



Milieux aquatiques

LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET LA PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI)

Guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance



PRÉSENTATION

Dans un contexte général de réforme des collectivités territoriales et de montée en puissance des structures gestionnaires des milieux aquatiques, ces dernières sont amenées à se réorganiser. Depuis plusieurs années déjà, les structures se regroupent ou élargissent leur territoire pour répondre à des besoins nouveaux, ce qui implique potentiellement un changement de type de structure juridique et s'accompagne d'une évolution de leurs compétences. L'objectif est notamment d'adapter la structure pour qu'elle intervienne sur un territoire hydrographique plus cohérent et qu'elle puisse développer des actions plus ambitieuses dans la recherche du bon état des eaux et du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides.

La loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM), modifiée par la loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, crée et affecte la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) au bloc communal au 1^{er} janvier 2018. Elle préconise également une rationalisation des structures gestionnaires avec pour objectif de réduire leur nombre, d'élargir leur territoire d'action à l'échelle des bassins hydrographiques et de leur permettre de se doter des moyens techniques et financiers adaptés. La loi NOTRe attribue également la compétence eau potable et assainissement aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP) avec un caractère obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2020. De plus, le transfert ou la délégation de la compétence GEMAPI des EPCI-FP à des syndicats mixtes est préconisé pour un exercice pertinent à l'échelle hydrographique du bassin versant. Ces syndicats peuvent être reconnus Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (EPAGE) ou Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB) (voir fiche 2).

En parallèle à l'application de cette législation, les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) sont arrêtés au 31 mars 2016, publiés avant le 31 décembre pour une prise d'effet au 1^{er} janvier 2017. Ils sont révisés tous les 6 ans. Ils visent à réorganiser l'intercommunalité et à rationaliser le nombre d'EPCI à fiscalité propre et de syndicats.

Face à ces évolutions, il apparaît utile d'accompagner la rédaction des nouveaux statuts à l'aide d'un cadrage général et de recommandations pour qu'ils répondent au mieux aux besoins de la gestion de l'eau, dans le respect des textes législatifs et réglementaires, et qu'ils définissent clairement les limites des obligations et des responsabilités du gestionnaire.

Ce guide se veut un outil pragmatique pour les techniciens des EPCI-FP et des syndicats de rivière. L'objectif est d'apporter une information synthétique et des exemples d'outils pour la mise en œuvre locale de la GEMAPI et plus largement de la gestion du grand cycle de l'eau. Il est conçu sous forme de fiches permettant d'aborder les différentes questions à se poser dans la mise en œuvre de la GEMAPI. Ce document a vocation à évoluer et à être complété par de nouvelles fiches au fur et à mesure de la mise en œuvre de la GEMAPI sur le bassin Adour-Garonne.

Dans sa deuxième édition, il comporte 8 fiches techniques et des documents annexes :

- **FICHE 1** : Les principes généraux d'administration des collectivités territoriales
- **FICHE 2** : La compétence GEMAPI
- **FICHE 3** : Définir les enjeux et les objectifs du territoire
- **FICHE 4** : L'organisation des acteurs de l'eau
- **FICHE 5** : L'inondation et la gestion du risque
- **FICHE 6** : Le financement et le budget liés à la compétence GEMAPI
- **FICHE 7** : Rédiger les statuts du syndicat mixte
- **FICHE 8** : Le système d'endiguement
- Glossaire
- Documents juridiques de référence

Le texte renvoie à des notes situées sur le site <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/grands-dossiers.html>.

Ce guide est destiné à être complété et mis à jour en fonction des évolutions réglementaires et des besoins exprimés par les collectivités. Les remarques et questions peuvent être proposées à l'adresse suivante : gemapi@eau-adour-garonne.fr

FICHE 1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS

L'unité administrative la plus petite est la commune. Les communes, les conseils départementaux et les conseils régionaux sont appelés collectivités territoriales. Les EPCI-FP et les syndicats sont des groupements de collectivités territoriales :

COMPOSITION DU GROUPEMENT	STATUT		TYPE DE GROUPEMENT		FISCALITÉ
Regroupement de communes	Communauté de communes, Communauté d'agglomération, Communauté urbaine, Métropole		Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP)		Fiscalité propre
	Syndicat de communes (anciennement SIVU et SIVOM)		Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)		Sans fiscalité
Regroupement de communes et d'EPCI-FP ou uniquement d'EPCI-FP	Syndicat mixte	fermé	Etablissements publics (EP)	EPAGE (après la création de la compétence GEMAPI et sous conditions)	
et de collectivités territoriales et/ou d'autres acteurs publics (chambres consulaires...) et/ou d'acteurs privés concernés par l'objet du syndicat		ouvert ou ouvert élargi		EPTB	

Les statuts des EPCI-FP et des syndicats répondent à deux principes :

- le principe de spécialité territoriale et fonctionnelle : intervention uniquement dans le champ de compétence conféré et à l'intérieur de son périmètre
- le principe d'exclusivité : dessaisissement immédiat et total des communes ou de leur groupement pour les compétences attribuées ou transférées.

Ces deux principes impliquent de bien définir les compétences et le territoire d'intervention des établissements publics pour éviter tout risque de conflit (superposition des compétences ou des territoires d'action) avec les communes ou d'autres maîtres d'ouvrage publics.

2. LES COMPÉTENCES ET LES CONDITIONS D'EXERCICE

Pour les EPCI-FP, le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) définit un bloc de compétences obligatoires et des compétences facultatives à choisir dans une liste définie. Les syndicats sont dotés de missions qui leur sont transférées ou déléguées par les communes (cas des syndicats de communes) et/ ou les EPCI-FP (cas des syndicats mixtes) en référence aux articles L211-7 du code de l'environnement et L151-36 du code rural et de la pêche maritime.

La compétence correspond à un domaine défini par la loi qui permet à la collectivité qui en bénéficie, d'intervenir. Elle reconnaît ainsi l'aptitude légale à agir et détermine le domaine d'intervention. Les missions constituent les modalités de mise en œuvre des compétences.

FICHE 2. LA COMPÉTENCE GEMAPI

1. LE CADRE D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LES COURS D'EAU AVANT LA CRÉATION DE LA COMPÉTENCE OBLIGATOIRE

La responsabilité de l'entretien des cours d'eau comme des ouvrages de protection contre les crues revient en premier lieu aux propriétaires des cours d'eau ou des ouvrages. (*voir note compétences et responsabilités*).

Jusqu'au 31/12/2017, il n'y a pas de compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et des inondations attribuée à un acteur public donné. Elle est donc facultative, partagée et mise en œuvre de façon volontaire par des communes ou leurs groupements, des conseils départementaux, et parfois transférée à des syndicats de rivières (syndicats de communes ou syndicats mixtes). Les associations de propriétaires (ASA), des associations de protection de la nature, des usagers (pêcheurs, chasseurs...) peuvent aussi intervenir, dans le respect de la réglementation.

L'intervention des communes est circonscrite à la double reconnaissance d'un intérêt public fondé sur la clause de compétence générale et d'une déclaration d'intérêt général sur le fondement de l'article L211-7 du code de l'environnement et de l'article L151-36 du code rural et de la pêche maritime. Celle des syndicats de rivière est encadrée par leurs statuts en fonction des missions transférées par les collectivités adhérentes ou leurs groupements. Tout acteur public intervenant sur terrain privé doit au préalable présenter son programme d'actions dans le cadre d'une Déclaration d'Intérêt Général (DIG) qui justifie l'utilisation de fonds publics sur terrains privés. La DIG est soumise à enquête publique. (Voir note entretien des cours d'eau).

Article L211-7 du code de l'environnement (Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 12 – version en vigueur du 9 août 2015 au 1er janvier 2018)

I.- Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant :

1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;

3° L'approvisionnement en eau ;

4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;

5° La défense contre les inondations et contre la mer ;

6° La lutte contre la pollution ;

7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;

8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;

9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;

10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;

11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;

12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

2. LES CHANGEMENTS APPORTÉS PAR LA RÉFORME TERRITORIALE

2.1. Le contour de la compétence GEMAPI

La compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations) est créée par la loi 2014-58 de modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) modifiée par la loi 2015-991 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Elle affecte la compétence au bloc communal, c'est-à-dire aux communes avec un exercice de plein droit par les EPCI-FP (article L5214-16 du CGCT). Elle est définie par les missions rendues obligatoires pour sa mise en œuvre à partir du 1er janvier 2018 ou par anticipation. Ces missions relèvent du I bis de l'article L211-7 du code de l'environnement.

Article L211-7 du code de l'environnement (Modifié par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 56 (V)) –
version applicable au 01/01/2018 ou par anticipation

I bis.- Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I. A cet effet, elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I.

Cette compétence répond à un besoin de replacer la gestion des cours d'eau au sein des territoires, de l'intégrer à l'aménagement du territoire et plus spécifiquement à l'urbanisme¹. **Elle concerne donc une partie du grand cycle de l'eau et associe, en complémentarité, un volet « inondation » et un volet « bon fonctionnement des milieux aquatiques » qui sont fortement interdépendants.** Elle implique ainsi une gestion intégrée de l'eau, préférentiellement à l'échelle du bassin versant.

Le volet « bon fonctionnement des milieux » vise à contribuer à l'objectif d'atteinte du bon état des eaux de la directive européenne cadre sur l'eau. Il s'agit de préserver, restaurer et entretenir les milieux aquatiques constitués du lit des cours d'eau, des berges, des annexes fluviales, des zones humides, des plaines d'inondation. Ces actions peuvent également toucher toute partie du bassin versant contribuant au bon état et au bon fonctionnement des milieux aquatiques. La lutte contre l'érosion des sols sur les versants en est un exemple.

L'inondation, phénomène de débordement des eaux dans le lit majeur (ou plaine d'inondation) répondant à une augmentation soudaine et temporaire du débit du cours d'eau, est un élément à part entière du fonctionnement des cours d'eau. Elle participe à la recharge des nappes alluviales, à l'auto-entretien des cours d'eau et au renouvellement des habitats comme des espèces, donc à la biodiversité et à la qualité de l'eau.

Par ailleurs, le lit majeur des cours d'eau permet aux eaux de crue de s'étaler et ainsi de diminuer les vitesses d'écoulement et d'écarter le pic de crue. De ce fait, les impacts de l'inondation sont moindres sur les enjeux situés en aval. La réduction de l'aléa inondation passe ainsi par une bonne connexion du cours d'eau avec son lit majeur et la préservation des zones d'expansion des crues.

Pour les cours d'eau torrentiels, la pente permet rarement un ralentissement des écoulements. Le lit majeur naturel correspond à la largeur de la vallée. Les crues, charriant des matériaux solides, entraînent une modification forte de la géométrie du lit : son élargissement local correspond à une zone de régulation du transport des sédiments, souvent située sur des replats topographiques. Des obstacles (gros bloc, point dur naturel, ouvrage d'art...) peuvent aussi provoquer des changements du tracé du cours d'eau.

¹ « L'attribution de cette compétence au bloc communal permettra désormais d'assurer, sur l'ensemble du territoire national, un lien étroit et pérenne entre la politique d'urbanisme et les missions relatives à la prévention des risques et à la gestion des milieux aquatiques. » Instruction du gouvernement du 21 octobre 2015 relative à l'attribution de la compétence en matière de GEMAPI.

Cette particularité de fonctionnement n'en reste pas moins primordiale pour l'équilibre du cours d'eau et doit être prise en considération pour la gestion du risque.

En zone littorale, les cours d'eau sont sous influence maritime. L'interface de ces deux dynamiques particulières rend plus complexe la gestion de l'aléa (prise en compte de la surcote marine dans la gestion des crues fluviales) mais les milieux aquatiques sont aussi plus riches et plus diversifiés dans les zones intertidales. La gestion des milieux et celle de l'aléa inondation et submersion sont d'autant plus liées et indissociables.

Le volet inondation, dans le sens de la réduction de la vulnérabilité des populations, couvre les thématiques suivantes :

- la protection (digues, bassins écrêteurs, ouvrages hydrauliques de régulation des eaux et de protection contre les submersions marines), => GEMAPI
 - l'adaptation du bâti et des réseaux (VRD),
 - l'information de la population
 - la gestion de crise.
- => hors GEMAPI

Ces 3 derniers points contribuent à la réduction de la vulnérabilité mais relèvent d'autres dispositions législatives que celles de la GEMAPI. Ils sont cependant complémentaires à la protection dans la gestion du risque inondation.

Le décret « digues » du 12 mai 2015 encadre les obligations vis-à-vis des ouvrages hydrauliques. Il réforme le classement des digues défini par le décret de 2007 et crée les systèmes d'endiguement. La responsabilité du gestionnaire public correspond à une obligation de moyens pour un niveau d'aléa déterminé pour chaque système d'endiguement.² (Voir fiche 5).

Les deux volets « aléa » et « vulnérabilité » doivent donc être abordés de manière conjointe et complémentaire. Ils doivent également entrer dans les réflexions des projets de développement du territoire et de l'urbanisme afin de réduire l'exposition des populations et des infrastructures à un aléa inondation et de minimiser également leur impact sur la qualité de l'eau et le fonctionnement des milieux aquatiques.

Le tableau 1 propose une déclinaison opérationnelle des missions de la GEMAPI et plus généralement des références réglementaires à la gestion des milieux aquatiques et à la gestion des risques. Il est présenté selon deux organisations différentes (approche par objectifs puis par missions) mais comportant les mêmes renseignements :

Tableau 1a : Compétences et missions pour la gouvernance du grand cycle de l'eau par objectif d'action

Tableau 1b : Compétences et missions pour la gouvernance du grand cycle de l'eau par référence à une mission réglementaire.

2.2. Une compétence attribuée au bloc communal et des responsabilités clarifiées

La loi MAPTAM crée la compétence GEMAPI et l'affecte au bloc communal, c'est-à-dire aux communes avec un exercice d'office par les EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP). L'exercice de la compétence revient donc aux EPCI-FP qui ont la possibilité de transférer tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes (sur des périmètres différents), ou de transférer ou déléguer tout ou partie à un syndicat mixte EPAGE ou EPTB.

L'écoulement de l'eau au sein d'un bassin versant ne se prête guère à une gestion découpée par entités administratives. Les conséquences d'une intervention à l'amont du bassin sur la partie aval ou d'une rive droite sur une rive gauche, imposent une solidarité hydrographique.

² « la responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrage 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. » article 58 loi n°214-58 du 27 janvier 2014

C'est pourquoi tant la loi MAPTAM que le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et le Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) préconisent un regroupement des acteurs publics au sein de syndicats mixtes de bassins versants. Face à des problématiques particulières, il est toutefois envisageable de prévoir un exercice dissocié des 4 missions de la GEMAPI entre des EPCI-FP et/ou des syndicats mixtes à condition que l'échelle d'exercice soit cohérente avec l'objet. Par exemple, un système d'endiguement entièrement compris dans le périmètre d'un EPCI-FP pourrait être géré par cet EPCI-FP qui doit s'assurer en parallèle d'une cohérence avec les actions menées par un syndicat de bassin versant couvrant son périmètre et participant, par ses actions sur les milieux, à la prévention du risque inondation.

Cependant, la création d'une compétence obligatoire pour les EPCI-FP ne supprime pas les obligations des propriétaires riverains au titre de l'entretien régulier des cours d'eau, des propriétaires et gestionnaires d'ouvrages hydrauliques privés (en dehors des ouvrages identifiés comme faisant partie d'un système d'endiguement et gérés par les collectivités) ni des maires au titre de leur pouvoir de police générale (tableau 2).

2.3. Un exercice de la compétence à une échelle hydrographique via les syndicats mixtes

La compétence GEMAPI est attribuée au bloc communal dans l'objectif principal de lier la gestion du grand cycle de l'eau à la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Cependant, la gestion des milieux aquatiques nécessite une certaine cohérence hydrographique que l'on retrouve à travers une approche par bassin versant. C'est pourquoi les EPCI-FP sont encouragés à confier cette compétence à des syndicats mixtes de bassin versant.

L'exercice de la compétence par une structure gestionnaire de bassin versant a plusieurs intérêts :

- une approche et une gestion des milieux aquatiques répondant à une logique hydrographique d'écoulement amont-aval et de continuité latérale lit mineur-plaine d'inondation-versants. Les Programmes Pluriannuels de Gestion (PPG), les Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), les contrats de rivière sont des outils adaptés à cette approche ;
- une solidarité des acteurs publics sur le bassin versant justifiée par la même logique hydrographique ;
- une rationalisation des moyens techniques, humains et financiers et une plus grande efficacité : mise en commun des moyens, professionnalisation du personnel technique et administratif ;
- un budget maîtrisé dans le cadre d'un programme pluriannuel issu d'un meilleur diagnostic et de la priorisation des enjeux sur un territoire cohérent ;
- des aides financières ciblées et donc plus efficaces.

Les EPCI-FP peuvent transférer ou déléguer à un syndicat mixte de bassin versant tout ou partie de la compétence GEMAPI ainsi que des missions restant facultatives et identifiées comme nécessaires à la bonne gestion des milieux aquatiques et du risque inondation. Le transfert de la compétence implique le transfert des biens, du personnel, des moyens financiers et de la responsabilité rattachés à la compétence. A contrario, la délégation de compétence, possible dans le cadre de la GEMAPI vers les EPAGE et les EPTB, fait l'objet d'une convention et ne modifie pas les propriétés ni les responsabilités des EPCI-FP.

La loi MAPTAM a créé les Établissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE), qui sont des syndicats mixtes et qui, au niveau du sous-bassin hydrographique, « assurent la prévention des inondations et des submersions marines ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux » (L.213-12 CE).

La loi MAPTAM précise que les périmètres des EPAGE sont ceux des bassins versants des fleuves côtiers ou des sous-bassins hydrographiques d'un grand fleuve. Il s'agit de syndicats de bassins versants de périmètres de taille importante ou de périmètres délimitant des bassins versants de fleuves côtiers, à qui une reconnaissance de l'Etat est attribuée. L'EPAGE est donc naturellement en charge de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle locale pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Ainsi, un syndicat mixte de rivière peut solliciter le préfet coordonnateur de bassin pour être désigné EPAGE. Il peut obtenir cette reconnaissance, sous réserve de respecter plusieurs critères, en particulier :

- cohérence hydrographique du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave;
- adéquation entre les missions de l'établissement public et son périmètre d'intervention;
- nécessité de disposer de capacités techniques et financières en cohérences avec la conduite des actions de l'établissement ;
- absence de superposition entre deux périmètres d'intervention d'établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux.

A l'échelle des bassins versants des grands fleuves ou d'un ensemble de sous-bassins, il peut être créé un Établissement Public Territorial de Bassin (EPTB). « *Un établissement public territorial de bassin est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 CGCT en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.* » (article L.213-12 du code de l'environnement).

Les institutions et ententes interdépartementales constituées actuellement en EPTB doivent se transformer en syndicat mixte pour continuer à exercer des compétences dans le domaine de la GEMAPI.

Sur le bassin Adour-Garonne, il existe actuellement 6 EPTB :

- l'institution interdépartementale de la Charente
- l'entente interdépartementale du Lot
- L'institution interdépartementale de l'Adour
- L'établissement public interdépartemental Dordogne (EPIDOR)
- Le syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde
- Le Syndicat Mixte pour le Développement Durable de l'Estuaire de la Gironde (SMIDDEST)

Quatre de ces EPTB sont des institutions interdépartementales et doivent évoluer en syndicats mixtes pour se mettre en conformité avec l'article L213-12 du code de l'environnement.

Le SDAGE Adour-Garonne identifie les territoires sur lesquels la création d'un EPTB est préconisée :

- Territoire Tarn-Aveyron
- Territoire Garonne-Ariège-rivières de Gascogne

Aller plus loin... <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/grands-dossiers.html>

- La note « entretien des cours d'eau »
- La note « compétences et responsabilités »

Tableau 1. a - Compétences et missions pour la gouvernance du grand cycle de l'eau par objectif d'action

OBJECTIF	MISSIONS	FONDEMENT JURIDIQUE	EXEMPLES D'ACTIONS	EXEMPLES D'OUTILS
Accompagner la gouvernance de l'eau	Animation, coordination, concertation, information et conseil	item 12° de l'article L.211-7 du CE et L566-10 du CE	Secrétariat, animation, concertation, information, structuration de la gouvernance locale, sensibilisation, formation et mise en œuvre générale des compétences retenues, animation du SAGE	SAGE, tout dispositif d'information et de concertation
	La préservation du littoral et la gestion du trait de côte	Article R219-1-1 du CE	Préservation des polders et zones humides littorales Adaptation des projets d'urbanisation au risque submersion / inondation	Loi littoral, PSR, SCoI, PLUI...
Préserver ou restaurer la biodiversité	La protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines	item 8° de l'article L.211-7 du CE	La conservation ou le rétablissement des habitats naturels et des populations de faune et de flore. Restauration et entretien des zones humides, programmes de restauration des poissons migrateurs et des espèces aquatiques et liées aux zones humides	Natura 2000, programmes territoriaux plans nationaux d'actions espèces menacées, plan de gestion des poissons migrateurs, programme de préservation et de gestion des zones humides...
	L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants	item 10° de l'article L.211-7 du CE	Toute action visant à la maintenance et l'évolution d'un ouvrage hydraulique de droit public existant (vannes, aménagement assurant le débit réservé, aménagement de franchissement piscicole...)	Selon le type d'ouvrage et son usage,
Maintenir ou restaurer le bon fonctionnement des milieux aquatiques	La protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines	item 8° de l'article L.211-7 du CE	- Restauration hydromorphologique, renaturation, restauration, préservation et gestion de cours d'eau, lacs, plans d'eau, zones humides, ripisylve, annexes fluviales pour l'expansion des crues ou le bon fonctionnement des cours d'eau - Restauration de la continuité écologique - Préservation et remise en bon état de milieux aquatiques et humides	Opération coordonnée, PPG, ZHIEP et ZSGE et programme de préservation et de gestion des zones humides...
	L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique	item 1° de l'article L.211-7 du CE	- Suppression de digues et merlons - Restauration de l'espace de mobilité des cours d'eau - Études géomorphologiques, diagnostics de bassin versant - Restauration des champs d'expansion des crues (ZEC) (L.212-5-1 CE)	PPG, projet territorial, PAPI
	L'entretien et l'aménagement de cours d'eau, canaux, lacs, plans d'eau	item 2° de l'article L.211-7 du CE	- Entretien des berges, du lit et de la ripisylve - Restauration morphologique du lit mineur de faible ampleur - Entretien des lacs et plans d'eau	PPG
	La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols	item 4° de l'article L.211-7 du CE	Plantation et réhabilitation de haies et talus, revégétalisation des versants, aménagements dans l'objectif de limiter l'érosion et l'apport de particules fines au cours d'eau (colmatage et pollution) Hors ruissellement urbain	PPG, contrat de rivière, PAOT, programmes de plantations de haies...

Tableau 1. a - Compétences et missions pour la gouvernance du grand cycle de l'eau par objectif d'action. (suite)

OBJECTIF	MISSIONS	FONDEMENT JURIDIQUE	EXEMPLES D'ACTIONS	EXEMPLES D'OUTILS
Réduire l'aléa	L'entretien et l'aménagement de cours d'eau, canaux, lacs, plans d'eau	item 2° de l'article L.211-7 du CE	- Entretien des berges, du lit et de la ripisylve, suppression d'embâcles sur zones à enjeux	PPG
	La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols	item 4° de l'article L.211-7 du CE	Plantation et réhabilitation de haies et talus, revégétalisation des versants, aménagements dans un objectif de favoriser l'infiltration et la rétention de l'eau dans le sol, de limiter l'artificialisation des sols	PPG, PAPI, PAOT, programmes de plantations de haies...
	La protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines	item 8° de l'article L.211-7 du CE	- Restauration hydromorphologique, renaturation, restauration, préservation et gestion de cours d'eau, lacs, plans d'eau, zones humides, ripisylve, annexes fluviales pour l'expansion des crues	PPG, projet territorial, PAPI
	L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique	item 1° de l'article L.211-7 du CE L211-12 CE L212-5-1 CE	- Études géomorphologiques, diagnostics de bassin versant - Restauration des champs d'expansion des crues (ZEC) (L212-5-1 CE) - Installation de zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement (L211-12 CE) - Arasement de merlons, suppression de digues - Restauration de l'espace de mobilité des cours d'eau	PPG, PAPI, PPRn, PSR, ScoT, PLUI, études spécifiques...
	L'adaptation de l'urbanisme		- Adaptation des projets d'urbanisation au risque inondation pour limiter le ruissellement, l'imperméabilisation des sols, l'augmentation des vitesses d'écoulement et des hauteurs d'eau	
Réduire la vulnérabilité	L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants	item 10° de l'article L.211-7 du CE	- Toute action visant à la maintenance et l'évolution d'un ouvrage hydraulique existant, dans un objectif de protection des populations contre les inondations (système d'endiguement, bassin écrêteur ...)	PAPI
	La défense contre les inondations et contre la mer	item 5° de l'article L.211-7 du CE	- Gestion des systèmes d'endiguement existants (entretien, réfection, surveillance), y compris la gestion de la végétation sur les ouvrages côté cours d'eau - Gestion des ouvrages hydrauliques publics de protection contre les crues, submersions (déversoirs de crue, barrages écrêteurs, portes à flots, ouvrages liés aux polders, plages de dépôts) et recul du trait de côte - Études et travaux pour la réalisation d'ouvrages nouveaux pour la prévention ou la protection contre les inondations et submersions marines	PAPI, PSR
	L'information préventive	L125-2 CE	Dispositifs d'information, d'alerte et de protection des biens et personnes	PAPI, DICRIM et Plans communaux de sauvegarde (PCS et PCSI), système d'alerte...
	La culture du risque	L563-3 CE	Repères de crue, mémoire de crue	PAPI
	La gestion de dispositif complémentaire de prévision des crues	L564-2 CE	- Dispositifs locaux de surveillance des crues	PAPI
Surveiller la ressource en eau en quantité et qualité		item 11° de l'article L.211-7 du CE	- Stations de mesure - Observatoires	SAGE, PGE, dispositifs de suivi et observatoires...

Tableau 1. b - Compétences et missions pour la gouvernance du grand cycle de l'eau par référence à une mission réglementaire

MISSIONS	OBJECTIF	EXEMPLES D'ACTIONS	EXEMPLES D'OUTILS
L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (item 1° de l'article L.211-7 du code de l'environnement)	Réduire l'aléa et la vulnérabilité	- Restauration des champs d'expansion des crues (ZEC) (L212-5-1 CE) - Installation de zone de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement (L211-12 CE) - Adaptation des projets d'urbanisation au risque inondation - Arasement de merlons, suppression de digues - Restauration de l'espace de mobilité des cours d'eau - Études géomorphologiques, diagnostics de bassin versant	PPG, PAPI, PPRn, PSR, SCoT, PLUI, études spécifiques...
	Maintenir ou restaurer le bon fonctionnement des milieux aquatiques et de la biodiversité		
L'entretien et l'aménagement de cours d'eau, canaux, lacs, plans d'eau (item 2° de l'article L.211-7 du code de l'environnement)	Maintenir ou restaurer le bon fonctionnement des milieux aquatiques et de la biodiversité	- Entretien des berges, du lit et de la ripisylve - Restauration morphologique du lit mineur de faible ampleur - Entretien des lacs et plans d'eau	PPG...
	Réduire l'aléa		
La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols (item 4° de l'article L.211-7 du code de l'environnement)	Améliorer la qualité de l'eau	Plantation et réhabilitation de haies et talus, revégétalisation des versants, aménagements dans l'objectif de limiter l'érosion et l'apport de particules fines au cours d'eau, de favoriser l'infiltration et la rétention de l'eau dans le sol, de limiter l'artificialisation des sols Hors ruissellement urbain	PPG, PAPI, projet territorial, programmes de plantations de haies, schéma d'assainissement des eaux pluviales...
	Réduire l'aléa		
La protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (item 8° de l'article L.211-7 du code de l'environnement)	Réduire l'aléa	- Restauration hydromorphologique, renaturation, restauration, préservation et gestion de cours d'eau, lacs, plans d'eau, zones humides, ripisylve, annexes fluviales pour l'expansion des crues ou le bon fonctionnement des cours d'eau - Restauration de la continuité écologique	PPG, PAPI, opération coordonnée, ZHIIEP et ZSGE, programme de préservation et de gestion des zones humides, plans de gestion divers (des ENS, CEN, PNR, CATZH...), ...
	Maintenir ou restaurer le bon fonctionnement des milieux aquatiques		
La préservation du littoral et la gestion du trait de côte	Préserver ou restaurer la biodiversité	- Préservation des polders et zones humides littorales - Adaptation des projets d'urbanisation au risque submersion / inondation	Loi littoral, PSR, SCoT, PLUI...
		Restauration et entretien des zones humides, programmes de restauration des poissons migrateurs et des espèces aquatiques et liées aux zones humides	Natura 2000, programmes territoriaux (Projets Agro-Environnementaux et Climatiques-PAEC), plans nationaux d'actions espèces menacées, plan de gestion des poissons migrateurs, programme de préservation et de gestion des zones humides, plans de gestion divers (des ENS, CEN, PNR, CATZH...)

Tableau 1. b - Compétences et missions pour la gouvernance du grand cycle de l'eau par référence à une mission réglementaire. (suite)

MISSIONS	OBJECTIF	EXEMPLES D'ACTIONS	EXEMPLES D'OUTILS
La défense contre les inondations et contre la mer (item 5° de l'article L.211-7 du code de l'environnement)	Réduire la vulnérabilité	- Gestion des systèmes d'endiguement existants (entretien, réfection, surveillance), y compris la gestion de la végétation sur les ouvrages côté cours d'eau - Gestion des ouvrages hydrauliques publics de protection contre les crues et submersions (déversoirs de crue, barrages écrêteurs, portes à flots, ouvrages liés aux polders, plages de dépôts) et recul du trait de côte - Etudes et travaux pour la réalisation d'ouvrages nouveaux pour la prévention ou la protection contre les inondations et submersions marines	PAPI, PSR...
L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants (item 10° de l'article L.211-7 du code de l'environnement)	Réduire l'aléa et/ou la vulnérabilité	Toute action visant à la maintenance et l'évolution d'un ouvrage hydraulique existant, dans un objectif de protection des populations contre les inondations (système d'endiguement, bassin écrêteur, ...)	PAPI...
La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques (item 11° de l'article L.211-7 du code de l'environnement)	Maintenir ou restaurer le bon fonctionnement des milieux aquatiques	Toute action visant à la maintenance et l'évolution d'un ouvrage hydraulique de droit public existant (vannes, aménagement assurant le débit réservé, aménagement de franchissement piscicole...)	Selon le type d'ouvrage et son usage
	Surveiller la ressource en eau en quantité et en qualité	- Stations de mesure - Observatoires	SAGE, PGE, dispositifs de suivi et observatoires...
La gestion de dispositif complémentaire de prévention des crues (L564-2 CE)	Réduire la vulnérabilité	Dispositifs locaux de surveillance des crues	PAPI...
L'information préventive (L125-2 CE)	Réduire la vulnérabilité	Dispositifs d'information, d'alerte et de protection des biens et personnes	PAPI, DICRIM et Plans communaux de sauvegarde (PCS et PCSI), système d'alerte...
La culture du risque (L563-3 CE)	Réduire la vulnérabilité	Dispositifs de repères de crue, mémoire de crue	PAPI
Animation, coordination, concertation, information et conseil (item 12° de l'article L.211-7 du code de l'environnement et L566-10 du CE)	Accompagner la mise en œuvre de la gouvernance de l'eau	Secrétariat, animation, concertation, information, structuration de la gouvernance locale, sensibilisation, formation et mise en œuvre générale des compétences retenues, animation du SAGE	SAGE, tout dispositif d'information et de concertation
Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile (item 9° de l'article L211-7 du CE)	Lutter contre les incendies	Entretien des ouvrages et réseaux des systèmes de lutte contre les incendies	

Tableau 2. Base juridique d'intervention des acteurs du territoire en matière de gestion des cours d'eau

ACTEUR		JUSQU'AU 31/12/2017	AU 01/01/2018
Propriétaire (individuel ou en Association syndicale autorisée)	Fondement juridique de la propriété	Le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau (article L. 215-14 du code de l'environnement). La loi 2014-58 du 27 janvier 2014 n'a pas remis en cause l'organisation générale antérieure des travaux d'entretien. L'obligation d'entretien par le propriétaire s'applique donc toujours (voir note entretien des cours d'eau) et demeure à la charge du propriétaire. En cas de carence du propriétaire, « la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé dans laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé. » Les associations syndicales agréées sont considérées comme des propriétaires privés et répondent aux mêmes droits et obligations.	
Etat	Fondement juridique du pouvoir de police	L'Etat a en charge l'entretien du libre écoulement des eaux sur les cours d'eau domaniaux dans la limite d'un écoulement à plein bord. Le Préfet détient le pouvoir de police des cours d'eau non domaniaux (article L215-7 du code de l'environnement). « L'Etat lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, continue d'assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'EPCI-FP compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de 10 ans à compter de cette date. » (article 59 loi n°2014-58 du 27 janvier 2014). Il appartient au Préfet de prendre toutes les dispositions utiles pour s'assurer que les riverains procèdent à l'entretien des cours d'eau (CAA Marseille, 19 juin 2003 n°99MA01670) et que les digues et ouvrages de défense contre les inondations sont en conformité avec la réglementation sur les IOTA (rubrique 3.2.6.0).	
Maire		Le maire dispose d'un pouvoir de police administrative générale (article L2212-1 et suivants du CGCT) qui lui confère autorité pour intervenir en cas d'atteinte à l'environnement (pollution) et à la sécurité des personnes (calamité naturelle, rupture de digue...). Il doit signaler au propriétaire tout manquement à ses obligations et toute action entraînant ou pouvant entraîner des dommages. Il peut être amené à intervenir en lieu et place du propriétaire s'il juge que la carence du propriétaire constitue une mise en danger d'autrui. Le maire intervient également dans la gestion de crise pour la mise en sécurité de ses administrés (prévention, alerte, évacuation...).	
Commune ou EPCI-FP	Fondement juridique de la clause de compétence générale	Au-delà de la situation d'urgence, la commune ou l'EPCI-FP peut intervenir de façon volontaire, sur le fondement de la clause de compétence générale et en vertu d'une déclaration d'intérêt général (DIG) en substitution des propriétaires.	La loi MAPTAM crée la compétence GEMAPI au 01/01/2018 avec possibilité d'une prise de compétence anticipée. Cette compétence est attribuée au bloc communal, c'est-à-dire à la commune avec transfert obligatoire à l'EPCI à fiscalité propre. L'EPCI-FP peut exercer cette compétence en propre ou la transférer à un syndicat mixte. La loi MAPTAM rend obligatoire pour les EPCI-FP la mise en œuvre de moyens nécessaires à la réalisation de ses missions GEMAPI, toujours dans le cadre d'une DIG.
Syndicat de communes	Fondement juridique de gestion (compétence)	Il n'a pas de fiscalité propre et dépend de l'adhésion des communes constituant son périmètre d'exercice. Il n'a pas de compétences en propre, elles lui sont transférées par les communes adhérentes. Son objet et sa responsabilité sont définis à travers le libellé de ses statuts. Son intervention nécessite une DIG.	La compétence étant attribuée d'office aux EPCI-FP, les syndicats de communes doivent se transformer en syndicats mixtes constitués d'EPCI-FP. Son intervention nécessite une DIG.
Syndicat mixte (établissement public comprenant au moins un établissement public de coopération intercommunale)		Il n'a pas de compétences en propre. Les communes et EPCI peuvent lui transférer ou lui déléguer tout ou partie de leurs compétences. Les compétences du syndicat mixte sont définies dans ses statuts en lien avec les délibérations de transfert ou de délégation de ses membres. Pour intervenir sur des terrains privés, il doit obtenir un arrêté de déclaration d'intérêt général.	
			Les syndicats mixtes de bassin versant exerçant tout ou partie des missions GEMAPI et respectant certains critères peuvent être identifiés EPAGE.
EPTB		Syndicat mixte ou entente ou institution interdépartementale. Le territoire de l'EPTB couvre un bassin versant, un ensemble de bassins versants ou a minima un territoire de SAGE. Ses missions portent essentiellement sur l'animation et la coordination d'actions à l'échelle de son périmètre, la gestion de la ressource en eau (par exemple le soutien d'étiage), la prévention des inondations et les projets d'aménagement d'intérêt général.	Syndicat mixte uniquement, ouvert si des syndicats mixtes fermés y adhèrent, un conseil départemental ou régional ; fermé s'il n'est composé que d'EPCI. Ses missions sont définies par l'article L213-12 du CE et par les missions que lui transfèrent ou délèguent les collectivités ou leurs groupements.

Tableau 2. Base juridique d'intervention des acteurs du territoire en matière de gestion des cours d'eau. (suite)

ACTEUR		JUSQU'AU 31/12/2017	AU 01/01/2018
Conseil départemental Voir note sur les compétences des CD et CR		Peut adhérer à un syndicat mixte ouvert sous couvert de sa clause de compétence générale	A partir de 2020, ne peut plus intervenir directement au titre de la GEMAPI. Garde la possibilité d'accompagner les collectivités via les cellules d'assistance technique et au titre de la solidarité aux territoires ruraux. Peut se saisir des missions facultatives hors GEMAPI
Conseil régional Voir note sur les compétences des CD et CR		Peut adhérer à un syndicat mixte ouvert sous couvert de sa clause de compétence générale	A partir de 2020, ne peut intervenir au titre de la GEMAPI. Peut accompagner les collectivités sur la base d'un fondement juridique propre tel que l'aménagement du territoire. Peut intervenir aussi sur des compétences partagées, sur de la coordination-animation... L211-7 - I ter.- Lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques mentionnées au 12° du I du présent article[...] sans préjudice des compétences des autres collectivités[...]

L'article 58 de la loi MAPTAM prévoit les modalités de mise à disposition des digues appartenant à des personnes morales de droit public et des ouvrages dits « mixtes » à l'autorité en charge de l'exercice de la GEMAPI. L'autorité compétente sera fonction de l'emprise du système d'endiguement et du choix de l'EPCI-FP de transférer l'exercice de la compétence à un syndicat mixte. Un EPCI-FP exerce sa compétence à l'intérieur de son périmètre communautaire ; un syndicat mixte, agissant par le mécanisme de transfert de compétence, exerce sa maîtrise d'ouvrage sur la réunion des périmètres des EPCI-FP lui ayant transféré la compétence.

FICHE 3. DÉFINIR LES ENJEUX ET LES OBJECTIFS DU TERRITOIRE

Être compétent sur la GEMAPI ne signifie pas qu'il faut mettre en œuvre tout ce qui est décrit comme se rapportant aux 4 missions obligatoires de l'article L211-7 du code de l'environnement. Cela signifie que la collectivité a le devoir de mettre en œuvre ce qui répond aux enjeux du territoire en matière de gestion des milieux aquatiques (en référence à la Directive cadre sur l'eau et au SDAGE, ainsi qu'aux éventuels SAGE) et de prévention des inondations (en référence à la Directive inondation et au PGRI).

La première étape consiste donc à établir un diagnostic du territoire à partir des connaissances existantes (à compléter selon les besoins) pour caractériser le niveau d'enjeu et l'ambition minimale à développer sur le bassin versant.

Cette approche générale permet de sensibiliser les acteurs du territoire, tant à l'échelle d'un EPCI-FP que d'un ensemble d'EPCI-FP et de replacer la mise en œuvre de la GEMAPI dans un contexte local. A ce titre, le recensement des missions actuellement couvertes et des acteurs les exerçant peut éclairer sur l'organisation de la gouvernance en place, ses points forts et les points restant à développer.

Les territoires portant des programmes d'action de type Plans Pluriannuels de Gestion des cours d'eau (PPG), Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), contrats de rivière... s'appuieront sur ces éléments pour élaborer leur diagnostic en le complétant autant que de besoin par des thématiques non traitées dans ces programmes.

1. IDENTIFIER LES ENJEUX DU TERRITOIRE EN MATIÈRE DE MILIEUX AQUATIQUES ET D'INONDATION À PARTIR DES CONNAISSANCES EXISTANTES

La démarche proposée dans ce document doit permettre de répondre à la question fondamentale qui guide la construction de la démarche : pourquoi et comment intervenir sur les milieux aquatiques ? Le bassin versant est un système complexe et dynamique dans lequel les compartiments physiques, biologiques, physico-chimiques et les usages anthropiques interagissent. Le diagnostic consiste à :

- décrire l'état des différentes composantes des milieux aquatiques et alluviaux ;
- identifier les enjeux humains et caractériser leur vulnérabilité, en relation avec les milieux aquatiques ;
- comprendre le fonctionnement et les dysfonctionnements des milieux aquatiques, les services rendus par les milieux et les pressions exercées par les activités humaines sur les milieux aquatiques ;
- identifier les causes des dysfonctionnements et les remèdes possibles.

Éléments (non exhaustifs) à considérer s'ils sont disponibles (ou à étudier si nécessaire) pour la réalisation du diagnostic :

- **Diagnostic de l'état des milieux aquatiques et des masses d'eau** : qualité de l'eau et des milieux, régime hydrologique et gestion quantitative, inventaire, fonctionnement et vulnérabilité des milieux, état écologique des masses d'eau selon la Directive cadre sur l'eau ;
- **Diagnostic hydromorphologique des cours d'eau** : formes fluviales, granulométrie du lit et des berges, recharge et transport des sédiments, dynamiques d'érosion/dépôt latérales et verticales, état des berges et de la ripisylve, zones de mobilité, description des faciès et des habitats du cours d'eau...
- **Diagnostic biologique** : espèces de faune et flore présentes dans le cours d'eau, sur les berges et dans les zones humides, présence d'espèces envahissantes, d'espèces remarquables ou protégées,

- **Diagnostic inondation** : fréquence et intensité des crues passées, zones déjà inondées et zones identifiées comme inondables, vulnérabilité du territoire (population, bâti, réseaux, usages...), digues et ouvrages de protection avec leurs niveaux de protection et zones protégées...

- **Identification des pressions anthropiques** : aménagements en berge ou dans le lit du cours d'eau, habitations riveraines, prises d'eau et activités économiques liées à l'eau, piétinement des berges et du lit par des troupeaux, présence de gravières exploitées ou non, occupation du sol à l'échelle du bassin versant...

- **État des lieux de la gouvernance en place** : acteurs et structures gestionnaires existantes, répartition des compétences, missions réellement effectuées...

- **Identification des atouts et faiblesses** : déficit hydrique, inondations fréquentes, bon état de la ripisylve, forte vulnérabilité sur certaines zones urbanisées, obstacles à la continuité écologique, colmatage des frayères, présence de zones humides, organisation de la gouvernance...

→ **Ceci amène à la définition d'un niveau d'enjeu milieux aquatiques et inondation**

La définition d'un enjeu milieux aquatiques et inondation permet de situer son territoire sur une échelle d'intensité d'enjeu pour le bon fonctionnement des milieux aquatiques (qui comprend un volet aléa inondation) et pour la protection contre les inondations (volet de la vulnérabilité des hommes à l'inondation) et de définir des niveaux d'objectifs adaptés, des problématiques prioritaires.

2. DÉFINIR UN NIVEAU D'OBJECTIF D'INTERVENTION GÉNÉRAL

En fonction de ce niveau d'enjeu, il est proposé un niveau d'objectif d'intervention général. Ceci pour permettre de situer l'intensité de l'implication que la ou les collectivités seront amenées à développer et le type de mesures qu'elles pourront envisager (liste d'exemples de mesures non exhaustive).

Le bassin versant peut être sectorisé par objectif général d'intervention avec un niveau d'ambition à développer en fonction des enjeux milieux /inondation identifiés.

Exemple :

Bassin versant rural, peu aménagé, cours d'eau relativement naturels, peu d'enjeux exposés sauf dans l'agglomération urbaine.

Diagnostic général : enjeu milieu et inondation faible sauf sur l'agglomération avec un enjeu inondation fort.

Niveau d'ambition général : préserver la fonctionnalité des milieux, surveiller les événements hydrologiques, ne pas augmenter les niveaux d'exposition au risque et informer la population. Sur l'agglomération, intégrer le risque inondation et le fonctionnement des milieux aquatiques dans la politique et les documents d'urbanisme, informer la population, organiser la gestion de crise et entretenir les ouvrages de protection.

		OBJECTIF D'INTERVENTION		
		BON FONCTIONNEMENT DES MILIEUX ET RÉDUCTION DE L'ALÉA		RÉDUCTION DE LA VULNÉRABILITÉ
		MILIEU	ALÉA	VULNÉRABILITÉ
Niveau d'ambition	Préserver, surveiller, informer	Surveillance et préservation du bon fonctionnement des milieux	• maintien des champs d'expansion des crues • préservation du bon fonctionnement hydrologique des versants (non imperméabilisation des sols, maintien des zones humides, des forêts alluviales...) • libre circulation de l'eau (enlèvement sélectif d'embâcles, entretien de la végétation du lit et des berges) • préservation de la mobilité du lit	• adaptation des bâtiments et des réseaux, information de la population, préparation à la gestion de crise • maîtrise du foncier
	Entretenir, améliorer, gérer, informer	Entretien et actions de restauration ciblées du bon fonctionnement des milieux : • entretien de la ripisylve • préservation et restauration du corridor alluvial, des zones humides et actions de restauration hydromorphologique	• maintien et reconquête de champs d'expansion des crues, • rétention dynamique des eaux du bassin versant (lutte contre le ruissellement, augmentation de la rugosité des versants...), • libre circulation de l'eau (enlèvement sélectif d'embâcles, actions favorisant la remobilisation de bancs alluvionnaires, à préciser en fonction des enjeux et du fonctionnement des cours d'eau)...	• réduction de la vulnérabilité (des bâtiments, des réseaux, information de la population, préparation à la gestion de crise) • maîtrise du foncier • gestion du système d'endiguement protégeant des enjeux humains à l'échelle locale
	Reconquérir, restaurer, gérer, améliorer, informer	Entretien et actions de restauration ambitieuses du bon fonctionnement des milieux : • entretien de la ripisylve • préservation et restauration du corridor alluvial, des zones humides, • restauration hydromorphologique du lit mineur, de la mobilité latérale, • améliorations du régime hydrologique perturbé et du transport solide	• maintien et reconquête de champs d'expansion des crues, • rétention dynamique des eaux du bassin versant (lutte contre le ruissellement, augmentation de la rugosité des versants...), • libre circulation de l'eau (enlèvement sélectif d'embâcles, actions favorisant la remobilisation de bancs alluvionnaires, à préciser en fonction des enjeux et du fonctionnement des cours d'eau), • préservation et restauration des enveloppes de mobilité du lit.	• réduction de la vulnérabilité (des bâtiments, des réseaux, information de la population, préparation à la gestion de crise) • maîtrise du foncier • gestion du système d'endiguement protégeant des enjeux humains à l'échelle locale • gestion du système d'endiguement protégeant des enjeux humains à l'échelle du bassin • inscription possible dans un projet d'aménagement d'intérêt commun

FICHE 4. L'ORGANISATION DES ACTEURS DE L'EAU

La compétence GEMAPI est attribuée aux EPCI-FP. Ceux-ci ont la possibilité de transférer ou de déléguer tout ou partie de cette compétence à un syndicat mixte, existant ou à créer. La gestion du grand cycle de l'eau sera théoriquement organisée entre des EPCI-FP, des syndicats mixtes (potentiellement EPAGE) et le cas échéant un syndicat mixte EPTB. La prise de compétence GEMAPI (complétée si nécessaire par des missions facultatives) et le choix de la transférer ou non doivent se faire suivant une démarche de projet d'aménagement d'un territoire élaboré en collaboration avec l'ensemble des acteurs publics du bassin versant (EPCI-FP, syndicats de rivière, chambres d'agriculture, conseil départemental, associations gestionnaires de zones humides, ASA de digues, fédérations départementales de la pêche et protection des milieux aquatiques...) dans un esprit pragmatique et solidaire, afin de bien définir le qui fait quoi sur quel périmètre.

Il n'y a pas d'obligation pour un EPCI-FP de transférer ses compétences. Le transfert est recommandé pour assurer une gestion de l'eau à une échelle hydrographiquement cohérente et par un maître d'ouvrage ayant les capacités techniques et financières de les mettre en œuvre. Le fait de transférer la compétence à l'échelle d'un ou plusieurs bassins versants permet à la fois de veiller à une bonne solidarité amont-aval difficile à mettre en œuvre sur un périmètre administratif et de veiller à mutualiser les moyens sur un périmètre cohérent par rapport aux missions de la GEMAPI.

Sous certaines conditions, il peut être envisagé une forme simple de coopération entre EPCI-FP n'aboutissant pas à la création d'un nouveau syndicat : territoire ayant très peu d'enjeux, système d'endiguement compris en quasi-totalité dans un EPCI-FP... ces situations doivent rester des exceptions, la gestion intégrée de l'eau ne pouvant être totalement déconnectée d'une approche par bassin versant. Pour ce faire, il est proposé d'aborder cette réflexion comme une démarche de montage de projet à l'échelle d'un territoire hydrographique mené conjointement par les acteurs publics et si besoin privés (ASA, gestionnaires d'infrastructures faisant office de digue, associations gestionnaires de zones humides...) concernés sur le bassin versant.

Le tableau suivant est proposé pour aider à synthétiser les résultats des réflexions issues de la rencontre des différents acteurs du territoire dans le domaine de l'eau (voire de l'urbanisme) pour aboutir au partage des missions relatives à la gestion de l'eau. Ce tableau est un outil à adapter en fonction des contextes et des besoins en supprimant/ajoutant des colonnes, en modifiant leur ordre... Ce qui est inscrit dans le tableau l'est uniquement à titre d'exemple indicatif.

Tableau 1. Tableau support pour définir le projet de gouvernance du bassin hydrographique et la répartition des compétences entre collectivités locales, syndicats de rivière et autres acteurs du territoire concernés

[illegible]

Tableau 1. Tableau support pour définir le projet de gouvernance du bassin hydrographique et la répartition des compétences entre collectivités locales, syndicats de rivière et autres acteurs du territoire concernés

MISSION DU MAIRE OU DU PRÉFET	COMPÉTENCE EPCI-FP		PÉRIMÈTRE PERTINENT POUR L'EXERCICE	PÉRIMÈTRE COMPRIS DANS L'EPCI	INTÉRÊT		BUDGET	MODALITÉ D'EXERCICE DE	ACTEUR PRESENTI
	NON EXCLUSIVE	EXCLUSIVE			LOCALISÉ	BASSIN (PAIC)			
		vulnérabilité	système d'endiguement	oui				régie	EPCI
		vulnérabilité	vallée	non				transfert	SM
		aléa	BV ou partie de BV					transfert ou régie	SM/EPCI
		vulnérabilité	zone urbaine inondable	oui				régie	EPCI/commune
		aléa	BV	non				transfert ou délégation	SM
		vulnérabilité	zone inondable et bassin de vie	oui					commune/EPCI/SM
									commune/EPCI/SM
		vulnérabilité	zone inondable						EPCI/SM
			BV ou territoire défini pour la SLGRI	non					SM groupement d'EPCI
			BV						SM/chambre d'agriculture
			BV	non					SM, EPCI, propriétaires/gestionnaires de ZH
			tronçon homogène de cours d'eau ou linéaire de l'opération coordonnée						EPCI ou SM propriétaire de l'ouvrage
			linéaire de l'opération coordonnée						association de propriétaires/gestionnaires, SM, FDAAPPMA

FICHE 5. L'INONDATION ET LA GESTION DU RISQUE

1. L'INONDATION

L'inondation est une submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal.

Ces phénomènes peuvent avoir plusieurs origines (par débordement de cours d'eau, submersion marine, par ruissellement, remontée de nappe ou par rupture d'ouvrages hydraulique).

La crue est un phénomène naturel qui répond à l'augmentation des précipitations et à la configuration de la vallée. Elle fait pleinement partie du fonctionnement du cours d'eau, participe à son équilibre et à la dynamique de peuplement des milieux aquatiques et humides associés. Elle intervient ainsi dans la recharge de la nappe alluviale, dans le renouvellement des frayères et des autres habitats de la zone inondée, fertilise la plaine par ses apports d'alluvions, rajeunit les milieux aquatiques et humides (les habitats comme les peuplements) par érosion et en crée de nouveaux... Son impact sur l'hydromorphologie et les composantes biologique et biochimique du cours d'eau est grand et nécessaire pour assurer une bonne qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

Si l'inondation est bénéfique pour rajeunir la trajectoire d'évolution des biotopes et des communautés vivantes, elle peut représenter un risque pour les infrastructures humaines installées dans le lit majeur des cours d'eau.

La notion de risque naturel est issue de l'exposition d'un enjeu plus ou moins vulnérable (vie humaine, bâtiment, route, exploitation agricole...) à un phénomène naturel plus ou moins fort (aléa inondation). Le meilleur moyen de se protéger des inondations est bien sûr de ne pas s'exposer, c'est-à-dire de ne pas s'installer dans le lit majeur d'un cours d'eau. Cependant, nous héritons aussi d'une situation qu'il faut désormais gérer de manière à limiter les dommages aux personnes et aux biens.

L'aléa



L'enjeu



Le risque



Source : ministère de l'écologie

Les inondations du bassin Adour-Garonne sont avant tout le fait des débordements de cours d'eau. Les événements récents sur le littoral ont montré aussi sa forte vulnérabilité aux submersions marines.

Ses fleuves, estuaires et certains de leurs affluents présentent la particularité d'être vulnérables à des inondations d'origines mixtes influencées de façon plus ou moins importante à la fois par les conditions maritimes sources de submersions et les conditions fluviales sources des débordements de cours d'eau classiques. Sur ces territoires, les crues peuvent donc se propager de l'amont vers l'aval ou de l'aval vers l'amont. Autres particularités de ces territoires qui sont soumis à l'influence de la marée, les débordements se produisent à marée haute et la crue se vidange en tout ou partie à la marée basse qui suit.

En montagne, les torrents connaissent des crues soudaines et rapides, chargées en matériaux solides qui sont souvent destructrices, plus par érosion que par débordement. Ces torrents ayant une dynamique de fonctionnement particulière impliquent une appréhension du risque et la mise en oeuvre d'actions spécifiques.

Face à un phénomène naturel incontrôlable, la protection a longtemps été la solution la plus préconisée en cas d'exposition au risque d'inondation. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

2. LA PRÉVENTION

La prévention des inondations intervient avant la phase dommageable de l'évènement. Elle consiste à réduire l'aléa de manière à en réduire les conséquences. Plusieurs types d'actions sont envisageables pour cela :

• Maintenir le cours d'eau dans son fonctionnement naturel

Maintenir le cours d'eau en bon état de fonctionnement est une façon de gérer les crues fréquentes à moindre coût et de favoriser une meilleure qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

• Restaurer un tracé de cours d'eau plus naturel pour retrouver un fonctionnement hydrauliquement plus cohérent

De nombreux cours d'eau ont subi des altérations de leur état et de leur fonctionnement du fait de travaux modifiant de façon importante et pérenne leur géométrie (approfondissement, élargissement) et leur tracé en plan (rectification). Si dans un premier temps, ces modifications peuvent laisser croire à une meilleure évacuation des eaux de crue, elles s'avèrent au final des solutions inadaptées pour les enjeux de la vallée (report et augmentation du risque à l'aval) comme pour les milieux.

Redonner au cours d'eau une dynamique de fonctionnement plus naturelle à travers une sinuosité active, une mobilité latérale du lit, une morphologie adaptée permet de réduire l'intensité de l'aléa pour des crues fréquentes.

• Favoriser l'étalement des crues et augmenter le temps de résidence de l'eau dans les zones à faible enjeu

Favoriser l'étalement des eaux sur des zones à faible enjeu permet de réduire l'intensité et la puissance de la crue en aval. C'est ce qu'on appelle l'écrêtement du pic de crue. Celle-ci est moins élevée et plus lente. L'inondation (le débordement) sera ainsi moindre mais pourra durer plus longtemps, sur des zones peu dommageables. Par ailleurs, les zones d'expansion de crue sont des zones humides que l'inondation alimente et régénère. Il est ainsi intéressant pour la biodiversité que ces zones de plaine alluviale humide soient inondées.

• Limiter le ruissellement des eaux sur les versants

Les dommages liés aux crues dépendent de l'exposition des enjeux mais aussi de l'intensité et de la durée de l'inondation. Ainsi, des crues de type cévenol, générées par des précipitations intenses, sont rapides et de courte durée mais violentes. En plaine, les crues peuvent être plus lentes et durer plus longtemps. Les dommages dans ce cas sont plutôt liés à la durée d'inondation qu'à la force de l'eau.

La montée des eaux peut être ralentie et le pic de la crue réduit en favorisant l'infiltration des eaux dans le sol ou en freinant le ruissellement. Des sols couverts par une végétation adaptée, une ripisylve en bon état, des haies plantées sur les versants... sont des éléments efficaces pour réduire le ruissellement. Ils permettent de plus de freiner les écoulements des eaux de débordement, augmentant ainsi le temps de parcours de l'eau et donc son stockage temporaire sur les versants ou dans la zone d'expansion de crue.

3. LA PROTECTION

La protection consiste à empêcher l'aléa d'atteindre l'enjeu, soit l'eau d'envahir la maison ou la rue... Pour cela, des ouvrages de protection ont été construits généralement en bordure de cours d'eau pour contraindre les eaux de la crue à s'écouler plus rapidement vers l'aval et retarder le débordement en rehaussant les berges. Sur le littoral, les digues protègent contre la submersion marine et les portes-à-flots ferment l'entrée des cours d'eau aux courants marins des marées montantes.

Néanmoins, la présence de ces ouvrages, dont la bonne conception et l'entretien rigoureux par le maître d'ouvrage sont essentiels, ne doit pas faire oublier l'existence d'un risque important pour les événements d'intensité supérieure au dimensionnement de l'ouvrage.

Ces ouvrages ont une certaine efficacité tant que l'évènement hydrologique ne dépasse pas leur niveau de protection et qu'ils sont entretenus de manière à résister aux forces érosives de l'eau. S'ils sont efficaces localement, ils ne font que reporter ailleurs l'énergie et les volumes d'eau. De ce fait, en protégeant un secteur, on augmente le risque du secteur situé en aval du secteur protégé. De plus, les ouvrages de protection modifient le fonctionnement des cours d'eau en limitant ses possibilités d'étalement dans son lit majeur, en contraignant l'espace de mobilité qui permet au cours d'eau d'ajuster en permanence sa forme, sa pente et le transport sédimentaire de manière à garder un équilibre dynamique. Il s'ensuit de fortes contraintes hydrauliques et un déséquilibre qui nécessitera des travaux réguliers d'entretien des ouvrages de protection et de restauration des milieux aquatiques.

Les digues de protection sont donc à considérer d'une part comme un ouvrage de protection relative (pour certaines crues) et **d'autre part, comme un objet de danger potentiel de nature anthropique** : aucun ouvrage ne peut être considéré comme infaillible et les ruptures de digues (par érosion, surverse, glissement,...) se traduisent par des hauteurs d'eau et des vitesses très importantes ainsi que des phénomènes d'érosion très forte.

Aujourd'hui pour être éligible à une aide de l'Etat, toute création ou rehausse de digues doit s'inscrire dans un projet global de prévention des inondations labellisé PAPI.

De plus, les études d'autorisations « loi sur l'eau » doivent en étudier l'impact et proposer des solutions compensatoires de façon à ne pas reporter les inondations sur d'autres territoires.

Ces digues participent également à l'atténuation de la mémoire du risque du fait de la suppression du débordement lié aux crues les plus fréquentes et créent ainsi une fausse impression de sécurité. La nécessité s'impose pour la commune ou l'EPCI-FP de maintenir la mémoire et développer la culture du risque au sein de la population.

D'autres moyens de protection existent qui s'attachent à réduire la vulnérabilité des bâtiments ou des réseaux : batardeaux pour empêcher l'eau de pénétrer par la porte d'une maison, clapets anti-retour dans les tuyaux d'alimentation ou de rejet des eaux, création de refuges... L'efficacité de certains de ces dispositifs est d'autant plus importante que les hauteurs d'eau sont faibles (moins d'1m) et les temps d'exposition limités.

4. LES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT

La loi MAPTAM de 2014 et le décret n°2015-526 du 12 mai 2015 dit « décret digues » introduisent la notion de système d'endiguement. Il s'agit pour la collectivité de définir la zone qu'elle souhaite protéger ainsi que le niveau d'aléa contre lequel elle veut la protéger. La collectivité définit alors, grâce à une étude hydraulique adaptée, les ouvrages (digue existantes, remblais existants, digues à construire) nécessaires à cette protection.

Le décret « digue » concerne également les ouvrages hydrauliques que sont les bassins écrêteurs, les barrages et bassins de stockage de l'eau...

Les collectivités compétentes pour la GEMAPI devront donc, à partir du diagnostic préconisé en introduction de ce guide, se poser la question du rôle des différentes digues présentes aujourd'hui sur leur territoire (notamment en termes de protection contre les inondations), analyser leur mode de fonctionnement, ce qu'elles protègent (surface, nombre de personnes) et contre quoi (niveau d'eau ou débit).

En fonction des conclusions de cette analyse et de l'intérêt que ces digues présentent pour la protection contre les inondations du territoire concerné, les collectivités compétentes pourront définir un système de protection cohérent d'un point de vue hydraulique et déposer un dossier de demande d'autorisation de système d'endiguement auprès du guichet unique de la police de l'eau. **Par cette demande, elles s'engagent à le gérer dans la durée.**

Ce dossier d'autorisation de système d'endiguement devra comporter les pièces suivantes conformément à l'article R. 214-6 du Code de l'environnement :

- l'estimation de la population de la zone protégée et l'indication du niveau de la protection. Les conditions techniques du décret digues précisent qu'un système d'endiguement, pour être autorisé, doit protéger au moins 30 personnes (résidant ou travaillant dans la zone protégée).
- la liste, le descriptif et la localisation des ouvrages préexistants qui contribuent à la protection du territoire contre les inondations et les submersions ainsi que, lorsque le pétitionnaire n'est pas le propriétaire de ces ouvrages, les justificatifs démontrant qu'il en a la disposition ou a engagé les démarches à cette fin ;
- dans le cas de constructions de digues complémentaires ou de travaux, les études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire ;
- l'étude de dangers justifiant les éléments ci-dessus,
- des consignes de surveillance des ouvrages en toutes circonstances et des consignes d'exploitation en période de crue.

Pendant la phase transitoire de mise en œuvre par les collectivités des missions correspondant à la compétence GEMAPI, deux systèmes coexisteront. Les digues existantes, classées à la suite du décret de 2007, continueront d'être gérées par leur gestionnaire historique (ASA, collectivité, syndicat, propriétaire privé, etc.) jusqu'à ce que l'autorité ayant la compétence GEMAPI statue sur leur sort. **Alors, soit les digues seront intégrées à un système d'endiguement, soit elles ne seront plus considérées comme des digues au sens réglementaire.**

Ainsi, à l'issue de la phase transitoire plus aucune digue n'existera hors du système d'endiguement autorisé. Les anciennes digues ne faisant pas partie d'un système d'endiguement ne pourront plus être considérées comme des digues, leurs gestionnaires ne pourront plus recevoir d'aide financière de l'État pour leur entretien ou leur rénovation et plus aucuns travaux ne pourront être autorisés les concernant au titre de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau.

³ Les barrages n'ont que rarement un rôle de stockage des eaux de crue. Le stockage de l'eau peut être un effet induit mais il reste temporaire et limité.

FICHE 6. LE FINANCEMENT ET LE BUDGET LIÉS À LA COMPÉTENCE GEMAPI

Un maître d'ouvrage ne peut exercer sa compétence s'il n'est doté de moyens suffisants pour le faire. Par moyens, on entend moyens techniques (personnel qualifié pour les missions engagées, outillage adapté) et financiers. Elaborer un budget pertinent et identifier les sources de financement possibles sont donc indispensables.

Une fois le diagnostic du territoire réalisé et les objectifs d'intervention fixés, des programmes d'actions peuvent être élaborés. Ces programmes vont déterminer les besoins humains, techniques et financiers nécessaires à leur mise en œuvre. Le calendrier de réalisation dépendra, quant à lui, de la capacité du maître d'ouvrage à engager les moyens nécessaires à la mise en œuvre de son programme d'actions. Le budget se compose de deux éléments principaux :

1. LES FINANCEMENTS EN PROPRE

- Pour un EPCI-FP : le budget intercommunal assis sur les impôts.
- Pour un syndicat mixte, les cotisations des adhérents du syndicat, les revenus issus de prestations de services auprès de collectivités non membres (possibilité à définir dans les statuts).

Lors d'intervention sur terrains privés en lieu et place des propriétaires et pour des opérations d'intérêt général n'entrant pas dans le cadre de la compétence obligatoire GEMAPI, il est prévu que le maître d'ouvrage public répartisse le reste à charge (coût hors subvention) entre les propriétaires ayant bénéficié des travaux (articles L151-36 et L151-37 du code rural).

La loi MAPTAM instaure la possibilité de mettre en place une taxe affectée, plafonnée à 40€/habitant. Les EPCI-FP, qu'ils réalisent les travaux eux-mêmes ou qu'ils versent une cotisation au syndicat mixte auquel ils adhèrent (amendement de la loi biodiversité - sous réserve de son adoption), peuvent, s'ils le souhaitent, prélever une taxe entièrement dédiée à la mise en œuvre de la GEMAPI. A contrario, ils peuvent aussi bien décider de ne pas mobiliser cette taxe et de financer le programme d'action sur le budget général de l'intercommunalité.

2. LES SUBVENTIONS

En matière de gestion des bassins versants, différents partenaires accompagnent les maîtres d'ouvrage :

- L'agence de l'eau accompagne les maîtres d'ouvrage dans leurs missions d'animation, leurs programmes pluriannuels de gestion, les contrats de rivière, les contrats territoriaux... sont éligibles toutes actions entrant dans le cadre de ses délibérations d'aide.
- L'Etat intervient pour accompagner les actions de prévention et de protection contre les inondations à travers les Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) et les Plans de Submersion Rapide (PSR).
- Les Régions peuvent apporter une aide financière sur des projets correspondants à leur politique d'intervention. Chaque Région définit son domaine et son taux de participation. La Région est également chef de file pour la gestion des fonds européens des programmes FEDER ou FEADER. Les demandes sont à formuler auprès de la Région.
- Les Départements peuvent intervenir au titre de la solidarité des territoires ruraux et des espaces naturels sensibles. Chaque conseil départemental définit sa politique d'intervention.
- D'autres partenaires sont mobilisables sur des projets les intéressant.

FICHE 7. RÉDIGER LES STATUTS DU SYNDICAT MIXTE

Les statuts juridiques d'un syndicat mixte définissent le cadre d'intervention et l'organisation de la mise en œuvre des missions relevant de la compétence des ses membres et transférées au syndicat. Afin de respecter les principes de spécialité et d'exclusivité (voir fiche 1), il est important d'être clair et précis dans la définition des missions confiées par les EPCI-FP et sur le périmètre géographique d'exercice. Cette clarté est de plus fondamentale pour sécuriser l'action du syndicat en cas de contentieux. Le juge s'appuiera sur les statuts du syndicat pour déterminer son niveau de responsabilité. La rédaction des textes demande donc aussi beaucoup de soin.

"La compétence ne se déduit ni ne se présume". Il s'agit donc d'être suffisamment précis sans pour autant limiter trop strictement son champ d'intervention. Dans le cas d'une rédaction trop imprécise, le juge administratif pourrait se livrer à une interprétation.

Le syndicat n'a pas de compétence en propre, il reçoit mandat de ses membres. C'est pourquoi, les collectivités membres doivent au préalable s'assurer d'avoir également défini les missions liées à la GEMAPI qu'elles transfèrent à travers des délibérations concordantes. Chaque année, le syndicat détaillera dans le débat d'orientation budgétaire les actions se rapportant à la GEMAPI.

Cette fiche énonce les points principaux devant figurer dans des statuts et des recommandations pour leur rédaction. A la suite de cette fiche, est inséré un exemple de statut comprenant en écriture bleue les éléments à rédiger par le syndicat ou des commentaires explicatifs pour accompagner la rédaction.

1. ÉLÉMENTS GÉNÉRAUX

Le code général des collectivités territoriales, article L5211-5-1 (modifié par la loi 2010-1563 du 16/12/2010), liste le contenu minimal devant figurer dans les statuts d'un syndicat :

- Liste des communes membres
- Adresse du siège
- La durée pour laquelle il est constitué
- Les compétences qui lui sont transférées

Il est cependant utile d'ajouter d'autres éléments éclairant le mode d'organisation du syndicat et le territoire d'exercice de la compétence surtout dans le cas d'un syndicat de rivière dont le périmètre d'exercice ne correspond pas aux limites administratives de ses membres.

2. PRÉCAUTIONS DANS LA RÉDACTION

Rappel : Les missions d'aménagement d'un bassin versant, d'entretien et d'aménagement de cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau, de défense contre les inondations et de protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et zones humides ainsi que des formations boisées riveraines, sont des missions qui ont pour objet de réduire le risque inondation et/ou d'améliorer l'état et le fonctionnement des milieux aquatiques ; d'autres missions peuvent également être mobilisées pour parvenir à cet objectif comme par exemple la lutte contre le ruissellement.

L'exercice d'une mission comprend la réalisation d'actions pour sa mise en œuvre y compris l'animation, la concertation et la communication autour de cette mission (exemple : l'animation des PAPI, PPG, contrats de rivière). La mission « animation, coordination » (item 12°) s'applique ainsi à l'animation autour de la planification à travers les SAGE, SLGRI, la coordination entre sous-bassins...

En deuxième lecture au Sénat de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le Gouvernement a précisé qu'**être titulaire d'une compétence consiste**, pour une collectivité territoriale **en la capacité, « d'initier un projet, d'en assurer la maîtrise d'ouvrage, de déterminer librement les modalités de sa réalisation et d'en contrôler l'avancement »**. Au nombre des modalités de réalisation d'un projet peut figurer l'attribution de subventions.

La rédaction des statuts et surtout de l'objet du syndicat, a pour objectif de **clarifier le domaine et les limites d'intervention du syndicat**, son périmètre géographique d'application, ainsi que de cadrer ses responsabilités juridiques.

En complément des statuts, une précision plus grande pourra être proposée chaque année lors du débat d'orientation budgétaire définissant les actions qui seront mises en œuvre au cours de l'année.

Éléments utiles à préciser :

- Contextualiser la compétence pour caractériser sa mise en œuvre : indiquer succinctement dans les statuts les éléments de diagnostic/enjeux/objectifs permettant d'asseoir l'action de la collectivité.
- les limites de la maîtrise d'ouvrage : études seules ou études ET travaux.
- lier les missions aux documents cadre et aux textes réglementaires sur lesquels la structure s'appuie pour les réaliser.

Par exemple : « Les travaux de gestion courante des cours d'eau (lit, berges, ripisylve, embâcles...) seront exécutés uniquement dans le cadre d'un plan pluriannuel de gestion des cours d'eau faisant l'objet d'une déclaration d'intérêt général »

- différencier les missions exclusives relevant de la GEMAPI des missions volontaires (dont la mise en œuvre peut être portée par différents acteurs)
- différencier le champ d'adhésion obligatoire du champ d'adhésion optionnelle (syndicat à la carte). Dans un souci de cohérence et de clarification du qui fait quoi, il est recommandé d'éviter les syndicats à la carte et de privilégier les syndicats complets études et travaux sur l'ensemble du périmètre du syndicat.
- préciser les périmètres de mise en œuvre de la compétence : attention, sur la compétence GEMAPI, les EPCI-FP sont obligatoirement responsables sur l'ensemble de leur périmètre administratif. Pour les syndicats, il doit être mentionné les secteurs sur lesquels les EPCI-FP ont conservé leur compétence et les secteurs pour lesquels les EPCI-FP ont transféré (ou délégué dans le cas des EPAGE ou des EPTB) tout ou partie de leurs compétences au syndicat.

Par exemple : « *Le syndicat mixte du bassin versant du Viaur a pour objet la gestion et l'aménagement des rivières et milieux associés sur le bassin versant du Viaur, à l'exception des aménagements des bords des lacs confiés au syndicat des Monts et Lacs du Lévezou* » (statuts du syndicat mixte du bassin versant du Viaur – 2012)

EXEMPLE DE STATUTS

SYNDICAT MIXTE [*nom du syndicat en toutes lettres suivi de son acronyme*]

- En gris : texte de base

- En vert : commentaires pour guider la rédaction

- [entre crochets – vert] : texte à remplacer par les éléments indiqués

CHAPITRE 1 : CONSTITUTION - OBJET - SIEGE SOCIAL - DUREE

- Article 1 Constitution et dénomination
- Article 2 Objet et compétences
- Article 3 Périmètre du syndicat
- Article 4 La durée
- Article 5 Le siège de l'établissement
- Article 6 Coopération entre le Syndicat mixte et ses membres

CHAPITRE 2 : ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT

- Article 7 Comité syndical
- Article 8 Bureau syndical
- Article 9 Commissions
- Article 10 Attributions du Comité syndical
- Article 11 Attributions du Bureau
- Article 12 Attributions du Président
- Article 13 Attribution du ou des vice-président(s)

CHAPITRE 3 : DISPOSITIONS FINANCIERES ET COMPTABLES

- Article 14 Budget du Syndicat mixte
- Article 15 Clé de répartition

CHAPITRE 4 : DISPOSITIONS DIVERSES

- Article 16 Adhésion et retrait d'un membre
- Article 17 Dispositions finales

CHAPITRE 1 : CONSTITUTION - OBJET - SIEGE SOCIAL - DUREE

Article 1 Constitution et dénomination

Conformément aux articles L.5711-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et suivants et aux dispositions auxquelles ils renvoient, et sous réserve des dispositions des présents statuts, il est constitué, par accord entre les personnes morales de droit public concernées, un syndicat mixte fermé dénommé : [nom du syndicat en toutes lettres suivi de son acronyme]

Adhèrent à ce Syndicat mixte en tant que membres disposant du pouvoir délibérant :
Communauté(s) de communes de : [citer tous les noms en toutes lettres] pour tout ou partie des communes de [citer les noms en toutes lettres]

Communauté(s) d'agglomération de : [citer tous les noms en toutes lettres] pour tout ou partie des communes de [citer les noms en toutes lettres]

Communauté(s) urbaine(s) de : [citer tous les noms en toutes lettres] pour tout ou partie des communes de [citer les noms en toutes lettres]

Métropole(s) de [citer tous les noms en toutes lettres] pour tout ou partie des communes de [citer les noms en toutes lettres]

Article 2 Objet et compétences

COMPETENCE GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PREVENTION DES INONDATIONS

Le syndicat a pour objet de : Ici, il convient de bien expliciter la finalité du syndicat au regard de la compétence GEMAPI qui englobe tout à la fois l'objectif de préserver et restaurer le bon fonctionnement des milieux et l'objectif de prévenir et protéger les enjeux humains contre les impacts des inondations.

Cet objet n'exonère en rien les responsabilités des différents acteurs pouvant intervenir dans ces différents domaines au titre du droit existant, et notamment les riverains en vertu de leur statut de propriétaire (C. env. art. L. 215-14), le préfet en vertu de son pouvoir de police des cours d'eau non domaniaux (C. env. art. L. 215-7), et le Maire au titre de son pouvoir de police administrative générale (C.G.C.T, art. L. 2122-2 5°).

Concernant la thématique de l'inondation, il est intéressant de dissocier ce qui relève de la gestion de l'aléa et est directement en lien avec le bon fonctionnement des milieux (favoriser l'infiltration des eaux, restaurer les champs d'expansion des crues...) de ce qui relève de la réduction de la vulnérabilité (systèmes d'endiguement, ouvrages hydrauliques, actions sur l'adaptation du bâti, organisation de la gestion de crise...)

Proposition de présentation :

Réduction de la vulnérabilité aux inondations

• Gestion des systèmes d'endiguement :

- le syndicat a en charge la gestion, la surveillance et l'entretien des systèmes d'endiguement suivants : (les identifier et les localiser)
- définition et régularisation
- réalisation de travaux de confortement ; entretien, gestion et surveillance des ouvrages, gestion de la végétation sur et aux abords des ouvrages
- suppression ou déplacement de digues
- réalisation des études de danger

- Gestion des aménagements hydrauliques existants
 - entretien, gestion et surveillance des bassins d'écroulements et de rétention des eaux de crue
 - le syndicat a en charge la gestion, la surveillance et l'entretien des ouvrages hydrauliques suivants : (les identifier et les localiser)
 - gestion des systèmes de protection contre la mer
- Etudes et travaux pour la réalisation d'ouvrages nouveaux pour la protection ou la prévention contre les inondations et submersions marines
- Informer, sensibiliser les populations : communiquer sur le risque inondation, entretenir la mémoire des événements passés,
- accompagner les collectivités dans l'organisation de l'alerte, l'information et la gestion de crise : l'élaboration des DICRIM, des PCS, la pose de repères de crue, la mise en place de dispositifs locaux de surveillance

Réduction de l'aléa inondation, préservation, entretien restauration du fonctionnement des milieux aquatiques

- surveillance, entretien, restauration de la ripisylve
- surveillance, entretien, restauration du lit mineur, des berges et des annexes fluviales : gestion du transport solide, diversification des faciès d'écoulement, reconnexion d'annexes fluviales, remontée des points d'abreuvement
- entretien et restauration des fonctionnalités du lit majeur : zones naturelles d'expansion des crues, restauration de la continuité latérale, des enveloppes de mobilité latérale du cours d'eau
- entretien, restauration des lacs et plans d'eau publics
- restauration de la continuité écologique : animation et coordination des opérations coordonnées, appui technique et administratif aux propriétaires d'ouvrages
- surveillance, entretien et restauration des zones humides propriété du syndicat ou de ses membres, appui à la gestion des zones humides privées en partenariat avec les cellules d'assistance technique zones humides
- maîtrise d'ouvrage des études de diagnostic de bassin versant ou de tronçons de cours d'eau concourant à mieux comprendre l'état et le fonctionnement des milieux aquatiques et les pressions qu'ils subissent ; élaboration des programmes d'action (PPG, PAPI, contrat de milieu)

AUTRES MISSIONS/COMPÉTENCES NE RELEVANT PAS DE LA GEMAPI

Il s'agit de missions assumées au titre de l'intérêt général parallèlement aux obligations imposées aux propriétaires.

Surveiller et gérer la ressource en eau

- Lutter contre les pollutions diffuses : animation, coordination, conseil et appui technique auprès des agriculteurs, des collectivités et des particuliers, en partenariat avec les chambres d'agriculture et les professionnels ou associations concernés.
- Lutter contre l'érosion des sols et le ruissellement
- Appui technique aux projets d'urbanisme sur les questions liées à l'eau
- Etudes et travaux touchant au suivi, à la surveillance, à la restauration et à la gestion de la biodiversité : suivi des espèces, gestion des espèces protégées ou des espèces envahissantes, poissons migrateurs,
- Suivi de l'hydrologie, mise en place de stations hydrométriques

Animer, communiquer

- Animation et maîtrise d'ouvrage des outils de planification : SAGE, SLGRI
- Communication générale, information de la population, actions pédagogiques

Si le syndicat est « à la carte », il faut différencier ce qui relève des compétences dont l'adhésion est obligatoire des compétences dont l'adhésion est facultative (à la carte) et préciser pour chacune de ces dernières quels sont les territoires concernés.

Article 3 Périmètre du syndicat

Le syndicat intervient dans les limites du périmètre de ses membres et pour les parties de leur territoire comprises dans le(s) bassin(s) versant(s) des cours d'eau [citer les drains principaux des Bv].

La carte du bassin versant est annexée aux présents statuts.

Le cas échéant, Le syndicat peut intervenir sur la partie de son bassin versant non couverte par le syndicat, en appui à la collectivité compétente via une convention, de manière à apporter une compétence technique et à assurer une cohérence des actions sur le bassin versant.

Article 4 La durée

Le syndicat est constitué pour une durée [illimitée ; de x années, durée du SAGE ou CR...]

Article 5 Le siège de l'établissement

Le siège est situé [adresse complète].

Il pourra être transféré en tout autre lieu par délibération du Comité syndical.

Les réunions du syndicat se tiennent au siège du syndicat ou dans tout autre lieu situé sur le territoire des membres dudit syndicat

Article 6 Coopération entre le Syndicat mixte et ses membres

Pour la réalisation des missions qui leur incombent respectivement, le Syndicat mixte et tout ou partie de ses membres pourront notamment conclure toutes conventions à l'effet de mettre les services du Syndicat mixte à la disposition de ses membres qui en feront la demande, pour l'exercice de leurs compétences et/ou à l'inverse, faire bénéficier le Syndicat mixte de la mise à disposition, par les membres, de leurs services, comme prévu par l'article L. 5211-4-1 et L.5211-56 du CGCT

CHAPITRE 2 : ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT

Article 7 Comité syndical

Composition et vote :

Le Syndicat Mixte [nom] est administré par un comité syndical, placé sous la présidence de son Président, composé : (nombre de délégués, ...)

Quorum :

Le comité syndical n'est réuni valablement pour prendre des décisions que si le quorum correspondant à la moitié simple des délégués syndicaux est atteint. Les décisions sont adoptées à la majorité simple des voix exprimées, sauf dispositions contraires précisées.

Le quorum s'apprécie au vu de la présence physique des représentants au comité syndical.

Pouvoir :

La suppléance est prioritaire par rapport à tout pouvoir qui serait octroyé par un délégué titulaire absent.

Un délégué titulaire empêché d'assister à une séance et ne pouvant être représenté par son suppléant peut donner pouvoir, par écrit et signé, à un autre délégué titulaire de son choix.

Ainsi, le pouvoir n'est valable que si le délégué titulaire et le délégué suppléant sont tous deux absents ou empêchés.

Un même délégué ne peut détenir qu'un seul pouvoir.

Article 8 Bureau syndical

Le Comité syndical désigne parmi ses membres, et après chaque renouvellement, un Bureau composé d'un Président, de Vice-Présidents, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres.

Le nombre de membres sera défini par délibération du Comité syndical. Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que le Comité syndical.

Chaque membre du Bureau est détenteur d'une seule voix.

Les règles de quorum sont identiques à celles du Comité syndical.

Article 9 Commissions

Le Comité syndical peut, à tout moment, créer des commissions permanentes ou temporaires.

Leur nombre, leur composition, leur objet et leur fonctionnement sont fixés par délibération du Comité syndical.

Article 10 Attributions du Comité syndical

Le Comité syndical se réunit au moins une fois par trimestre, sur convocation de son Président. Les séances sont publiques.

Afin de préciser ses modalités de fonctionnement, le Syndicat mixte se dote d'un règlement intérieur.

Il assure notamment :

- le vote du budget et des participations des adhérents,
- l'approbation du compte administratif,
- les décisions concernant l'adhésion et le retrait des membres,
- l'approbation du règlement intérieur et des modifications statutaires.

Il décide également des délégations qu'il confie au Bureau, dans le cadre de l'article L.5211-10 du CGCT.

Article 11 Attributions du Bureau

Le Bureau assure la gestion et l'administration du Syndicat en fonction des délégations qu'il a reçu du Comité syndical. En dehors de ces délégations, le Bureau est un lieu de préparation des décisions du Comité syndical.

Article 12 Attributions du Président

Le Président est l'organe exécutif du syndicat et à ce titre :

- convoque aux séances du comité syndical et du bureau,
- dirige les débats et contrôle les votes,
- prépare le budget,
- prépare et exécute les délibérations du comité syndical,
- est chargé, sous le contrôle du comité syndical, de la gestion des biens du syndicat,
- ordonnance les dépenses et prescrit l'exécution des recettes du syndicat,
- accepte les dons et legs,
- est seul chargé de l'administration mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux membres du Bureau, peut, par délégation du comité syndical, être chargé du règlement de certaines affaires à l'exception des attributions fixées à l'article L.5211-10 du Code Général des Collectivités Territoriales. Il rend compte à la plus proche réunion du comité syndical des décisions intervenues dans le cadre de ses délégations.
- représente le syndicat en justice.

Article 13 Le(s) Vice-Président(s)

Les Vice-présidents remplacent, dans l'ordre de nomination, le Président en cas d'absence ou d'empêchement

CHAPITRE 3 : DISPOSITIONS FINANCIERES ET COMPTABLES

Article 14 Budget du Syndicat mixte

Le Syndicat Mixte [...] pourvoit sur son budget aux dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires à l'exercice des compétences correspondant à son objet.

Les ressources non affectées perçues par le Syndicat Mixte [...] permettent à celui-ci de pourvoir au financement des charges des services fonctionnels du Syndicat.

Les recettes du budget du Syndicat comprennent celles prévues à l'article L. 5212-19 du CGCT, notamment :

- Les contributions des membres adhérents au Syndicat mixte,
- Les subventions obtenues,
- Le produit des taxes, redevances et tarifs correspondant aux services assurés par le Syndicat mixte,
- Le produit des emprunts,
- Le produit des dons et legs.
- du revenu des biens meubles ou immeubles du syndicat

A compléter en fonction du type de structure (produit de l'impôt, taxe de riveraineté, ...) d'une façon générale, de toutes ressources prévues par le Code général des collectivités

Article 15 Clé de répartition

La clé de répartition détermine la participation financière de chacun des adhérents. Elle est le résultat d'un calcul basé sur des critères techniques et/ou de solidarité et/ou de l'échelle d'intérêt de l'action. Toutes les formules sont possibles, de la plus simple (x€ par habitant) à la plus complexe (multi-critères avec des coefficients).

Pour une meilleure transparence et une meilleure acceptation, il est préférable de n'avoir pas une clé trop complexe. Le degré de solidarité entre adhérents est un choix politique. La loi MAPTAM, le ministère comme la doctrine du bassin Adour Garonne préconisent cependant la solidarité la plus grande liée au fait que l'eau s'écoule de l'amont vers l'aval, du lit mineur au lit majeur, entraînant par conséquent une interdépendance des territoires du bassin versant. Cette solidarité offre également une assise financière pour la mise en œuvre des programmes d'action.

Une stratégie possible pour élaborer la clé de répartition est de discuter d'abord sur des critères techniques qui correspondent aux enjeux du territoire, par exemple :

- Superficie de BV puisque le but est de travailler à l'échelle hydrographique
- Linéaire de cours d'eau ou de berges
- Superficie de zones humides (en négatif sur la cotisation par exemple si l'objectif est la rétention des eaux) et de surface urbanisée ou imperméabilisée (en plus sur la cotisation si l'objectif est de limiter l'aléa inondation)
- Linéaire de digue et protections
- ...

Puis après accord, travail sur des critères de solidarité, les élus positionnant le curseur en ajustant un coefficient à un ou plusieurs critères tels que :

- Population
- DGF

Il est possible de fixer un plancher et/ou un plafond soit de population à prendre en compte, soit de richesse, soit de cotisation.

Des pondérations peuvent être appliquées pour donner plus de poids à certains critères.

Exemple :

Syndicat mixte des bassins versants Centre Médoc-Gargouilh (2013)

La contribution des collectivités aux dépenses du syndicat est déterminée comme suit : elle est fondée sur 3 critères : la superficie, la population, la longueur de cours d'eau compris dans chaque collectivité.

$$C = (LC \times 100/LT) + (PC \times 100/PT) + (SC \times 100/ST)) / 3) \times D$$

Avec C : contribution de la commune

LC : linéaire en m de cours d'eau de la commune

LT : linéaire total de cours d'eau dans le périmètre du syndicat

PC : Population totale de la commune

PT : population totale des communes associées

SC : superficie de la commune dans le périmètre du syndicat

ST : Superficie totale du périmètre du syndicat

D : dépense à couvrir (base de départ)

CHAPITRE 4 : DISPOSITIONS DIVERSES

Article 16 Adhésion et retrait d'un membre

Toute adhésion nouvelle ou tout retrait devront faire l'objet des procédures prévues à cet effet par le CGCT.

Article 17 Dispositions finales

Pour tout ce qui n'est pas explicitement prévu dans les présents statuts, il sera fait application des dispositions prévues par le CGCT.

FICHE 8. LE SYSTÈME D'ENDIGUEMENT

L'autorité compétente pour la GEMAPI définit les systèmes d'endiguement de son territoire. Elle choisit ainsi la zone qu'elle veut protéger, pour quel niveau d'aléa et de quelle manière.

Elle respecte la réglementation relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques, notamment **elle surveille et entretient les systèmes d'endiguement de façon à garantir l'efficacité de leur protection.**

1. ZONE PROTÉGÉE, NIVEAU DE PROTECTION ET CONSTITUTION DU SYSTÈME D'ENDIGUEMENT

Le niveau de protection correspond à la hauteur maximale que peut atteindre l'eau sans que la zone protégée soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer.

Il est possible de définir plusieurs niveaux de protection associés chacun à une partie de la zone protégée. Le niveau de protection est apprécié au regard soit d'un débit ou d'une cote de niveau, soit d'un niveau marin. Si la crue atteint un niveau supérieur au niveau de protection, la responsabilité du gestionnaire est dégagée. On définit le vocabulaire suivant :

- Niveau de protection=«Pied secs», c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'entrée d'eau dans la zone protégée ou, pour le cas maritime, que les entrées d'eau par paquet de mer sont limitées et immédiatement évacuées par le système de ressuyage.
- Niveau de sûreté=absence d'entrée d'eau dangereuse dans la zone protégée.
- Niveau de danger=absence de garantie de tenue de la digue.

Éléments pouvant entrer dans la composition d'un système d'endiguement :

- ouvrages conçus dès le départ comme des digues (classées ou non au titre du décret de 2007),
- autres ouvrages ou infrastructures dont l'usage premier n'est pas la protection contre les inondations mais dont le réemploi est possible (remblai routier ou ferroviaire par exemple),
- dispositifs divers indispensables pour assurer le fonctionnement du système (pompes, vannes, etc.).

2. L'ÉTUDE DE DANGERS: UN OUTIL DE VÉRIFICATION DE LA COHÉRENCE DU SYSTÈME

L'étude de danger est un document technique établi par un bureau d'études agréé. Elle a pour objectif de :

- vérifier la cohérence entre la zone protégée, l'objectif de protection et les éléments constituant le système d'endiguement;
- vérifier l'adéquation entre les mesures de surveillance et d'entretien mises en place par le gestionnaire et le niveau de protection du système d'endiguement;
- préciser la probabilité d'occurrence de la crue ou de la tempête correspondant au niveau de protection choisi par le gestionnaire.

3. LE SYSTÈME D'ENDIGUEMENT EST SOUMIS À AUTORISATION

Il n'y a pas d'antériorité possible pour un système d'endiguement, tous les systèmes d'endiguement doivent faire l'objet d'une autorisation administrative. Les systèmes d'endiguement constitués intégralement de digues classées au titre du décret de 2007 font l'objet d'une procédure simplifiée (arrêté complémentaire) mais doivent cependant déposer un dossier d'autorisation complet auprès du guichet unique de la police de l'eau (DDTM).

En plus des documents «classiques» (art R214-6-II du code de l'environnement), les documents suivants sont à fournir :

- Niveau de protection, zone protégée et population protégée,
- Description des ouvrages constituant le système et justificatifs d'autorisation d'intervention (convention etc),
- Études avant-projet (dans le cas de travaux),
- Étude de dangers,
- Consignes détaillées complétant les moyens de surveillance.

Seule l'autorité ayant la compétence GEMAPI peut déposer une demande d'autorisation de système d'endiguement.

Il existe cependant une période de transition permettant aux gestionnaires historiques de droit public de déposer une demande d'autorisation pour le compte de la (future) autorité compétente pour la GEMAPI. Dans ce cas, le dossier comprend un document indiquant l'accord de cette autorité.

En pratique, la demande d'autorisation du système d'endiguement peut donc être effectuée :

- par l'autorité compétente pour la GEMAPI dès sa prise de compétence,
- par les gestionnaires historiques de droit public (hors État) jusqu'au 1er janvier 2020,
- par l'État lorsqu'il est gestionnaire historique jusqu'au 1er janvier 2024.

4. DEVENIR DES DIGUES NON REPRISES DANS UN SYSTÈME D'ENDIGUEMENT

Lorsqu'une digue n'est pas reprise dans un système d'endiguement autorisé à la date du 1^{er} janvier 2021 (pour les digues anciennement de classe A et B) ou du 1^{er} janvier 2023 (pour les digues de classe C) elle n'est plus considérée comme une digue protégeant contre les inondations et l'autorisation dont elle bénéficiait à ce titre est réputée caduque.

Elle peut faire l'objet d'un reclassement sous une autre rubrique Loi sur l'Eau que la 3.2.6.0 par le service Police de l'Eau.

Le code civil s'applique et le propriétaire est responsable des dommages qui pourraient être causés par l'ouvrage (art. 1384).

5. PÉRIODE TRANSITOIRE EN ATTENDANT L'AUTORISATION DU SYSTÈME D'ENDIGUEMENT

Les digues qui n'ont pas été classées avant la parution du décret de 2015 ne sont plus des digues. Il n'y a plus de classement possible et pas d'autorisation de travaux quels qu'ils soient à moins de déposer une demande d'autorisation de système d'endiguement.

Pour les digues qui ont été classées au titre du décret de 2007, les arrêtés préfectoraux de classement continuent de s'appliquer. Le gestionnaire identifié dans l'arrêté de classement doit continuer la surveillance et l'entretien des digues dans le respect de la réglementation (transmission des études de dangers, des visites techniques approfondies, application des consignes, etc.). Les travaux d'entretien courant sont possibles (arrêtés préfectoraux complémentaires), par contre les travaux soumis à autorisation ne sont plus possibles à moins de déposer une demande d'autorisation de système d'endiguement.

6. CADRE RÉGLEMENTAIRE

La notion de système d'endiguement est introduite par 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. Le décret est codifié dans le code de l'environnement et les articles R.214-1 rubrique 3.2.6.0, R.562-13 et R.214-113 en précisent les contours.

Les systèmes sont classés en fonction de la population (résidents permanents et temporaires + travailleurs) qu'ils protègent. La classe détermine la fréquence des obligations réglementaires dévolues au gestionnaire du système.

CLASSE	POPULATION PROTÉGÉE PAR LE SYSTÈME D'ENDIGUEMENT
A	Population > 30 000 personnes
B	3 000 personnes < population ≤ 30 000 personnes
C	30 personnes ≤ population ≤ 3 000 personnes

→ Pour aller plus loin :

article R.214-119-1 du code de l'environnement (CE): niveau de protection,

article R.562-13 (CE): constitution du système d'endiguement,

article R.562-14-I à VI (CE): éléments concernant la demande administrative d'autorisation,

article R.214-119-2, R.214-123 et R.214-122 (CE): obligations du gestionnaire du système.

GLOSSAIRE

Aléa : Manifestation d'un phénomène naturel (la crue) ou anthropique d'occurrence et d'intensité données.

ASA : Association Syndicale Autorisée. Propriétaires associés pour gérer ensemble leurs biens tels que les ouvrages de protection.

Bassin hydrographique/bassin versant (BV) : Surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un lac. Le bassin versant se définit comme l'aire de collecte considérée à partir d'un exutoire, limitée par le contour à l'intérieur duquel se rassemblent les eaux précipitées qui s'écoulent en surface et en souterrain vers cette sortie. Aussi dans un bassin versant, il y a continuité : longitudinale, de l'amont vers l'aval (ruisseaux, rivières, fleuves), latérale, des crêtes vers le fond de la vallée, verticale, des eaux superficielles vers des eaux souterraines et vice-versa. Les limites sont la ligne de partage des eaux superficielles.

CATZH : Cellule d'Assistance Technique Zone Humide. Organisme public ou privé (association) proposant un service d'assistance technique aux propriétaires de zones humides pour mettre en oeuvre une gestion adaptée de leurs zones humides

CEN : Conservatoire des Espaces Naturels : association départementale gestionnaire de sites naturels et proposant des expertises scientifiques et techniques.

Compétence juridique : Etre titulaire d'une compétence consiste, pour une collectivité territoriale, en la capacité « d'initier un projet, d'en assurer la maîtrise d'ouvrage, de déterminer librement les modalités de sa réalisation et d'en contrôler l'avancement ». [Gouvernement, 2e lecture au Sénat, loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010]. Elle est associée à une responsabilité juridique.

Contrat de rivière : Un contrat de rivière (ou également de lac, de baie, de nappe) est un instrument d'intervention à l'échelle de bassin versant. Comme le SAGE, lors de l'élaboration de ce document, des objectifs de qualité des eaux, de valorisation du milieu aquatique et de gestion équilibrée des ressources en eau sont définis afin d'adopter un programme d'intervention multithématique sur 5 ans (travaux ou études nécessaires pour atteindre ces objectifs, désignation des maîtres d'ouvrage, du mode de financement, des échéances des travaux, etc.). Contrairement au SAGE, les objectifs du contrat de rivière n'ont pas de portée juridique, mais constituent un engagement contractuel entre les signataires. <http://www.eaufrance.fr/s-informer/agir-et-participer/planifier-et-programmer/contrats-de-milieux>

Crue : Période de hautes eaux, de durée plus ou moins longue, consécutive à des averses plus ou moins importantes [dictionnaire d'hydrologie de surface].

Une crue correspond à l'augmentation de la quantité d'eau qui s'écoule dans la rivière. Elle est caractérisée par son occurrence ou fréquence de retour. C'est un calcul statistique basé sur le pic de crue annuel. La fréquence de retour d'une crue indique la probabilité qu'un certain débit soit atteint chaque année. Ainsi une crue décennale de 300 m³/s signifie qu'il existe 1 chance sur 10 que ce débit de 300 m³/s revienne chaque année.

A savoir qu'une crue n'entraîne pas systématiquement un phénomène d'inondation.

Délégation de compétence : Mandat par lequel la collectivité territoriale ou l'EPCI-FP confie l'exercice d'une compétence à une autre collectivité d'un autre rang ou à un groupement de collectivités. L'autorité délégante demeure responsable des actes et décisions que le délégataire a effectués dans le cadre de son mandat, dans l'intérêt et pour le compte de l'autorité délégante. La collectivité délégante demeure titulaire de la compétence déléguée.

DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs. Document que la mairie doit élaborer et distribuer à tous les habitants de la commune lorsque celle-ci est couverte par un Plan de prévention des risques. Il contient les informations nécessaires à la gestion de crise en cas d'évènement catastrophique (inondation, chute de bloc, séisme, accident technologique...)

Digue : Ouvrage de protection contre les inondations dont au moins une partie est construite en élévation au dessus du niveau du terrain naturel et destiné à contenir épisodiquement un flux d'eau afin de protéger des zones naturellement inondables.

Enjeu : Les enjeux concernant les risques environnementaux recouvrent aussi bien les populations, les milieux naturels, les biens et les équipements exposés aux aléas. Ils ne se réduisent pas forcément au territoire directement affecté : des territoires lointains peuvent être indirectement touchés du fait de leur interdépendance, notamment économique ou énergétique, avec le territoire affecté.

<http://www.eaufrance.fr/s-informer/comprendre/les-risques-lies-a-l-eau/>

ENS : Espace Naturel Sensible. Les espaces naturels sensibles des Conseils départementaux sont un outil de protection des espaces naturels par leur acquisition foncière ou par la signature de conventions avec les propriétaires privés ou publics mis en place dans le droit français et régis par le code de l'urbanisme.

EPAGE : Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Syndicat mixte créé par la loi MAPTAM de janvier 2014 et répondant à des critères spécifiques de taille, de compétences et de périmètre d'action. Il doit être syndicat mixte fermé pour adhérer à un EPTB.

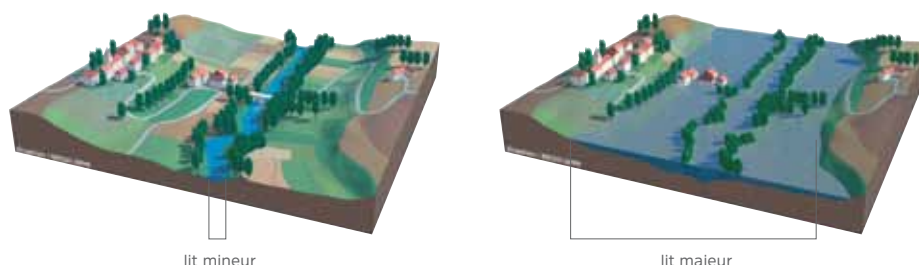
EPCI : Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Ils ne peuvent pas instaurer de taxes. Ce sont les syndicats intercommunaux, composés uniquement de communes.

EPCI-FP : Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Ils peuvent instaurer des taxes. Ce sont les communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, métropoles.

EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin. Existant sous forme d'institution ou d'entente interdépartementale ou de syndicat mixte, la loi MAPTAM a modifié ses attributions et sa composition. A partir de 2018, un EPTB ne peut être qu'un syndicat mixte, à l'échelle d'un grand bassin versant ou d'un ensemble de bassins versants. Ses missions sont définies par le code de l'environnement.

Inondation : Envahissement par les eaux de zones habituellement hors d'eau pour une crue moyenne [dictionnaire d'hydrologie de surface].

Lit majeur, lit mineur :



Milieu aquatique : Le milieu aquatique ou écosystème aquatique regroupe tout système naturel inféodé à l'eau et composé d'un biotope (environnement physico-chimique, géologique, climatique) et d'une biocénose (ensemble des communautés vivantes caractéristiques). L'écosystème aquatique est généralement décrit par les êtres vivants qui en font partie, la nature du lit, des berges, les caractéristiques du bassin versant, le régime hydraulique, la physicochimie de l'eau... et les interrelations qui lient ces différents éléments entre eux

Niveau de protection et zone protégée (R.214-119-1) : "Le niveau de protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine[...] est déterminé par la hauteur maximale que peut atteindre l'eau sans que cette zone soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer. Lorsque la taille et les caractéristiques de la zone exposée le justifient, plusieurs niveaux de protection peuvent être déterminés, chacun étant associé à une partie délimitée de la zone protégée. Le niveau de protection d'un système d'endiguement ou d'un aménagement hydraulique est apprécié au regard soit d'un débit du cours d'eau en crue considéré ou d'une cote de niveau atteinte par celui-ci, soit d'un niveau marin pour le risque de submersion marine. La probabilité d'occurrence dans l'année de la crue ou de la tempête correspondant au niveau de protection assuré est justifiée dans l'étude de dangers".

PAOT : Les Plans d'Actions Opérationnels Territorialisés programment les actions concrètes et prioritaires à réaliser pour mettre en œuvre le programme d'intervention de l'agence de l'eau et atteindre ainsi les objectifs fixés dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Les PAOT sont réalisés à l'échelle des bassins versants et sont inter-départementaux, pour une durée de 3 ans.

PAPI : Programme d'Actions de Prévention des Inondations. Programme pluriannuel visant la réduction du risque inondation via la mise en œuvre d'actions répondant aux sept axes de la gestion des risques, définis dans le cahier des charges national des PAPI.

PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

PNR : Parc Naturel Régional. Les parcs naturels régionaux ont pour vocation d'asseoir un développement économique et social du territoire, tout en préservant et valorisant le patrimoine naturel, culturel et paysager

PPG : Plan Pluriannuel de Gestion des Cours d'Eau (PPG-CE). Programme d'actions visant une gestion équilibrée et sectorisée des cours d'eau et plus largement des bassins versants des cours d'eau dans l'objectif de répondre aux enjeux du territoire en matière de ressource en eau, de biodiversité et de prévention des inondations. Le PPG est un outil de mise en œuvre du programme de mesures du SDAGE.

PPR : Plan de Prévention des Risques (I : inondation ; N : naturels; T : technologiques)

Prévention : Ensemble des dispositions à mettre en œuvre pour empêcher, sinon réduire, l'impact d'un phénomène naturel prévisible sur les personnes et les biens.

Protection contre les inondations : Aménagement hydraulique, ouvrage, système d'endiguement limitant de façon artificielle l'exposition d'enjeux à l'aléa inondation. Les digues, bassins écrêteurs, casiers de sur-inondation en font partie.

Les aménagements hydrauliques permettent de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un ou plusieurs bassins versants afin d'éviter des débordements de cours d'eau en crue sur le territoire devant être protégé ou permettent, en matière de protection contre les submersions, le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer.

Système d'endiguement : voir le glossaire à « système d'endiguement »

PSR : Plan de Submersion Rapide. Le plan de submersions rapides a pour objectif essentiel la mise en sécurité des personnes par des mesures de prévention, de prévision de l'aléa, et de sauvegarde. Il propose à cet effet des mesures de protection des habitations, de sécurisation des barrages et des digues, ainsi que d'amélioration des systèmes d'alerte et de vigilance organisés et mis en cohérence

Risque : C'est un événement dommageable, doté d'une certaine probabilité, conséquence d'un aléa survenant dans un milieu vulnérable. Le risque résulte, donc, de la conjonction de l'aléa et d'un enjeu. A cette définition technique du risque, doit être associée la notion d'acceptabilité pour y intégrer sa composante sociale.

[source : Commission interministérielle de l'évaluation des politiques publiques. Commissariat Général du Plan (1997) - La prévention des risques naturels, rapport d'évaluation. La documentation Française, 702 p.]

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, déclinaison du SDAGE à l'échelle d'un bassin versant. Le SAGE est un document de planification élaboré de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Le SAGE est établi par une Commission Locale de l'Eau représentant les divers acteurs du territoire, et est approuvé par le préfet. Il est doté d'une portée juridique car les décisions dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ses dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions des SAGE. Les SAGE doivent eux-mêmes être compatibles avec le SDAGE.

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale. Document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage. Il a été instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000. Le code de l'urbanisme fixe le régime des SCOT aux articles R.141-1 et suivants.

SDAGE : Institué par la loi sur l'eau de 1992, le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) est un instrument de planification qui fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général et dans le respect des principes de la directive cadre sur l'eau et de la loi sur l'eau, des objectifs environnementaux pour chaque masse d'eau (plans d'eau, tronçons de cours d'eau, estuaires, eaux côtières, eaux souterraines).

SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale. Document préfectoral d'organisation, à l'échelle d'un département, de l'intercommunalité : EPCI-FP, syndicats intercommunaux, syndicats mixtes.

SLGRI : Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondations. Stratégie mise en place par les collectivités pour réduire les conséquences des inondations sur le périmètre du Territoire à Risque Important d'inondation.

Syndicat intercommunal : Regroupement de communes pour l'exercice d'une ou plusieurs compétences communales transférées ou déléguées, à l'échelle du périmètre des communes adhérentes au syndicat ou délégataires.

Syndicat mixte : Regroupement de collectivités (communes, département, région) comportant au moins un EPCI-FP ou que des EPCI-FP.

Système d'endiguement : Ensemble des ouvrages et aménagements hydrauliques qui concourent à réduire l'exposition des enjeux à l'aléa inondation. Ils protègent les territoires des débordements des cours d'eau en crue qui les traversent ou les bordent, protègent contre les submersions marines ou protègent une zone estuarienne soumise à la double influence d'un cours d'eau et de la mer. La notion de système d'endiguement est définie par 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.

Transfert de compétence : Le transfert d'une compétence emporte le désistement de la collectivité ayant opéré le transfert. L'EPCI-FP qui transfère sa compétence à un syndicat mixte doit adhérer au syndicat. Il n'est plus titulaire de la compétence ni de la responsabilité afférente mais prend part aux prises de décision du syndicat à travers sa représentation au sein du comité syndical.

Vulnérabilité : Niveau de conséquences dommageables prévisibles d'un aléa sur les enjeux. Ces dommages correspondent aux dégâts causés aux bâtiments ou aux infrastructures, aux conséquences économiques et aux préjudices causés aux personnes. La vulnérabilité est la mesure des dommages de toutes sortes rapportés à l'intensité de l'aléa.

ZEC : Zone d'Expansion de Crue : zone de plaine où l'eau de crue peut s'étaler et réduire ainsi la hauteur et la vitesse des écoulements. Les ZEC permettent de réduire l'intensité de la crue en aval.

ZHIEP : Les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier sont des zones dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant ou une valeur touristique, écologique, paysagère et cynégétique particulière

ZSGE : Délimitées au sein des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP), sur proposition préalable d'un SAGE approuvé, des Zones Stratégiques pour la Gestion de l'Eau doivent contribuer de manière significative à la protection de la ressource en eau potable ou à la réalisation des objectifs du SAGE.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

LOIS

- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Articles 56 à 59.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
- Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

CODES

- Code de l'environnement
- Code général des collectivités territoriales
- Code rural et de la pêche maritime
- Code de la sécurité publique

DÉCRETS

- Décret n°2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux.
- Décret n°2015-693 du 18 juin 2015 relatif à l'indemnisation des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques
- Décret n°2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin
- 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.

NOTES COMPLÉMENTAIRES

Disponibles sur le site de l'agence de l'eau : <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/grands-dossiers.html>

- Note sur l'entretien des cours d'eau
- Note sur les compétences et responsabilités
- Note sur les compétences des conseils régionaux et des conseils départementaux

Guide réalisé par l'agence de l'eau Adour-Garonne et la DREAL de bassin Adour-Garonne, avec l'appui de l'équipe projet GEMAPI du bassin Adour-Garonne constitué des :

- DREAL Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées
- DREAL Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes
- Direction départementale du Territoire de Dordogne
- Direction départementale du Territoire de Haute-Garonne
- Direction départementale du Territoire et de la Mer de Gironde
- Direction départementale du Territoire du Lot-et-Garonne
- Direction départementale du Territoire des Hautes-Pyrénées
- Préfecture du Lot-et-Garonne
- Préfecture de Haute-Garonne

Relecture juridique de Maître Philippe MARC, avocat à la cour.

2^{ème} édition 2017

Référencement : La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). agence de l'eau Adour-Garonne, DREAL de bassin Adour-Garonne. 2016



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE