

Introduction à la prise de compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »



Actualisation 2018

Introduction à la prise de compétence

« Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »

Actualisation 2018

Collection | **Références**

Comment citer cet ouvrage :

Cerema. Introduction à la prise de compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ».
Cerema, 2018. Collection : Références. ISBN : 978-2-37180-284-1 (web)

Édition Cerema

Cerema Eau, mer et fleuves – 134, rue de Beauvais – CS 60039 – 60280 Margny-lès-Compiègne Tél : +33(0)3 44 92 60 00

Siège social : Cité des Mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél : +33 (0)4 72 14 30 30

Avant-propos

La compétence de « Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) est une nouvelle compétence affectée aux intercommunalités, depuis le 1^{er} janvier 2018.

Elle vise à :

- développer la gestion équilibrée, durable et intégrée de l'eau, des milieux aquatiques et des risques liés à l'eau, en mettant l'eau au centre du développement durable des territoires ;
- clarifier le rôle des acteurs mais aussi à rationaliser leur nombre dans le domaine de l'eau et des inondations ;
- créer plus de liens entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire, et ainsi de développer les solidarités amont-aval et rural-urbain.

Il s'agit maintenant pour les territoires de co-construire et de mettre en œuvre leur gestion des milieux aquatiques et leur prévention des inondations.

La création de cette compétence génère des interrogations et des discussions. Cet ouvrage a vocation à dresser une vision d'ensemble de la compétence GEMAPI et à apporter des éléments de réponse aux interrogations des différents acteurs.

Cet ouvrage est une œuvre collective éditée sous la direction du Cerema, dont la coordination et la rédaction principale ont été assurées par Sophie Bougard.

Les contributeurs :

- Anaïs Bailly ;
- Bérangère Basin ;
- Fanny Bontemps ;
- Claire-Cécile Garnier ;
- Catherine Gibaud ;
- Gilles Rat

et Johanna Sanchez du ministère de la Transition écologique et solidaire ;

- Sébastien Romani du ministère de l'Intérieur.

Les relecteurs :

- Ariane Favier, Mathieu Morel et Emmanuel Vuillerme du ministère de la Transition écologique et solidaire ;
- Gérôme Charrier (DREAL Auvergne-Rhône-Alpes), Sébastien Gatelier et Etienne Simon (DREAL Pays de la Loire), Véronique Nicolas (DRIEE), Stéphanie Flipo (DREAL Occitanie), Didier Colin (DREAL Grand Est) ;
- l'agence de l'eau Adour-Garonne ;
- l'association des maires de France, la fédération nationale des collectivités concédantes ou en régie, l'association française des établissements publics territoriaux de bassin, l'assemblée des communautés de France ;
- Anne Brune, Coralie Chabas, Julian David, Marie Degrave, Yann Deniaud, Céline Hebrard, Marc Igigabel, Sylvain Moreira et Amélie Roche du Cerema.

L'attention des lecteurs est appelée sur le fait que le présent document reflète la législation et la réglementation en vigueur à la date de la présente publication (juin 2018). Il s'agit de la deuxième version de ce document.

SOMMAIRE

PRÉAMBULE.....	5
1 NOTIONS ÉLÉMENTAIRES.....	5
1.1 Les milieux aquatiques.....	5
1.2 Des milieux qui évoluent.....	7
1.3 Quels liens entre ces milieux et les activités humaines ?.....	9
2 QU'EST-CE QUE LA COMPÉTENCE GEMAPI ?.....	10
2.1 Pourquoi a-t-elle été créée ?.....	10
2.2 Quelles missions comprend-elle ?.....	11
2.3 Quelles responsabilités implique la compétence GEMAPI ?.....	14
2.4 Quand s'applique la prise de compétence GEMAPI et quelles sont les dispositions transitoires ?	16
2.5 Les missions de la compétence GEMAPI peuvent-elles être exercées par plusieurs structures ?	17
3 COMMENT LA COMPÉTENCE GEMAPI S'ARTICULE-T-ELLE AVEC LES POLITIQUES DE GESTION DE L'EAU ET DE GESTION DU RISQUE INONDATION ?.....	19
3.1 La politique de gestion de l'eau en France.....	19
3.2 La politique de gestion du risque inondation en France.....	20
3.3 La politique de gestion du trait de côte.....	22
3.4 Quelle est la place de la compétence GEMAPI dans ces politiques ?.....	23
3.5 Les contours de la compétence GEMAPI.....	25
4 QUELS ACTEURS AUTOUR DE LA COMPÉTENCE GEMAPI ?.....	26
4.1 Les collectivités territoriales et leurs groupements.....	26
4.2 Les propriétaires riverains et les associations syndicales de propriétaires.....	29
4.3 Les conseils départementaux et régionaux.....	30
4.4 Les services de l'État.....	31
4.5 Les missions d'appui technique de bassin.....	32
4.6 Les agences et les offices de l'eau.....	32
4.7 L'agence française pour la biodiversité.....	33
5 COMMENT METTRE EN ŒUVRE LA COMPÉTENCE GEMAPI ?.....	33
5.1 Que doit faire une structure au titre de la compétence GEMAPI ?.....	33
5.2 Comment définir une « stratégie de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » ?.....	34
5.3 Quels outils sont à disposition des territoires pour la mettre en œuvre ?.....	35
5.4 Comment financer l'exercice de cette compétence ?.....	42
5.5 Quel accompagnement de la compétence GEMAPI ?.....	45
6 POUR ALLER PLUS LOIN.....	47
6.1 Documentation générale.....	47
6.2 Retours d'expérience et illustrations.....	47

6.3 Textes législatifs et réglementaires.....	48
7 ANNEXES.....	49
7.1 Réglementation et gestion des systèmes d'endiguement.....	49
7.2 Les missions des services de l'État en lien avec la compétence GEMAPI.....	51
7.3 L'organisation synthétisée de la prise de compétence GEMAPI pour les collectivités territoriales et leurs groupements et dispositions transitoires.....	52
8 SIGLES ET ACRONYMES.....	53

Préambule

Cet ouvrage s'adresse principalement aux techniciens des structures qui exercent directement la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » dite compétence GEMAPI, ou qui peuvent être amenées à la transférer ou la déléguer. Il s'adresse également aux élus locaux qui souhaitent approfondir les éléments présentés dans la plaquette « Tout savoir sur la GEMAPI » du ministère de la Transition écologique et solidaire.

Ce guide présente de manière simple les contours de cette nouvelle compétence, afin de faciliter son appropriation par les acteurs et son explication auprès des citoyens. Il oriente les lecteurs vers d'autres supports permettant d'approfondir les thématiques abordées.

Il est organisé en 5 parties principales :

- la première partie aborde les caractéristiques des milieux et les enjeux concernés par la compétence ;
- la deuxième présente le contexte réglementaire et quelques caractéristiques de la compétence ;
- la troisième expose les politiques publiques qui concernent les milieux aquatiques et la prévention des inondations, et les liens avec la compétence GEMAPI ;
- la quatrième présente les principaux acteurs liés à la compétence ;
- la cinquième détaille des outils d'aménagement du territoire, financiers, opérationnels et réglementaires pouvant participer à la mise en œuvre de la compétence.

1 Notions élémentaires

Avant d'évoquer la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, il est utile de présenter les milieux et les enjeux concernés.

1.1 Les milieux aquatiques

Les milieux naturels sont communément répartis en trois grands ensembles : les milieux marins, les milieux terrestres et les milieux aquatiques. Les milieux humides sont des milieux intermédiaires entre terre, eau et mer. Ils sont répertoriés dans les milieux aquatiques compte tenu de l'importance du rôle joué par l'eau dans leurs caractéristiques.

Les milieux aquatiques sont des espaces intimement liés à l'eau, principalement douce (exemples : cours d'eau, lacs, etc.) mais qui peut être salée ou saumâtre lorsqu'ils se situent à proximité du littoral (exemples : estuaires, marais littoraux, mangroves, etc.). Cette eau peut être courante, stagnante ou souterraine, sa présence peut être permanente ou temporaire au cours des saisons ou des années. Les milieux littoraux sont des milieux aquatiques particuliers, situés à l'interface entre la mer et la terre. Le littoral peut prendre diverses formes : côtes rocheuses, falaises, plages, dunes. Il s'y développe des milieux naturels variés comme des mangroves ou des herbiers souvent en relation étroite avec le milieu marin. Les embouchures des cours d'eau, estuaires ou deltas, sont des espaces particulièrement complexes dans leur fonctionnement et riches en matière de biodiversité, à l'interface entre eau douce et eau salée.

Les milieux aquatiques regroupent donc des **mosaïques de milieux forgés par les dynamiques des écoulements d'eau**. Ils hébergent une biodiversité importante et remplissent de nombreuses fonctionnalités (cf. partie 1.2).

L'échelle de gestion de ces milieux peut être double :

- celle du **bassin versant** est utilisée pour les cours d'eau : un bassin versant correspond à l'ensemble d'un territoire drainé par un cours d'eau et ses affluents. Son contour est délimité par des frontières naturelles, les crêtes des sommets encore appelées ligne de partage des eaux, qui déterminent les directions d'écoulement des eaux de pluie vers un cours d'eau ;

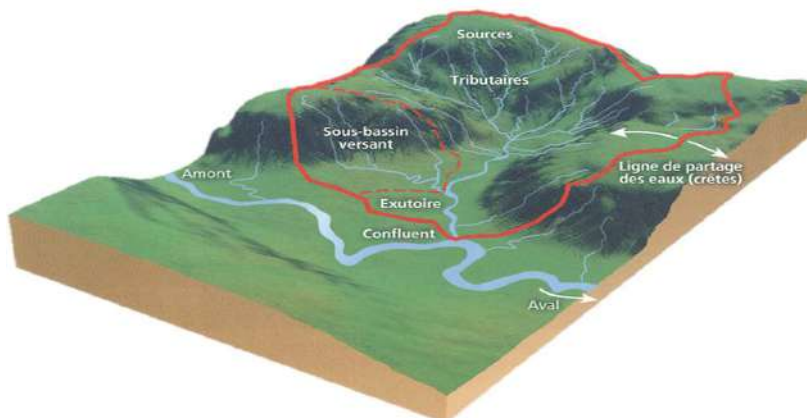


Illustration 1 : un bassin versant (© Graphies pour Agence française pour la biodiversité)

- celle de la **cellule hydrosédimentaire** est utilisée pour le littoral. Sa délimitation est plus délicate, mais elle permet d'identifier des secteurs de littoral qui sont indépendants en matière de transport de sédiments. Les limites de ces secteurs littoraux peuvent être rigides comme des caps, jetées ou digues, ou malléables : des dunes par exemple.

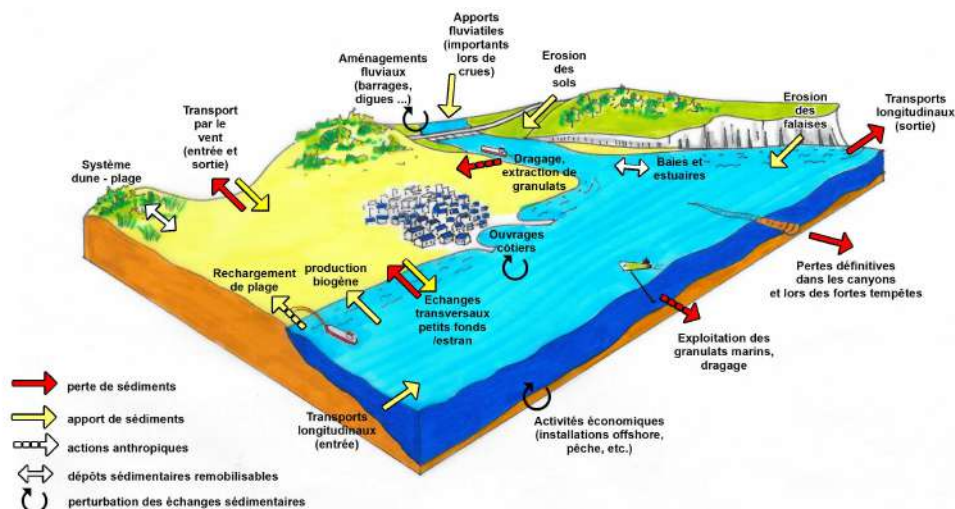


Illustration 2 : échanges sédimentaires au sein d'une cellule hydrosédimentaire (Cerema)

Ces deux échelles peuvent être considérées conjointement sur certains aspects, comme la qualité des eaux et des sédiments arrivant en mer. Leur gestion gagne donc à être intégrée et concertée.

Les milieux aquatiques sont au cœur du **grand cycle de l'eau**, c'est-à-dire des échanges d'eau entre les différents compartiments de l'écosystème, comme présenté dans le schéma ci-après.

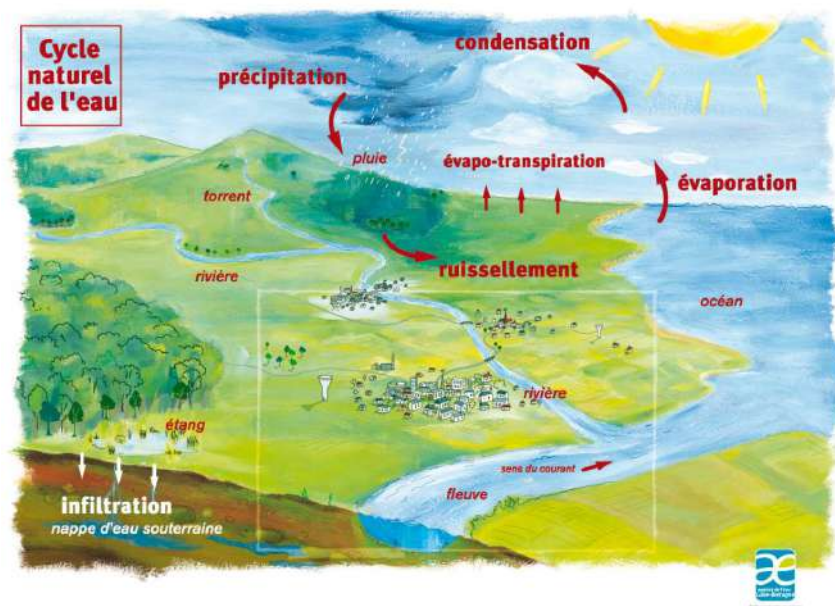


Illustration 3 : le grand cycle de l'eau (Agence de l'eau Loire Bretagne)

Quelques références consultables :

Fiche Les milieux aquatiques : http://www.lesagencesdeleau.fr/wp-content/uploads/2012/07/11-Fiche-milieux-aquatiques_web.pdf (Les agences de l'eau, MEEM, ONEMA, 2012)

<http://www.zones-humides.eaufrance.fr/>

1.2 Des milieux qui évoluent

Les milieux aquatiques ne sont figés ni dans l'espace ni dans le temps , les méandres des rivières se déplacent, les niveaux d'eau varient :

- selon les saisons : des mares peuvent être asséchées en période estivale, et des prairies inondées en période hivernale,
- ou encore en fonction des marées dans les estuaires ou les marais rétro-littoraux.

Ce sont donc des milieux vivants, et via leur fonctionnement naturel, ils peuvent rendre des services. Par exemple :

- en matière de qualité de l'eau , ils participent à la filtration et à la rétention de matières minérales ou organiques présentes dans l'eau ;
- en matière de biodiversité, ils hébergent de nombreuses espèces animales et végétales, dont certaines sont entièrement dépendantes de la présence de l'eau ;
- en matière de quantité d'eau, ils jouent un rôle de zone tampon en régulant des débits. Les zones humides permettent en effet de limiter l'intensité des inondations en ralentissant les écoulements, elles ont aussi un rôle pour recharger les nappes souterraines. Enfin, en période de sécheresse, elles vont à l'inverse ré-alimenter les cours d'eau.

Les crues sont naturelles et régulières dans la vie d'un cours d'eau. Elles contribuent au bon fonctionnement des milieux aquatiques, à leur évolution et à leur équilibre dynamique. Elles sont ainsi le moteur naturel de l'évolution morphologique et du transport de matériaux vers l'aval. Elles sont bien sûr d'ampleurs et de durées différentes selon les cours d'eau et selon les années, et sont plus ou moins prévisibles. Lors des crues, la ligne d'eau s'élève et peut dépasser les berges du lit mineur. L'inondation peut alors s'étendre dans les plaines adjacentes, qui constituent le lit majeur maximum du cours d'eau. L'inondation est un aléa naturel d'occurrence et d'intensité données pouvant affecter une zone particulière, au même titre que les avalanches ou les glissements de terrain.

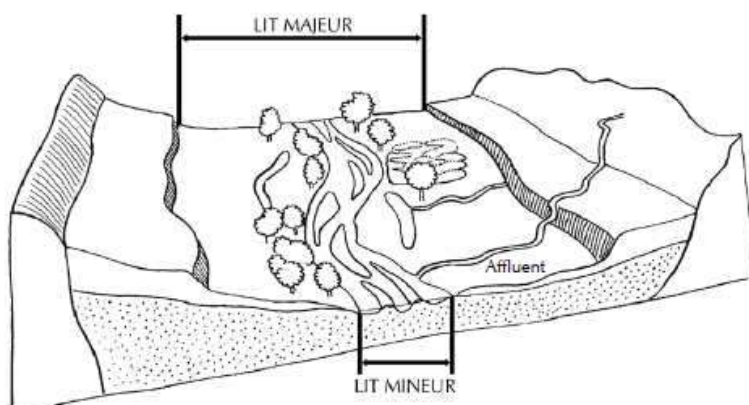


Illustration 4 : lits mineur et majeur d'un cours d'eau (Agence de l'eau Loire Bretagne)

La cinétique des crues dépend de nombreux paramètres, parmi lesquels :

- le contexte hydrogéologique global (notamment l'état des nappes phréatiques) ;
- la forme et la superficie des bassins versants ;
- l'alimentation de la crue par des précipitations ou des eaux issues de la fonte des neiges et des glaciers ;
- l'exposition du bassin versant aux épisodes de précipitations intenses ;
- la présence d'ouvrages de régulation des crues, leurs conditions de fonctionnement et leur risque de dysfonctionnement.

Les crues sont plus faciles à prévoir quand le débit d'un cours d'eau augmente lentement. Elles peuvent être amplifiées par des modifications de l'aménagement du territoire : l'imperméabilisation ou le tassement du sol réduisent par exemple l'infiltration de l'eau.

Les espaces littoraux sont également soumis à d'importantes évolutions. La morphologie des plages et des dunes est marquée alternativement par des phases d'érosion et d'accumulation particulièrement visibles à l'échelle saisonnière. Ainsi, pendant les périodes de tempêtes, ce type de côte subit généralement une érosion, puis lors de périodes dites calmes, une phase d'accumulation est généralement observée. Ces évolutions, normales et réversibles, traduisent en fait l'ajustement des plages aux conditions météo-marines telles que le vent, les vagues, la houle, les marées ou le niveau marin... Les côtes à falaises et les côtes rocheuses subissent un recul, plus ou moins rapide selon leur composition, sous l'effet combiné de la mer, des changements de température (phases de gel et de dégel) ou des précipitations avec l'infiltration de l'eau. L'évolution de ce type de côte est marquée par des éboulements localisés, concernant parfois de grandes masses de matériaux.

Les submersions marines sont des inondations temporaires de la zone côtière, générées par des conditions météorologiques et océaniques défavorables. Elles peuvent être provoquées par des débordements lorsque le niveau marin est supérieur à l'altitude de la ligne de rivage, par des

franchissements de paquets de mer associés aux déferlements des vagues à la côte, ou encore par la rupture d'ouvrages de protection ou la formation de brèches dans un cordon dunaire naturel.



Illustrations 5 et 6 : deux exemples d'inondations : l'axe de la route D934 fermé à Pontoise-les-Noyon suite au débordement de l'Oise et submersion par paquets de mer sur le sillon à Saint-Malo lors de la « marée du siècle » du 20 mars 2015 (Laurent Mignaux et Arnaud Buissou / Terra)

Quelques références consultables :

Conserver les zones humides : Pourquoi ? Comment ? (édition Quae, 2007)

Le risque inondation, diagnostic et gestion (édition Lavoisier, 2010)

La gestion du trait de côte (édition Quae, 2010)

Analyse du fonctionnement hydro-sédimentaire du littoral - Cahier technique (Cerema, 2015)

Morphologie des cours d'eau (FNE, 2012)

Éléments d'hydromorphologie fluviale (ONEMA, 2010)

1.3 Quels liens entre ces milieux et les activités humaines ?

Les milieux concernés sont donc en évolution constante. Ces évolutions peuvent être d'origine naturelle, mais aussi anthropique. L'aménagement du territoire et les activités humaines ont en effet une influence directe sur le fonctionnement et la morphologie de ces espaces.

Les enjeux humains y sont importants : forte population, activité économique (transports, activités agricole et industrielle, tourisme...).

L'urbanisation et les activités économiques humaines ont réduit la surface de zones humides en France. Cela a aussi amené à l'aménagement de certains cours d'eau qui ont perdu leur fonctionnement naturel. La qualité et le fonctionnement des milieux aquatiques s'en sont trouvés diminués, ce qui justifie le besoin d'une gestion adaptée et dans certains cas de restaurations. Il est tout à fait possible de maintenir et de restaurer des milieux aquatiques en zones urbaines et rurales.

Au fil des siècles, ce développement des activités humaines dans les vallées et sur le littoral a conduit à la construction de nombreux ouvrages ayant des fonctions de défense contre les inondations, de production d'hydro-électricité ou de transport.

Les ouvrages de défense contre les inondations et les submersions marines peuvent être des digues, des vannes, des pompes ou encore des barrages, sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée. Le linéaire de digues actuellement classées en France est estimé à 9 000 km (source : MTES).

L'ensemble des digues et des ouvrages associés qui protègent une zone inondable est désigné sous le terme de **système d'endiguement** (cf. illustration 7). La zone est dite « protégée » contre un niveau d'aléa, défini par une hauteur d'eau ou un débit de cours d'eau.

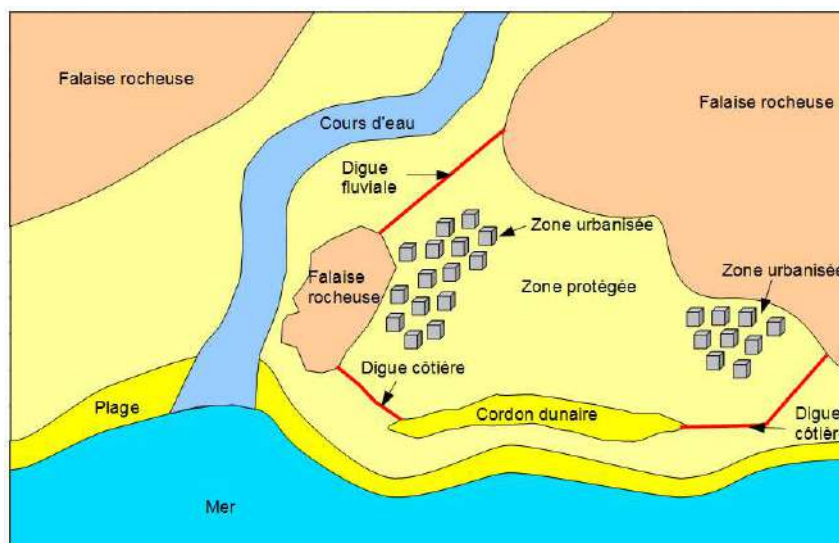


Illustration 7 : exemple simplifié de système d'endiguement protégeant une zone contre des inondations fluviales et des submersions marines (Cerema)

Le **risque** lié aux inondations et aux submersions se concrétise lorsqu'un événement peut affecter des enjeux vulnérables. Ces enjeux concernent la santé humaine, l'environnement mais aussi le patrimoine culturel et les activités économiques. L'estimation du risque dépend ainsi de l'évaluation des caractéristiques des aléas naturels, du comportement des structures de protection et de la vulnérabilité des enjeux.

Quelques références consultables :

Le risque inondation, diagnostic et gestion (édition Lavoisier, 2010)

Milieux humides et urbains (Cerema, 2015)

2 Qu'est-ce que la compétence GEMAPI ?

Jusqu'à la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) il n'existait pas de compétence territoriale en lien avec le grand cycle de l'eau. Toute personne morale ou physique, de droit public ou privé, pouvait mettre en place des digues en respectant la réglementation. Le besoin de clarification de leur maîtrise d'ouvrage a été identifié, car les digues dites « orphelines » sont nombreuses, et la difficulté à identifier certains gestionnaires ne permettait pas d'assurer un suivi adapté. De même les communes, les intercommunalités, les départements et les régions pouvaient se saisir de la gestion des milieux aquatiques et créer des groupements pour entretenir ou restaurer ces milieux, mais cela n'avait pas de caractère obligatoire. Cette partie aborde la création de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) par la loi MAPTAM.

2.1 Pourquoi a-t-elle été créée ?

La compétence « GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » vise trois

finalités :

- le maintien et la restauration de milieux aquatiques de bonne qualité ;
- la défense contre les inondations ;
- le développement de la gestion équilibrée, durable et intégrée de l'eau, des milieux aquatiques et des risques liés à l'eau.

La compétence a été créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (dite loi MAPTAM)¹ puis des précisions et des assouplissements ont été apportées via d'autres textes législatifs et réglementaires (cf. références réglementaires en partie 6).

Elle est confiée obligatoirement aux communes et à leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : EPCI-FP²) à compter du 1^{er} janvier 2018. Cet échelon permet de **resserrer les liens entre la gestion de l'eau et les compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme**, qui sont déjà du ressort des échelons communaux et intercommunaux. Cela nécessite une coordination entre l'intercommunalité et la structure en charge de la compétence GEMAPI si elle est différente.

Elle a été créée pour répondre à un besoin de structuration de la maîtrise d'ouvrage en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, et afin de réduire l'émiettement des responsabilités et des compétences. Elle vise à permettre une vision globale des problématiques inondations et gestion de l'eau à une échelle cohérente : celle des **bassins versants**, et sur le littoral celle des cellules hydrosédimentaires.

Ensuite, les intercommunalités à fiscalité propre peuvent, pour exercer cette compétence, se regrouper en syndicats mixtes afin d'aboutir à une structuration cohérente de la maîtrise d'ouvrage à l'échelle de ces bassins versants (cf. partie 4.1 pour plus d'informations).

Afin d'avoir une vision globale, à l'échelle des districts hydrographiques, de la répartition des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le domaine de l'eau, des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) sont élaborées de façon collégiale. Ce point sera détaillé dans la partie 3.4.

2.2 Quelles missions comprend-elle ?

La compétence GEMAPI est définie par l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Elle est constituée de 4 items issus de cet article³. Ces missions sont les suivantes, illustrées par des exemples non exhaustifs.

- (1°) L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique

Exemples :

- la création ou la restauration de l'espace de mobilité d'un cours d'eau, ou d'un espace de rétention des eaux de crue ;
- la définition et la gestion d'aménagements hydrauliques permettant de stocker

1 Loi MAPTAM : loi n°2014-58

2 Établissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre : communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et métropoles. Cette notion sera simplifiée en « **intercommunalités à fiscalité propre** » dans la suite du document.

Par dérogation, la compétence GEMAPI est exercée directement par les communes mentionnées au V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (îles maritimes composées d'une seule commune).

3 La compétence GEMAPI est définie au I.bis de l'article L211-7 du code de l'environnement. L'article L.211-7 du code de l'environnement comprend 12 items, numérotés de 1 à 12. La compétence GEMAPI est composée des items n°1, 2, 5 et 8.

provisoirement des écoulements provenant d'un bassin ou le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer.

- (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, à ce lac ou à ce plan d'eau

Exemples :

- le maintien de l'écoulement naturel des cours d'eau et la contribution à leur bon état écologique ;
- l'enlèvement des embâcles, des débris ou des atterrissements, la sécurisation des torrents de montagne ainsi que l'entretien de la végétation des berges. La structure compétente au titre de la GEMAPI n'a vocation à intervenir localement qu'en cas de défaillance des propriétaires du cours d'eau, qu'ils soient privés ou publics. Cette intervention se fait dans le cadre d'un programme pluriannuel d'entretien et de restauration et/ou dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général ou d'urgence.

La structure compétente pour la GEMAPI continue par ailleurs à entretenir les cours d'eau sur les parcelles lui appartenant, au même titre que les autres propriétaires.

- l'entretien d'un plan d'eau a pour objectif de contribuer au bon état des eaux, et passe par la réalisation des vidanges régulières, l'entretien des ouvrages hydrauliques du plan d'eau ou encore le faucardage⁴ de la végétation ;
 - les travaux hydrauliques d'aménagement de torrents de montagne.
- (5°) La défense contre les inondations et contre la mer

Exemples :

- la création, la gestion et la régularisation d'ouvrages de protection contre les inondations par débordement de cours d'eau ou par submersion marine. La structure en charge de la compétence GEMAPI, confrontée au risque inondation sur son territoire, peut définir et gérer un **système d'endiguement** (cf. encart suivant) ;
 - les opérations de gestion intégrée du trait de côte qui contribuent à la défense contre la mer, s'appuyant sur des techniques dites « souples » mobilisant les milieux naturels : par exemple la plantation de végétaux sur des cordons dunaires, la mise en place de géotextile ou encore le rechargement de plage ou de cordon dunaire ; ou « dures » qui contribuent à fixer le trait de côte : par exemple des brise-lames, des perrés ou des épis.
- (8°) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines

Exemples :

- les opérations de **restauration hydromorphologique**⁵ des cours d'eau ou des plans d'eau ;
- les opérations de rétablissement de la continuité écologique⁶ ;
- les opérations de gestion ou de restauration de zones humides dégradées au regard de leur intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, de leur valeur touristique, écologique, ou en termes de chasse ou de paysages.

4 Faucardage : opération de fauchage et d'exportation des herbes ou des roseaux bordant des cours d'eau, des fossés, des canaux...

5 Restauration hydromorphologique : restauration de cours d'eau permettant une reprise de l'évolution dynamique naturelle (érosion, transport de sédiments, dépôt de sédiments, débordement du cours d'eau et déplacement de celui-ci).

6 Continuité écologique : continuité des cours d'eau, permettant la migration des organismes qui y vivent, ainsi que le transport des sédiments.

D'autres exemples d'actions sont listés dans la partie 5.3.

La mise en œuvre de la compétence GEMAPI peut permettre la perception d'une taxe dédiée dite « taxe GEMAPI » (cf. partie 5.4).

La **finalité de l'action** détermine si une opération envisagée est du ressort de la compétence GEMAPI et si elle peut donc être financée via la taxe dédiée. La lecture de la finalité de l'action doit être souple. L'esprit de la loi est de permettre la réalisation des actions nécessaires à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations. Les missions dites annexes, listées au L.211-7 du code de l'environnement, si elles contribuent à cette finalité globale, peuvent être rattachées à la GEMAPI dans le cadre d'un projet précis.

Système d'endiguement

La structure en charge de la compétence GEMAPI peut définir un système d'endiguement afin de protéger une zone exposée à un risque d'inondation par débordement de cours d'eau et/ou de submersion marine.

Un système d'endiguement est une combinaison d'ouvrages (digues, vannes, stations de pompage) s'appuyant sur la topographie naturelle d'un site et visant à assurer la mise hors d'eau d'une zone à protéger, pour un événement ou aléa naturel d'intensité donnée, fixé par l'autorité compétente pour la GEMAPI⁷.

Le système d'endiguement est géré par la structure compétente pour la prévention des inondations. Il n'y a qu'un gestionnaire par système d'endiguement.

La protection n'est pas une obligation de la structure compétente pour la GEMAPI, mais un choix de gestion du risque d'inondation ou de submersion. La sécurité des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations est cependant soumise à une réglementation et à des obligations spécifiques (plus d'informations en annexe 7.1).

Quelques références consultables :

Tout savoir sur la GEMAPI (MTES, 2017)

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, volet « prévention des inondations » (MTES, 2018)

Mettre en œuvre la GEMAPI (Territorial, 2017)

Gérer les milieux aquatiques et prévenir les inondations : une nouvelle compétence des collectivités (DRIEE, 2016)

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance (Agence de l'eau Adour-Garonne, 2ème édition 2017)

Note circulaire du 11 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau

Instruction du 21 octobre 2015 relative à l'attribution de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)

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, 2017)

⁷ Définition complète dans l'article R. 562-13 du code de l'environnement

2.3 Quelles responsabilités implique la compétence GEMAPI ?

Il existe une dichotomie dans l'exercice de la compétence GEMAPI. Il faut en effet distinguer la mise en œuvre des actions de gestion des milieux aquatiques de celles en lien avec les systèmes d'endiguement avec leurs conséquences en matière de transfert ou de mise à disposition d'ouvrages. En matière de gestion des milieux aquatiques, la création de la compétence GEMAPI n'entraîne pas de modification en termes de responsabilité.

La structure compétente pour la GEMAPI détermine les zones protégées et leurs niveaux de protection, avec la définition de systèmes d'endiguement. **La responsabilité du gestionnaire ne peut pas être engagée au-delà des niveaux de protection qu'il a définis et justifiés**, sous réserve du respect des obligations légales et réglementaires relatives à la conception, l'entretien, l'exploitation et la sécurité des ouvrages composant les systèmes d'endiguement dont il a la charge⁸.

Il est à noter que le législateur, avec la récente loi du 30 décembre 2017⁹, a souhaité clarifier le régime de responsabilité et sécuriser les interventions des gestionnaires d'ouvrages de protection contre les inondations et les submersions marines¹⁰. Ainsi, dans le cas où une intercommunalité à fiscalité propre compétente en matière de GEMAPI se serait vu mettre à disposition une digue autorisée dans le cadre de la réglementation antérieure au décret du 12 mai 2015, et si un sinistre survenait avant sa régularisation en tant que « système d'endiguement »¹¹, alors sa responsabilité ne pourra être engagée à raison des dommages causés, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien normal au cours de la période considérée¹².

Certaines activités essentielles comme la conception des ouvrages, la conduite de travaux importants et les études de dangers doivent être confiées à des organismes agréés. Le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques relève quant à lui de la responsabilité de l'État qui doit s'assurer que les gestionnaires d'ouvrages respectent les obligations qui leur incombent.

Le maire conserve son pouvoir en matière de police générale, notamment en ce qui concerne la sécurité publique¹³.

Au titre de la distribution des secours, le maire assure :

- la direction des opérations de secours en cas d'inondation¹⁴ ;
- la planification : élaboration du plan communal de sauvegarde (PCS), qui « détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes ». Le PCS est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, il est possible de réaliser un plan intercommunal de sauvegarde.

Le préfet assure la coordination des opérations de secours en cas de crise importante dépassant

8 Dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement.

9 Loi n°2017-1838

10 Dispositions du dernier alinéa de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement.

11 Dans les conditions fixées par l'article R. 562-14 du code de l'environnement.

12 Cette disposition s'applique jusqu'au 1er janvier 2021 pour les digues de classe A ou B et jusqu'au 1er janvier 2023 pour les digues de classe C. Elle cessera de produire ses effets au-delà de ces échéances, puisque les ouvrages concernés auront été régularisés comme système d'endiguement, ou ne seront plus constitutifs de digues, au sens du I de l'article L. 566-12-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire qu'ils ne seront plus réputés avoir été construits en vue de la prévention des inondations ou des submersions marines et n'auront plus à engager de responsabilité à ce titre.

13 Dispositions du 5^o de l'art. L. 2212-2 du CGCT selon lesquelles le maire doit « prévenir, par des précautions convenables » et « faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, (...) les inondations, les ruptures de digues (...) ».

14 Article L.2212-2 du CGCT et article L.742-1 du code de la sécurité intérieure

l'emprise communale ou la capacité de la commune.¹⁵

L'articulation entre le maire et le président de l'intercommunalité est indispensable, ainsi qu'avec la structure compétente au titre de la GEMAPI (si elle est différente de l'intercommunalité). Cette dernière informe le maire quand le niveau d'eau atteint un niveau d'alerte préalablement défini.

La compétence GEMAPI n'a pas de conséquences sur les droits de propriété des cours d'eau. De ce fait **les droits et obligations des propriétaires ne sont pas modifiés**. Les propriétaires privés restent donc responsables de l'entretien des cours d'eau non domaniaux, c'est aussi le cas pour le domaine public fluvial, appartenant à l'État ou à des collectivités.

Concernant l'éventuel partage de responsabilités entre l'État et les collectivités au titre de l'atteinte d'objectifs européens, il est important de noter que celui-ci ne peut intervenir que si les trois critères suivants sont réunis :

- l'existence d'un manquement avéré ou pressenti au droit européen pouvant donner lieu à des pénalités financières ;
- l'exercice d'une compétence par une collectivité territoriale ;
- un lien de causalité entre les deux.

L'atteinte des objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau dépend de nombreuses pressions et il n'est donc pas possible techniquement de faire porter la responsabilité à un acteur en particulier. À la lumière de la jurisprudence actuelle, il est vraisemblable qu'une collectivité compétente en matière de GEMAPI, dès lors qu'elle respecte la réglementation pour la conduite de ses projets, ne sera pas tenue pour responsable de la non atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE).

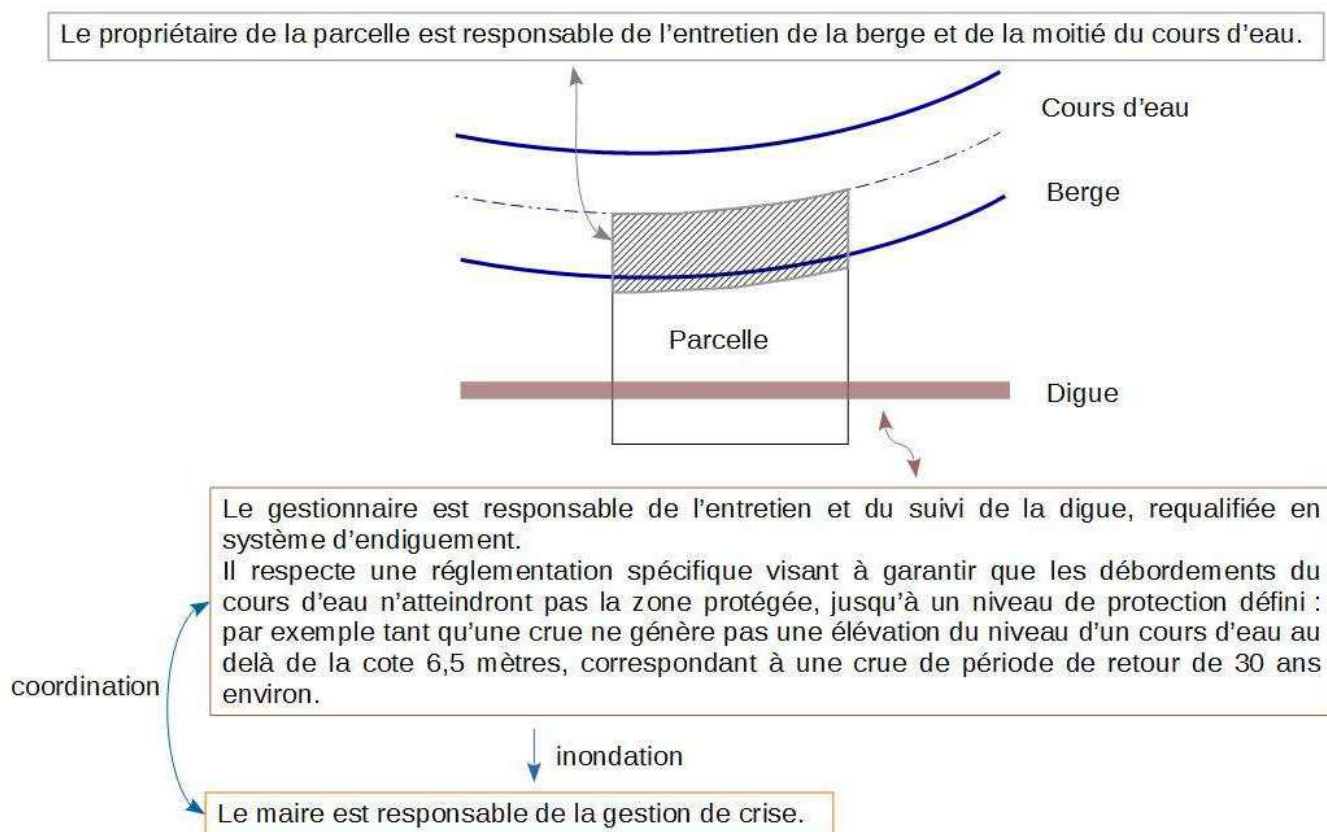


Illustration 8 : schéma simplifié du partage des responsabilités de gestion et d'entretien de digue et de cours d'eau (Cerema)

¹⁵ Article L. 2215-1 du CGCT

Quelques références consultables :

Mémento du maire et des élus locaux : <https://www.mementodumaire.net/>

Plan communal de sauvegarde, la démarche (Ministère de l'intérieur, 2008)

Décret du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements

Circulaire du 24 avril 2006 relative à la mise en œuvre du transfert du domaine public fluvial de l'État vers les collectivités territoriales ou leurs groupements

2.4 Quand s'applique la prise de compétence GEMAPI et quelles sont les dispositions transitoires ?

La compétence GEMAPI est obligatoire depuis le **1^{er} janvier 2018** pour les intercommunalités à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles)¹⁶.

Dans le cas de communes qui exerçaient des missions relatives à la GEMAPI, l'intercommunalité doit reprendre ces missions dès le 1^{er} janvier 2018.

À partir de cette date, les intercommunalités se substituent aussi à leurs communes membres de syndicats mixtes ou de syndicats intercommunaux qui deviennent alors mixtes, qui exercent des missions liées à la GEMAPI¹⁷. Les syndicats mixtes existants, ou résultant de ce mécanisme de représentation-substitution, conservent donc l'exercice de tout ou partie de la compétence GEMAPI au-delà du 1^{er} janvier 2018, à la condition que les intercommunalités à fiscalité propre qui en sont membres ne leur retirent pas ces missions.

Une **période transitoire** est prévue jusqu'au 31 décembre 2019 pour les conseils départementaux, les conseils régionaux et leurs groupements. Elle leur permet de poursuivre des missions du ressort de la compétence GEMAPI qu'elles exerçaient au 31 décembre 2017. Au 1^{er} janvier 2020 les conseils départementaux et régionaux pourront continuer à réaliser ces missions à la condition d'établir une convention de 5 ans renouvelable avec l'intercommunalité à fiscalité propre.

La période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2019 autorise aussi des dispositions dérogatoires concernant les syndicats mixtes :

- les syndicats mixtes de droit commun dits « ouverts » (cf. partie 4.1), en leur permettant d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert. Cette disposition transitoire déroge aux dispositions du code général des collectivités territoriales¹⁸ pour la seule compétence GEMAPI ;

16 Article 59 de la loi MAPTAM, le terme établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) est simplifié en « **intercommunalités à fiscalité propre** » dans le document.

Par dérogation, la compétence GEMAPI est exercée directement par les communes mentionnées au V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (îles maritimes composées d'une seule commune).

17 Représentation-substitution : possibilité ouverte par l'article 63 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 portant sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui crée un IV bis. aux articles L. 5215-22 et L. 5216-7 du CGCT, ainsi qu'un IV. ter à l'article L. 5217-7 du CGCT. Ces modifications ont pour effet de déroger au mécanisme du retrait en appliquant celui de la représentation-substitution, lors de la prise de compétence GEMAPI par une communauté d'agglomération, une communauté urbaine, ou une métropole.

18 Article L. 5721-2 du CGCT.

- les intercommunalités peuvent déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI à des syndicats mixtes de droit commun sans que ceux-ci soient constitués en établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) ou établissement public territorial de bassin (EPTB) (cf. partie 4.1).

Le tableau en annexe 7.3 détaille les dispositions transitoires qui concernent les collectivités territoriales et leurs groupements.

Pour ce qui concerne les digues gérées par l'État qui sont intégrées dans des systèmes d'endiguement, la période transitoire court jusqu'au 28 janvier 2024. Jusqu'à cette date l'État en reste gestionnaire et conventionne avec la structure compétente pour la GEMAPI (cf. annexe 7.2)

Enfin, la prise de compétence GEMAPI pouvait être anticipée avant le 1^{er} janvier 2018, en tant que compétence facultative. Des retours d'expérience sont listés dans la partie 6.2.

2.5 Les missions de la compétence GEMAPI peuvent-elles être exercées par plusieurs structures ?

Plusieurs répartitions des missions relevant de la compétence GEMAPI peuvent être envisagées¹⁹, tout en conservant la logique globale de la compétence et les principes de spécialité et de libre administration des collectivités :

- une **répartition « géographique »** : une intercommunalité à fiscalité propre peut transférer (ou déléguer²⁰) l'exercice de la compétence GEMAPI à plusieurs syndicats mixtes situés sur des parties distinctes de son territoire et répondant à des logiques hydrographiques différentes mais cohérentes. La superposition de ces syndicats n'est pas possible, à l'exception du seul cas où la préservation d'une masse d'eau souterraine le justifierait (cf. partie 4.1.2) ;
- une **répartition fonctionnelle** des missions : une intercommunalité à fiscalité propre peut choisir de transférer (ou déléguer¹⁹) une partie de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte. La « sécabilité interne » de la compétence GEMAPI est explicitement admise par la loi, y compris au sein d'un item. Il faut cependant qu'elle conserve un sens fonctionnel. Ainsi, une intercommunalité peut par exemple choisir de conserver une ou plusieurs missions au sens de l'article L.211-7 du code de l'environnement (1 : l'aménagement du bassin hydrographique ou d'une fraction du bassin, 2 : l'entretien des cours d'eau, etc.) et d'en transférer ou déléguer d'autres y compris partiellement.

D'une façon générale, l'introduction de ces assouplissements dans les modalités de mise en œuvre de la compétence GEMAPI doit être conciliée avec le respect des contraintes inhérentes à l'exercice de certaines des missions qui s'y rattachent. Ainsi, en matière de lutte contre les inondations, lorsque deux digues interfèrent hydrauliquement l'une sur l'autre, ces dernières doivent faire partie du même système d'endiguement. C'est notamment le cas de digues situées respectivement rive droite et rive gauche d'un même cours d'eau. Il en est potentiellement de même dans les zones de confluence de deux cours d'eau ou encore dans les zones estuariennes où une même digue peut contribuer à la fois contre le risque de débordement du fleuve et contre le risque de submersion marine.

Aussi, la nécessité de **cohérence hydraulique des systèmes d'endiguement** doit être prise en compte dans les modalités d'organisation. Il convient également de rappeler qu'en vertu du principe de spécialité territoriale, les intercommunalités à fiscalité propre ou leurs groupements qui gèrent ces systèmes d'endiguement exercent cette mission à l'aide d'ouvrages préexistants qui

¹⁹ Dispositions du code général des collectivités territoriales (article L. 5211-61 du CGCT)

²⁰ La délégation vers des syndicats mixtes de droit commun, non constitués en EPAGE ou en EPTB, n'est possible que jusqu'au 31 décembre 2019.

sont implantés sur leur territoire, complétés en tant que de besoin dans le cadre de leur maîtrise d'ouvrage.

Les règles de superposition des groupements de collectivités obéissent au **principe de spécialité** selon lequel une commune ne peut pas transférer à une entité une compétence qu'elle a déjà transférée à une autre entité²¹. Ainsi, une intercommunalité à fiscalité propre peut adhérer simultanément à plusieurs syndicats mixtes situés sur le même périmètre à condition qu'elle ne leur transfère pas les mêmes missions. Par conséquent, si un syndicat mixte n'exerce qu'une partie de la compétence GEMAPI (par exemple les missions 1 et 5²²), d'autres syndicats mixtes situés sur le même périmètre pourront exercer les missions 2 et 8.

Les notions de transfert et de délégation de compétence sont précisées dans la partie 4.1.

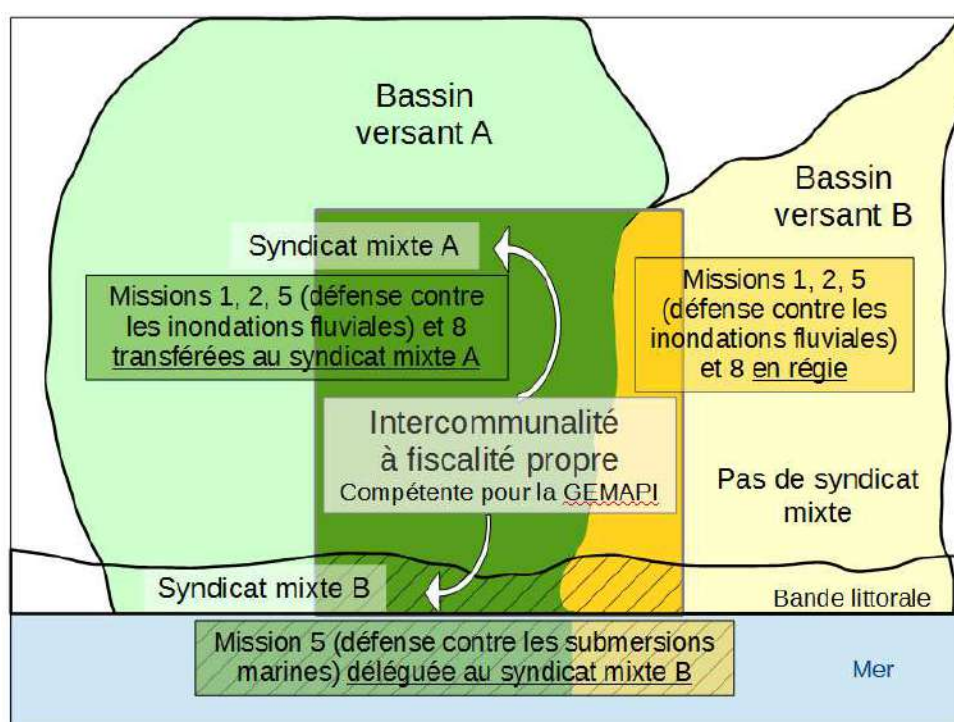


Illustration 9 : exemple d'intercommunalité à fiscalité propre réalisant une sécabilité géographique et fonctionnelle de la compétence GEMAPI (Cerema)

Il convient de rappeler que l'efficacité de l'exercice de la compétence GEMAPI reste dépendante du fonctionnement des milieux naturels lesquels ne connaissent pas les frontières administratives. L'esprit de la compétence GEMAPI vise en effet une vision globale, intégrée et cohérente de la gestion de l'eau. Il convient a minima que les maîtres d'ouvrage l'exerçant sur un même bassin versant ou une même cellule hydrosédimentaire (cf. partie 1.1) le fassent en cohérence et en concertation pour une réelle efficacité, à défaut de regroupements à ces échelles.

21 Conseil d'État, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier

22 1) aménagement d'un bassin (...), 2) entretien d'un cours d'eau (...), 5) défense contre les inondations (...), 8) restauration de zones humides (...).

3 Comment la compétence GEMAPI s'articule-t-elle avec les politiques de gestion de l'eau et de gestion du risque inondation ?

La compétence GEMAPI peut être directement reliée à 3 grands types de politiques publiques en France : la gestion des milieux aquatiques, la gestion du risque inondation et la gestion du trait de côte. Un des objectifs de la GEMAPI est en effet de favoriser la gestion intégrée des milieux aquatiques et des risques liés à l'eau.

3.1 La politique de gestion de l'eau en France

Cette politique a été largement initiée par une loi de 1964, qui a développé la gestion par bassin versant. Elle a organisé le territoire en districts (grands bassins hydrographiques, régions et départements d'outre-mer, cf. Illustration 10).



Illustration 10 : carte des districts hydrographiques français (Agence de l'eau Artois Picardie)

La gestion de l'eau a vocation à être concertée notamment dans les comités de bassin et dans les commissions locales de l'eau, et des financements sont prévus via des agences financières de bassin : les agences et offices de l'eau, qui seront présentés dans la partie 4.6.

La loi sur l'eau de 1992 a complété le dispositif, en instaurant des outils de planification dans le domaine de l'eau :

- à l'échelle des districts : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ils fixent les orientations et dispositions pour atteindre une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et définissent des objectifs qualitatifs et quantitatifs pour les masses d'eau²³. Ils sont complétés par des programmes de mesures. À cette échelle, la gestion de l'eau est concertée dans les comités de bassin.

²³ Masses d'eau : Il s'agit d'un découpage élémentaire des milieux aquatiques. Elles sont regroupées en types homogènes et peuvent être souterraines, de surface, voire océaniques.

- à l'échelle des sous-bassins versants : les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) portés par des acteurs publics locaux. Ils comprennent un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau, ainsi qu'un règlement. Les SAGE couvriraient environ 50 % du territoire national en 2017 (source : Gest'eau). Entre 1992 et 2015, 98 SAGE ont été approuvés. À cette échelle, la gestion de l'eau est concertée dans les commissions locales de l'eau.

La loi sur l'eau a aussi institué une réglementation dédiée à l'eau et aux milieux aquatiques : elle fixe une nomenclature d'installations, ouvrages, travaux et activités en liaison avec la « ressource eau » ou les milieux aquatiques qui sont soumis à autorisation ou déclaration. Ils peuvent impacter la qualité de l'eau et des milieux associés, cet impact pouvant d'ailleurs être globalement positif. Cette réglementation est complétée par la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, certaines installations faisant l'objet d'une autorisation environnementale unique.

Par le biais de la directive cadre européenne sur l'eau (DCE)²⁴ du 23 octobre 2000 la réglementation européenne a fixé des objectifs et un calendrier. Elle visait notamment l'atteinte d'un bon état²⁵ général des masses d'eau en 2015, avec des reports d'échéance possibles. Cela concerne les eaux souterraines et les eaux superficielles, y compris les eaux estuariennes et côtières.

Des outils de gestion contractuels peuvent être mis en place, ils sont présentés dans la partie 5.3.

Pour ce qui concerne spécifiquement le littoral, la directive cadre stratégie pour le milieu marin²⁶ du 17 juin 2008 reprend la logique de la directive cadre sur l'eau. Elle a pour objectif l'atteinte ou le maintien du bon état écologique des eaux marines et est déclinée en plans d'action pour le milieu marin (PAMM). Les eaux côtières sont donc visées par les SDAGE et les PAMM.

Quelques références consultables :

Consultation des SDAGE et des PAMM

Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE (MEDDE, 2008 et mis à jour en 2015)

Guide juridique et pratique sur la gestion des milieux aquatiques et humides (Agence de l'eau Seine-Normandie, 2009 mis à jour en 2013)

Site internet Gesteau.fr

3.2 La politique de gestion du risque inondation en France

La politique de gestion des risques naturels est structurée autour de 7 piliers :

- la connaissance des phénomènes, des aléas, des risques ;
- l'intégration du risque dans l'aménagement du territoire ;
- la prévision des phénomènes naturels et vigilance ;

²⁴ Directive n°2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

²⁵ Bon état écologique : Il est défini à l'aide de différents indicateurs dont le libre écoulement des eaux qui permet à certains poissons de remonter les cours d'eau pour se reproduire, la qualité de l'eau en termes de physico-chimie, de biologie, d'hydromorphologie...

²⁶ Directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

- la réduction de la vulnérabilité : atténuation et protection ;
- l'information préventive ;
- la gestion de crise, organisation des secours ;
- le retour d'expérience.

La directive européenne inondations²⁷ du 23 octobre 2007 a pour objet d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation. Elle vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique. Sa transposition en droit français a été l'occasion d'une rénovation en profondeur de la politique nationale de gestion des risques d'inondation.

Suite à cette directive et en y associant les parties prenantes dont les collectivités territoriales et leurs groupements, l'État a :

- élaboré une stratégie nationale de gestion du risque inondation (SNGRI),
- déterminé et cartographié les territoires à risque important d'inondation (TRI) localisés sur chacun des districts hydrographiques rappelés au 3.1,
- établi, pour chacun de ces districts hydrographiques, un plan de gestion du risque inondation (PGRI) visant à intégrer la prise en compte et la gestion du risque d'inondation dans toutes les politiques du territoire : aménagement, gestion de l'eau, gestion de crise, etc, plan compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le cas échéant avec le plan d'action pour le milieu marin (PAMM).

Depuis la transposition de la directive inondations, la loi fait également obligation pour que des stratégies locales de gestion des risques inondations (SLGRI) soient élaborées pour les TRI.

Toutefois, le législateur n'avait pas précisé en 2010 l'acteur chargé d'élaborer ces SLGRI. La création de la compétence GEMAPI vient clarifier les organisations possibles dans le cadre des compétences qui sont confiées aux différents échelons de collectivités et, indirectement, aux structures publiques qui peuvent les regrouper à leur initiative. Au 1^{er} janvier 2018, le bloc communal uniquement est compétent en matière de défense contre les inondations, ce qui doit logiquement le mettre au centre de ce dispositif SLGRI. Cela comprend aussi l'animation d'autres parties prenantes concernées par certains aspects de la politique de gestion des inondations.

La mise en œuvre opérationnelle d'une SLGRI peut par ailleurs être accompagnée financièrement par l'État (subventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs, cf. partie 5.4) par l'intermédiaire d'un programme d'action pour la prévention des inondations (PAPI). Ce dispositif d'aide est détaillé en partie 5.3.

Enfin, il convient de rappeler les outils historiques de la prévention des risques naturels, qui préexistaient avant la directive inondation et la GEMAPI : les plans de prévention des risques (PPR) qui permettent à l'État, en concertation avec les collectivités, de réglementer l'urbanisme (les aménagements et les constructions ainsi que l'occupation du sol) dans les zones à risques.

Les plans de prévention des risques d'inondations (PPRI) traitent de l'ensemble des aléas inondations : par débordement de cours d'eau, par remontée de nappe ou par ruissellement agricole et urbain.

Les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) peuvent quant à eux traiter de 3 aléas côtiers : la submersion marine, le déplacement des dunes et le recul du trait de côte.

²⁷ Directive n°2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Un PPR vaut servitude d'utilité publique et doit être annexé aux plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes concernées. Il identifie les zones à risques et définit des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde. Celles-ci doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ou incombent aux particuliers. Elles visent à limiter l'augmentation des enjeux dans les zones à risque et à réduire la vulnérabilité des territoires. Les PPRI doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le PGRI.

Quelques références consultables :

La stratégie nationale de gestion du risque inondation (MEDDE, 2014)

Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) : Guide général (MEEM, 2016)

Guide méthodologique : plan de prévention des risques littoraux (MEDDE, 2014)

Consultation des PGRI

La gestion des TRI : du PGRI aux stratégies locales - Éléments de cadrage (MEDDE, 2014)

Consultation des SLGRI

Prévision et anticipation des crues et des inondations (CEPRI, 2018)

3.3 La politique de gestion du trait de côte

Le ministère de la Transition écologique et solidaire a développé une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, qui vise à développer la connaissance et des stratégies locales partagées afin de prendre en compte l'érosion côtière dans les politiques publiques. Elle s'appuie sur un programme d'actions nationales visant le développement de l'observation et de la connaissance, l'élaboration de stratégies partagées entre les acteurs publics (collectivités et État), et favorisant l'évolution vers des doctrines de recomposition spatiale du territoire et la relocalisation des activités et des biens dans les secteurs fortement exposés aux risques littoraux.

Les stratégies de gestion du trait de côte peuvent s'appuyer sur un ensemble de techniques en vue de fixer le trait de côte par des ouvrages tels que des épis ou des digues, de limiter son évolution par l'accompagnement des processus naturels : stabilisation de dunes, rechargement de plages (cf. illustration 11) ; voire de relocaliser des biens et des activités.

Les espaces naturels situés sur le littoral ou à proximité apportent par eux-mêmes une solution efficace et peu coûteuse pour atténuer les effets des changements climatiques et s'y adapter. Leur protection ou leur restauration constituent une politique alternative ou complémentaire à l'aménagement et l'entretien d'ouvrages de protection.

Il convient à cet égard de rappeler que les infrastructures de protection peuvent certes protéger un secteur du littoral contre l'assaut des vagues, mais elles peuvent aussi modifier durablement les équilibres sédimentaires dont dépend la stabilité du trait de côte avoisinant.



Illustration 11 : rechargement de plage, pose de filets brise vent et plantation d'oyats (techniques souples) pour protéger la digue des Alliés (technique dure) à Dunkerque (Cerema)

Quelques références consultables :

La gestion du trait de côte (éditions Quae, 2010)

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (MEDDE, 2012), complétée par des plans d'actions

Les collectivités territoriales face aux risques littoraux (CEPRI, 2016)

Guide de gestion des dunes et des plages associées (éditions Quae, 2018)

3.4 Quelle est la place de la compétence GEMAPI dans ces politiques ?

Les politiques de gestion des milieux aquatiques, de prévention des inondations et de gestion du trait de côte ont été longtemps menées en parallèle. Les milieux concernés sont les mêmes, avec de nombreux acteurs et des responsabilités parfois compliquées à établir. Il est apparu nécessaire de clarifier les rôles des acteurs locaux intervenant sur un même territoire, tout en favorisant la gestion intégrée des milieux aquatiques et des risques liés à l'eau. C'est un des objectifs de la compétence GEMAPI.

Au niveau des districts, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, les plans d'action pour le milieu marin et les plans de gestion du risque d'inondation sont établis selon un même calendrier ce qui permet une mise en cohérence et une consultation du public simultanée. Des dispositions sont communes entre les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les plans de gestion du risque d'inondation. Ces deux types de documents sont réciproquement compatibles.

Des projets mis en œuvre au titre de la compétence GEMAPI peuvent concerner la totalité de la compétence, en mettant à profit la résilience des milieux naturels. Une restauration hydromorphologique et la création de zones d'expansion de crue permettent par exemple à un cours d'eau de retrouver un fonctionnement naturel. Cela participera à l'amélioration de l'état de la masse d'eau à travers les fonctions d'épuration, de transit sédimentaire, de reproduction pour les poissons, mais cela permettra aussi de ralentir la dynamique de la crue : baisse du débit du cours d'eau et augmentation du temps disponible pour prévenir la population et mettre en place une gestion de crise le cas échéant. De même le maintien des zones de mobilité du trait de côte et des

fleuves côtiers participent tous deux à préserver des espaces d'atténuation et d'absorption des effets des aléas littoraux.

L'existence d'une **structure compétente « pilote »** (car pouvant transférer ou déléguer tout ou partie de la compétence, cf. partie 4.1) permet aussi d'avoir une vision de tous les enjeux. Par exemple, la surélévation d'une digue pourrait avoir des incidences sur le niveau d'une nappe accompagnant un cours d'eau, et donc sur les zones humides adjacentes. Cette structure « pilote » sur la GEMAPI a donc une vision éclairée des enjeux en présence.

La mise en place des stratégies d'organisation locale de l'eau (SOCLE, cf. encart suivant) permet de clarifier les compétences dans le domaine de l'eau.

Quelques références consultables :

Note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau

Les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE)

Instituée par arrêté du 20 janvier 2016, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau s'inscrit dans la perspective de la mise en place de la compétence GEMAPI en 2018 par les intercommunalités à fiscalité propre, et du transfert des compétences en matière d'eau potable et d'assainissement à horizon 2020. Ces stratégies, issues d'une demande des associations de collectivités lors du dialogue national des territoires, sont élaborées à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique français (district). Elles contiennent :

- un descriptif de la répartition des compétences dans le domaine de l'eau entre les collectivités et leurs groupements (par exemple GEMAPI, eau potable et assainissement) ;
- des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur des territoires à enjeux.

Les SOCLE sont établies en recherchant une évaluation de la cohérence des périmètres des collectivités et de l'exercice des compétences par les groupements existants, ainsi que la rationalisation du nombre de syndicats, par l'extension de certains périmètres, la fusion ou la disparition de syndicats devenus obsolètes.

Les SOCLE ont une visée pédagogique et ne sont pas prescriptives, elles accompagnent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, tout en étant compatibles avec les plans de gestion du risque inondation. Dans un premier temps, elles sont centrées sur les compétences GEMAPI, eau potable et assainissement. Elles seront révisées dans le même pas de temps (6 ans), la première version étant attendue au 31 décembre 2017.

Quelques références consultables :

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

Note circulaire du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau

Consultation des SOCLE

3.5 Les contours de la compétence GEMAPI

La compétence GEMAPI est définie par des missions, intégrées à l'article L.211-7 du code de l'environnement (cf. partie 2.2). Les 12 items de cet article sont des types d'interventions liées au grand cycle de l'eau, facultativement exercées pour lesquelles les collectivités peuvent mobiliser des déclarations d'intérêt général. 8 d'entre elles²⁸ ne font pas partie de la compétence GEMAPI ce qui peut parfois amener à des interrogations.

Elle s'exerce dans des contextes différents, qui mènent à une définition parfois au cas par cas de ce qui est du ressort de la compétence et peut alors être financé par la taxe GEMAPI (présentée en partie 5.4). Les directions départementales des territoires (et de la mer) et les préfetures peuvent être sollicitées sur le sujet des limites de la compétence GEMAPI.

La note relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau²⁹ liste le contenu des missions constitutives de la GEMAPI et de celles qui restent partagées entre les différents échelons de collectivités territoriales.

Ainsi, à titre d'exemples, les opérations de lutte contre l'érosion littorale et de gestion du trait de côte sont bien rattachées à la compétence GEMAPI lorsqu'elles contribuent à la défense contre la mer. Par gestion intégrée du trait de côte, il convient d'entendre les opérations contribuant à la prévention de l'érosion des côtes par des techniques dites « souples » mobilisant les milieux naturels, ou des techniques dites « dures » qui contribuent à fixer le trait de côte ou ralentir son évolution³⁰.

De la même manière, les actions de restauration de la continuité écologique relèvent de la compétence GEMAPI, dans la mesure où elles peuvent être rattachées à la mission de protection et de restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Une structure compétente pour la GEMAPI peut tout à fait exercer d'autres missions relevant de compétences partagées, dont des missions hors-GEMAPI complémentaires voire fortement liées à celle-ci.

Il est important de rappeler ici que les compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (comprenant les submersions marines) ont été rassemblées dans un bloc de compétence en raison de leur lien très étroit. Le but était de faire prendre conscience que la prévention des inondations ne réside pas uniquement dans la gestion d'ouvrages hydrauliques et d'infrastructures « grises » mais aussi très largement dans la gestion des milieux aquatiques. La gestion des milieux aquatiques, notamment la préservation et la restauration de leurs fonctionnalités naturelles, sert à la prévention des inondations : zones tampons, zones d'expansions de crues, ralentissement des écoulements, etc.

Toutefois, le périmètre de la gestion des milieux aquatiques dépasse le seul objectif de prévention des inondations. Elle est l'outil privilégié de pilotage et de mise en œuvre des solutions fondées sur la nature. Elle sert en effet les objectifs d'atténuation (stockage de carbone dans les mangroves, les ripisylves et les tourbières) et d'adaptation (éponges contre les sécheresses, lutte contre les îlots de chaleur urbains, épuration, dilution des pollutions, etc.) au changement climatique, ainsi qu'à la reconquête de la biodiversité.

28 Les 8 items hors-GEMAPI : 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11 et 12.

29 Disponible sur le site https://aida.ineris.fr/consultation_document/38350

30 Question écrite n°91281 de Mme Pascale Got (députée) : réponse publiée au J.O. le 27/09/2016 : Est-ce que « les actions de « défense contre la mer » intègrent bien les mesures liées à la fois à la gestion des submersions et à la gestion des reculs du trait de côte, tous deux liés à l'action de la mer » ? <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-91281QE.htm>

4 Quels acteurs autour de la compétence GEMAPI ?

La création de la compétence GEMAPI s'intègre plus largement dans la **réforme territoriale** et la rationalisation de l'intercommunalité, qui vise notamment à clarifier l'exercice des compétences entre les différents échelons des collectivités territoriales. De nombreux acteurs, tant parmi les acteurs locaux que parmi les services de l'État et les établissements publics sont concernés directement ou indirectement par l'exercice de la compétence.

4.1 Les collectivités territoriales et leurs groupements

4.1.1 L'échelle intercommunale et les regroupements possibles

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont le point d'ancrage de la compétence GEMAPI. Elle est exercée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI, encore appelés regroupements de communes ou intercommunalités) à fiscalité propre.

La compétence a pris effet le 1^{er} janvier 2018, et ce de manière automatique et obligatoire. Aucune délibération ni arrêté préfectoral n'est nécessaire.

Les intercommunalités à fiscalité propre peuvent ensuite se regrouper en syndicats mixtes pour l'exercice total ou partiel de la compétence, ces syndicats pouvant prendre différentes formes :

- des syndicats mixtes fermés uniquement composés de communes et d'EPCI-FP ;
- des syndicats mixtes ouverts restreints, avec l'ajout de conseils départementaux et/ou régionaux ;
- des syndicats mixtes ouverts élargis, avec l'ajout de structures étatiques ou de chambres consulaires.

Les statuts de ces syndicats régissent leurs compétences et leur territoire d'intervention, ainsi que les contributions de leurs membres. Une attention particulière doit donc être portée à leur rédaction.

La compétence GEMAPI peut être exercée par un syndicat mixte après **transfert ou délégation**³¹ de la part d'une ou plusieurs intercommunalités à fiscalité propre (cf. partie 4.1.3). Les intercommunalités délibèrent sur le mandat donné au syndicat auquel elles adhèrent.

Le transfert et la délégation peuvent être partiels, y compris concernant au sein des items constituant la compétence GEMAPI (cf. partie 2.5).

Les syndicats mixtes peuvent aussi exercer des compétences partagées volontaires dans le domaine de l'eau (hors GEMAPI, par exemple la maîtrise des eaux pluviales ou l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion de l'eau).

Un **mécanisme de représentation-substitution**³² permet aux intercommunalités de remplacer automatiquement leurs communes membres dans un syndicat (intercommunal ou mixte) qui exerce des missions relevant de la GEMAPI. Le syndicat bénéficiaire de cette disposition, qui

31 La délégation vers des syndicats mixtes de droit commun, non constitués en EPAGE ou en EPTB, n'est possible que jusqu'au 31 décembre 2019.

32 Représentation-substitution : possibilité ouverte par l'article 63 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 portant sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui crée un IV bis. aux articles L. 5215-22 et L. 5216-7 du CGCT, ainsi qu'un IV. ter à l'article L. 5217-7 du CGCT. Ces modifications ont pour effet de déroger au mécanisme du retrait en appliquant celui de la représentation-substitution, lors de la prise de compétence GEMAPI par une communauté d'agglomération, une communauté urbaine, ou une métropole.

devient automatiquement mixte, reste cependant limité aux missions qu'il exerçait avant le 1^{er} janvier 2018.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, il est donc tout à fait possible que des syndicats mixtes (ouverts ou fermés) soient dépositaires de missions relevant de la GEMAPI par l'effet de la représentation-substitution.

Par ailleurs, « ce point de départ » de la carte effective des autorités détentrices de la compétence GEMAPI à la date du 1^{er} janvier 2018 ne fait évidemment pas obstacle à des regroupements complémentaires à venir (fusion de syndicats entre eux, adhésion de nouvelles intercommunalités à un syndicat, transfert des missions initialement « manquantes », etc.). À noter toutefois que ce cas général ne concerne pas un syndicat mixte dont le territoire serait entièrement compris dans celui d'une unique intercommunalité, ce syndicat ayant vocation à disparaître.

Un syndicat mixte ouvert ne peut pas adhérer à un autre syndicat mixte ouvert, pour limiter l'enchevêtrement de structures. Une dérogation à ce principe est rendue possible pendant la période de transition jusqu'au 31 décembre 2019³³. Passée cette phase transitoire, cette exception ne concernera que les syndicats mixtes ouverts constitués sous forme d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) qui adhèreraient à des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) (cf. paragraphe suivant). Cette faculté est soumise à l'accord préalable du préfet coordonnateur de bassin.

Le tableau en annexe 7.3 détaille les dispositions transitoires qui concernent les collectivités territoriales et leurs groupements.

Ces regroupements permettent de mutualiser les moyens et les compétences pour l'exercice de la compétence GEMAPI, et permettent surtout une mise en œuvre à une échelle cohérente : celle du bassin versant ou, sur le littoral, celle de la cellule hydro-sédimentaire.

Quelques références consultables :

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations : guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance (agence de l'eau Adour-Garonne, 2ème édition 2017)

Fiche « Rédiger les statuts d'un syndicat mixte » (DRIEE, 2016)

4.1.2 Les EPTB et les EPAGE

Dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI, les syndicats mixtes peuvent être constitués en EPTB et/ou en EPAGE³⁴ et être reconnus en tant que tels par le préfet coordonnateur de bassin, quand ils sont organisés à l'échelle du bassin versant. Ces deux types de syndicats mixtes sont constitués à des échelles hydrographiques complémentaires :

- **EPAGE : établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau**, ce type d'établissement a été officialisé par la loi MAPTAM. Il est créé à l'échelle du bassin versant d'un fleuve côtier ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve. Son périmètre d'intervention doit être d'un seul tenant et sans enclave. Il a vocation à réaliser la maîtrise d'ouvrage opérationnelle locale de la compétence GEMAPI, avec pour objectif la prévention des inondations, des submersions et la gestion des cours d'eau non domaniaux.

³³ I quater de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Il reviendra au préfet coordonnateur de bassin d'apprécier, au regard du contexte local et de la cohérence hydrographique, les raisons justifiant l'application d'une telle dérogation et notamment l'impossibilité, pour le syndicat mixte souhaitant adhérer, d'une transformation en syndicat mixte fermé (au sens de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales).

³⁴ Article L.213-12 du code de l'environnement.

- **EPTB : établissement public territorial de bassin**, ce type d'établissement existait avant la création de la compétence GEMAPI. Le syndicat mixte est créé à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques. Son périmètre d'intervention doit en effet être cohérent et sans enclave. Un EPTB a vocation à faciliter la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des milieux humides (dont les zones humides). Il peut réaliser la maîtrise d'ouvrage d'opérations structurantes à l'échelle d'un bassin. Il assure enfin un rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil notamment afin d'avoir une cohérence des actions menées dans le bassin.

Des EPTB existants n'ayant pas le statut de syndicat mixte mais celui d'entente interdépartementale, qui n'auraient pas modifié leurs statuts au 1^{er} janvier 2018 ont perdu à cette date le label d'EPTB. Ces structures doivent se transformer en syndicat mixte avant de pouvoir être à nouveau reconnues comme un EPTB ou un EPAGE³⁵.

Un EPAGE peut adhérer à un EPTB, y compris si l'EPAGE est un syndicat mixte ouvert et que l'EPTB a le même statut. Ceci sera toujours possible après le 1^{er} janvier 2020³⁶.

Deux territoires d'EPTB ou d'EPAGE ne peuvent par contre pas se superposer, sauf pour deux EPTB si des masses d'eaux souterraines le justifient.

Quelques références consultables :

Décret du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau

Assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'appui aux évolutions statutaires des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB, 2016)

Gemapi - guide relatif à la constitution de syndicats mixtes de bassins versants à destination des collectivités territoriales du bassin Rhin-Meuse (DREAL Grand Est, 2017)

Instruction relative aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux et aux établissements publics territoriaux de bassin (à venir)

4.1.3 La délégation et le transfert de compétence

Quand une intercommunalité à fiscalité propre choisit de ne pas exercer la totalité de la compétence GEMAPI elle-même, deux cas sont possibles :

- le **transfert de compétence** (en tout ou partie), procédure classique qui permet à une entité d'abandonner une compétence au profit d'une autre structure. Elle transfère ainsi ses droits, ses obligations et ses responsabilités, sans limitation de durée, de même que les agents, les contrats et les biens. En ce qui concerne la compétence GEMAPI, l'intercommunalité à fiscalité propre peut transférer la compétence à un syndicat mixte, sur tout ou partie de son territoire. Elle peut aussi la transférer en tout ou partie vers un syndicat mixte constitué en EPTB ou en EPAGE (cf. partie 2.5).
- la **délégation de compétence** (en tout ou partie) est un cas particulier de coopération conventionnelle. Elle ne peut se faire que vers un syndicat mixte constitué en EPAGE ou en EPTB³⁷ sur du long terme, mais à titre dérogatoire elle est possible concernant la

³⁵ Article VII bis du L.213-12 du code de l'environnement.

³⁶ I quater de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

³⁷ Comme prévu par le V. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

GEMAPI vers un syndicat mixte de droit commun jusqu'au 31 décembre 2019³⁸. Une convention est signée entre les deux parties, qui fixe la liste des tâches déléguées à l'établissement public concerné, pour une durée déterminée. C'est l'intercommunalité à fiscalité propre qui reste l'autorité décisionnaire. La délégation de compétence est limitée dans le temps, contrairement au transfert, mais peut convenir à une période de transition en raison de sa souplesse. Elle peut se faire sur tout ou partie de la compétence et sur tout ou partie du territoire de l'intercommunalité.

Des conventionnements sont aussi possibles entre la structure compétente pour la GEMAPI et des communes, par exemple pour que celles-ci puissent manipuler des ouvrages comme des batardeaux pendant une inondation.

Quelques références consultables :

Modalités et mécanismes régissant le transfert et la délégation de la compétence GEMAPI (doctrine MATB Seine-Normandie, 2015)

Décret du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau

4.2 Les propriétaires riverains et les associations syndicales de propriétaires

La création de la compétence GEMAPI ne modifie rien pour les propriétaires de bords de cours d'eau, en effet le lit des cours d'eau non domaniaux continue à appartenir aux propriétaires des deux rives, avec une ligne de partage située au milieu de celui-ci. Leurs rôles et responsabilités sont maintenus, comme expliqué en partie 2.3. C'est aussi le cas pour les propriétés publiques.

Les propriétaires de zones humides, quels qu'ils soient, restent aussi les premiers compétents pour les gérer.

Les activités et travaux sur les cours d'eau ainsi que l'occupation du domaine public maritime peuvent donner lieu à des dossiers de déclaration et d'autorisation accompagnés éventuellement de prescriptions suivant l'ampleur et la nature des travaux. Ces demandes sont faites auprès des services de l'État.

Les structures porteuses de la compétence peuvent toutefois intervenir en cas de manquement des propriétaires, avec selon les cas des contreparties financières, la gratuité du droit de pêche et le cas échéant via une déclaration d'intérêt général présentée en partie 5.3.

Quand des digues appartiennent à des propriétaires privés, des servitudes peuvent être mises en place, elles sont détaillées dans la partie 5.3.

Une association syndicale de propriétaires est un groupement de propriétaires fonciers. Elle permet d'effectuer en commun des travaux d'amélioration, d'entretien ou de mise en valeur des biens, et existe sous différentes formes : libre, autorisée ou constituée d'office.

Malgré l'attribution de la compétence GEMAPI aux intercommunalités à fiscalité propre, les associations syndicales de propriétaires peuvent continuer à assurer des missions se rattachant en tout ou partie à cette compétence, dès lors qu'elles sont inscrites dans leurs statuts³⁹. Par conséquent, le champ d'intervention de la compétence GEMAPI doit être coordonné avec celui de l'association syndicale de propriétaires. En effet, dès lors qu'une association, autorisée par ses

³⁸ III de l'article 3 de la loi du 30 décembre 2017.

³⁹ Il ressort du I bis de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales que les communes et leurs établissements publics doivent exercer la compétence GEMAPI « sans préjudice des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires ».

statuts, vient à assurer des missions se rattachant en tout ou partie à la compétence GEMAPI, la structure compétente est tenue d'exclure de son champ d'intervention les territoires dont la protection relève de l'association syndicale.

Les associations syndicales de propriétaires ne sont pas tenues de céder aux intercommunalités ou à leurs groupements les digues dont elles seraient propriétaires. Il reste possible de conventionner pour que les ouvrages qui sont la propriété de l'association soient mis à disposition de la structure compétente en matière de GEMAPI.

Les différentes options dépendent de la volonté de la structure en charge de la GEMAPI, de l'association syndicale de propriétaires (ASP), ainsi que de la zone protégée par ces digues qui peut être plus large que les propriétés couvertes par l'ASP. Si la structure compétente pour la GEMAPI définit un niveau de protection supérieur à l'existant, elle réalise la modification des ouvrages et l'ASP peut continuer à les entretenir.

Quelques références consultables :

Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues (MEEM, 2016)

4.3 Les conseils départementaux et régionaux

Les conseils départementaux, régionaux et leurs groupements qui avaient une action historique liée à la compétence GEMAPI avant le 1^{er} janvier 2018 peuvent continuer à exercer ces missions jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà de cette date, les conseils départementaux et régionaux pourront poursuivre ce type de concours à l'exercice de la compétence GEMAPI sous réserve de la signature d'une convention de 5 ans, renouvelable, avec les intercommunalités à fiscalité propre concernées.

Ces mêmes départements et régions « historiques » pourront à ce titre rester membres ou adhérer à des syndicats mixtes compétents sur tout ou partie de la GEMAPI après le 1^{er} janvier 2020, avec la même procédure de convention que pour une action en régie.

Les paragraphes ci-dessous complètent ces dispositions avec les spécificités des départements et des régions.

4.3.1 Les conseils départementaux

Jusqu'à la loi NOTRe, les départements avaient la possibilité d'intervenir dans tout domaine via la clause de compétence générale. Cette clause a été supprimée, mais leur intervention sur la compétence GEMAPI et leur adhésion à des syndicats mixtes exerçant tout ou partie de la compétence GEMAPI reste possible s'ils avaient une action historique dans le domaine. Les départements peuvent aussi, s'ils le souhaitent, continuer à participer à son financement sur la base d'un fondement juridique qui leur est propre⁴⁰.

En complément de leur action en régie ou via un groupement de collectivités, les départements ont la possibilité de mettre à la disposition des communes ou des intercommunalités à fiscalité propre qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences, une assistance technique notamment dans les domaines de la protection de la ressource en eau, de la

⁴⁰ Les articles L.1111-10 et L. 3232-1-1 du CGCT permettent respectivement le financement par les départements des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et une assistance technique dans les domaines de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations; d'autre part, les articles L.142-1 à L. 142-13 du code de l'urbanisme établissant une compétence départementale pour la gestion des espaces naturels sensibles.

restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations et de l'aménagement⁴¹. Cette assistance peut donc être sollicitée par les intercommunalités éligibles pour les aider à la réaliser l'ensemble des missions attachées à la compétence GEMAPI.

4.3.2 Les conseils régionaux

En complément de leur action en régie ou via un groupement de collectivités si elles avaient une action historique liée à la compétence GEMAPI, les régions ont la possibilité d'intervenir en lien avec la GEMAPI au titre d'une animation⁴² ou d'une concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de l'eau et des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

Leur rôle est aussi celui d'un financeur potentiel, car elles peuvent contribuer au financement de projets d'intérêt régional liés à la compétence GEMAPI⁴³. Les contrats de plan État-Région ou encore les fonds européens gérés par les régions peuvent aussi être sollicités.

Enfin, les régions établissent les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui sont rendus compatibles avec les SDAGE et les PGRI.

Quelques références consultables :

Instruction du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales

Plaquette AFEPTB : http://www.eptb.asso.fr/wp-content/uploads/2016/10/plaquette_Région-Grand-Est_V7.pdf

E-lettre du bassin Rhône-Méditerranée (n°4, mars 2016)

4.4 Les services de l'État

L'État, via ses services de bassin, régionaux et départementaux, exerce plusieurs missions en lien avec la compétence GEMAPI. Les services organisent et animent des réunions de présentation de la compétence, des groupes d'échanges départementaux et régionaux, ils peuvent participer à la définition de la structuration des compétences locales de l'eau à des échelles inférieures aux districts hydrographiques. Ils ont élaboré les schémas départementaux de coopération intercommunale, dont certains abordent des pistes de gouvernance pour l'exercice de la compétence GEMAPI.

Les services départementaux sont en lien direct avec les structures exerçant la compétence, afin d'apporter des réponses sur le contenu de celle-ci ou encore pour valider les statuts des groupements d'intercommunalités.

Les missions des services concernant la gestion de l'eau, des milieux aquatiques et la prévention des inondations sont présentées plus en détail en annexe.

Quand l'État est gestionnaire de digues intégrées dans des systèmes d'endiguement, il en reste gestionnaire jusqu'au 28 janvier 2024 au plus tard et conventionne avec la structure en charge de la compétence GEMAPI (cf. annexe 7.2).

41 Dispositions de l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales

42 Soumise à un décret ministériel, cf. I ter de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

43 Article L. 1111-10 du CGCT.

4.5 Les missions d'appui technique de bassin

La loi MAPTAM prévoit la création d'une mission d'appui technique pilotée par le préfet coordonnateur de bassin, par district hydrographique. Cette mission d'appui technique, constituée de représentants de l'État et de ses établissements publics et des collectivités territoriales et de leurs groupements, a pour objectif d'accompagner la prise de compétence GEMAPI.

Elle vise à :

- produire des recommandations sur l'identification et la définition d'outils utiles à l'exercice de la compétence ;
- établir des états des lieux des cours d'eau, des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence.

Selon les districts, les missions d'appui technique peuvent contribuer à produire différents éléments de doctrine. L'accompagnement n'est pas individualisé ou opérationnel mais permet d'apporter des éclairages, des éléments d'aide à la mise en place de la compétence, des inventaires et des recommandations.

Les missions sont réunies une à plusieurs fois par an.

Quelques références consultables :

Décret du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin

Sites internet des D(R)EAL de bassin (Auvergne Rhône-Alpes, Centre Val de Loire, Corse, Occitanie, Grand Est, Haut-de-France, Île-de-France, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion)

4.6 Les agences et les offices de l'eau

À chaque district hydrographique⁴⁴ correspond une agence de l'eau en France métropolitaine et en Corse, et un office de l'eau pour les départements et régions (DROM) d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

Ces établissements publics ont pour missions de lutter contre la pollution et de protéger l'eau et les milieux aquatiques. Ils mettent en œuvre les objectifs et les dispositions des SDAGE avec, comme levier financier, les redevances qu'ils perçoivent des usagers. Ces redevances de prélèvement et de pollution sont perçues selon les principes « pollueur - payeur » et « préleveur - payeur ». Les agences et offices de l'eau attribuent ensuite des aides aux maîtres d'ouvrages et aux acteurs dans le domaine de l'eau.

Chaque agence et office définit les aides et les redevances dans un programme d'intervention d'une durée de 6 ans, qui est adopté par son conseil d'administration, après avis du comité de bassin.

Les agences et offices de l'eau accompagnent les structures compétentes sur la GEMAPI, en lançant par exemple des appels à projets ou en intervenant directement avec leurs programmes d'intervention.

Quelques références consultables :

Sites internet des agences et offices de l'eau

⁴⁴ Exception pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse qui concerne 2 districts : celui du Rhin et celui de la Meuse.

4.7 L'agence française pour la biodiversité

Mise en place au 1^{er} janvier 2017, l'agence française pour la biodiversité (AFB) regroupe et remplace plusieurs structures dont l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

L'ONEMA accompagnait la mise en œuvre de la politique publique de l'eau en France, avec des missions d'expertise, d'appui technique, de mise à disposition de données et de contrôle. Ce dernier point consistait à contrôler les usages de l'eau, à participer à la prévention de la dégradation des milieux aquatiques et à leur surveillance, avec des pouvoirs de police administrative et judiciaire.

L'AFB exerce maintenant ces missions, dont celles de contrôle et de police, ainsi que celles concernant la restauration des milieux aquatiques et la préservation de la biodiversité.

5 Comment mettre en œuvre la compétence GEMAPI ?

5.1 Que doit faire une structure au titre de la compétence GEMAPI ?

La compétence GEMAPI ne remet pas en question la libre administration des collectivités locales. La structure compétente au titre de la GEMAPI doit définir son action en fonction des enjeux de son territoire et du projet porté par les élus locaux, qui peut être désignée comme une « stratégie de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ».

Il est donc conseillé d'établir un solide **diagnostic territorial** avant de réaliser les choix dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI (cf. paragraphe suivant). La structure compétente peut formaliser son action au titre de cette compétence par exemple en rédigeant un « schéma directeur » GEMAPI. Les actions réalisables au titre de la GEMAPI doivent être menées dans le respect des procédures réglementaires et peuvent être scindées en 4 grandes familles :

- les actions d'adaptation des documents de planification et d'urbanisme aux enjeux en matière de milieux aquatiques et d'inondations ;
- les actions récurrentes de suivi et d'entretien : axe opérationnel du quotidien, par exemple de l'entretien de cours d'eau et de zone humide par débroussaillage et enlèvement d'embâcles⁴⁵, des visites de contrôle et de l'entretien de digues et d'ouvrages hydrauliques en coupant la végétation et en manipulant les ouvrages, ou encore de la surveillance et de la gestion de cordons dunaires en effectuant des remplacements de ganivelles ou de la plantation de végétaux pour stabiliser la dune ;
- les actions contractuelles ponctuelles, études et travaux : axe opérationnel qui peut mobiliser différents outils tels que des programmes d'actions, des contrats de milieux, des appels à projets, pour réaliser par exemple une restauration de zone humide ou un recul de digues pour retrouver l'espace de mobilité d'un cours d'eau ;
- les actions réglementaires : obligations réglementaires du gestionnaire d'un système d'endiguement⁴⁶.

Une fois le niveau d'intervention fixé et les dépenses de fonctionnement et d'investissement

⁴⁵ Embâcle : objet solide bloqué dans le lit d'une rivière, par exemple un tronc d'arbre ou des branches. L'accumulation d'embâcles peut créer un barrage naturel, ce qui est dangereux en cas de crue, car il peut céder soudainement.

⁴⁶ Informations détaillées en annexe.

évaluées, la structure compétente dispose d'outils de planification, d'outils contractuels, d'outils réglementaires (cf. partie 5.3) et enfin d'outils financiers (cf. partie 5.4) pour mettre en œuvre son projet.

Enfin la structure dispose d'appuis, dont certains seront présentés dans la partie 5.5.

Certaines missions qui ne sont pas du ressort de la compétence GEMAPI peuvent compléter ou faciliter sa mise en œuvre, comme la gestion des eaux pluviales, la lutte contre le ruissellement et l'érosion des sols, ou encore l'animation réalisée sur un territoire.

5.2 Comment définir une « stratégie de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » ?

Avant de pouvoir fixer des objectifs de mise en œuvre de la compétence GEMAPI, la réalisation d'un **diagnostic territorial** a pour objectif de connaître les enjeux d'un territoire en matière de milieux aquatiques et d'inondation. Il s'agit d'abord d'identifier et de comprendre le fonctionnement, et d'identifier les dysfonctionnements éventuels dans les bassins versants ou les cellules hydrosédimentaires, les enjeux présents et leur vulnérabilité. L'organisation de la gouvernance peut aussi faire l'objet d'une étude dédiée.

Réaliser ce diagnostic permet de se poser des questions déterminantes pour l'exercice de la compétence, par exemple :

- Quels cours d'eau sont présents sur mon territoire ? Quel est leur espace de mobilité ? Existe-t-il des zones humides ? Dans quel état sont-elles ? En quel état sont les berges des cours d'eau et les cordons dunaires ?
- Comment se déplacent les sédiments dans les cours d'eau ou sur le littoral ? Y a-t-il des ouvrages transversaux ?
- Mon territoire est-il confronté au risque inondation ? Quels sont les ouvrages hydrauliques existants ? Qui s'en occupe ? Quel est leur état ? Quelles zones protègent-ils ?
- Quelle est la vulnérabilité de mon territoire ?
- Existe-t-il des programmes d'entretien de cours d'eau sur mon territoire ? Des SAGE ? Des SLGRI ? Des contrats de rivière ? Des programmes d'actions de prévention des inondations ? Qui les porte ? Qui les finance ?

Les diagnostics des PGRI et des SDAGE peuvent apporter des éléments utiles. Il est important que le diagnostic territorial réalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI soit cohérent avec les outils existants sur le périmètre concerné, notamment les éventuels diagnostics des stratégies locales de gestion des risques d'inondations, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des programmes d'actions de prévention des inondations, des contrats de rivière et des plans de prévention des risques naturels prévisibles. Les services de l'État, les agences de l'eau, l'agence française pour la biodiversité et les acteurs « historiques » de la gestion de l'eau peuvent fournir des données et des informations.

Une stratégie de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peut ainsi être formalisée, avec des objectifs en adéquation avec les enjeux du territoire, et faisant appel à plusieurs types d'actions et de financements. Des **analyses coût-bénéfice** ou des **analyses multi-critères** peuvent apporter un éclairage pertinent, y compris quand elles ne sont pas obligatoires.

Quelques références consultables :

Fiche 3 du guide La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance (agence de l'eau Adour-Garonne, 2ème édition 2017)

Référentiel national de vulnérabilité aux inondations (MEEM, CEPRI, Cerema, 2016)

Diagnostic et appui à la gestion concertée de l'eau des bassins versants (agence de l'eau Rhin-Meuse, 2016)

La gestion des TRI : du PGRI aux stratégies locales - Éléments de cadrage (MEDDE, 2014)

Guide sur la méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides (ONEMA, 2016)

L'ACB (analyse coût/bénéfice) : une aide à la décision au service de la gestion des inondations - Guide à l'usage des maîtres d'ouvrage et de leurs partenaires (CEPRI, 2011)

Analyse multicritère des projets de prévention des inondations - Guide méthodologique 2018 (CGDD, 2018)

5.3 Quels outils sont à disposition des territoires pour la mettre en œuvre ?

Le panel des outils pouvant être mobilisés dans l'exercice de la compétence GEMAPI est large, le présent document ne saurait être exhaustif.

5.3.1 Les documents de planification et d'urbanisme

La planification territoriale traduit des grandes orientations en matière d'aménagement et d'urbanisme notamment. Elle doit concilier les différents enjeux du territoire : habitat, développement économique, préservation de l'environnement et du cadre de vie, mobilité...

La compétence GEMAPI est affectée aux intercommunalités notamment pour que les enjeux liés à l'eau fassent pleinement partie des stratégies territoriales. Même si tout ou partie de la compétence est transférée ou déléguée à d'autre(s) structure(s), il est donc essentiel que les intercommunalités mènent les politiques d'aménagement du territoire en lien avec ces structures.

Les dispositions des documents d'urbanisme et de planification doivent être compatibles avec les orientations et les objectifs des SDAGE, des PGRI et des SAGE, ainsi qu'avec les règlements et prescriptions des plans de prévention des risques (PPR) qui valent servitude d'utilité publique.

Les régions ont, depuis la loi NOTRe, la charge de la rédaction d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce schéma a vocation à définir les « objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires ». Il doit être compatible avec les SDAGE et PGRI couvrant la région.

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ont pour objectif un développement équilibré des territoires. Ils définissent des grandes orientations d'organisation à une échelle intercommunale et peuvent comprendre un volet littoral.

Les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui sont arrêtés à l'échelle communale ou intercommunale (PLU intercommunal dit PLUi) doivent être compatibles avec les orientations d'un SCoT. Ils affectent tout le territoire communal (ou intercommunal) à des zones dont le règlement est fixé : zones urbaines, agricoles, commerciales, naturelles. Ils comprennent aussi un projet d'aménagement et de développement durable qui expose le projet d'urbanisme de la commune.

Les cartes communales délimitent des zones constructibles et non constructibles, avec l'application à celles-ci du règlement national d'urbanisme.

Les PLU et les cartes communales délimitent donc les zones non constructibles, par exemple pour des enjeux de zones humides ou d'inondations, ils indiquent les axes de ruissellement, peuvent protéger des éléments fixes du paysage tels que des haies des espaces boisés ou des mares qui peuvent participer à la réduction de l'aléa inondation. Ils prennent aussi en compte les enjeux de continuité écologique.

Entre la loi et la planification locale, d'autres documents élaborés par l'État concernent l'aménagement du territoire :

- les directives territoriales d'aménagement ;
- les schémas de mise en valeur de la mer (pour les régions d'Outre-Mer les schémas d'aménagement régional, et pour la Corse et Mayotte les plans d'aménagement et de développement durable valant schémas de mise en valeur de la mer) ;
- les documents stratégiques de façade issus de la stratégie nationale pour la mer et le littoral.

Dans le domaine de l'eau, le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est un outil de planification qui vise la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, à l'échelle d'un bassin versant hydrographique ou d'une nappe. Il repose sur la conciliation des différents usages (eau potable, industrie, agriculture...) et la protection des milieux aquatiques. Il s'appuie sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux et est élaboré collectivement par ces acteurs regroupés au sein d'une commission locale de l'eau. L'objectif est de recourir au SAGE lorsque cela est nécessaire à l'atteinte des objectifs du SDAGE et du bon état des eaux.

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) peuvent quant à eux définir des projets d'aménagement d'intérêt commun.

Quelques références consultables :

La prise en compte du risque d'inondation dans les schémas de cohérence territoriale (CEPRI, 2013)

Guides de prise en compte des SDAGE dans les documents d'urbanisme (DREAL de bassin)

5.3.2 Les programmes d'actions et les outils contractuels

Les programmes d'actions et les contrats de milieu peuvent être mis en œuvre quand des acteurs du territoire souhaitent s'investir dans des actions de gestion de l'eau et/ou de gestion des inondations, par exemple quand un SAGE ou une SLGRI ont été élaborés.

Les contrats de milieux, qui sont généralement des contrats de rivière, mais peuvent également être des contrats de lac, de baie ou de nappe, sont des accords techniques et financiers entre partenaires concernés pour une gestion globale, concertée et durable à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente. Ce sont des programmes d'actions volontaires sur 5 ans avec engagement financier contractuel (désignation des maîtres d'ouvrage, du mode de financement, de l'échéance des travaux...).

D'autres types de contrats peuvent être proposés dans certains bassins : contrats de restauration et d'entretien, contrats de bassin, contrats globaux...

Des programmes d'actions pluriannuels peuvent aussi être élaborés pour gérer les milieux

aquatiques, sans avoir de nature contractuelle. C'est le cas des programmes pluriannuels de restauration et d'entretien de cours d'eau (PPRE). Ceux-ci peuvent pallier des carences d'entretien par les propriétaires sur des cours d'eau non domaniaux, mais doivent dans ce cas faire l'objet d'une déclaration d'intérêt général (DIG, cf. partie suivante).

Les programmes d'actions et de prévention des inondations (PAPI) ont pour objectif la promotion d'une **gestion intégrée des risques d'inondation** en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. Ils peuvent donc concerner tous les territoires à enjeux d'inondation. Ce sont des outils contractuels, qui reçoivent une labellisation de niveau national quand le montant du PAPI est supérieur à 3M€, de niveau district sinon.

Les projets d'aménagement ou de travaux liés à des systèmes d'endiguement ou à des aménagements hydrauliques au sens du décret « digues » (présenté en partie 2) et sollicitant des subventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit fonds Barnier présenté en partie 5.4) doivent désormais être inclus dans un PAPI, excepté dans quelques cas particuliers (cf. cahier des charges PAPI 3).

La démarche PAPI se fait en deux temps :

- PAPI d'intention : phase d'études, la labellisation permet de les faire financer ;
- PAPI : phase de mise en œuvre des travaux, la labellisation permettant aussi des subventions. Cette phase peut aussi comprendre la réalisation d'études.

Les différents axes prévus pour les PAPI sont explicités dans le cahier des charges PAPI 3.

Les démarches de PAPI et de gestion concertée telles qu'un SAGE, une SLGRI ou un contrat de milieu sont complémentaires. Elles peuvent être élaborées et animées par une même structure exerçant la compétence GEMAPI, ou par plusieurs structures. Une SLGRI peut être mise en œuvre à l'aide d'un PAPI, les SAGE ou les contrats de milieux peuvent également inclure un volet inondation qui peut être labellisé en PAPI. La démarche PAPI peut être mise en œuvre en dehors de territoire à risque important d'inondation (TRI) pour lequel une SLGRI est obligatoire, mais elle doit dans ce cas s'intégrer dans une stratégie partagée avec les services de l'État et les parties prenantes du territoire, en cohérence avec les autres politiques publiques.

Un autre type d'outil permettant de décliner des stratégies sous format opérationnel : les plans grands fleuves (PGF), qui concernent la Loire, la Garonne, la Meuse, la Seine et le Rhône.

À l'échelle du département, les services de l'État élaborent des plans d'action opérationnels territorialisés qui déclinent le(s) programme(s) de mesures du ou des schéma(s) directeur(s) d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui le concerne(nt).

Exemples d'actions pouvant relever de l'exercice de la compétence GEMAPI

- création ou restauration de zones d'expansion de crues, ayant un intérêt à la fois pour la prévention des inondations et en termes de milieux humides ;
- confortement d'ouvrages de défense contre les inondations ;
- restauration hydromorphologique de cours d'eau, par exemple en recréant des méandres pour améliorer l'état écologique du cours d'eau et le ralentissement des crues ;
- mise en place de gestion de mares en milieu agricole ;
- gestion douce de cordons dunaires participant à la défense contre les submersions marines-
reconnexion d'anciens méandres pour dériver des écoulements et restaurer le fonctionnement de ces milieux humides ;
- création de brèches dans des digues littorales pour permettre l'inondation de polders et la restauration des milieux humides présents ;
- restauration de la libre circulation des poissons en arasant un seuil ;
- effacement d'ouvrages de 1^{er} rang pour restaurer l'espace de mobilité d'un cours d'eau et renaturer les berges.



Illustrations 12 et 13 : rechargement du cordon dunaire après les importants dégâts causés par les tempêtes hivernales et restauration de la rivière « Le Tassio » à Sorède : étude et diagnostic hydraulique (Thierry Degen et Laurent Mignaux / Terra)



Illustrations 14 et 15 : élevage en zone humide et mare après restauration (Laurent Mignaux et Arnaud Bouissou / Terra)

(liste non exhaustive)

Quelques références consultables :

Cahier des charges PAPI 3

Sites des agences et offices de l'eau

Réseau des porteurs de PAPI et de SLGRI (site internet du centre européen de prévention du risque d'inondation)

Recommandations pour la prise en compte des fonctionnalités des milieux humides dans une approche intégrée de la prévention des inondations (MTES, 2017)

Cahier des charges « PAPI 3 » - Guide méthodologique (MTES, 2017)

Guides méthodologiques sur le site <http://www.gesteau.fr/guides-methodologiques>

Guide de gestion des dunes et des plages associées (Editions Quae, 2018)

5.3.3 Les déclarations d'intérêt général

La déclaration d'intérêt général (DIG) est une procédure permettant à un maître d'ouvrage public d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux ou actions qui présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Les autorités dépositaires de la compétence GEMAPI devront y recourir pour mettre en œuvre certaines de leurs actions dès lors qu'elles amèneront la puissance publique à intervenir sur des propriétés de tiers. La DIG peut notamment viser l'aménagement ou l'entretien des cours d'eau non domaniaux, qu'il y ait ou non carence des propriétaires. En effet les collectivités n'ont pas vocation à intervenir sur des propriétés privées en utilisant des fonds publics sans motif d'intérêt général.

Le caractère d'intérêt général ou d'urgence est acté par un arrêté préfectoral, mais n'exonère pas le maître d'ouvrage de déposer une demande d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau en fonction des travaux prévus.

Il est possible de demander une participation financière aux personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt (redevance pour service rendu) si la taxe GEMAPI n'est pas mise en place (cf. partie 5.4).

Il est à noter que des outils juridiques nouveaux et spécifiques (voir aux 5.3.4 et 5.3.5 ci-après) rendront en revanche généralement inutile la procédure de DIG pour les actions en matière de digues.

Quelques références consultables :

Fiche 1 du guide Eau et foncier, guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés (DREAL LR, 2010) sur la déclaration d'intérêt général

5.3.4 Les mises à disposition d'ouvrages

Au-delà des prérogatives traditionnelles des collectivités territoriales exerçant une maîtrise d'ouvrage publique (acquisition à l'amiable, expropriation suite à déclaration d'utilité publique), la structure compétente pour la prévention des inondations, directement ou par transfert, peut bénéficier de la mise à disposition d'ouvrages situés sur son territoire. Cette mise à disposition respecte le principe de spécialité territoriale.

Ainsi, les digues appartenant à des personnes morales publiques, construites et classées au titre de la loi sur l'eau avant la loi MAPTAM, sont mises gratuitement à disposition de la structure compétente au titre de la défense contre les inondations et contre la mer. Une convention entre

les deux parties identifie les ouvrages concernés, déclassant au besoin les ouvrages n'ayant plus d'utilité (lesquels demeureront dans les mains de leur propriétaire initial), fixe la date de transfert et d'exercice de la compétence pour le nouveau gestionnaire, et règle les questions relatives à la superposition d'usages et à la compensation financière éventuelle liée au transfert.

La mise à disposition des digues gérées par une association syndicale de propriétaires (ASP) n'est pas automatique et dépendra du choix des deux parties et de la zone protégée par ces digues.

Les digues gérées par l'État peuvent rester sous sa gestion jusqu'au 28 janvier 2024, avec la signature d'une convention avec la structure compétente qui fixe le rôle et la nature du concours de l'État.

La mise à disposition d'ouvrages ou d'infrastructures appartenant à des personnes morales de droit public dont la vocation première n'est pas d'assurer la défense contre les inondations est également possible. Les ouvrages ou remblais d'infrastructures linéaires (routes, voies ferrées...) ayant une fonction de « digue par destination » sont susceptibles d'être ainsi ré-employés, sous la responsabilité de la structure compétente pour la prévention des inondations, moyennant d'éventuels aménagements à sa charge. Une convention obligatoire entre les parties précise les modalités de mise à disposition, de maîtrise d'ouvrage des travaux, les responsabilités de chacun dans l'exercice de leurs missions respectives, ainsi que la compensation par l'autorité GEMAPI de frais spécifiques éventuels : des aménagements nécessaires pour sa fonction de digue de protection contre les inondations, des gestes de surveillance et d'entretien dans le cadre des règles de sûreté des ouvrages hydrauliques...

En cas de désaccord sur l'intérêt de la mise à disposition ou la compatibilité de celle-ci avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure, le préfet de département peut être saisi et se prononce sur le litige.

Quelques références consultables :

Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues (MEEM, 2016)

5.3.5 Les servitudes de droit public

Une servitude est une charge imposée sur une ou plusieurs propriétés pour l'usage ou l'utilité d'une autre personne. Les servitudes peuvent être de droit privé ou de droit public, par exemple : servitude d'utilisation du sol liée à la présence de canalisations transportant de l'eau ou du gaz, servitude liée à la sécurité publique... La servitude de droit public, que peut instaurer une structure compétente au titre de la GEMAPI, institue une limitation administrative au droit de propriété au titre de l'intérêt général.

La loi MAPTAM a ouvert la possibilité de créer une servitude⁴⁷ d'un genre nouveau. Celle-ci est utile quand il s'agit de tirer parti d'ouvrages, généralement de droit privé, pouvant être intégrés dans un système d'endiguement sous la responsabilité de l'autorité GEMAPI gestionnaire de ce système. En pratique, une telle servitude permettra :

- d'assurer la conservation des ouvrages existants construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, le propriétaire de la parcelle étant obligé de s'abstenir de tout acte de nature à nuire à ces ouvrages ;
- de réaliser des ouvrages complémentaires dans le respect de la réglementation en vigueur ;
- d'effectuer les aménagements nécessaires à l'adaptation des ouvrages et des

⁴⁷ Article L.566-12-2 du code de l'environnement.

infrastructures qui contribuent à la prévention des inondations et des submersions ;

- de maintenir ces ouvrages ou les aménagements effectués sur les ouvrages et les infrastructures en bon état de fonctionnement ;
- d'entretenir les berges.

Cette servitude ne se confond pas avec celles qu'il était déjà possible de mettre en place depuis 2003⁴⁸ et visant à :

- la création de zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval ;
- la création ou la restauration de zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées dans des zones dites « zones de mobilité » d'un cours d'eau, afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels ;
- la préservation ou la restauration des zones humides dites « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » délimitées par les SAGE.

Toutes ces servitudes donnent lieu à une indemnisation pour le(s) propriétaire(s) concerné(s) en cas de préjudice matériel, direct et certain.

Enfin comme indiqué précédemment, en matière de risque et notamment d'inondation, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) valent servitude d'utilité publique.

Quelques références consultables :

Fiches 2 et 3 du guide Eau et foncier, guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés (DREAL LR, 2010) sur les servitudes

Fiche 4 du guide Eau et foncier, guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés (DREAL LR, 2010) sur les conventions d'accès aux parcelles privées pour l'exécution de travaux de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires

Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues (MEEM, 2016)

5.3.6 L'acquisition foncière

Les communes et leurs groupements peuvent acquérir des terrains, à titre gratuit ou onéreux. Dans ce dernier cas, l'acquisition peut être faite selon le droit privé (achat ou échange) ou public (expropriation ou droit de préemption). L'expropriation est menée dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP) qui permet de réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés après une enquête publique. Le droit de préemption peut quant à lui être mobilisé pour de l'aménagement urbain ou pour protéger les espaces naturels contre l'urbanisation.

Dans le cadre de la compétence GEMAPI, l'acquisition foncière peut par exemple permettre au maître d'ouvrage de faciliter la gestion d'ouvrages existants.

Il est ensuite possible pour le maître d'ouvrage public de signer des conventions de gestion afin de gérer les parcelles qui lui appartiennent.

⁴⁸ Dispositions de l'article L. 211-12 du code de l'environnement.

À titre d'exemple, une des missions du conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres consiste à acquérir des terrains sur le littoral, puis d'en confier la gestion à d'autres structures telles que des départements, des syndicats mixtes, des communes...

Quelques références consultables :

Fiche 5 du guide Eau et foncier, guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés (DREAL LR, 2010) sur les conventions de gestion

Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques – chapitre 2 sur l'acquisition (ministère de l'Intérieur, 2007)

5.4 Comment financer l'exercice de cette compétence ?

Le modèle financier évolue avec la création de la compétence GEMAPI, il est à construire avec les contraintes budgétaires que connaissent les collectivités territoriales. L'évaluation des besoins financiers pour exercer la compétence se fait à partir d'un projet. Il s'agit de savoir ce que la structure compétente souhaite mettre en œuvre, plusieurs sources de financements pouvant être mobilisées (cf. illustration 16).

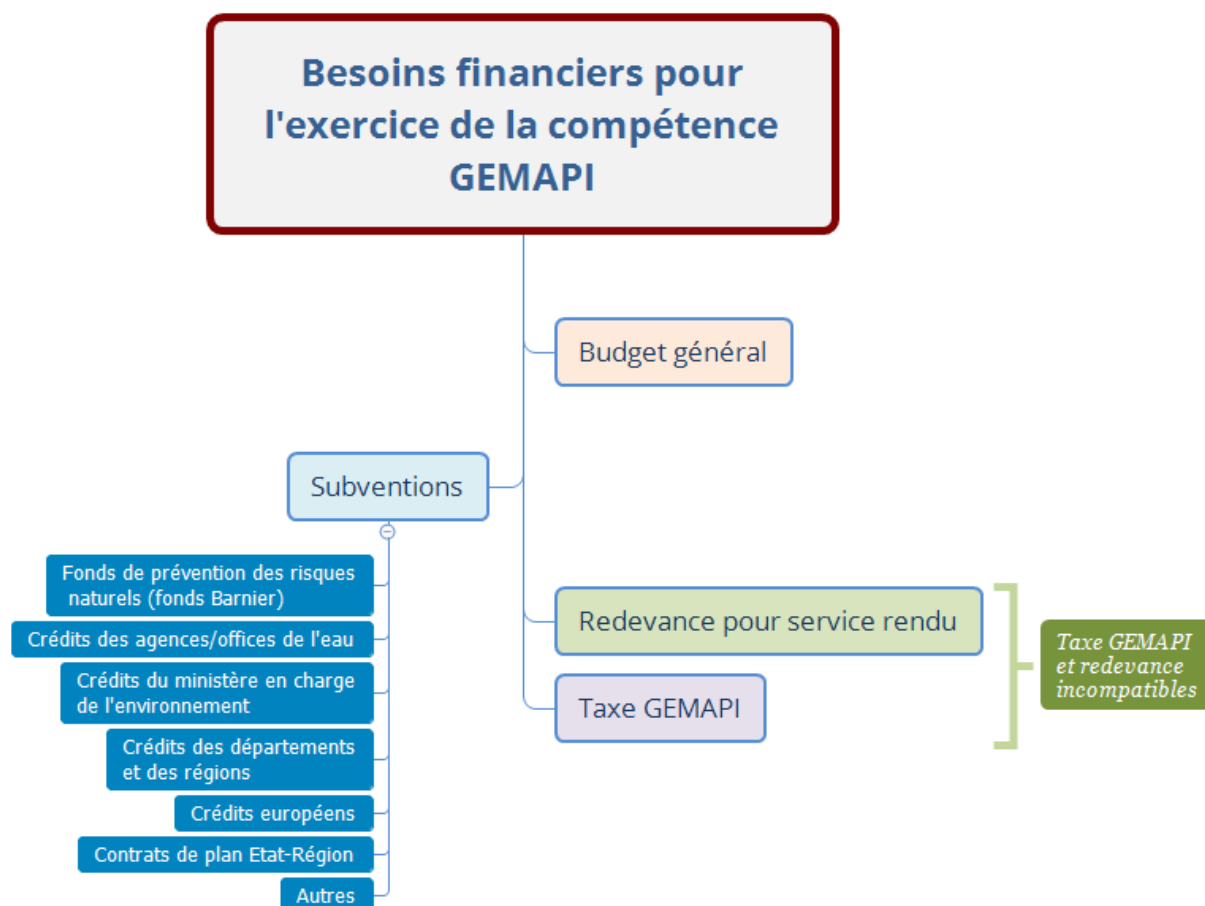


Illustration 16 : sources de financement pour l'exercice de la compétence GEMAPI, liste non exhaustive (Cerema)

Si une intercommunalité à fiscalité propre adhère à un syndicat mixte et lui transfère la compétence GEMAPI, ce sont les statuts de celui-ci qui fixent la clé de répartition des contributions, qui peuvent être financées en tout ou partie par la taxe.

Le montant de la contribution des intercommunalités peut être modulé et doit être fixé avec une

clé de répartition claire. Les paramètres pris en compte peuvent être la surface par bassin versant, le linéaire de berges de cours d'eau, la population...

Ceci ouvre la possibilité d'une solidarité entre l'amont et l'aval du bassin, ainsi qu'entre les zones rurales et urbaines ou encore continentales et littorales.

Quelques références consultables :

Les évaluations économiques en appui à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA, 2013)

Coût des protections contre les inondations fluviales (Cerema, 2014)

Étude des aléas littoraux dans le cadre d'une analyse coûts-bénéfices (Cerema, 2015)

5.4.1 Les spécificités de la taxe GEMAPI

Cette taxe est la seule nouvelle source de financement pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Elle est facultative. Elle peut financer tout ou partie de son exercice. Une intercommunalité à fiscalité propre peut par exemple choisir de financer 40 % de la mise en œuvre de la compétence via son budget général et 60 % via la taxe. **Le produit de la taxe GEMAPI ne peut être affecté qu'à des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'exercice de la compétence GEMAPI.**

La taxe doit être votée par les EPCI-FP avant le 1^{er} octobre de l'année N pour une mise en œuvre en année N+1. Cette échéance peut être repoussée au 15 janvier de l'année N+1 en cas de fusion d'EPCI-FP l'année N⁴⁹. Une délibération doit donc être votée chaque année.

Il faut connaître le montant à percevoir avant de la mettre en place, dans la limite de 40 €/habitant : le ratio population concernée (source DGF⁵⁰) multipliée par 40 € permet de connaître le montant maximal pouvant être levé par la taxe.

Ces 40 €/habitant sont donc un montant servant au calcul et non celui qui sera effectivement perçu par contribuable. En effet tous les foyers n'ont pas le même taux d'imposition et la taxe vient s'ajouter aux impôts locaux existants : taxe d'habitation, taxe foncière sur le bâti, taxe foncière sur le non-bâti et cotisation foncière des entreprises. (cf. Illustration 17)

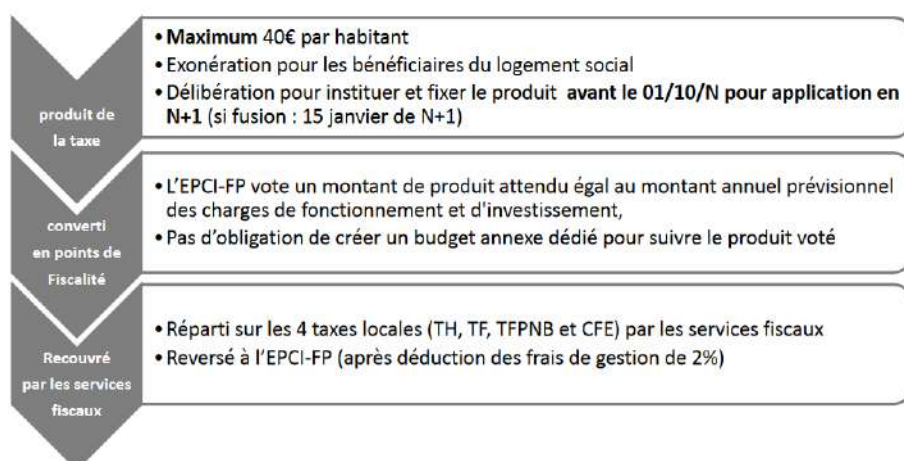


Illustration 17 : calcul et affectation de la taxe GEMAPI pour l'année N+1 (© Territoires Conseils – Caisse des Dépôts)

49 Article 1530-bis du code général des impôts. Pour 2018, la loi de finances rectificative a autorisé la délibération pour instaurer la taxe jusqu'au 15 février 2018.

50 Au sens de l'article L.2334-2 du code général des collectivités territoriales, la population correspond à celle utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Une fois le montant à percevoir via la taxe fixé par l'intercommunalité, c'est le service des finances publiques (DDFIP) qui calcule le taux de celle-ci en supplément des 4 taxes existantes. Elle versera 1/12ème de la recette de la taxe à l'intercommunalité à fiscalité propre chaque mois.

La taxe GEMAPI n'est pas cumulable avec la redevance pour service rendu. Il n'est pas possible de demander la redevance pour service rendu à un propriétaire riverain d'un cours d'eau pour l'entretien de celui-ci si la taxe GEMAPI est déjà prélevée.

En pratique, une colonne « taxe GEMAPI » est déjà présente sur les avis d'imposition depuis 2015.

La création d'un budget annexe spécial n'est pas obligatoire quand la taxe GEMAPI est appelée, mais cela permet de suivre le coût exact de la compétence et le besoin de financement des dépenses après déduction des subventions et emprunts, et cela peut aussi faciliter sa compréhension par les contribuables.

Quelques références consultables :

Note du 11 septembre 2014 relative aux délibérations fiscales à prendre par les collectivités territoriales en cours d'année pour une application l'année suivante

5.4.2 Les spécificités du fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit fonds Barnier)

Ce fonds concerne les risques naturels prévisibles suivants : inondations ou submersions marines, mouvements ou affaissements de terrain dus à des cavités souterraines ou des marnières, ou encore d'avalanches.

Les mesures de prévention pouvant être financées sont de trois types :

- les mesures d'acquisition de biens et les dépenses connexes (expropriation de biens exposés, acquisition amiable de biens exposés ou sinistrés) ;
- les mesures de réduction du risque et de la vulnérabilité, dont des études et travaux, par exemple pour réduire l'aléa en restauration des zones d'expansion de crue ;
- les dépenses afférentes à l'élaboration des PPRN et à l'information préventive.

Ce fonds s'adresse à la fois aux collectivités territoriales, aux particuliers et aux services de l'État, il finance de l'investissement mais pas de fonctionnement.

Il est notamment utilisé dans le cadre de programme d'actions de prévention des inondations (PAPI, cf. partie 5.3), il peut par exemple financer des études et travaux concernant des ouvrages hydrauliques. Son utilisation est, dans certains cas, conditionnée à l'approbation ou à la prescription d'un PPR.

Quelques références consultables :

Plaquette nationale d'information sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (MEDD, 2006)

Sites internet des préfetures et des directions départementales des territoires

5.4.3 Les spécificités des financements des agences ou offices de l'eau

Les agences et offices de l'eau interviennent dans le cadre de programmes qui durent 6 ans. Les aides sont dirigées vers des structures publiques, des associations, des agriculteurs, des entreprises ou encore des particuliers. Les taux de subventions sont variables. Les agences de l'eau peuvent par exemple subventionner des études de gouvernance, ou encore lancer des appels à projets spécifiques à la GEMAPI.

Quelques références consultables :

Sites internet des agences et des offices de l'eau

5.4.4 Les spécificités de la redevance pour service rendu

Une collectivité ou un groupement menant des études ou travaux d'intérêt général peuvent faire participer les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt. Une redevance pour service rendu⁵¹ peut alors être instituée, avec la contrainte suivante dans le cadre de la GEMAPI : la taxe GEMAPI et la redevance pour service rendu ne peuvent coexister sur un même territoire si la redevance est perçue pour des actions relevant de la GEMAPI, car les usagers ne doivent pas payer deux fois pour le même objet. L'instauration de la taxe GEMAPI suspend donc la redevance pour service rendu si celle-ci est levée pour des travaux relevant de la compétence GEMAPI.

5.5 Quel accompagnement de la compétence GEMAPI ?

5.5.1 Accompagnement des collectivités

Les services de l'État (D(R)EAL et DDT(M)) apportent un appui à la prise de la compétence GEMAPI via des documents de communication et des réunions d'information. Les missions d'appui technique de bassin (MATB) présentées dans la partie 4.5 regroupent des représentants des collectivités et des services de l'État et ont été créées pour accompagner la mise en place de la compétence. Les SOCLE permettent d'autre part de clarifier l'exercice des compétences dans le domaine de l'eau.

Un appui est aussi apporté par les associations de collectivités, telles que l'assemblée des communautés de France (AdCF), l'association française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB), l'association nationale des élus des bassins (ANEB), le centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI), l'association des maires de France (AMF), l'association France Dignes, la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ou encore les parcs naturels régionaux (liste non exhaustive).

Des réseaux locaux tels que le réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques de Provence Alpes Côte d'Azur, des associations de syndicats de bassins versants, l'association rivière Rhône-Alpes Auvergne, l'assemblée permanente des présidents des commissions locales de l'eau (CLE) de Bretagne existent aussi. Ils permettent le partage d'informations et d'expériences.

Des retours d'expérience sur la mise en place de la GEMAPI, sur des expériences techniques ou encore sur des partenariats entre des collectivités et des établissements publics tels que le Cerema et l'Irstea sont disponibles ou le seront prochainement (cf. partie 6).

Des journées d'information du type séminaire ou colloque sont par ailleurs organisées et donnent

⁵¹ Article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime.

aux élus et aux techniciens des éclairages juridiques mais aussi des retours d'expérience de la part de structures ayant pris la compétence GEMAPI par anticipation ou ayant initié son organisation avant le 1^{er} janvier 2018.

Enfin, des formations sont disponibles pour les agents des collectivités et de leurs groupements, ainsi que pour les élus via des organismes agréés⁵².

Même si la compétence GEMAPI est transférée ou déléguée à un ou plusieurs syndicats mixtes, il est nécessaire que les intercommunalités à fiscalité propre puissent accompagner ce (ces) syndicat(s) en conservant une connaissance des enjeux liés à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations.

5.5.2 Accompagnement des populations

La compétence GEMAPI est complexe et nécessite de faire preuve de pédagogie pour être bien appréhendée. En effet des projets de restauration de la mobilité des cours d'eau, de restauration de la continuité écologique ou de recul des digues peuvent générer des réticences de la part des usagers ou des habitants. La dimension humaine et sociale a une place tout aussi importante aux côtés des critères techniques ou financiers.

Associer les habitants, les usagers et les professionnels tels que les agriculteurs aux programmes d'action permet aussi de développer l'acceptabilité des mesures proposées et la culture du risque.

Des plans de communication peuvent être élaborés, avec par exemple des publications sur les réseaux sociaux ou des campagnes d'affichage.

Quelques références consultables :

Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation (MAAF, MEEM et Assemblée permanente des chambres d'agriculture, 2016)

Plaquette Tout savoir sur la GEMAPI (MTES, 2017)

Vidéos « [Une nouvelle gestion des rivières arrive à l'heure de la Gemapi](#) », « [Redonnons libre-cours à nos rivières !](#) », « [Zones humides, zones utiles : agissons !](#) » (Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse)

La GEMAPI, vers une gestion intégrée de l'eau dans les territoires (Cerema, 2018)

Et si la rivière redevenait un atout pour mon territoire ? Témoignages, exemples d'action à mettre en œuvre à l'attention des décideurs (Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, 2018)

⁵² Liste des organismes agréés : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/liste-des-organismes-agrees-pour-formation-des-elus-par-departement>

6 Pour aller plus loin

6.1 Documentation générale

Tout savoir sur la GEMAPI (MTES, 2017)

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, volet « prévention des inondations » (MTES, 2018)

La compétence "gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations" (GEMAPI) (Comprendre pour agir ONEMA, 2014)

Gérer les milieux aquatiques et prévenir les inondations : une nouvelle compétence des collectivités (DRIEE, 2016)

Dossier ressource Compétence GEMAPI (Agence régionale pour l'environnement & l'écodéveloppement Provence-Alpes-Côte d'Azur)

Mettre en œuvre la GEMAPI (Territorial, 2017)

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance (Agence de l'eau Adour-Garonne, DREAL de bassin Adour-Garonne, 2^{ème} édition 2017)

Glossaire sur l'eau : <http://www.glossaire.eaufrance.fr/>

Guides méthodologiques disponibles sur gesteau.fr

Présentation de la Caisse des dépôts sur la compétence GEMAPI : <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250170873308&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>

Pour une nouvelle gestion des rivières – A l'heure de la GEMAPI – Tome 1 Les grands principes (Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, 2015)

Vidéothèque de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse : <https://www.eaurmc.fr/espace-dinformation/videotheque.html>

La GEMAPI, vers une gestion intégrée de l'eau dans les territoires (Cerema, 2018)

Veille Eau : <https://veille-eau.com/>

6.2 Retours d'expérience et illustrations

Pour une nouvelle gestion des rivières – A l'heure de la GEMAPI – Tome 2 Exemples de restauration (Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, 2016)

Milieux humides et aménagement urbain, dix expériences innovantes (Cerema, 2015)

Recueil d'expériences sur l'hydromorphologie des cours d'eau (ONEMA, actualisé en 2013)

Comment développer un projet ambitieux de restauration de cours d'eau ? Retours d'expériences en Europe, un point de vue des sciences humaines et sociales (Comprendre pour agir, ONEMA, 2014)

Recommandations pour la prise en compte des fonctionnalités des milieux humides dans une approche intégrée de la prévention des inondations (MTES, 2017)

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, 2017)

Partage d'expérience sur la mise en place de la compétence GEMAPI (Cerema, à venir)

Assistance aux collectivités pour une mise en œuvre gémapienne du décret du 12 mai 2015 – expérimentations menées en PACA (Cerema, à venir)

Retours d'expérience dans le cadre de l'appel à partenaires entre des collectivités, le Cerema et l'Irstea sur la GEMAPI (informations sur <https://gemapi.cerema.fr/>)

Retours d'expérience disponibles sur <https://veille-eau.com/>

Et si la rivière redevenait un atout pour mon territoire ? Témoignages, exemples d'action à mettre en œuvre à l'attention des décideurs (Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, 2018)

6.3 Textes législatifs et réglementaires

La compétence GEMAPI est issue de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014, dont les dispositions ont été complétées par 3 autres lois :

- la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015 ;
- la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 ;
- la loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations du 30 décembre 2017.

Ces lois sont complétées par les textes suivants :

- le décret relatif aux missions d'appui technique de bassin du 28 juillet 2014 ;
- le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (dit décret digues) ;
- le décret relatif à l'indemnisation des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques du 18 juin 2015 ;
- le décret relatif aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) du 20 août 2015 ;
- l'arrêté ministériel du 7 avril 2017 précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement et des autres ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions ;
- la note sur la taxe GEMAPI du 11 septembre 2014, relative aux délibérations fiscales à prendre par les collectivités locales en cours d'année pour une application l'année suivante.

7 Annexes

7.1 Réglementation et gestion des systèmes d'endiguement

Un système d'endiguement consiste en un ensemble de digues et d'autres ouvrages associés, qui protègent une zone inondable dans certaines conditions. Il peut s'appuyer sur des éléments naturels comme des cordons dunaires ou du relief.

Ces éléments naturels ne sont pas soumis à la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques, mais leur comportement doit être pris en compte lors de l'étude des ouvrages du système d'endiguement avec lesquels ils sont en relation. À ce titre, ils peuvent faire l'objet d'une gestion spécifique visant à garantir leur fonction de fermeture du système d'endiguement en lien avec la mobilité de leur fonctionnement naturel et leur intérêt environnemental et écologique.

La définition et la constitution du système d'endiguement sont du ressort exclusif de la structure compétente pour la GEMAPI. À ce titre elle peut demander la mise à disposition de digues existantes (avant la loi MAPTAM) de droit public, déjà classées au titre de la réglementation avant l'évolution de mai 2015, voire d'autres ouvrages (remblais de natures diverses). Ces mises à disposition, nécessairement situées sur le territoire de la structure compétente, sont formalisées par des conventions détaillant notamment le calendrier et les conditions de transfert des ouvrages, lequel doit être effectif au 1^{er} janvier 2020. Pour le cas particulier des digues gérées par l'État avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM (28 janvier 2014), une période transitoire est prévue jusqu'au 28 janvier 2024. La convention signée entre l'État et la structure compétente au titre de la GEMAPI doit fixer la nature du concours de l'État et son rôle.

Des remblais ayant d'autres destinations que la protection contre les inondations, comme des remblais routiers ou ferroviaires, peuvent aussi être mis à disposition sous conditions particulières.

Les digues de protection contre les inondations gérées par une association syndicale autorisée (ASA) peuvent ne pas être mises à disposition. L'ASA peut continuer à en assurer la gestion ou confier celle-ci à la structure compétente pour la GEMAPI. Le choix du mode de gestion dépendra notamment de la volonté et de l'intérêt des deux parties : structure en charge de la GEMAPI et ASA, pour les zones protégées par les ouvrages concernés.

Pour les autres digues privées, des servitudes peuvent être instaurées aux fins de réemploi de ces ouvrages dans le cadre du système d'endiguement de la structure compétente sur la GEMAPI (cf. partie 5.3).

Les étapes de définition et d'exploitation d'un système d'endiguement sont les suivantes :

- la déclaration par la structure compétente pour la GEMAPI du système d'endiguement qui s'appuie sur l'élaboration d'une étude de dangers ;
- l'autorisation délivrée par l'État après instruction de la demande ;
- l'entretien et la surveillance des ouvrages entrant dans la composition du système d'endiguement, par son gestionnaire (non détachable juridiquement de la structure compétente pour la GEMAPI), y compris en ce qui concerne les ouvrages pour lesquels le gestionnaire, n'en étant pas directement le propriétaire, dispose seulement d'un droit à agir ;
- le contrôle du respect de la réglementation, effectué par les services de l'État sous l'autorité des préfets de département.

Plusieurs classes de systèmes d'endiguement sont ainsi définies en fonction de la population protégée :

- classe A : plus de 30 000 personnes protégées
- classe B : entre 3 000 et 30 000 personnes protégées
- classe C : entre 30 et 3 000 personnes protégées

À chaque classe correspondent des conditions particulières à respecter pour les obligations réglementaires, et notamment des fréquences variables de mise à jour des études de danger.

Des échéances ont également été fixées pour demander la régularisation des systèmes d'endiguement conformément à la nouvelle réglementation selon des modalités simplifiées, les dossiers de demande devant être déposés :

- avant le 31/12/2019 pour les digues de classes A et B
- avant le 31/12/2021 pour les digues de classe C.

Une digue de protection non intégrée dans un système d'endiguement perdra automatiquement ce statut au 01/01/2021 pour les digues de classe A et au 01/01/2023 pour les classes B et C.

C'est la structure compétente qui établit et justifie, par l'étude de dangers, le niveau de protection de la zone protégée par un système d'endiguement constitué d'ouvrages bien identifiés. Ce niveau de protection est la hauteur maximale que peut atteindre l'eau sans que la zone protégée soit inondée. Il se définit au regard des caractéristiques des phénomènes naturels (hauteur d'eau ou débit du cours d'eau, ou niveau marin) appréciés en un ou plusieurs points de mesure de référence pour le système considéré.

Si la structure compétente pour la GEMAPI souhaite augmenter le niveau de protection d'un système d'endiguement, il peut être judicieux de procéder en 2 étapes : la régularisation des ouvrages existants en système d'endiguement puis la demande d'autorisation de travaux.

Quelques références consultables :

Décret du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (dit décret digues)

Arrêté ministériel du 7 avril 2017 précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement et des autres ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions

Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues (diffusé initialement par la note interministérielle du 13 avril 2016 relative à la gestion des systèmes d'endiguement suite à la publication du décret du 12 mai 2015) et ses révisions ultérieures

Référentiel technique digues maritimes et fluviales (MEDDTL, 2015)

Mettre en œuvre la GEMAPI (Territorial, 2017)

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, 2017)

Étude des systèmes de protection contre les submersions marines - Méthodologie et études de cas issues du retour d'expérience Xynthia (Cerema, 2016)

Étude de dangers de systèmes d'endiguement - Concepts et principes de réalisation des études (Cerema, 2018)

7.2 Les missions des services de l'État en lien avec la compétence GEMAPI

- Au niveau départemental

La direction départementale des territoires (et de la mer) agit sous l'autorité du préfet de département. Ses missions comprennent notamment la mise en œuvre des politiques publiques concernant la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques, la gestion du domaine public maritime ainsi que la qualité de l'eau. Son service « police de l'eau » instruit les dossiers soumis à autorisation et déclaration au titre de la loi sur l'eau. Ses missions comprennent aussi la gestion quantitative de l'eau ainsi que le suivi de la réglementation en matière de pollution diffuse. Elle instruit les demandes d'aides au titre du fonds de prévention des risques majeurs, aussi appelé fonds Barnier. La DDT(M) porte localement les politiques de prévention des risques majeurs naturels dont les inondations. A ce titre elle élabore les PPR et appuie les collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies locales de gestion des risques d'inondation et des programmes d'actions de prévention des inondations. La DDT(M) intervient également pour vérifier la prise en compte des risques, notamment d'inondation, dans les documents d'urbanisme.

Les préfetures sont notamment en charge du suivi de la réforme territoriale, ainsi que de la création, la fusion, l'extension et la dissolution des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes, et du contrôle de légalité des actes transmis par les collectivités. Elles assurent la préparation et la gestion de crise dans le cadre du dispositif Orsec et lors de l'activation du centre opérationnel départemental. Les préfetures, avec l'appui de la DDT(M), sont également en charge de la rédaction du dossier départemental des risques majeurs (DDRM) et du secrétariat de la commission départementale des risques naturels majeurs. La préfecture reconnaît enfin l'état de catastrophe naturelle.

La direction départementale des finances publiques est chargée de la répartition de la taxe GEMAPI auprès des redevables. La taxe est présentée dans la partie 5.4. La DDFIP est, comme pour les contributions directes locales (taxe d'habitation, taxes foncières et contribution foncière des entreprises), chargée du recouvrement et des contentieux pour cette taxe.

- Au niveau régional

La direction (régionale) de l'environnement, de l'aménagement et du logement anime et coordonne la mise en œuvre des politiques de l'eau à l'échelle de la région concernée. Elle est aussi chargée du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques et de la prévision des crues sur les principaux cours d'eau français avec l'alimentation du site Vigicrues (service inter-régional hébergé par la DREAL). Elle est également responsable de la gestion des financements de l'État concernant l'eau, la biodiversité et la prévention des risques. Elle instruit les demandes de programme d'actions de prévention des inondations.

- Au niveau des bassins hydrographiques

Une direction (régionale) de l'environnement, de l'aménagement et du logement est référente pour chaque district, elle est dite « D(R)EAL de bassin ». À cette échelle, le préfet coordonnateur de bassin anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau. Il élabore et approuve l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, les cartographies des surfaces inondables et les PGRI. Il arrête ensuite le périmètre des territoires à risque important d'inondation puis la liste des stratégies locales de gestion du risque inondation. Il approuve le SDAGE de son district, élaboré avec le comité de bassin, et rédige puis adopte son programme de mesures. Il fixe par ailleurs les périmètres d'intervention des EPTB et des EPAGE par arrêté. Les DREAL de bassin peuvent mettre en place une communication spécifique concernant la GEMAPI.

7.3 L'organisation synthétisée de la prise de compétence GEMAPI pour les collectivités territoriales et leurs groupements et dispositions transitoires

Collectivités ou groupements de collectivités exerçant tout ou partie de la compétence GEMAPI au 31 décembre 2017	Modifications au 1^{er} janvier 2018	Modifications au 1^{er} janvier 2020
Commune	L'EPCI-FP devient automatiquement compétent.	Aucune
Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	L'EPCI-FP devient automatiquement compétent sur toute la GEMAPI. L'EPCI-FP peut transférer ou déléguer la compétence à tout syndicat mixte (entièrement ou partiellement).	L'EPCI-FP ne peut déléguer la compétence (entièrement ou partiellement) qu'à un syndicat mixte constitué en EPAGE ou en EPTB.
Syndicat intercommunal	L'EPCI-FP se substitue automatiquement à ses communes membres, au sein du syndicat qui devient automatiquement syndicat mixte.	Aucune
Syndicat mixte fermé	Aucune si les EPCI-FP membres ne retirent pas de mission transférée. Si le SMF comportait également des communes parmi ses membres avant le 1 ^{er} janvier 2018, ces dernières sont remplacées au sein du syndicat par leurs EPCI-FP de rattachement.	Aucune
Syndicat mixte ouvert	Aucune si les EPCI-FP membres ne retirent pas de mission transférée. Il peut adhérer à un autre SMO avec l'accord préalable du préfet coordonnateur de bassin.	Les CD ou CR membres peuvent continuer à rester membres du syndicat, mais doivent signer une convention avec les EPCI-FP concernés. Le SMO peut rester membre d'un autre SMO s'il est constitué en EPAGE et que cet autre SMO est un EPTB.
Conseil départemental	Aucune, le CD peut continuer à exercer les missions qu'il assurait déjà au 1 ^{er} janvier 2018. Dans le cas contraire les charges transférées font l'objet d'une compensation dans le cadre d'une convention.	Le CD doit signer une convention avec les EPCI-FP concernés s'il souhaite continuer à exercer ces missions, ou s'il adhère à un syndicat mixte ouvert exerçant tout ou partie de la GEMAPI. Dans le cas contraire les charges transférées font l'objet d'une compensation dans le cadre d'une convention.
Conseil régional	Aucune, le CR peut continuer à exercer les missions qu'il assurait déjà au 1 ^{er} janvier 2018. Dans le cas contraire les charges transférées font l'objet d'une compensation dans le cadre d'une convention.	Le CR doit signer une convention avec les EPCI-FP concernés s'il souhaite continuer à exercer ces missions, ou s'il adhère à un syndicat mixte ouvert exerçant tout ou partie de la GEMAPI. Dans le cas contraire les charges transférées font l'objet d'une compensation dans le cadre d'une convention.
Entente ou institution interdépartementale	Aucune, l'entente peut continuer à exercer les missions en propre, ou adhérer à un SMO. Si une entente labellisée EPTB ne s'est pas transformée en SM avant le 1 ^{er} janvier 2018, elle perd sa labellisation et ne pourra y prétendre à nouveau qu'après une transformation en SM (SMF ou SMO).	L'entente transfère les charges aux EPCI-FP concernés avec une compensation, par le biais d'une convention, ou modifie ses statuts pour devenir un syndicat mixte ouvert. L'entente peut rester membre d'un SMO, mais les départements qui en sont membres doivent signer une convention avec les EPCI-FP concernés.

8 Sigles et acronymes

AFB : Agence Française pour la Biodiversité

ASP : Association Syndicale de Propriétaires, dont les Associations Syndicales Autorisées (ASA)

CLE : Commission Locale de l'Eau

DCE : Directive Cadre sur l'Eau

DDIFP : Direction Départementale des Finances Publiques

DDT(M) : Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)

DDRM : Dossier Départemental sur les Risques Majeurs

D(R)EAL : Direction (Régionale) de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DIG : Déclaration d'Intérêt Général

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

EPAGE : Établissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau

EPCI-FP : Établissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre

EPTB : Établissement Public Territorial de Bassin

FPRNM : fonds de prévention des risques naturels majeurs

GEMAPI : GEStion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

MAPTAM : loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

MATB : Mission d'Appui Technique de Bassin

MTES : Ministère de la Transition Écologique et Solidaire

NOTRe : loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (maintenant inclus dans l'AFB)

PAMM : Plan d'Actions pour le Milieu Marin

PAPI : Programme d'Actions pour la Prévention des Inondations

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PGRI : Plan de Gestion du Risque Inondation

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PPR : Plan de Prévention des Risques

PPRE : Programme Pluriannuel de Restauration et d'Entretien

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SCOT : Schéma de Cohérence Territorial

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SLGRI : Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation

SNGRI : Stratégie Nationale de Gestion du Risque Inondation

SOCLE : Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

TRI : Territoire à Risque Important d'inondations

© 2018 - Cerema

Le Cerema, l'expertise publique pour le développement et la cohésion des territoires

Le Cerema est un établissement public qui apporte un appui scientifique et technique renforcé dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de l'aménagement et du développement durables. Centre d'études et d'expertise, il a pour vocation de diffuser des connaissances et savoirs scientifiques et techniques ainsi que des solutions innovantes au cœur des projets territoriaux pour améliorer le cadre de vie des citoyens. Alliant à la fois expertise et transversalité, il met à disposition des méthodologies, outils et retours d'expérience auprès de tous les acteurs des territoires : collectivités territoriales, organismes de l'État et partenaires scientifiques, associations et particuliers, bureaux d'études et entreprises.

Coordination-Maquettage : Service éditions Cerema Eau, mer et fleuves

Dépôt légal : Juin 2018

ISBN : 978-2-37180-284-1

ISSN : 2276-0164

Prix : téléchargement gratuit

Illustration couverture ou crédits photos : Troyes © Cerema

Editions du Cerema

Cité des mobilités,

25 avenue François Mitterrand

CS 92803

69674 Bron Cedex

Cerema Eau, mer et fleuves

Service Qualité Édition

134 rue de Beauvais

CS 60039

60280 Margny-lès-Compiègne

www.cerema.fr

La collection «Références» du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoir-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Introduction à la prise de compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »

Ce guide s'adresse principalement aux techniciens des structures qui exercent directement la compétence «Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » dite compétence GEMAPI, ou qui peuvent être amenées à la transférer ou la déléguer. Il s'adresse également aux élus locaux qui souhaitent approfondir les éléments présentés dans la plaquette « Tout savoir sur la GEMAPI » du ministère en charge de l'écologie.

Ce guide a vocation à présenter de manière simple les contours de cette nouvelle compétence, afin de faciliter son appropriation par les acteurs et son explication auprès des citoyens. Il oriente les lecteurs vers d'autres supports permettant d'approfondir les thématiques abordées.

Il est organisé en 5 parties principales :

- la première partie aborde les caractéristiques des milieux et les enjeux concernés par la compétence;
- la deuxième présente le contexte réglementaire et quelques caractéristiques de la compétence ;
- la troisième expose les politiques publiques qui concernent les milieux aquatiques et la prévention des inondations, et les liens avec la compétence GEMAPI ;
- la quatrième présente les principaux acteurs liés à la compétence ;
- la cinquième détaille des outils d'aménagement du territoire, financiers, opérationnels et réglementaires pouvant participer à la mise en œuvre de la compétence.

Cette publication a été actualisée en 2018.

Sur le même thème

Étude de dangers de systèmes d'endiguement-Concepts et principes de réalisation des études (Cerema, 2018)

La GEMAPI, vers une gestion intégrée de l'eau dans les territoires (Cerema, 2018)

Recommandations pour la prise en compte des fonctionnalités des milieux humides dans une approche intégrée de la prévention des inondations (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017)

Milieux humides et aménagement urbain, dix expériences innovantes (Cerema, 2015)

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Téléchargement gratuit

ISSN : 2276-0164

ISBN : 978-2-37180-284-1



Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr

Cerema Eau, mer et fleuves - 134, rue de Beauvais CS 60039 - 60280 Margny-lès-Compiègne - Tél. : +33 (0)3 44 92 60 00
Siège social : Cité des Mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. : +33 (0)4 72 14 30 30