MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE,
DE LA BIODIVERSITÉ,
DE LA FORÊT, DE LA MER
ET DE LA PÊCHE

Liberté
Égalité
Fraternité

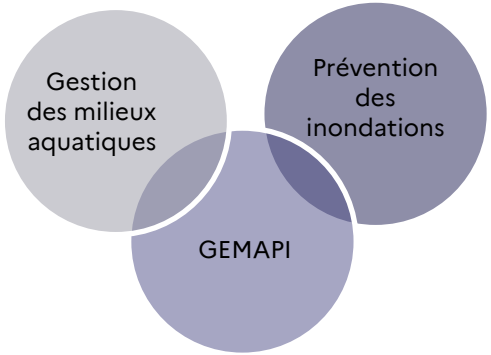
PRÉSENTATION DE LA COMPÉTENCE GEMAPI ET DES OUVRAGES DE PRÉVENTION DES INONDATIONS

Formation PAPI

Elena BENZINA – BRIL
Hélène CHITRY - PoNSOH

Sommaire

1. La création de la compétence
2. Le contenu de la compétence
3. Les acteurs de la compétence
4. La gouvernance de la compétence
5. Le financement de la compétence
6. Ouvrages – définitions, réglementation des ouvrages, autorisation
7. Pour aller plus loin



1. La création de la compétence

Constats

- 2 inondations marquantes au regard du nombre de victimes en 2010 : Var et Xynthia
- 17 millions de français en zone inondable en 2011
- Des zones humides en régression et des cours d'eau aménagés qui ont perdu leur fonctionnement naturel

Mais surtout, **des missions partagées et facultatives** entre les collectivités et l'État :

- Besoin de clarifier les rôles de chacun
- Émiettement des responsabilités
- Digues morcelées entre gestionnaires et dans un état médiocre

➔ Constat de dégradation de la qualité de l'eau et d'augmentation des dommages causés par les inondations.
➔ Nécessité d'une réappropriation des acteurs les plus pertinents : l'échelon local

Les directives européennes

Directive cadre sur l'eau *(directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau)*

- Objectif de prévention de la dégradation, de protection, d'amélioration et de restauration de toutes les masses d'eau de surface et souterraines
- Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui fixent les objectifs à atteindre pour les masses d'eau, détermine les orientations fondamentales, et justifie les dérogations éventuelles.

Directive « Inondation » *(directive 2007 60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation)*

- Objectif de réduire les conséquences négatives des inondations sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel, l'activité économique;
- Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation élaborée en 2014;
- Plans de gestion des risques d'inondation, qui fixent les objectifs pour chaque bassin et identifie les dispositions à mettre en œuvre;

Les grands principes de la compétence GEMAPI

Finalités de la compétence :

- **Maintenir et restaurer** des milieux aquatiques
- **Lutter** contre les inondations
- Développer la **gestion intégrée, durable et équilibrée** de l'eau, des milieux aquatiques et des risques liés à l'eau

Comment ?

- Rapprocher l'aménagement du territoire et l'urbanisme avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
- Développer la gestion à une échelle adaptée (bassins versants) et développer une solidarité amont-aval
- Clarifier et rationaliser le nombre et le rôle des acteurs dans le domaine de l'eau et des risques liés à l'eau

Les grands principes de la compétence GEMAPI

Articulation entre GEMA et PI

- La prévention des inondations ne peut se penser indépendamment du bon état des masses d'eau (autorisation loi sur l'eau, analyse des impacts)
- Impacts des aménagements et de la gestion réalisés au niveau du lit majeur des cours d'eau et au niveau des zones humides, à la fois sur la prévention des inondations et l'état des milieux aquatiques

https://www.youtube.com/watch?v=IzrwF4XKUBk

Les grands principes de la compétence GEMAPI : Zoom sur la PI

Mise en œuvre de la directive inondation

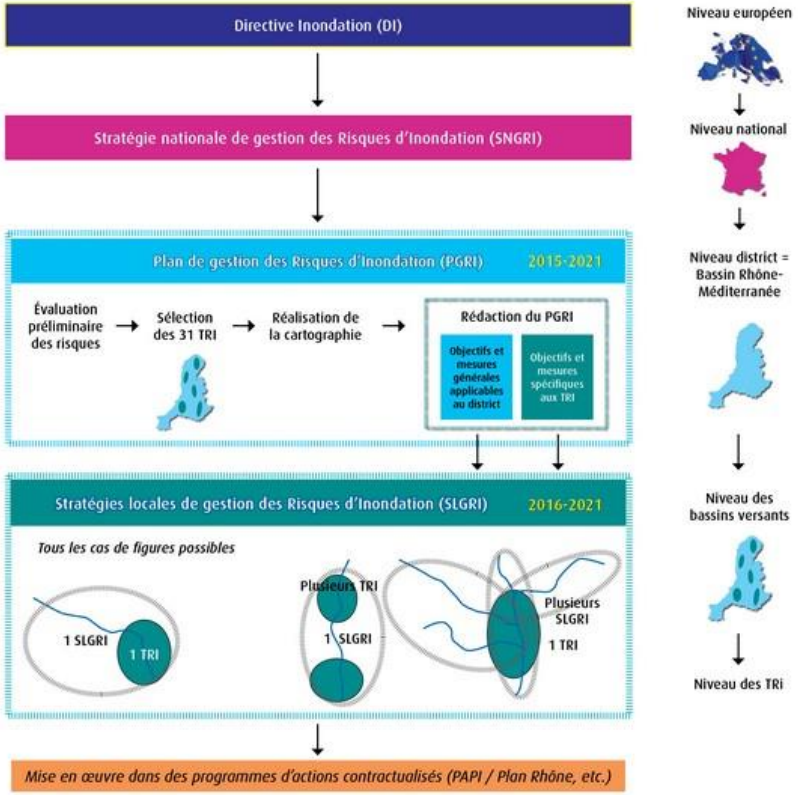
- Plans de gestion des risques d'inondation
- Stratégies locales de gestion des risques d'inondation

Mise en œuvre des PAPI

- La GEMAPI structurante pour la maîtrise d'ouvrage d'un très grand nombre d'actions des PAPI

GEMAPI :

Outil des politiques publiques de lutte contre les inondations



Historique de la GEMAPI

Loi MAPTAM 2014

- Compétence obligatoire des EPCI
- Taxe GEMAPI
- Renforcement des EPTB, création des EPAGE
- Mise à disposition des digues publiques
- Limitation de la responsabilité pour la gestion d'ouvrages

Loi NOTRe 2015

- Report de l'entrée en vigueur
- Transformation d'un syndicat mixte en EPTB ou EPAGE
- Mission d'animation et de concertation eau et milieux aquatiques de la région

Loi Biodiversité 2016

- Transformation d'organismes interdépartementaux en syndicats mixtes
- Elargissement de la représentation substitution

Loi Fesneau 2017

- Sécabilité des missions de la GEMAPI
- Poursuite des missions de la GEMAPI par les régions et les départements après 2020
- Élargissement des bénéficiaires des transferts et délégations

Loi 3DS 2021

- Expérimentation de l'instauration d'une contribution fiscalisée pour les EPTB

2. Le contenu de la compétence

Que dit la réglementation ?

Inondation des jardins ouvriers par la rivière le Clain à Poitiers

I. bis de l'article L211-7 du code de l'environnement :

« *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.* »

Que dit la réglementation ?

1° Aménagement d'un bassin ou fraction bassin hydrographique

Ensemble des aménagements visant à préserver, réguler ou restaurer les caractères hydrologiques ou géomorphologiques des cours d'eau

Exemples d'actions :

- Études et travaux de ralentissement des écoulement
- Restauration de l'espace de mobilité d'un cours d'eau
- Restauration de zones d'expansion des crues
- Restauration de zones de rétention temporaire des eaux de crues

Que dit la réglementation ?

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

Maintenir les cours d'eau dans leur profil d'équilibre, permettre l'écoulement naturel des eaux, contribuer au bon état écologique ou au bon potentiel écologique.

Exemples d'actions :

- Entretien régulier des cours d'eau
- Entretien de la ripisylve et de la végétation du lit
- Enlèvement d'embâcles
- Curage

Les propriétaires riverains restent responsables. Intervention en cas de défaillance, dans le cadre d'opération d'intérêt général ou d'urgence.

Que dit la réglementation ?

5° La défense contre les inondations et contre la mer

Création (études, autorisations et travaux), gestion (suivi, entretien, surveillance), régularisation d'ouvrages de protection contre les crues et les submersions marines.

Exemples d'actions :

- Entretien, gestion et surveillance des ouvrages de protection existants
- Études et travaux pour l'implantation de nouveaux ouvrages
- Suivi et gestion de cordons dunaires jouant un rôle de protection contre les submersion
- Opérations de lutte contre le recul du trait de côte

Que dit la réglementation ?

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

Opération de renaturation, de restauration hydromorphologique de zones humides, cours d'eau ou plans d'eau et de protection des zones humides.

Exemples d'actions :

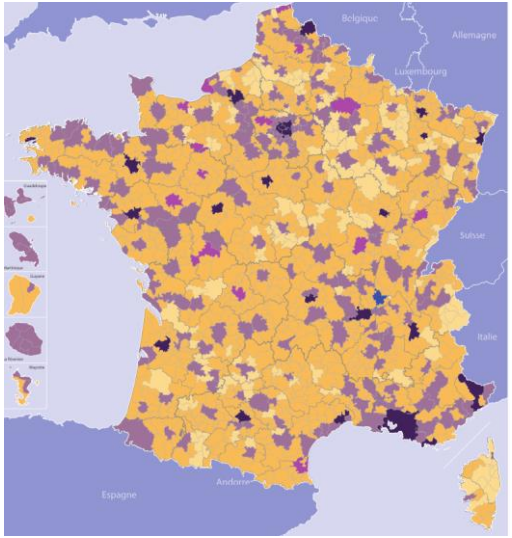
- Restauration des espaces pour assurer le bon fonctionnement des cours d'eau ; la continuité écologique ; le transport sédimentaire
- Gestion et entretien de zones humides

3. Les acteurs de la compétence

Les EPCI-FP

Avant la loi MAPTAM : communes, groupements de communes, syndicats mixtes, départements, régions, services de l'Etat, agences de l'eau, associations de collectivités, propriétaires…

GEMAPI : Clarification et rationalisation du nombre, du rôle et des compétences entre les collectivités territoriales



➡ L'exercice de la compétence Gemapi est confié **à titre obligatoire** aux EPCI-FP :

= structure intercommunale ayant la possibilité de lever l'impôt (taxe Gemapi)

- les communautés de communes
- les communautés d'agglomération
- les communautés urbaines
- les métropoles

Les autres acteurs

Les propriétaires riverains ont l'obligation d'entretenir régulièrement leurs cours d'eau, l'EPCI-FP ne s'y substitue qu'en cas de manquement.

Dérogations à la compétence exclusive des EPCI-FP :

- **Départements et les régions**, qui assuraient historiquement une ou plusieurs missions de la GEMAPI peuvent poursuivre leur action. Conclusion d'une convention « Fesneau » ;
- **Gestion étatique des digues domaniales** jusqu'au 28 janvier 2024

Appui d'autres structures :

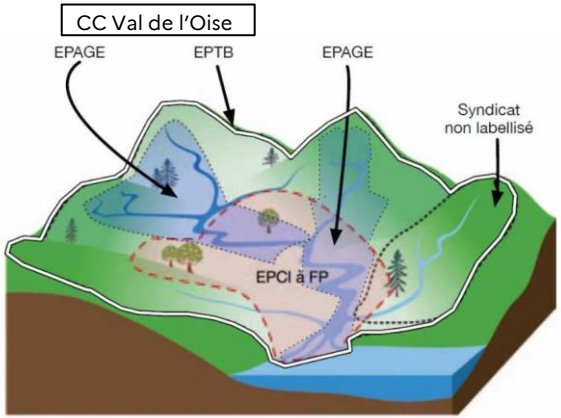
- Les services de l'Etat : appui technique, contrôle des ouvrages, autorisation de travaux
- Les régions et départements : financements et assistance technique
- Les agences de l'eau : appui financier pour le volet MA
- Le Cerema : appui méthodologique, assistance à maîtrise d'ouvrage

4. La gouvernance de la compétence

Organisation, responsabilité et pilotage

Les EPCI-FP ont la possibilité de **confier (délégation/transfert)** la compétence GEMAPI à des syndicats mixtes, qui peuvent être reconnus comme :

- **Établissement public territorial de bassin (EPTB)** :
  - coordonne et facilite à l'échelle d'un bassin versant ou d'un groupement de sous-bassins, la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau, la préservation, gestion et restauration des systèmes aquatiques et des zones humides ;
  - assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des EPAGE.
- **Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE)** :
  - Assure la maîtrise d'ouvrage locale d'actions relevant de la compétence GEMAPI sur un bassin versant d'un fleuve côtier ou d'un sous-bassin d'un grand fleuve.



Organisation, responsabilité et pilotage

Le transfert de compétence de l'EPCI-FP vers un EPTB ou un EPAGE :

- EPCI-FP n'est plus compétent ni responsable
- Participe à la gouvernance du syndicat en tant que membre

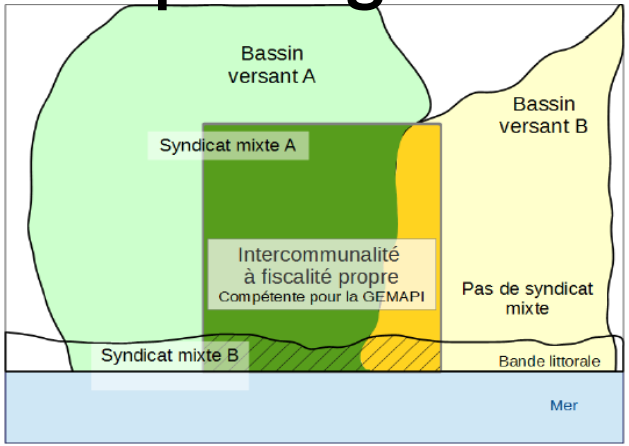
La délégation de compétence de l'EPCI-FP vers un EPTB ou un EPAGE :

- Forme plus souple
- Mission encadrée par une convention, qui définit le service attendu et la période de délégation.
- Limitée dans le temps
- EPCI-FP reste le titulaire de la compétence, conserve la responsabilité.

Organisation, responsabilité et pilotage

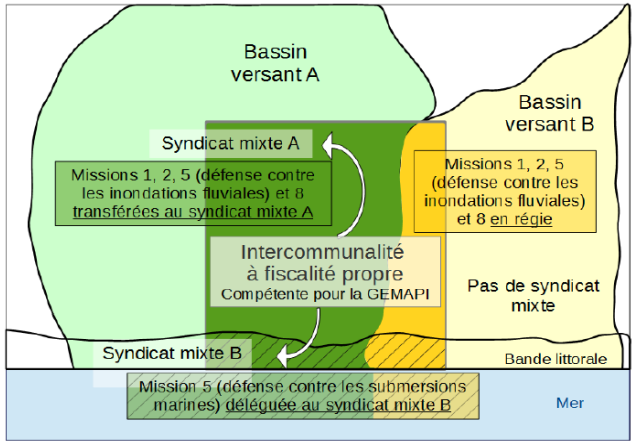
Mais… le transfert de la compétence GEMAPI est sécable :

- **Sécabilité géographique :** transfert de la compétence GEMAPI à plusieurs syndicats mixtes sur son territoire



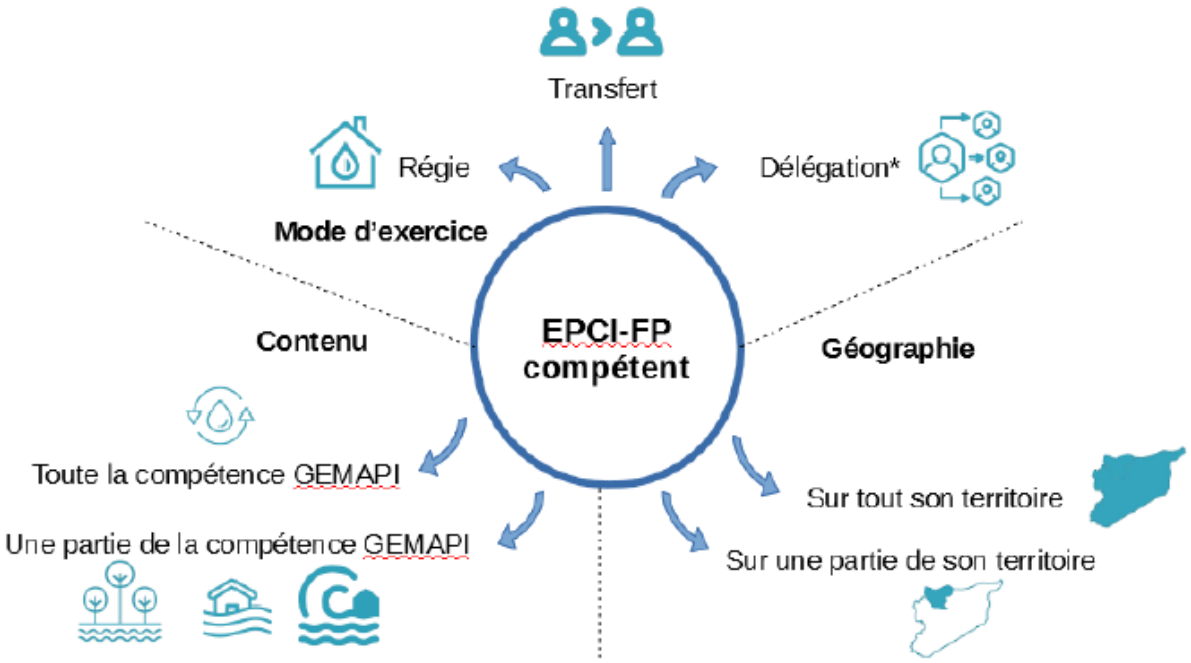
- **Sécabilité fonctionnelle :** transfert de tout ou partie de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte

  « sécabilité interne » d'un item possible



Source : Cerema

Pour résumer…



5. Le financement de la compétence

Quels outils financiers ?

- **Budget général de l'EPCI-FP**

- **Taxe GEMAPI :**
  - Optionnelle ;
  - Plafond de 40€ / hab / an ;
  - Assiette : assujettis à la taxe sur le foncier bâti, non bâti, taxe d'habitation, et contribution foncière des entreprises ;
  - Ne peut être utilisée que pour les missions relevant de la GEMAPI ;
  - Levée par l'EPCI-FP et éventuellement reversée aux syndicats auxquels il a transféré la compétence.

- **Subventions :**
  - FPRNM dans le cadre des études et travaux des PAPI ;
  - Agences de l'eau pour les missions GEMA ;
  - Régions et départements ;
  - Certains fonds européens (FEDER, FEADER).

- **Expérimentation de contributions fiscalisées (loi 3DS) pour une durée de 5 ans :**
  - Permet aux EPTB en charge de la PI d'instituer directement une contribution fiscalisée ;
  - Destinée exclusivement à la PI ;
  - Remplace tout ou partie des contributions des EPCI-FP.

6. Focus sur les ouvrages

Ouvrages - quelques définitions

- **Digues :** Ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions. L. 566-12-1 CE

Ouvrages - quelques définitions

Un faux ami : digues de canal = barrage

Barrage : toujours en eau → fonction de « stockage »

Digues : en principe à sec → fonction de « blocage »

Ouvrages - quelques définitions

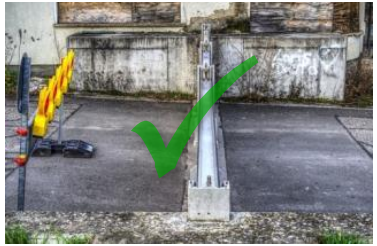
- **Système d'endiguement (SE) :**

  - Une ou plusieurs digues

  - Tout ouvrage nécessaire, notamment :

    - ouvrages, autres que des barrages, qui complètent la prévention ;
    - dispositifs de régulation des écoulements.

  - Pas **les éléments naturels**



R. 562-13 CE

Ouvrages - quelques définitions

- Ouvrages amovibles (digues « gonflables », batardeau…)
  - Tolérés dans un SE pour « fermer » une digue, toujours au même endroit
  - Déplaçable et sans ancrage au sol → dispositif d'urgence ≠ SE

Amovible mais pas mobile !

Vigilance sur l'organisation à déployer

Ouvrages - quelques définitions

- **Aménagement hydraulique (AH) :**

- Ouvrage diminuant l'exposition d'un territoire au risque d'inondation ou de submersion marine

➢en **stockant** provisoirement des écoulements, le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer

- Critères :

➢un ouvrage relève du classement IOTA « barrage »

➢ou le volume global ≥ 50 000 m³.

R. 562-18

Réglementation des ouvrages

Nomenclature IOTA : Rubrique **3.2.6.0** :

Ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions

- **Systèmes d'endiguement (SE)**
- **Aménagements hydrauliques (AH)**

Soumis à **autorisation** environnementale

Annexe du R. 214-1

Demande d'autorisation instruite par la police de l'eau

Avis du SCSOH (DREAL) sur la sécurité des ouvrages

Réglementation des ouvrages

- **Classes des SE**

R. 214-113

Classe A	> 30 000 personnes
Classe B	3 000 à 30 000 personnes
Classe C	30 à 3 000 personnes

+ classe C : 0 à 3 000, si les ouvrages existent déjà

Personnes = population maximale susceptible d'être exposée (= « pieds dans l'eau ») dans la **zone protégée**

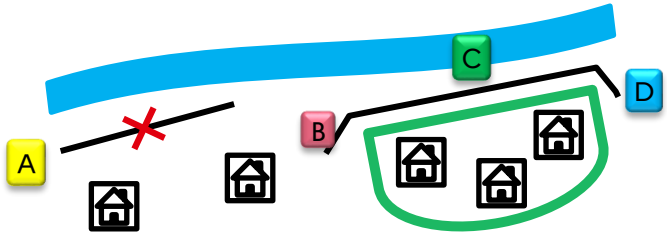
- **Pas de classe pour les AH**

Réglementation des ouvrages

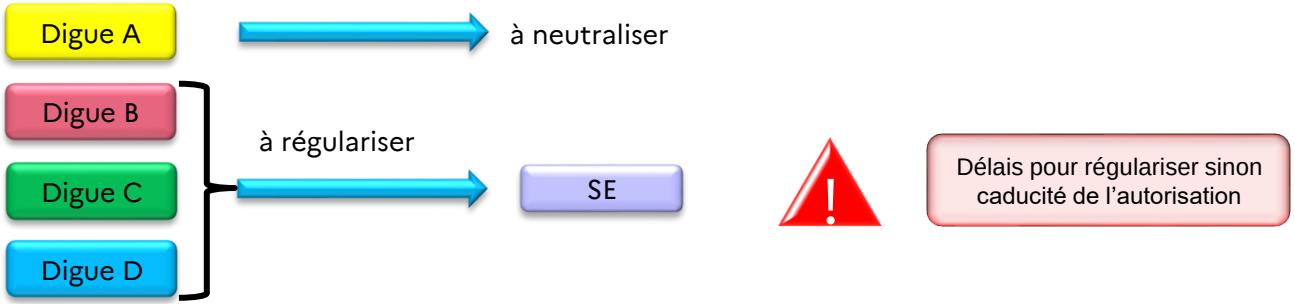
- **Composition d'un SE:**

  - la composition du SE est **librement choisie** par le gemapien

  - … eu égard au niveau de protection qu'elle détermine dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens.



- **Régularisation des SE**

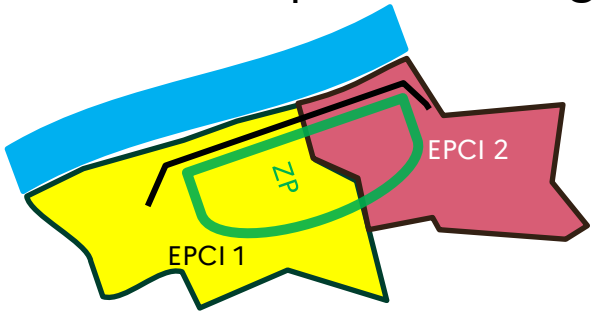


Réglementation des ouvrages

- Notion de **zone protégée par un SE**

- librement choisie par le gestionnaire du système d'endiguement (gémapien)

- nécessairement comprise dans l'aire administrative de compétence du gémapien



Gémapien :
- Ni EPCI1 ni EPCI2
- Possibilité de créer un syndicat mixte ou un EPTB incluant les collectivités territoriales concernées

Réglementation des ouvrages

- Notion de **niveau de protection pour un SE**

- Hauteur maximale de l'eau **sans que la ZP soit inondée**

•en raison du débordement / contournement / rupture

- Exprimé par un niveau d'eau /débit / niveau marin

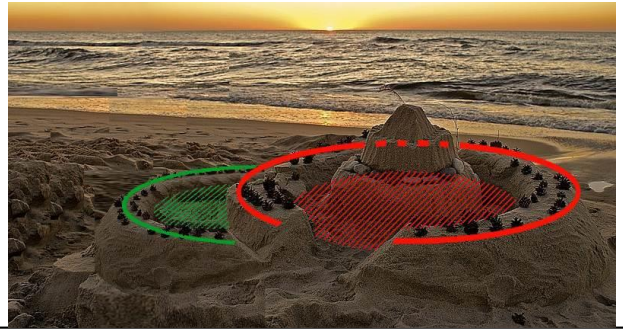
- Librement choisi et justifié par l'EDD

- Caractérisé en probabilité d'occurrence annuelle

- Si territoire précédemment non protégé : pas de rupture du SE avant la crue de retour 200 ans – 100 ans – 50 ans (selon la classe)

- On peut définir plusieurs niveaux

de protection pour des zones distinctes



R. 214-119-1 à 3

Réglementation des ouvrages

- Notion de niveau de protection pour un AH :

-Le NP **s'apprécie comme la capacité à réduire** le débit du cours d'eau à l'aval ou la submersion des terres.

- 2 spécificités

•AH contre le ruissellement :

- le NP s'apprécie comme la capacité de stockage préventif de ces ruissellements,
- volume stocké

•AH maritime : volume stocké

Textes de référence

- Décret 2015-526 du 12 mai 2015 (codifié)

  - Digues organisées en systèmes d'endiguement

  - Aménagements hydrauliques

- Décrets 2019-895 et 2019-896 du 28 août 2019 (codifiés)

- + Arrêté du 7 avril 2017 sur les études de dangers

Autorisation des systèmes d'endiguement

2 possibilités :	Autorisation environnementale ⚠ accéléré depuis octobre 2024	Autorisation simplifiée ⚠ délais
Véhicule réglementaire	Arrêté préfectoral d'autorisation	Arrêté préfectoral complémentaire
Délais	Environ 6-9 mois Participation du public	Environ 4 mois pas de participation du public
Contenu de la demande	Identité pétitionnaire, zone protégée, niveau de protection, liste ouvrages préexistants, justificatif de propriété ou mise à dispo, étude de dangers, document d'organisation	
	- descriptif travaux le cas échéant - études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire - étude d'impact selon le résultat du cas par cas	- Pas de travaux - Pas d'étude d'impact

Autorisation des systèmes d'endiguement
Régularisation par autorisation simplifiée

Des conditions claires

Composés essentiellement de digues autorisées < 2015

Délais

Ni travaux, ni modifications substantielles

R. 562-14 C env

Régularisation par autorisation simplifiée des SE

« 2° Le dossier est déposé au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque le système d'endiguement envisagé relève de la classe A ou de la classe B au sens de l'article R. 214-113 ou au plus tard le **31 décembre 2021** pour les autres systèmes d'endiguement. A titre dérogatoire, lorsque les circonstances locales le justifient, le préfet peut, par décision motivée, proroger ce délai d'une durée **de dix-huit mois** à la demande de l'autorité désignée au II de l'article R. 562-12 ; »

C'est fini !
Mais des dérogations du préfet en cours (uniquement pour SE C)

(SE A et B : les délais sont dépassés)

Passé les délais, une autorisation « complète » est requise (en l'absence de dérogation du préfet)

Échéance redoutée : la perte d'autorisation des digues

Digues protégeant	Caducité des autorisations sans prorogation de 18 mois	Caducité des autorisations avec prorogation de 18 mois
+ de 3 000 pers.	01/01/2021	01/07/2022
- de 3 000 pers.	01/01/2023	01/07/2024

Les autorisations « digues », c'est fini aussi, sauf dérogations du préfet

En conclusion

Cahier des charges PAPI 3 :
« Les aménagements hydrauliques et systèmes d'endiguement (création ou confortement) prévus par le PAPI, devront être classés au titre de la rubrique 3.2.6.0 du tableau annexé à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, afin de bénéficier des subventions au titre des crédits du programme 181 « prévention des risques » - action 14 - FPRNM. »

Ainsi, quant il s'agit d'ouvrages de protection contre les inondations, il est important de s'assurer :

- de la régularité de cet ouvrage (est-il autorisé ?),
- pour des ouvrages non encore régularisés de la perspective de régularisation certaine et à court terme.

En cas de doute, merci de contacter les SCSOH dans chaque DREAL qui pourront vous renseigner

7. Pour aller plus loin

Guides

Tout savoir sur la
GEMAPI

eau & CONNAISSANCE
POUR UNE NOUVELLE
GESTION DES RIVIÈRES
À L'HEURE DE LA GEMAPI
TOME 2
Exemples de restauration
MISSIONS RHÔNE-MÉDITERRANÉE ET CORSE
Décembre 2016
SAUVONS L'EAU !

Les ouvrages de protection
contre les inondations
S'organiser pour exercer la compétence GEMAPI
et répondre aux exigences de la réglementation
issue du décret du 12 mai 2015
CEPRI

Mettre
en œuvre
la Gemapi
Gestion des milieux
aquatiques et prévention
des inondations
DOSSIER
d'EXPERTS

LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES
ET LA PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI)
COMPÉTENCE GEMAPI
MAÎTRISER LES ENJEUX ET LES RISQUES
LIÉS AUX MILIEUX AQUATIQUES
ET AUX INONDATIONS
Avec les témoignages d'experts,
d'avocats et d'acteurs locaux.
EDITIONS LEGISLATIVES

Guides

LA GEMAPI
vers une gestion intégrée de l'eau
dans les territoires
Collection | L'essentiel
Comment organiser la compétence GEMAPI ?
Quelles demarches accomplir ?
Quelles responsabilités nouvelles ?
Actualisation 2014
Cerema

Cerema
Gestion des milieux aquatiques
et prévention des inondations
Anticiper la compétence GEMAPI
Partage d'expérience de la Communauté Urbaine de Dunkerque

Cerema
Anticiper la compétence GEMAPI
Partage d'expérience sur le bassin versant de l'Aire

Cerema
Gestion des milieux aquatiques
et prévention des inondations
Anticiper la compétence GEMAPI
Partage d'expérience sur le bassin versant de Bitre-Bidot
et sur la presqu'île guérandaise

Liens utiles

Tout savoir sur la Gemapi (MEEM) : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20170227_La%20GEMAPI_vdif.pdf

Guide Introduction à la prise de compétence GEMAPI : https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/guide-gemapi-2018

Guide EDD, concepts et principes de réalisation : https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/06/Rapport_%C3%89tude%20de%20dangers%20de%20syst%C3%A8mes%20d%E2%80%99endiguements.pdf

Guide milieux humides et PAPI (MTES) : http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/170601_Guide_Prise%20en%20compte%20MH%20dans%20PAPI.pdf

Gemapi : quel effet pour les collectivités locales au 1er janvier 2018 en matière d'ouvrage de protection (MTE) : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PLAQUETTE%20GEMAPI.pdf

Site internet MTE : https://www.ecologie.gouv.fr/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-gemapi

Vidéo sur les ouvrages : https://vimeo.com/866268305/d76ff2dd0e

Merci de votre attention

helene.chitry@developpement-durable.gouv.fr
elena.benzina@developpement-durable.gouv.fr