

On peut attirer l'attention sur un point particulier. À savoir qu'antérieurement au décret du 12 mai 2015, les digues étaient déjà assujetties à certaines obligations réglementaires (notamment pour les digues de classe A, B ou C, l'obligation de réaliser une étude de dangers avant une date déterminée au plus tard au 31 décembre 2014, en vertu de l'ancien article R.214-115 C. env., sachant que ce dernier prévoyait une notification au propriétaire ou exploitant par le préfet). L'absence du dossier d'ouvrage ou de cette étude de dangers peut être un motif légitime de refus de la mise à disposition. Pour le moins, elle ouvre droit à une négociation sur la prise en charge financière de ces obligations, qui n'ont pas à être supportées par l'autorité compétente en matière de GEMAPI si elle n'était pas propriétaire ou gestionnaire de ces ouvrages. Toutefois, si l'autorité compétente en matière de GEMAPI a pris cette compétence par anticipation, il est peu probable qu'elle bloque la mise à disposition pour ce seul motif, ce qui retardait ses possibilités en matière de définition et d'autorisation du système d'endiguement concerné.

Question 5 : En cas de transfert, les charges et travaux engagés avant la mise à disposition des digues sont-ils transférés ? Et en cas de délégation, comment cela se passe-t-il ?

Lorsque les digues ne sont pas propriété de l'autorité compétente en matière de GEMAPI, la mise à disposition se fait à titre gratuit. L'autorité antérieurement en charge de la gestion conserve donc la charge des travaux et études antérieurement réalisés. Ce préalable posé, la question porte ici sur les conséquences du transfert ou de la délégation de la compétence GEMAPI par l'autorité qui en est titulaire.

En matière de transfert de compétence, on peut schématiquement rappeler que les biens nécessaires à l'exercice de la compétence transférée sont simplement mis à disposition du bénéficiaire du transfert ("Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence", L.1321-1 CGCT). Si la collectivité délégante était propriétaire, les conditions du transfert sont fixées par l'article L.1321-2 CGCT ("Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est également substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations découlant pour celle-ci à l'égard de tiers de l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation." Pour mémoire, il peut y avoir également dans certains cas des transferts en pleine propriété.) Si la collectivité délégante était locataire, ce sont les dispositions de l'article L.1321-5 CGCT qui s'imposent ("Lorsque la collectivité antérieurement compétente était locataire des biens mis à disposition, la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences succède à tous ses droits et obligations. Elle est substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les contrats de toute nature que cette dernière avait conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens mis à disposition ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité antérieurement compétente constate cette substitution et la notifie à ses cocontractants.").

Dans l'hypothèse de la délégation, la convention de délégation prévue à l'article L.1111-8 CGCT doit déterminer également le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle (R.1111-1 CGCT). Les modalités de prise en charge des investissements antérieurs sont donc à définir par voie conventionnelle, ce qui n'est pas une situation favorable au délégant.

Enfin, on mentionnera que l'article 59-I de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précise que les transferts des "missions" exercées par les Départements et les Régions, au plus tard le 1^{er} janvier 2020, font l'objet d'une compensation, dans le cadre d'une convention. Il en va de même lorsque l'État est déchargé par anticipation de son obligation de gestion des digues au titre de l'article 59-IV de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Exemple des difficultés financières générées par les transferts de charges GEMAPI pour la Communauté de communes du Guillestrois-Queyras

Les Communautés de communes du territoire Guillestrois-Queyras, qui représentent 16 communes et environ 9 000 habitants, ont pris par anticipation la compétence GEMAPI depuis le 1^{er} janvier 2015 en mutualisant son fonctionnement dans le cadre d'une convention d'entente intercommunautaire ; un service spécifique spécialisé a été créé (un chef de projets Rivières et une adjointe administrative) ainsi qu'un budget annexe GEMAPI propre. Depuis le 1^{er} janvier 2017, les deux EPCI ont fusionné, réglant la question de la mutualisation de ce service. Le territoire Guillestrois-Queyras est soumis à de fortes crues torrentielles de la Durance et du Guil, le principal affluent ; des risques inhérents à des laves torrentielles, risques d'embâcles et de rupture de digues affectent également le territoire.

Au moment de la prise de compétence, l'état des lieux des ouvrages de protection a révélé la présence d'un linéaire d'environ 15 km de digues communales sur le territoire, représentant à minima une vingtaine de systèmes d'endiguement différents au sens du nouveau décret digues. Afin de compléter la connaissance de ces ouvrages, 23 diagnostics de sûreté de dispositifs d'endiguement (groupement cohérent d'ouvrage assimilable à un futur système d'endiguement) ont été réalisés sur la moitié du linéaire total de digues, intégrant des diagnostics approfondis avec investigations géotechniques ; 50 % du linéaire de digue bénéficiait déjà d'un diagnostic au préalable.

Ces 23 diagnostics de sûreté contiennent respectivement une étude d'aléas du secteur, une inspection visuelle de l'ouvrage et des recommandations d'aménagement ; le coût total de ces études est de 120 000 € HT incluant la réalisation de leurs dossiers d'ouvrages.

Ces diagnostics de sûreté montrent que la majeure partie des ouvrages présente un état médiocre voire mauvais et qu'il est urgent de faire à minima des travaux de confortement sur nombre d'entre eux. Enfin, plusieurs systèmes d'endiguement fortement vulnérables avec des enjeux de priorité maximale (traversée de village) ont un niveau de protection décennal alors qu'il faudrait atteindre une protection cinquantennale pour assurer la protection des enjeux. Ces 3 projets de travaux fortement prioritaires sont inclus dans la procédure de candidature du PAPI complet du bassin versant du Guil et sont très onéreux, ils sont respectivement estimés à environ 2,5 - 3 millions d'euros sur chaque site. La taxe GEMAPI a été levée sur le territoire en 2016 suivant 10-15 €/habitant. Le montant total du produit de la taxe GEMAPI pour 2017 a été augmenté à 40 € par habitant, en conséquence des amortissements des travaux GEMAPI et des emprunts qui ont été transférés par les communes à la CCGQ avec la compétence. Pour des questions financières, l'ensemble du parc de digues ne pourra pas être repris, car même avec ce montant maximal du produit de la taxe, la capacité d'investissement GEMAPI annuelle de la CCGQ incluant des aides financières à hauteur de 70 % (hypothèse favorable) sera largement insuffisante au regard des travaux à conduire.

Question 6 : Que faire des digues dont le linéaire dépasse le périmètre administratif de mon territoire ?



Article L.566-12-1-I C. env. : “La digue n'est pas mise à disposition si son influence hydraulique dépasse le périmètre de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent et s'il existe un gestionnaire.”

Selon la loi MAPTAM de 2014, si une digue est publique, elle doit normalement être mise à disposition de l'EPCI jusqu'au 1^{er} janvier 2020 au plus tard. Une exception est cependant faite pour les digues publiques dont le linéaire peut se trouver “à cheval” sur plusieurs EPCI. C'est bien souvent le cas le long des cours d'eau ou de la mer. À partir du 01/01/2020 et du 28/01/2024 pour l'État, le gestionnaire public disparaît au profit de l'EPCI compétent en matière de prévention des inondations.

La digue “qui dépasse” le périmètre de l'autorité compétente est néanmoins nécessaire à la cohérence hydraulique d'un système d'endiguement. Il faut alors s'organiser avec les EPCI voisins pour trouver une gestion commune (passer une convention, adhérer à un syndicat dont le périmètre comprend l'ensemble de la digue à cheval sur les périmètres des EPCI-FP,...). La gestion commune d'une “digue qui dépasse” est en effet souhaitable pour permettre une protection hydrographique cohérente et équivalente sur l'ensemble de la zone protégée.

Si recourir à une structuration en **syndicat mixte** sur l'ensemble des territoires concernés est une possibilité, d'autres schémas peuvent exister, parfois plus adaptés aux contextes territoriaux et politiques. Le mécanisme de **l'entente intercommunale** peut ainsi permettre de convenir d'une gestion partagée de tout objet d'intérêt communautaire, dans un cadre plus souple que celui d'une création de syndicat mixte. En revanche, cela suppose qu'au moins une des autorités compétentes en matière de prévention des inondations ait les moyens d'assurer la maîtrise d'ouvrage voire la maîtrise d'œuvre (selon ce que précise la convention) de l'ensemble du système d'endiguement pour assurer une cohérence d'actions et de moyens.

Gestion de la digue d'Ayet, qui dépasse du périmètre de Val de Garonne Agglomération

Le territoire de Val de Garonne Agglomération (VGA), autour de la ville de Marmande, est soumis à des inondations de la Garonne qui déborde dans les plaines voisines. Avec un linéaire de presque 110 km d'ouvrages de protection, VGA a voulu reprendre la gestion des digues en régie, en anticipant la prise de compétence anticipée le 3 septembre 2015 et en absorbant 5 des 6 syndicats qui exerçaient le volet PI de la compétence GEMAPI. En réalisant son état des lieux, VGA a repéré qu'une digue dépassait de son périmètre, la digue d'Ayet. Cette digue était gérée par le Syndicat mixte de protection des inondations du Tonneinquois, qui regroupait plusieurs EPCI-FP dont VGA ; c'est le seul syndicat qui n'ait pas été absorbé par l'agglomération car il dépasse son périmètre : on est dans le cas où la digue qui dépasse le périmètre de l'autorité compétente a un gestionnaire identifié. VGA a donc décidé d'adhérer au syndicat mixte pour garantir une gestion cohérente de la digue d'Ayet.

À l'avenir, trois solutions se profilent : soit le syndicat est maintenu et rassemble parmi ses membres les deux EPCI-FP que la digue d'Ayet traverse ; soit un conventionnement est conclu entre VGA et l'autre EPCI-FP pour que l'un des deux EPCI-FP gère la totalité de la digue pour le compte de l'autre ; ou un "découpage" de la digue en 2 système d'endiguement distincts, gérés chacun par l'EPCI-FP concerné.

En vertu de l'article L.566-12-1-I du Code de l'environnement, "la digue n'est pas mise à disposition si son influence hydraulique dépasse le périmètre de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent et s'il existe un gestionnaire". Il s'agit par définition d'une digue appartenant à une personne publique qui ne sera plus compétente en matière de protection des inondations au plus tard le 1^{er} janvier 2020. À cette date, la personne publique propriétaire n'aura plus vocation à gérer la digue. La condition de l'existence d'un gestionnaire, prévue à l'article L.566-12-1-I du Code de l'environnement, ne pourra donc plus être juridiquement remplie. Il n'y aura donc plus de raison de ne pas procéder à la mise à disposition de la digue aux communes ou EPCI-FP territorialement compétents, chacun en ce qui les concerne le cas échéant. En effet, une digue peut être située sur le territoire d'un EPCI et avoir une influence hydraulique qui dépasse son territoire. Mais il peut exister aussi l'hypothèse de la digue située sur le territoire de plusieurs EPCI-FP. Dans ce cas, les communes ou EPCI-FP seront donc amenés à gérer des tronçons de l'ouvrage. Cette fragmentation des compétences risque de s'avérer un obstacle majeur à l'exercice de la compétence GEMAPI puisque cette dernière suppose la définition d'un système d'endiguement et l'autorisation de ce dernier. Il sera alors nécessaire de redonner à cet ouvrage un gestionnaire, par voie de transfert ou de délégation. Si l'autorité gestionnaire pendant la période transitoire a obtenu l'autorisation du système d'endiguement, la question peut se poser de la cotitularité de cette autorisation en cas de fragmentation de l'ouvrage entre plusieurs EPCI-FP.

Exemples de coûts de gestion des systèmes d'endiguement

Gestionnaire	Montant	Coût au km	Commentaires
Études de diagnostic			
CdC Guillestrois-Queyras	120 000 €	12 000 €	Coût de 23 diagnostics sur 10 km environ.
Études de dangers			
CdC du Golfe de Saint-Tropez	34 000 €	21 250 €	Pour un linéaire de 1,6 km, VTA comprise. Ce montant a été entièrement prélevé sur le budget général de la collectivité.
Grand Troyes	60 000 €	4 000 €	Pour un linéaire de 15 km. Le gestionnaire disposait déjà du diagnostic initial et de données topographiques et hydrauliques issues des études menées dans le cadre du PAPI.
Syndicat mixte du Marais poitevin, bassin de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes	70 000 €	1 750 €	Pour un linéaire de 40 km de digues, en tenant compte des 200 000 € d'études ayant déjà été réalisées (topographie, géotechnique, restauration des accès après défrichage des digues boisées, modélisations des crues fluviales et submersion marines...).
Syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents (SM3A)	17 000 €	17 000 €	EDD réalisée à partir de données et modélisations déjà existantes.
	53 000 €	41 000 €	Linéaire faible (800-900 m), mais aucune donnée disponible : pas de VTA, aucune donnée topographique, géotechnique, ni modélisations.
Concernant le coût des études de dangers, l'État estime à environ 50 000 € l'actualisation d'une étude de dangers et entre 50 000 et 100 000 € la réalisation d'un EDD par système d'endiguement ³⁸ .			
Entretien courant			
DREAL Centre	4,48 M€ HT	8 500 € HT	Dépenses annuelles de gestion pour un linéaire de 530 km de digues. Environ 50 % correspondent à la rémunération d'une quarantaine d'ETP pouvant avoir d'autres missions que la gestion d'ouvrages. Une part importante est consacrée à la gestion des centres d'exploitation et environ 800 000 € correspondent aux dépenses annuelles d'entretien.
SYMADREM	3 M€ TTC	15 000 € HT	Coûts de fonctionnement liés à la gestion d'un linéaire de 200 km de digues. Pour les ouvrages maçonnés, l'entretien s'élève à 125 000 € HT par an pour 4,7 km, soit 31 915 €/km ³⁹ .
CdC Guillestrois-Queyras	40 000 €	9 000 €	Campagne annuelle d'entretien courant de végétation de torrent.
Saint-Malo Agglomération	100 000 € TTC	60 000 € TTC	En attendant de récupérer le linéaire total de 2,7 km (dont une partie reste encore à la charge de l'État), l'entretien ne se fait que sur 1,7 km environ. Il comprend surtout la réfection des joints, la réfection des pieds de digue pour éviter les affouillements, l'ajout de pierres éventuels ou de palplanches en pieds de digue. À noter que les 100 000 € sont un montant maximum inscrit au budget. Certaines années, "météorologiquement" assez calmes, permettent d'engager beaucoup moins d'entretien et de réparations.
CdC de Pornic	21 000 €	3 500 €	Entretien des digues, perrés et épis.
	20 000 €	-	Entretien des clapets et vannages.
	58 000 €	-	Frais de personnel et d'astreinte.
Surveillance			
Saint-Malo Agglomération	27 000 € TTC	10 000 € TTC	Ce coût ne comprend que la prestation effectuée par un bureau d'études pour surveiller la digue d'octobre à avril, le restant de l'année, ce sont les agents de l'EPCI qui surveillent les ouvrages.

38 - Estimations provenant du MEEM (Éléments d'étude d'impact financier du décret digues, septembre 2014).

39 - Cerema, Coût des protections contre les inondations fluviales, juillet 2014.

Maître d'ouvrage des travaux	Montant annuel	Coût au km	Commentaires
Gros travaux			
CdC Guillestrois-Queyras	120 000 €	3 000 €/ml	Travaux de confortement de digue (reprises fondations et maçonnerie).
CdC de Pornic	3,5 M€	1 M€ (les travaux n'étant réalisés que sur à peine plus de 3 km)	Dans le cadre du PAPI de la baie de Bourgneuf, les actions 7.1 et 7.2 comprennent la rehausse de protections dans le centre-bourg des Moutiers, le confortement du perré et une "homogénéisation" des niveaux de protection à la cote de 4,2 m au port du Collet.
SYMADREM	Dans ces exemples, les coûts dépendent de la hauteur des ouvrages.	10 M€	Confortement des quais.
		2,5 M€	Digue renforcée (hauteur 5 m).
		5 M€	Digue résistante à la surverse (hauteur 5 m).
Bordeaux Métropole	19,6 M€	1,96 M€	Ce coût comprend des travaux de confortements généraux (palplanches et génie civil), des travaux d'aménagements paysagers - VRD (voie verte - piste cyclable) et des travaux de confortement par techniques mixtes sur un linéaire de 10 km.
DREAL Centre	5 M€	-	Chiffrage sur la période 2012-2015 pour un parc de 530 km de digues. Les travaux ont été effectués sur des tronçons prioritaires en fonction des années.

Les possibilités de financement par le Fonds Barnier dans le cadre des PAPI

Pour les collectivités qui assurent la maîtrise d'ouvrage de travaux au titre des axes 6 et 7

Nature de l'action	Taux	Source de financement	Maîtrise d'ouvrage	Condition d'éligibilité	Nouveautés cahier des charges PAPI 3
Axe 6 : ralentissement des écoulements					
Études préalables à des travaux de ralentissement des écoulements (toutes études nécessaires à la préparation du PAPI complet : étude pré-opérationnelle, analyse coût-bénéfice, analyse multicritères (AMC), note d'analyse environnementale...)	50 %	FPRNM (Fonds Barnier)	Collectivité territoriales	PPRN prescrit ou approuvé	Maintenu
Restauration des champs d'inondation ou travaux de prévention dont le ralentissement des écoulements (dont études opérationnelles, acquisitions foncières indispensables pour la réalisation de l'opération, ainsi que les dépenses de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre)	50 %	FPRNM (Fonds Barnier)	Collectivité territoriales	PPRN approuvé	Maintenu
	40 %			PPRN prescrit	
Axe 7 : gestion des ouvrages de protection hydrauliques					
Études préalables à des travaux de protection (toutes les études nécessaires à la préparation du PAPI complet et/ou de l'opération d'endiguement : étude pré-opérationnelle, étude de dangers, étude d'avant-projet, analyse coût-bénéfice, AMC, note d'analyse environnementale...)	50 %	FPRNM (Fonds Barnier)	Collectivité territoriales	PPRN prescrit ou approuvé	Nouveau
Protections localisées ou ouvrages de protection ou travaux hydrauliques (dont les études opérationnelles, les acquisitions foncières indispensables pour la réalisation de l'opération, ainsi que les dépenses de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre)	40 %	FPRNM (Fonds Barnier)	Collectivité territoriales	PPRN approuvé	Maintenu
	25 %			PPRN prescrit	
Études et travaux de mise en conformité des digues domaniales	100 %	FPRNM (Fonds Barnier)	État	Travaux de confortement. Dignes appartenant à l'État. Jusqu'au 31/12/2019.	Nouveau

Aménagement hydraulique : Les aménagements hydrauliques soumis au décret du 12 mai 2015, sont des ouvrages conçus en vue de la prévention des inondations “qui permettent, soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, soit le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer [...]” (Article R562-18 C. env.). Ils sont distincts des grands barrages de retenue d'eau.

Autorité compétente : Il s'agit de la personne morale qui exerce la compétence GEMAPI. L'autorité compétente désignée par la loi est l'EPCI-FP, par transfert de la compétence par ses communes membres. Cependant, l'EPCI-FP peut décider de déléguer ou transférer tout ou partie de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte. Ce dernier peut être qualifié d'autorité compétente si c'est lui qui met en œuvre tout ou partie de la compétence. Il peut donc y avoir plusieurs autorités compétentes en fonction de la répartition des missions qui a été décidée entre l'EPCI-FP et le/les syndicat(s).

Délégation de compétence : “Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État.” (Article L.1111-8 du CGCT.)

Digue : “Les digues sont des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions” (article L.566-1-I du C. env.).

Domaine public (fluvial/maritime) : Ensemble des biens qui sont la propriété exclusive d'une personne publique (État, collectivités territoriales ou leurs groupements) et affectés à l'utilité publique. Ces biens sont soumis à un régime particulier. Cela peut être le cas de la voirie par exemple. Par contre, si on sait déjà que le bien est susceptible d'appartenir à une personne publique (une collectivité par exemple), mais que cette appartenance est contestée, c'est le juge “gardien du domaine public” (le juge administratif) qui est compétent.

Droit de propriété : Le droit de propriété s'applique aux biens de toute nature, meubles (que l'on peut déplacer d'un endroit à un autre sans le modifier ou le détruire) et immeubles (que l'on ne peut pas déplacer, bâtiments). La personne propriétaire d'une chose est une personne physique ou morale titulaire d'un droit particulier sur une chose. Elle peut en user directement ou en permettre l'usage par un tiers, en retirer les fruits, la modifier voire la détruire.

Il existe cependant des limites au droit de propriété. Elles sont énoncées dans les lois ou les règlements : “La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements” (article 544 du Code civil). Une de ces limites est liée à l'existence d'un intérêt général, permettant la privation de la propriété dans le cadre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) : Syndicat mixte constitué “à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.” (L.213-12 C. env.).

Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : Cette dénomination regroupe les Communautés de communes, Communautés d'agglomération, Communautés urbaines et Métropoles (article. L5210-1-1 du CGCT).

Établissement public territorial de bassin (EPTB) : Syndicat mixte créé “en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.” (L.213-12 C. env.).

Gestionnaire ou exploitant de la digue : Théoriquement, on parle d'exploitant par opposition au propriétaire d'un ouvrage. En effet, le propriétaire d'un ouvrage peut demander à une deuxième personne d'user et d'entretenir l'ouvrage, d'en extraire éventuellement des richesses sous forme de bénéfices, ce sera l'exploitant.

Par ailleurs, concernant les ouvrages de protection face aux inondations, on utilise généralement le terme d'exploitant pour désigner la personne qui entretient un barrage hydraulique et le terme de gestionnaire pour la personne qui entretient un système d'endiguement (pour lesquels il n'y a généralement pas de notion de production).

Mise à disposition : La mise à disposition a pour effet de transférer les droits patrimoniaux du propriétaire, sans transférer le droit de propriété. La personne bénéficiaire de la mise à disposition d'un ouvrage assure l'ensemble des droits et obligations du propriétaire de l'ouvrage à l'exception toutefois du droit d'aliénation (vendre, céder, léguer ou donner) dont bénéficie le seul propriétaire.

Neutralisation d'une digue : “[...] Un décret en Conseil d'État fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés. Il précise également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants doivent être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés. [...]” (Article L562-8-1 C. env.).

Cela signifie que des travaux sont réalisés pour “effacer” leur fonction de protection. L'État parle généralement d'arasement ou de mise en transparence des ouvrages.

Niveau de danger : Niveau à partir duquel la défaillance de l'ouvrage est quasi certaine. Ce niveau n'est pas à inscrire dans la demande d'autorisation du système d'endiguement. Il peut être identifié au sein de l'étude de dangers et permet au gestionnaire d'informer préventivement les autorités en charge de la gestion de crise en cas de menace de rupture de l'ouvrage.

Niveau de protection : Il s'agit de “la hauteur maximale que peut atteindre l'eau lors d'une crue ou d'une submersion marine dans la zone exposée au risque d'inondation, sans que cette zone soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer” (article R.214-119-1 C.env.). Pour les inondations par débordement de cours d'eau, le niveau de protection est défini soit à partir d'un débit du cours d'eau en crue, ou d'une cote de niveau.

Pour les inondations par submersion marine, le niveau de protection est défini à partir d'un niveau marin : le niveau d'eau de la mer et l'amplitude des vagues. Les petits franchissements par-dessus la crête des digues ne sont pas considérés comme un dépassement du niveau de protection, à condition qu'ils soient sans dangers (ressuyage rapide empêchant la survenue d'un phénomène de cuvette). Le niveau de protection doit figurer dans la demande d'autorisation du système d'endiguement. Au sens du décret du 12 mai 2015, le niveau de protection du système d'endiguement est décidé et garanti par le gestionnaire à l'issue de l'étude de dangers.

Niveau de sûreté : Niveau à partir duquel la probabilité de rupture de l'ouvrage n'est plus considérée comme négligeable. Lorsque le niveau de sûreté est supérieur au niveau de protection, de l'eau peut entrer dans la zone protégée, sans dommage sur la digue. Il n'est pas à inscrire dans la demande d'autorisation du système d'endiguement.

Occurrence d'un événement : C'est la fréquence à laquelle une crue, une submersion marine ou un événement à l'origine d'un phénomène d'inondation est susceptible de se produire. On l'associe souvent à la notion de “période de retour” (événement décennal, centennal, millénal,...). Plus cette fréquence est faible, plus l'événement est rare et les débits peuvent être importants.

La période de retour est l'inverse de la probabilité d'occurrence du phénomène. Un phénomène ayant une période de retour de cent ans (phénomène “centennal”) a en réalité une chance sur cent de se produire chaque année. Mais elle peut aussi se répéter plusieurs fois, sur une plus courte période.

Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) : Créés en 2003, ils visent à réduire les conséquences des inondations sur les territoires à travers une approche globale du risque, portée par un partenariat contractuel entre les services de l'État et les collectivités locales. Ils peuvent être labellisés PAPI d'intention ou PAPI complet par une instance de bassin (montant inférieur à 3 millions d'euros), ou la Commission mixte Inondation. Ce label ouvre le droit à des financements de l'État issus principalement du Fonds Barnier.

Stratégie locale de gestion du risque d'inondation (SLGRI) : Les stratégies locales de gestion des risques d'inondation constituent la déclinaison des objectifs du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) défini à l'échelle du bassin hydrographique et de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI). Elles sont élaborées sur les territoires à risque d'inondation important (TRI) et peuvent être “portées” par différents types de structures. La stratégie locale peut être déclinée de façon opérationnelle, via un ou des programmes d'actions de type PAPI par exemple.

Syndicat mixte : Regroupement de collectivités sous la forme d'un établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre. Il peut être “fermé” lorsqu'il est constitué exclusivement de communes et d'EPCI-FP (L.5711-1 CGCT), ou “ouvert” lorsqu'il est constitué “par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, [...]” (L.5721-2 CGCT). L'État ne peut jamais être membre d'un syndicat mixte.

Système d'endiguement : Depuis le décret du 12 mai 2015, la notion de système d'endiguement désigne un ensemble d'ouvrages qui permet d'assurer la protection d'une zone. “La protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine au moyen de digues est réalisée par un système d'endiguement. Le système d'endiguement est défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent, eu égard au niveau de protection, au sens de l'article R.214-119-1, qu'elle ou il détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Ce système comprend une ou plusieurs digues ainsi que tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment :

- des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention;
- des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage.

Ne sont toutefois pas inclus dans le système d'endiguement les éléments naturels situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système et qui en forment l'appui." (Article R.562-13 C. env.).

Terrains de l'emprise / d'assise / d'assiette du système d'endiguement : L'emprise est la partie du sol occupée par les fondations d'une construction, faisant en sorte que la construction n'est pas simplement "posée" sur le sol. Cette notion d'emprise est importante car elle détermine assez largement le droit de propriété sur l'ouvrage. En effet, le propriétaire du terrain d'assiette est normalement propriétaire de l'ouvrage construit sur ce terrain, par le jeu de l'accession et sous réserve d'un aménagement prévu au sein d'une convention.

Le Code civil énonce à l'article 552 : "La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos sauf les exceptions établies au titre des servitudes ou services fonciers. Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines et des lois et règlements de police."

Ainsi, en principe, le propriétaire d'un terrain sera propriétaire de tout ouvrage construit sur son fonds. Par conséquent, le propriétaire du terrain sur lequel est implanté une digue est propriétaire du tronçon de la digue qui empiète sur sa propriété.

Transfert d'une compétence : "Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public.

Par dérogation à l'alinéa précédent, en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire." (Article L.5211-61 du Code général des collectivités territoriales).

Transparence hydraulique : Issu de la loi sur l'eau de 1992, complétée par un arsenal réglementaire d'où est notamment issue une nomenclature permettant de soumettre à diverses procédures (déclaration ou autorisation) les installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'écoulement de l'eau, le principe de la transparence hydraulique consiste à éviter tout obstacle à l'écoulement de l'eau : "[...] La transparence hydraulique est demandée afin de ne pas réduire les capacités naturelles d'expansion des crues dans le lit majeur, de ne pas aggraver les conséquences des inondations et de ne pas constituer de danger pour la sécurité publique en cas de crue.

Les installations, ouvrages ou remblais doivent être conçus ou implantés de façon à réduire au maximum la perte de capacité de stockage des eaux de crue, l'augmentation du débit à l'aval de leur implantation, la surélévation de la ligne d'eau ou l'augmentation de l'emprise des zones inondables à l'amont de leur implantation.

Afin qu'ils ne constituent pas de danger pour la sécurité publique, ils ne doivent en aucun cas engendrer une surélévation de la ligne d'eau en amont de leur implantation susceptible d'entraîner leur rupture. Ils ne devront ni faire office de barrage ni de digue, sauf à être conçus, entretenus et surveillés comme tels. [...]" (Article 4 de l'arrêté du 27 juillet 2006.)

Zone protégée : Elle est définie dans la demande d'autorisation du système d'endiguement. Elle comprend l'ensemble des personnes et des biens qui bénéficient de la protection du système d'endiguement : "la population maximale exprimée en nombre d'habitants qui résident et travaillent dans la zone protégée, en incluant notamment les populations saisonnières" (article R.214-113 C. env.). Le décompte de la population protégée prend donc en compte les résidents permanents, la fréquentation quotidienne (les travailleurs, la clientèle) et les populations saisonnières. C'est le nombre de personnes protégées qui définit la classe de la digue depuis la réglementation issue des décrets de 2007 et 2015.

Liste des sigles et des abréviations

ASA, ASCO, ASL	Association syndicale autorisée, constituée d'office, libre
CE	Code de l'environnement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
DIG	Déclaration d'intérêt général
DUP	Déclaration d'utilité publique
DPM	Domaine public maritime
EDD	Étude de dangers
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FEDER	Fonds européen de développement économique régional
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FPRNM	Fonds pour la prévention des risques naturels majeurs
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PSR	Plan submersions rapides
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SIOUH	Système d'information sur les ouvrages hydrauliques
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SLGRI	Stratégie locale de gestion du risque d'inondation
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
SOCLE	Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
TRI	Territoire à risque important d'inondation

Remerciements

Nous remercions pour leur contribution précieuse à la réalisation de ce guide :

- pour le Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, **Jean-Marc Kahan**,
- pour l'Association des communautés de France, **Apolline Prêtre**,
- pour l'Association France Dignes, **Perrine Broust, Jordan Perrin et les membres de France Dignes**,
- pour Irstea, **Rémy Tourment**,
- pour la DREAL Centre, **Sébastien Patouillard**,
- pour la Communauté de communes du golfe de Saint-Tropez, **Benjamin Van Lunsen, Vincent Germano**,
- pour la Communauté de communes Guillestrois-Queyras, **Sylvain Masse**,
- pour la Communauté de communes de Montesquieu, **Hélène Schwartz, Emmanuel Morena, Élisabeth Lemoine**,
- pour la Communauté de communes Le Grésivaudan, **Nicolas Milesi, Sébastien Debost**,
- pour la Communauté de communes de Pornic, **Florian Enselme**,
- pour la Communauté de communes des Portes de Drôme Ardèche, **Pascale Kindiger**,
- pour la Communauté d'agglomération d'Agen, **Jean-Yves Caron, Stéphane Marliac**,
- pour la Communauté d'agglomération du Grand Troyes, **Alex Michaut et Benjamin Morassi**,
- pour la Communauté d'agglomération de Nevers, **Éric Bastaroli**,
- pour la Communauté d'agglomération Val de Garonne, **Sylvain Thierry, Florent Craipeau**
- pour la Communauté d'agglomération Valence Romans Sud Rhône Alpes, **Christelle Robin, Antoine Ducloux, Julien Dumoutier, Aline Stracchi**,
- pour la Communauté d'agglomération de Saint-Malo, **David Poncet**,
- pour la Communauté urbaine de Dunkerque, **Grégory Galvez**,
- pour Angers Loire Métropole, **Jean Rousselot**,
- pour Bordeaux Métropole, **Adélaïde Martin-Herrou, Cécile Calas**,
- pour Toulouse Métropole, **Hélène Barrière**,
- pour l'Entente Oise-Aisne (EPTB Oise-Aisne), **Jean-Michel Cornet**,
- pour le Syndicat interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM), **Thibaut Mallet**,
- pour le Syndicat mixte du Marais poitevin, bassin de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes, **Fabrice Enon**,
- pour le Syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents (SM3A), **Emmanuel Renou**,
- pour le Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières (EPTB Aude), **Marie-Joëlle Garrigue**,
- pour le Syndicat mixte du bassin des Sorgues, **Laurent Rhodet**,
- pour le Pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Lourdes et des vallées des Gaves, **Céline Fustier, Olivier Frysou**,
- pour le Département des Alpes Maritimes, **Katia Souriguère**,
- pour le Département de la Charente Maritime, **Sébastien Pueyo**,
- pour le Département du Vaucluse, **Gilles Brière**.

Les développements juridiques ont été lus et amendés par Jean-Marc Février, agrégé des facultés de droit, professeur de droit public à l'Université de Perpignan, avocat spécialiste en droit public et en droit de l'environnement.

Avec le soutien



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

Document édité par le CEPRI
Février 2017 / ISSN en cours
Création maquette et illustrations :
www.neologis.fr (17-01-27)
Cette brochure est téléchargeable sur :
www.cepri.fr (publications)
Reproduction interdite sans autorisation