

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Compétences « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations »

Marc JACQUET

*Direction Générale de la Prévention des Risques
Chef du Service des Risques Naturels et Hydrauliques*

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET
Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Le contenu de la compétence GEMAPI

Deux volets :

Gestion des eaux et des milieux aquatiques

500 000 km de cours d'eau, 275 000 km à entretenir
38 EPTB, 1000 syndicats de rivière
actifs environ sur 3000 structures

Prévention des inondations

9000 km de digues, 2000 km orphelines
3000 à 4000 km de digues avec des enjeux
1000 gestionnaires environ

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Axe/acteurs	Etat	Commune	EPCI FP	CG CR SM EPTB EPAGE,	Acteurs privés
Connaissance plannification	SNGRI PGRI ONRN		SLGRI PAPI	Observatoire régionaux SLGRI PAPI	Observatoires ONRN
Prévision	Vigie crue, météo	Dispositifs locaux	Dispositifs locaux PAPI	Dispositifs locaux PAPI	
Urbanisme réduction vulnérabilité	PAC, PPRI, R111-2	SCOT PLU R111-2 Tx réd vul	SCOT PLU Tx réd vul PAPI	Tx réd vul Cohérence BV PAPI	Tx Obligat PPR Op réseaux
Ouvrages de protection	Mission appui Décret digue	GEMAPI	GEMAPI PAPI	GEMAPI transférée Gestionnaire vol PAPI	
Gestion de crise	ORSEC exercice	PCS, campings	PCS interco PAPI	PAPI	Op réseaux
Culture du risque	PAC, IAL, géorisque	DICRIM, repère crue Info, exercic	PAPI	PAPI	PCA PPMS associations
Retex	Audit, retex		PAPI	PAPI	
Financement	Pr181 FPRNM	Taxe GEMAPI	Taxe GEMAPI	Fonds euro Aides CG CR	Dispositif cat nat

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

D'une compétence facultative et partagée vers une compétence obligatoire et dévolue au bloc communal

- La politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et de submersion nécessite la **structuration d'une maîtrise d'ouvrage territoriale**, en charge de la gestion permanente des ouvrages hydraulique, de la maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées, de la gestion intégrée des cours d'eau et de la sensibilisation des élus et de la population.
- Avant l'entrée en vigueur de la réforme, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations est une **compétence facultative, et partagée** entre toutes les collectivités et leurs groupements, ce qui ne favorise pas la vision stratégique à l'échelle d'un bassin versant.
- C'est pourquoi la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a **attribué au bloc communal (commune, EPCI à fiscalité propre) une compétence ciblée et obligatoire** relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.
- Pour l'exercice de cette compétence, le mécanisme préexistant de « redevance pour service rendu » est remplacé par une **taxe facultative, plafonnée et affectée**. Cette taxe ne peut être levée qu'en cas d'exercice de la compétence par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre. Les financements actuels par les Agences de l'Eau et le Fonds Barnier ne sont pas remis en cause.

Rendez-vous avec SAGE (EPCI) 2014

Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Les contours de la compétence GEMAPI

La loi crée une compétence comprenant les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement (sur les 12 alinéas du I du L.211-7) :

- aménagement de bassin hydrographique ;
- entretien de cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ;
- défense contre les inondations et contre la mer (gestion des ouvrages de protection hydraulique) ;
- restauration des milieux aquatiques.

l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peut justifier la prise de compétences complémentaires notamment en matière de maîtrise des eaux pluviales, de gouvernance locale et de gestion des ouvrages.

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Conséquence de l'attribution de la compétence obligatoire en cas de superposition des structures

La loi métropole attribue aux communes une compétence obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, avec transfert automatique aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres. **Or, il est fréquent que la commune ait déjà transféré cette compétence à des syndicats de communes ou à des syndicats mixtes.**

Selon les cas, l'attribution de la compétence GEMAPI et son transfert à un EPCI-FP (cas d'une création, extension de périmètre ou extension de compétence de cet EPCI-FP), emporte :

- soit le retrait de ces compétences aux syndicats ;
- soit la substitution des communes par l'EPCI à fiscalité propre au sein du syndicat (pour les communautés de communes) ;
- soit la dissolution du syndicat.

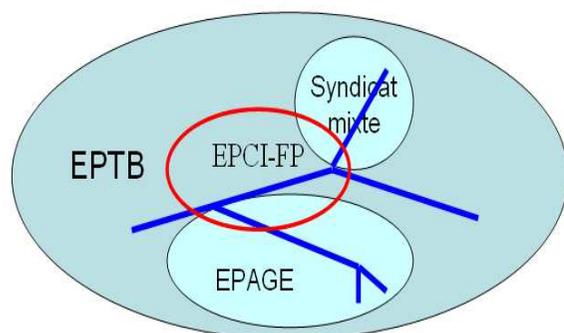
Pour mémoire, les règles de superposition des groupements de collectivités obéissent à certains principes :

- une commune ne peut adhérer à plus d'un EPCI à fiscalité propre (CGCT, art. L. 5210-2) ;
- une commune ne peut pas transférer à un EPCI une compétence qu'elle a déjà transféré à un autre EPCI sur le même territoire (CE, 28/07/95, district de l'agglomération de Montpellier).

Rendez-vous du SAGE : 30/09/2014

Des transferts ou délégations de compétences

- Les communes et EPCI-FP pourront adhérer à des groupements de collectivités, et ce faisant, leur **transférer tout ou partie des compétences** de GEMAPI, permettant ainsi d'assurer la conception et la réalisation des aménagements à des échelles hydrographiquement cohérentes. Cette adhésion pourra nécessiter que les groupements de collectivités changent leur statut en syndicats mixtes. Les Départements et Régions peuvent y adhérer.
- Les communes et EPCI-FP peuvent également **déléguer tout ou partie des compétences** dans le cadre d'une convention.
- La loi propose un schéma cible, distinguant trois échelles cohérentes pour la gestion de milieux aquatiques :
 - **le bloc communal**, assurant un lien entre la politique d'aménagement et les missions relatives à la GEMAPI ;
 - **l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)**, syndicat mixte en charge de la maîtrise d'ouvrage locale pour l'ensemble des compétences de GEMAPI à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique ;
 - **l'établissement public territorial de bassin (EPTB)**, syndicat mixte en charge de missions de coordination dans le domaine de l'eau à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, et de maîtrise d'ouvrage (dans le cadre de DIG, par transfert/délégation notamment pour des projets d'intérêt commun)



Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Procédure de création EPAGE EPTB

La délimitation par le préfet coordonnateur de bassin du périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE respecte :

1° La **cohérence hydrographique** du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave, correspondant à l'ensemble d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques ;

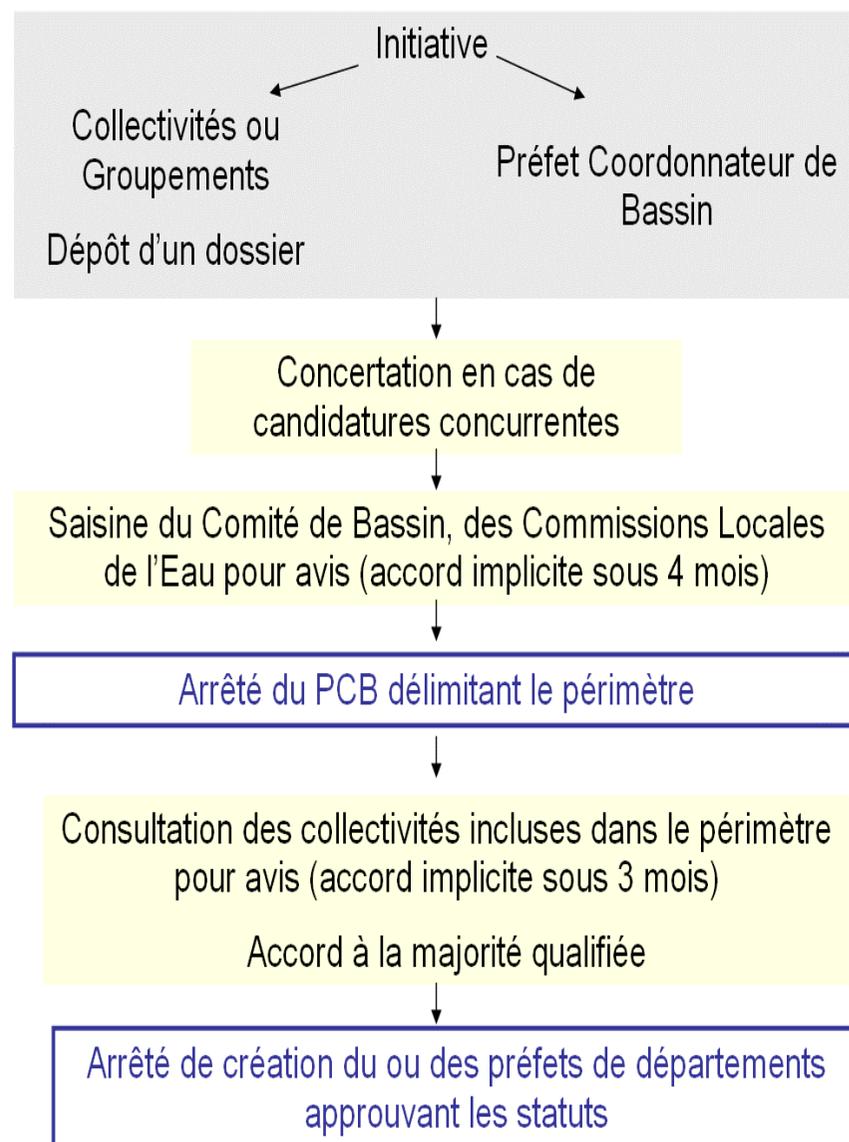
2° Une **adéquation entre les missions** définies par ses statuts **et le périmètre** sur lequel il les conduit ;

3° La nécessité de disposer des **capacités techniques et financières** en cohérence avec la conduite de ses missions ;

4° La **limitation de la superposition** du périmètre d'intervention d'un établissement public avec celui d'un autre établissement public de sa catégorie, aux seuls cas où la préservation d'une masse d'eau souterraine justifierait la création d'un EPTB.

Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr



Le SDAGE, outil de rationalisation des structures de gestion de l'eau

- Pour encourager le regroupement des collectivités à des échelles hydrographiquement cohérentes et ne pas déstabiliser les structures intercommunales existantes, Les **SDAGE doivent identifier les bassins, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques** qui justifient la création ou la modification de périmètre des EPTB et EPAGE.
- Dès lors, **le périmètre de l'EPTB ou EPAGE est arrêté par le Préfet Coordonnateur de Bassin**, soit à la demande des membres de l'établissement public, soit de sa propre initiative, cette procédure étant de toute façon **engagée par défaut par le Préfet coordonnateur de bassin au plus tard deux ans après l'approbation du SDAGE** (soit en 2017).
- Dès 2015, les SDAGE doivent s'inscrire dans cette réforme avec trois objectifs :
 - La **pérennité** des groupements de collectivités qui exercent effectivement les compétences de GEMAPI ;
 - La **couverture intégrale** du territoire par des structures de GEMAPI ;
 - La **rationalisation de ces structures** et la **réduction du nombre de syndicats mixtes**;

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Date d'entrée en vigueur et dispositions transitoires

Les dispositions créant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, et l'attribuant au bloc communal entrent **en vigueur le 1er janvier 2016**.

Il est également prévu un dispositif transitoire **préservant l'action des structures existantes jusqu'au transfert de la compétence aux EPCI à fiscalité propre, et au plus tard jusqu'au 1er janvier 2018**.

Cinq décrets d'application :

- un décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif à la « mission d'appui de bassin » afin d'accompagner la prise de compétence par les collectivités : cette mission est composée de représentants de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements;
- un décret portant diverses mesures relatives aux EPTB et aux EPAGE ;
- un décret relatif aux « digues » (au titre de l'article du L.562-8-1 Code de l'environnement) ;
- un décret pour le fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- un décret taxe.

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

La compétence GEMAPI

Quelques chiffres pour la prévention des inondations

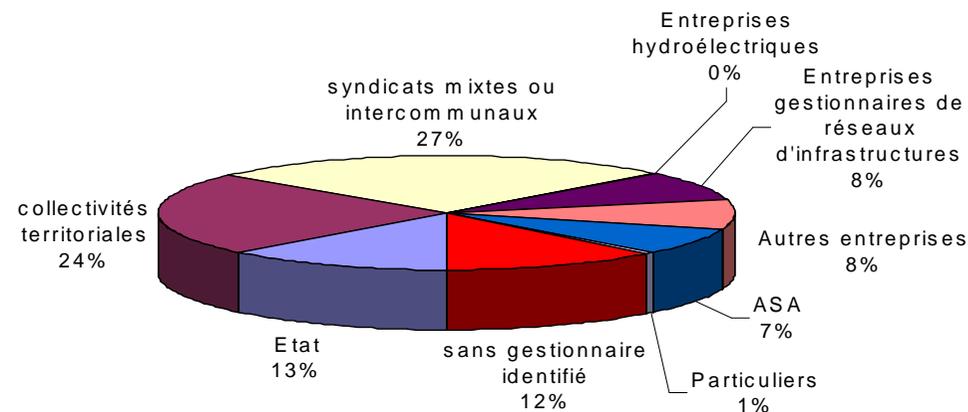
- Environ 9 000 km de digues fluviales et maritimes
- 2 800 km de digues A et B (plus de 1 000 hab.)
- Beaucoup de cas où le regroupement en système de protection reste à concrétiser
- Mais déjà un très gros travail accompli dans des régions régulièrement exposées (Languedoc-Roussillon, PACA ...)
- Ou historiquement concernées (Centre, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes ...)

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

La compétence GEMAPI

Quelques chiffres pour la prévention des inondations

Répartition des digues de classe B selon leur type de gestionnaire
état en novembre 2013



Rendez-vous du

La compétence GEMAPI

Quelques chiffres pour la prévention des inondations

Linéaires totaux de digues :

	TOTAL tous responsables confondus	Dont Gestionnaires = collectivité territoriale ou émanation de collectivité territoriale		
		collectivités territoriales	syndicats mixtes ou intercommunaux	Total
classe A	344 km	72 km	91 km	163 km
classe B	2 413 km	571 km	638 km	1 209 km
classe C	3 807 km	938 km	868 km	1 806 km
classe D	2 332 km	670 km	332 km	1 002 km
TOTAL	8 896 km	2 251 km	1 929 km	4 180 km

Source SIOUH novembre 2013

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET
Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

La compétence GEMAPI

Qui en est l'opérateur?

Les EPCI à fiscalité propre peuvent exercer directement les missions GEMAPI

Ils peuvent en confier tout ou partie:

- à un syndicat mixte
- à un EPTB, ce qui facilite la cohérence au niveau du bassin;
- à un ou plusieurs EPAGE, ce qui facilite la gestion au niveau d'un sous-bassin

Dans tous les cas, il faudra veiller au niveau de compétence technique et à la pérennité des capacités financières.

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

La compétence GEMAPI

La mise à disposition des ouvrages

La loi (article 58) prévoit que les ouvrages existants qui peuvent contribuer à la constitution de systèmes de protection contre les inondations et les submersions sont mis à la disposition des EPCI si ceux-ci le demandent ou mis en servitude (ouvrages privés).

Indépendamment des modalités juridiques de mise à disposition ou de mise en servitude, il est essentiel de définir au mieux les ouvrages vraiment utiles et leur mode de fonctionnement en système d'endiguement. Il est aussi essentiel de partager ces choix avec les acteurs locaux et d'associer la population à ces choix.

Dans tous les cas, le périmètre mis à disposition doit être suffisant pour établir le système de protection, permettre son entretien et assurer sa surveillance, y compris en crue

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

La compétence GEMAPI

l'intégrité physique des digues

La réalisation d'ouvrages de tiers au voisinage d'une digue, ou dans la digue, est un risque important pour la pérennité de l'ouvrage. C'est l'une des préoccupations constantes des gestionnaires, d'autant que ces ouvrages ne sont pas visibles dans la majorité des cas.

On s'appuie sur le dispositif « guichet unique » et on subordonne la réalisation des travaux à l'accord du gestionnaire de la digue et à leur conformité avec les règles de sécurité des OH (décret digues).

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

La compétence GEMAPI

Comment faciliter sa mise en œuvre

- **Les missions d'appui auprès des préfets coordonnateurs de bassin**
- **Elle établit :**
 - un état des lieux des linéaires de cours d'eau
 - Un état des lieux des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence, dans l'état des connaissances disponibles,
 - Des recommandations pour structurer les systèmes de protection
- **La DREAL de bassin assure le secrétariat technique**
- **La mission s'appuiera sur les DREALs et les DDT(M) pour décliner sur les territoires en terme d'information, d'accompagnement...**
- **Des fiches techniques et questions-réponses sont en cours de finalisation**

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

La compétence GEMAPI

Comment faciliter sa mise en œuvre

- **Partager la connaissance**
- **Organiser la gouvernance selon les principes de la loi**
- **Établir et respecter les programmes d'actions**

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET
Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

La compétence GEMAPI

Quels moyens? Avec qui?

- **Des compétences techniques solides :**
 - en matière d'hydrologie et d'hydraulique
 - en matière de géotechnique et d'environnement
 - en matière d'aménagement du territoire
 - une forte capacité d'écoute
- La capacité à gérer à long terme un véritable service pour le public →→ syndicats forts
- Un large partage des connaissances au travers de collaborations élargies (AFEPTB, France Dignes, CEPRI, CFBR, SHF)

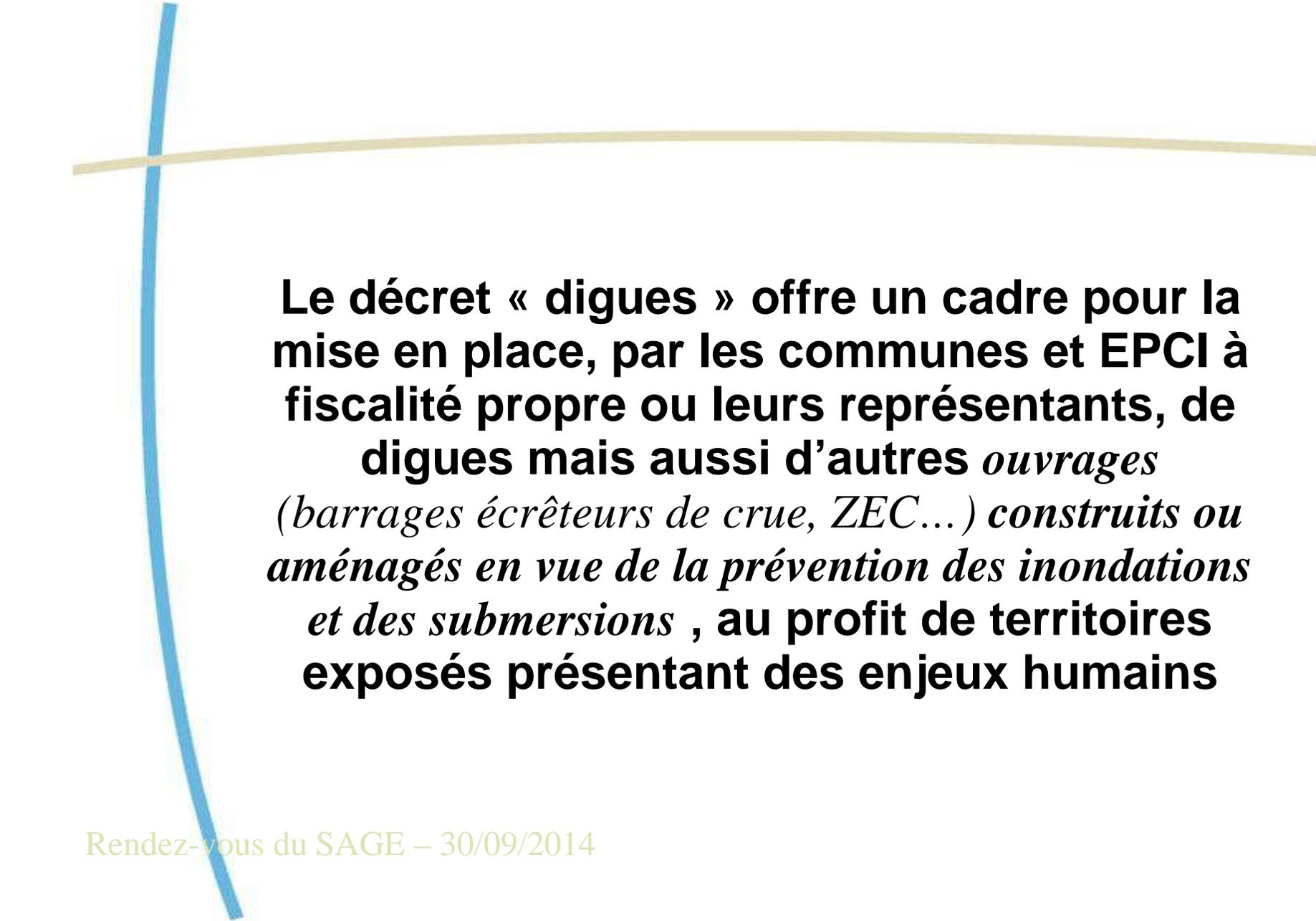
Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014



La GEMAPI et le décret digues

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET
Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr



Le décret « digues » offre un cadre pour la mise en place, par les communes et EPCI à fiscalité propre ou leurs représentants, de digues mais aussi d'autres *ouvrages* (*barrages écrêteurs de crue, ZEC...*) *construits ou aménagés en vue de la prévention des inondations et des submersions* , au profit de territoires exposés présentant des enjeux humains

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET
Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Ce que couvre

le projet de décret « digues »

- **La première partie fixe le nouveau cadre réglementaire pour les ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions (digues et autres ouvrages)**
- **La deuxième partie comporte un ensemble de modifications des règles introduites par le décret du 11 décembre 2007 afin d'assurer une meilleure sécurité globale pour le parc d'ouvrages hydrauliques, tout en simplifiant la réglementation quand c'est possible**
- **La troisième partie prévoit différentes mesures transitoires, principalement dictées par les conditions de mise en œuvre de la GEMAPI**

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Ce que dit la loi

(aujourd'hui avec les modifications de la loi du 27 janvier 2014)

« **Article L562-8-1**

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

« **La responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée** à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir **dès lors que les obligations légales et réglementaires** applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.

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

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Qu'est-ce qu'une digue?

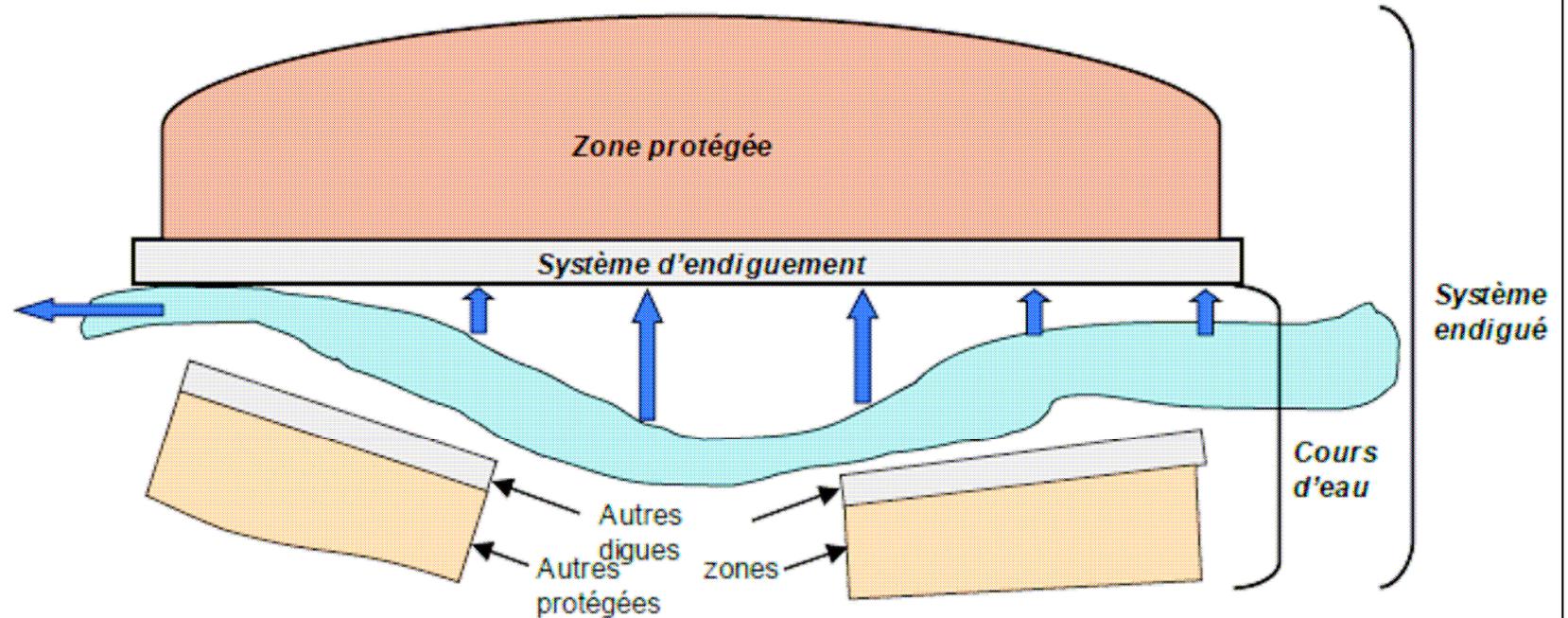


Figure 1 : Les trois composantes principales d'un système endigué fluvial : milieu(x) extérieur(s) « cours d'eau », système d'endiguement et milieu extérieur « zone protégée » (B. Beullac 2011)

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

La compétence GEMAPI

Qu'est-ce qu'une digue?

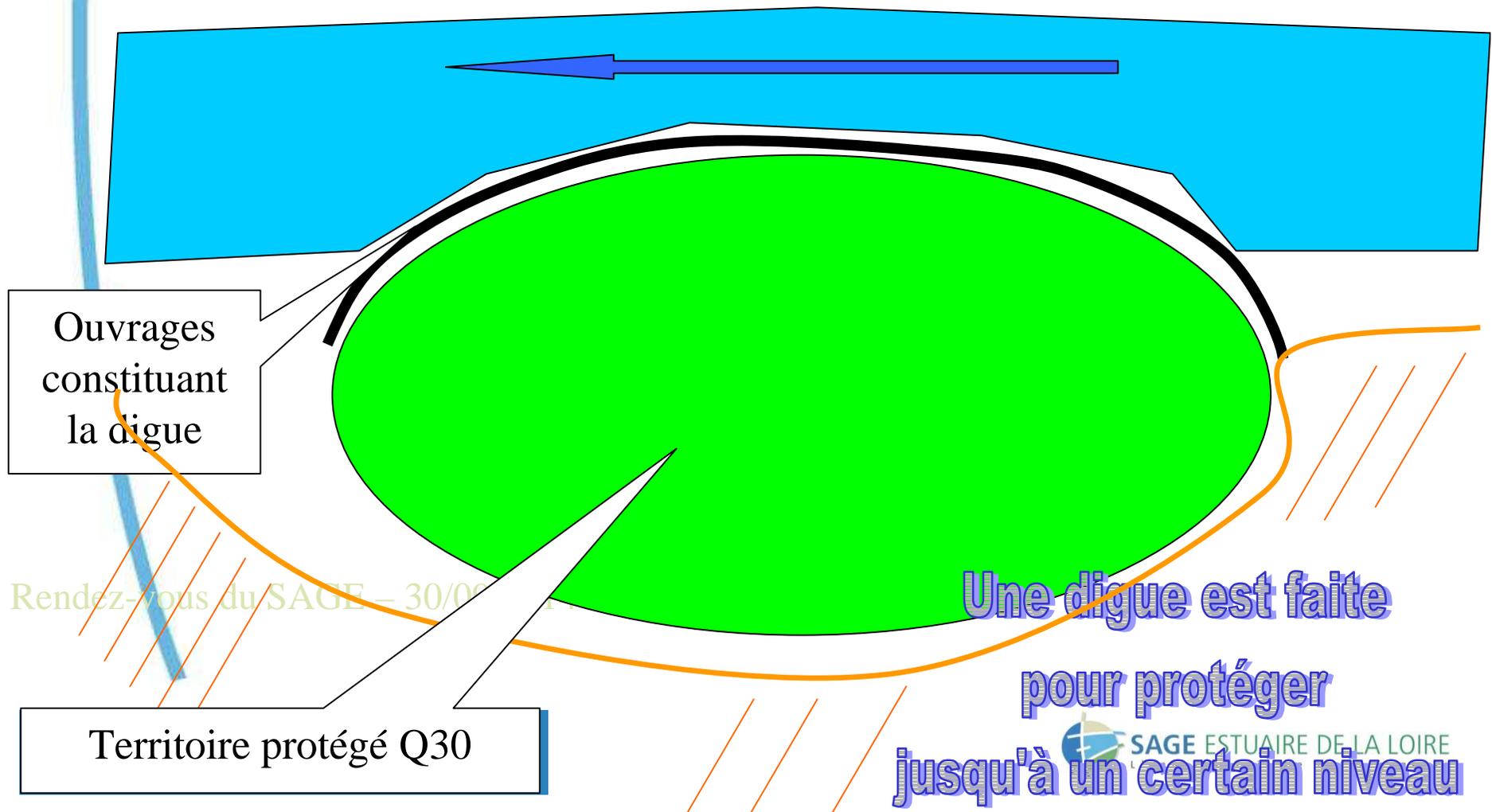
**La seule chose essentielle,
c'est la zone protégée
et le niveau de l'aléa
pour lequel le système de protection
permet de garantir
"une mise hors d'eau"**

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET
Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

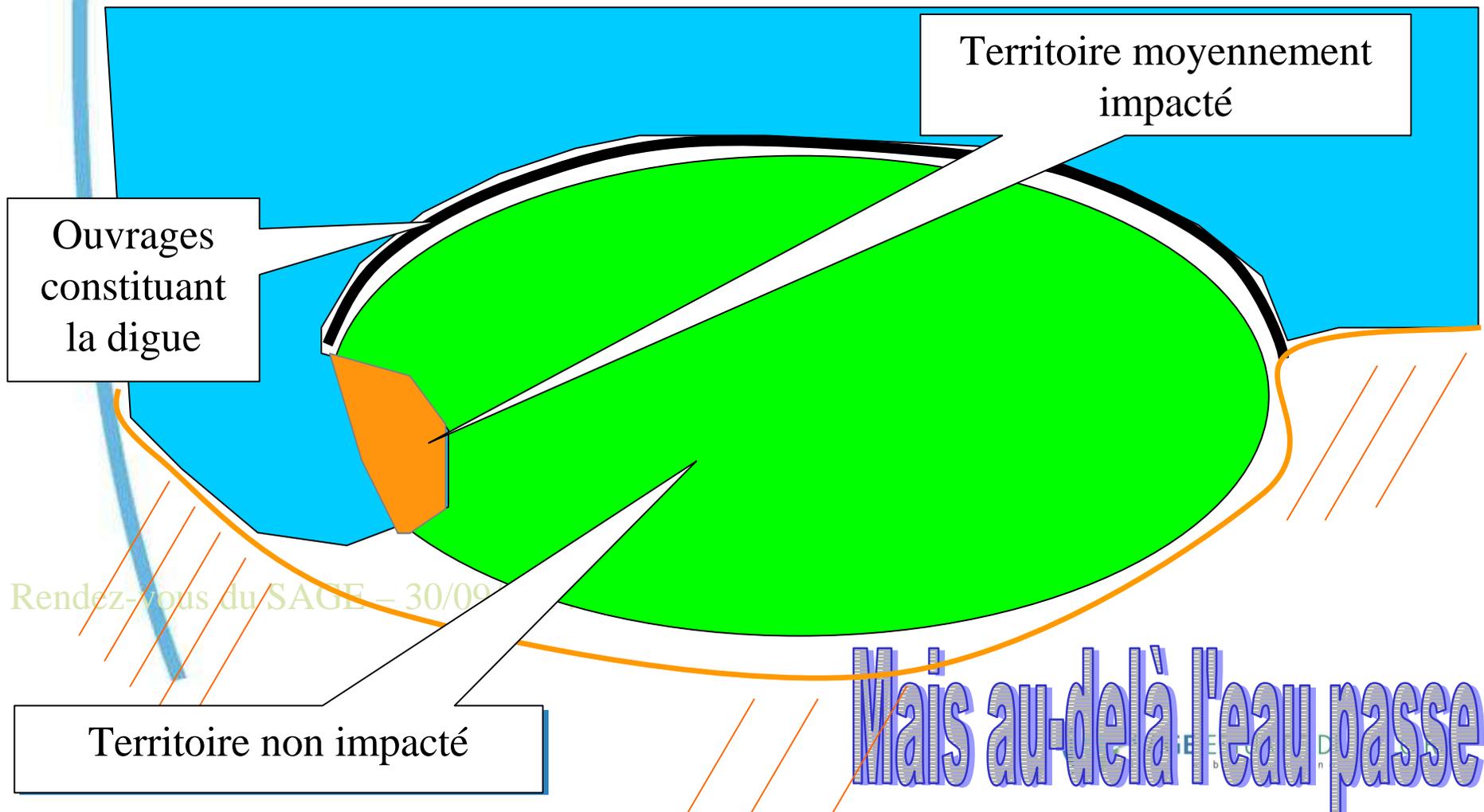
Digue assurant un niveau de protection pour Q30

Performance de la digue pour une crue inférieure ou égale à Q30



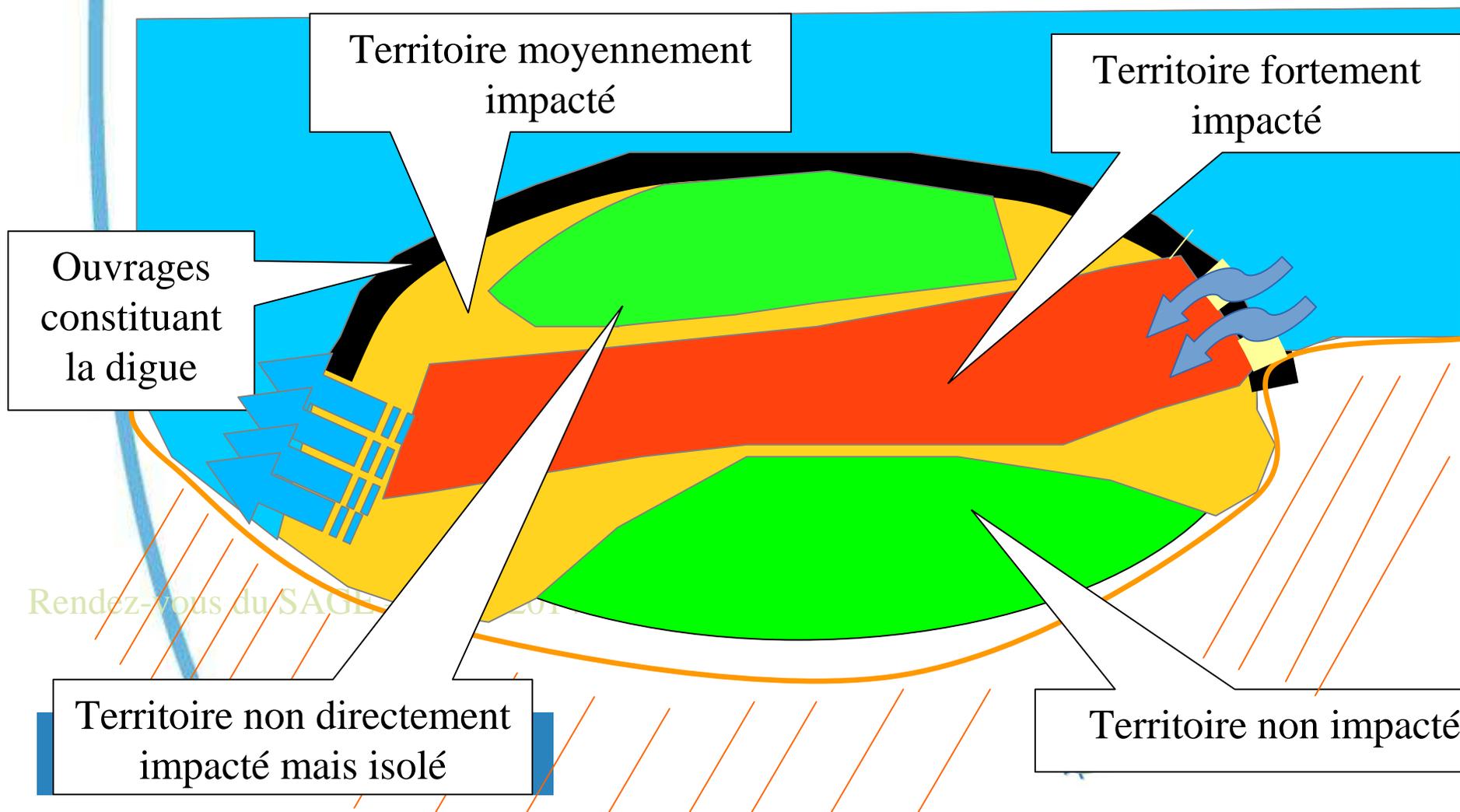
Digue assurant un niveau de protection pour Q30

Performance de la digue pour une crue entre Q30 et Q40



Digue assurant un niveau de protection pour Q30

Comportement du système pour une crue plus forte que Q50



Le décret digues

Les grands principes :

- Une gestion par systèmes d'endiguement complets avec un gestionnaire unique (constituer ces systèmes sera le gros travail des prochaines années)
- Un niveau de protection (sans venue d'eau importante directement du cours d'eau ou de la mer) fixé dans la demande d'autorisation et justifiée dans l'étude de dangers
- Une zone protégée décrite dans l'étude de dangers
- Un niveau d'eau maximal en-dessous duquel les venues d'eau survenant au-delà du niveau de protection ne conduisent pas à des situations dangereuses pour les personnes de la zone protégée justifié dans l'étude de dangers
- Uniquement pour les nouveaux systèmes d'endiguement, une valeur minimale réglementaire pour ce niveau, défini en fonction de la classe du système (1/200 pour A, 1/100 pour B et 1/50 pour C)
- suppression de la classe D, changements des seuils 30000 hab, 3000 hab, 30 hab
- Pour les systèmes existants mis en conformité, pas d'obligation minimale
- Dans tous les cas, une organisation permettant l'anticipation des événements dangereux, la surveillance pendant la crue ou la tempête et l'alerte aux autorités chargées des secours – transposition du schéma des barrages à PPI en fonction des

Rendez-vous à SAGE – 20/01/2014

Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Conformité de cette digue à la future réglementation ?

Tout s'appuie sur l'étude de dangers qui doit être réalisée pour tout système d'endiguement avant son autorisation ou sa mise en conformité

- Pour les nouveaux systèmes d'endiguement à compter du 1er janvier 2020, et quel que soit le niveau de protection retenu, les venues d'eau pouvant se produire pour des événements plus importants que ceux correspondant au niveau de protection ne devront pas entraîner de risques pour la sécurité des personnes jusqu'à des événements de probabilité 1/200 par an pour les digues de classe A, de 1/100 par an pour les digues de classe B et de 1/50 par an pour les digues de classe C.
- Pour les systèmes d'endiguement existants, une procédure de mise en conformité est prévue jusqu'au 31 décembre 2019 pour les digues de classe A et B et jusqu'au 31 décembre 2021 pour les digues de classe C. Dans ce cas, l'étude de dangers doit expliciter le niveau de protection et le niveau maximal en dessous duquel les venues d'eau ne seront pas dangereuses pour les personnes. Il ne sera pas imposé de niveau minimal pour ce dernier niveau.
- Dans tous les cas, le gestionnaire du système d'endiguement doit s'organiser pour anticiper les phénomènes dangereux (lien avec la prévision des crues) et pour déclencher les processus de mise en sécurité des personnes (lien avec les services de secours).

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Les principales évolutions du Titre II

- Suppression de la classe D des barrages mais les anciens classe D de plus de 50 000 m³ présentant des enjeux importants à leur aval immédiat passent en C
- On rééquilibre légèrement la classe A des barrages au profit des barrages de classe B dans un souci de meilleur résultat en matière de sécurité
- On repositionne la phase d'instruction détaillée des justifications concernant la sécurité des barrages A et B à un stade d'avancement suffisant des études et on précise les précautions associées aux phases de chantier et après-chantier
 - notamment en détachant l'avis du CTPBOH de la procédure d'instruction des demande d'autorisation loi sur l'eau
- Pour les barrages A et B et pour les digues, on regroupe les études de dangers avec les revues de sûreté dans un seul ensemble « étude de dangers » avec une périodicité adaptée à la classe de l'ouvrage
- On différencie le contenu de l'EDD selon qu'il s'agit d'un barrage ou d'une digue (système d'endiguement)
- EDD simplifiée pour les dispositifs de type « barrages réservoirs » (en complément de l'EDD barrage classique)
- On étend l'obligation du BET agréé à tous travaux sur ouvrage existant, sauf travaux d'entretien et de réparation courants
- On regroupe les rapports de visites techniques approfondies et les rapports de surveillance avec un ajustement des périodicités

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET

Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr

Le décret digues

Des travaux complémentaires en cours

- La refonte de l'arrêté du 12 juin 2008 sur le contenu de l'étude de danger pour les digues
- La rédaction d'un référentiel pour l'élaboration des études de dangers des digues (EDD digues), sur la base des premiers dossiers remis par les maîtres d'ouvrages compétents actuels
- La rédaction d'un modèle de cahier des charges de l'EDD digues
- La finalisation du référentiel digues (en tenant compte du contexte réglementaire actualisé)
- Pour 2015, la traduction en français de l'International Levee Handbook

Rendez-vous (du SAGE) 30/09/2014 (ILH) disponible en version anglaise depuis le début de l'année

Le décret digues

Le calendrier prévisionnel du décret digues

- Consultation conseil national de l'eau le 23 septembre 2014
- Consultation du public (Internet) à partir de début octobre 2014
- Consultation du CNEN en octobre - novembre
- Consultation du Conseil d'Etat fin 2014

Le calendrier prévisionnel du décret EPTB-EPAGE

- Consultation conseil national de l'eau le 2 avril 2014
- Consultation du public (Internet) août-septembre 2014
- Consultation du CNEN en octobre - novembre
- Consultation du Conseil d'Etat fin 2014

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014



Merci pour votre attention

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Marc JACQUET
Marc.jacquet@developpement-durable.gouv.fr