



Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

***Préconisations de la mission d'appui technique
de bassin pour la structuration de la maîtrise
d'ouvrage Gemapi dans le bassin Loire-Bretagne***

A compter du 1^{er} janvier 2018, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) attribue au bloc communal une compétence exclusive et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), composée des quatre alinéas suivants de l'article l'article L.211-7 du Code de l'environnement :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.



La mise en œuvre de la réforme confère au bloc communal des **compétences** aujourd'hui morcelées. Celui-ci pourra ainsi concilier urbanisme (meilleure intégration du risque d'inondation dans l'aménagement de son territoire et dans les documents d'urbanisme), prévention des inondations (gérer les ouvrages de protection) et gestion des milieux aquatiques (assurer l'écoulement des eaux et gérer les zones d'expansion des crues).

La réforme conforte également la **solidarité territoriale** en organisant le regroupement des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au sein de structures ayant les capacités techniques et financières suffisantes pour exercer ces compétences, lorsque le bloc communal ne peut pas les assumer seul à l'échelle de son territoire.

Les communes ou EPCI à fiscalité propre peuvent **transférer** tout ou partie de cette compétence à des syndicats de groupements de collectivités, sous forme de syndicats mixtes qui peuvent prendre la forme d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE).

Pour l'organisation de la compétence Gemapi, les collectivités et l'État, notamment au travers des schémas départementaux de coopération intercommunale veillent :

- à la **pérennité des groupements** de collectivités qui exercent aujourd'hui efficacement les missions relevant de la Gemapi ;
- à **conforter la solidarité territoriale** et favoriser l'émergence d'une **gestion intégrée de la ressource en eau** ;

- à intervenir en priorité **sur les territoires à risque d'inondation important** .

Les collectivités sont accompagnées dans la mise en œuvre par les services de l'État et peuvent s'appuyer sur les recommandations de la mission d'appui, créée par la loi Maptam, auprès du préfet coordonnateur de bassin.

Lors de sa réunion le 2 mai 2016, (<http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/mission-d-appui-aux-collectivites-dans-le-bassin-a2139.html>), la mission d'appui technique du bassin Loire-Bretagne a retenu douze **préconisations** pour la structuration de la maîtrise d'ouvrage Gemapi ; elles tiennent compte des problématiques du bassin Loire-Bretagne telles qu'elles ressortent du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) et du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage). Elles constitueront une contribution de cette mission au prochain projet de stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau que le préfet coordonnateur de bassin doit établir d'ici le 31 décembre 2017.

Recommandations

1- Pour l'organisation de la compétence Gemapi, il est tenu compte des structures existantes ; les recommandations qui suivent visent une structuration à moyen terme qui, si elle permet de préserver la pérennité des entités exerçant déjà efficacement tout ou partie de la compétence, **peut être atteinte par étapes**. Sans perdre de vue cet objectif, dans cette phase transitoire, des **coopérations formalisées** entre structures existantes peuvent être promues et organisées ; la **coordination** par une structure *ad hoc* peut être nécessaire : les EPTB notamment peuvent remplir ce rôle. Le critère de **solidité financière et technique** des nouvelles structures mises en place pour exercer la compétence Gemapi doit être pris en compte.

2- Au regard de la pluralité des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre, leurs nouvelles délimitations, issues de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale, ne couvrent pas nécessairement un bassin hydrographique ou un bassin de risque.

Pour l'exercice de la compétence Gemapi, ces EPCI à fiscalité propre peuvent se regrouper au sein de syndicats mixtes dont le périmètre pourra être choisi en tenant compte de critères physiques liés à l'objet de la compétence Gemapi.

Aussi, lorsque le bassin versant ou le bassin de risque n'est pas inclus dans le périmètre d'un seul EPCI à fiscalité propre, et lorsque les enjeux

de gestion des milieux aquatiques, de prévention des inondations ou de bon état des eaux le justifient, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper¹ en syndicat(s) mixte(s) pour l'exercice de la compétence Gemapi sur des périmètres cohérents avec ces enjeux. Les points 3 à 7 complètent cette approche pour certains territoires.

Bassin de risque : entité géographique homogène soumise à un même phénomène naturel. Il s'agit par exemple d'un bassin versant hydrologique, d'un tronçon homogène d'un cours d'eau, d'un versant présentant un ensemble de critères caractérisant son instabilité, d'un massif boisé bien délimité ou encore d'une zone de forte déclivité propice aux avalanches.

3- Dans les territoires à risque d'inondation important (TRI), au travers des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), l'unification des maîtrises d'ouvrage et de la gestion des ouvrages de protection (5° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) est recherchée pour une même zone protégée, conformément à la disposition 4-5 du PGRI.

TRI : ces territoires, au nombre de 22 pour le bassin Loire-Bretagne ont été définis par le préfet coordonnateur de bassin dans le cadre d'une procédure encadrée par le Code de l'environnement ; une cartographie des événements fréquents, moyens et exceptionnels y est établie avant qu'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation n'y soit élaborée.

¹ sauf lorsque le bassin versant ou le bassin de risque est complètement inclus dans le périmètre d'un seul EPCI (exemple des îles)

4- Dans les territoires où l'enjeu d'inondation par les cours d'eau est important², tout particulièrement pour les TRI concernés par un risque d'inondation fluviale*, il est **recommandé** aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper au sein d'un syndicat mixte assurant l'ensemble (1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) de la compétence Gemapi et ce, à l'échelle du bassin de risque ; ce périmètre correspond le plus souvent à celui du TRI ou de la SLGRI ; la définition du périmètre prend en compte le critère de solidarité amont-aval.

Dans le respect de ce qui précède, lorsque le territoire est à la confluence de plusieurs cours d'eau importants, un syndicat mixte par cours d'eau peut être envisagé si besoin.

Sur l'axe de la Loire moyenne, concerné par le transfert de gestion des digues domaniales aux collectivités d'ici 2024, conformément à la disposition 12E-1 du Sdage, une réflexion particulière est organisée par le préfet coordonnateur de bassin.

5- Dans les territoires où l'enjeu de submersion marine est important, tout particulièrement pour les TRI en risque de submersion marine, il est **recommandé** aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper en syndicats mixtes exerçant au moins la défense contre les inondations et contre la mer (5° de l'article L.211-7 du Code de l'environnement) sur un périmètre adapté au bassin de risque, étendu si besoin à la ou les cellules hydrosédimentaires, et suffisant pour assurer sa capacité financière et

² Le cas de la partie de la Loire dont le domaine public reste du ressort de l'État, sans l'exclure, entre difficilement dans le schéma décrit par le premier alinéa de la disposition 3 ; un travail spécifique doit être engagé avec les collectivités comme l'indique le dernier alinéa de la disposition

technique (surtout lorsqu'il s'agit de gérer des digues).

Cellule ou unité hydrosédimentaire : « portion » de littoral qui a un fonctionnement sédimentaire relativement autonome par rapport aux « portions » voisines. Leurs limites spatiales, qui induisent une interruption ou une modification des transports sédimentaires peuvent être naturelles (caps majeurs, baies, fleuves...) ou anthropiques (jetées portuaires...). Ces limites ne sont pas toujours totalement étanches d'un point de vue sédimentaire.

6- Dans les territoires de baie, de rade, de fleuve côtier ou d'estuaire, lorsque les problématiques d'inondation fluviales et de submersions marines sont mêlées, il est **recommandé** aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper à l'échelle de la baie, de la rade, du fleuve côtier ou de l'estuaire, *a minima* au sein d'un syndicat mixte exerçant toute la compétence Gemapi (1°, 2°, 5° et 8° de l'article L.211-7 du Code de l'environnement) ; le périmètre peut être adapté au bassin de risque.

7- Dans les territoires où le risque de non-atteinte des objectifs environnementaux au sens de la directive-cadre sur l'eau (DCE) est dû en bonne partie aux problèmes de morphologie et de continuité écologique, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper au sein d'un syndicat mixte exerçant les compétences visées aux alinéas 1, 2 et 8 de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement sur un périmètre comprenant la ou les masses d'eau concernées.

8- Pour la reconnaissance en EPAGE, la cohérence avec les périmètres des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) existants ou avec les unités hydrographiques cohérentes, doit être recherchée (voir illustrations 1 et 2 en annexe) ; cette recommandation ne vise pas à ce que le périmètre d'un EPAGE soit systématiquement au moins égal à celui du Sage ; toutefois, il convient de veiller à une cohérence hydrographique des périmètres concernés.

Un EPAGE est un groupement de collectivités territoriales constitué à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Pour définir la pertinence du périmètre d'un EPAGE, en dehors des fleuves côtiers pour lesquels c'est le bassin versant en entier qui est visé, la loi retient la notion de sous-bassin hydrographique pour les grands fleuves. Cette même notion est déjà utilisée dans le Code de l'environnement pour préciser le périmètre des Sage, institués pour un sous-bassin ou pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente. Aussi, il est préconisé de se référer à cette cartographie des Sage (cartes 1 et 2) lorsqu'ils existent, pour réfléchir aux périmètres pertinents pour les EPAGE. En l'absence de Sage existants, les unités hydrographiques cohérentes sont rappelées dans la carte 1.

Sur le fond il n'est pas incongru, lorsque les Sage existent, de rapprocher leurs structures porteuses de celles assurant la maîtrise d'ouvrage des opérations contribuant à l'atteinte de ses objectifs ; les structures en charge de la Gemapi en sont un acteur principal, le paramètre « morphologie et continuité écologique » sur lequel ils peuvent agir étant très souvent déclassant pour l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par le Sdage.

9- En tant que de besoin, la structuration de la maîtrise d'ouvrage Gemapi s'établit dans un cadre élargi aux compétences « eau et assainissement » ; ceci contribue à une approche intégrée de la politique de l'eau.

10- Si la couverture du territoire par les EPTB existants est pérenne, conformément à la disposition 12E-1 du Sdage, une réflexion sur la rationalisation des structures existantes doit néanmoins être engagée sur les fleuves côtiers bretons et leurs bassins versants ; le préfet de la région Bretagne organise cette réflexion en relation avec le conseil régional.

11- Dans le marais Poitevin, une réflexion sur la structuration de la maîtrise d'ouvrage est conduite conformément à la disposition 12E-1 du Sdage ; le préfet Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes coordonne cette réflexion en s'appuyant sur le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

12- Les EPTB, qu'ils portent ou non des Sage, et les structures porteuses de Sage notamment, accompagnent en cas de besoin les collectivités dans l'émergence des maîtrises d'ouvrage Gemapi.

** les territoires inscrits dans l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) constituent une liste indicative (cf. illustration 4 en annexe)*

Annexes

1- Les EPTB et les EPAGE : repères juridiques

La compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (Gemapi) est composée des missions visées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement (**aménagement de bassin hydrographique ou d'une fraction de bassin hydrographique, entretien de 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, défense contre les inondations et contre la mer, protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines**).

Ces missions ne sont pas limitées aux opérations intéressant la prévention des inondations. Cette compétence sera exercée par les EPCI à fiscalité propre qui pourront déléguer cette compétence ou adhérer à des syndicats mixtes et, ce faisant, leur **transférer ces compétences, assurant ainsi la conception et la réalisation des aménagements à des échelles hydrographiquement cohérentes**. Ces syndicats mixtes peuvent en particulier être constitués en EPAGE ou en EPTB, syndicats mixtes organisés à l'échelle de bassins versants.

Les EPAGE

→ Loi 2014-58 du 27 janvier 2014

L'EPAGE est une forme de syndicat introduite par la loi Maptam et dédiée à la compétence Gemapi :

- syndicat mixte à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve ;
- en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux ;
- son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation.

Les EPTB

→ Loi 2014-58 du 27 janvier 2014

L'EPTB est un syndicat mixte créé à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques en vue de :

- de faciliter la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des 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 ;
- d'assurer la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des

EPAGE ;

- d'inscrire son action dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation.

Périmètres des EPAGE et EPTB

→ Décret 2015-1038 du 20 août 2015

Les périmètres des EPAGE et des EPTB sont établis ou modifiés en tenant compte de :

- la **cohérence hydrographique** du périmètre d'intervention, d'**un seul tenant et sans enclave** ;
- l'adéquation entre les missions de l'établissement public et son périmètre d'intervention ;
- la nécessité de disposer de capacités techniques et financières en cohérence avec la conduite des actions de l'établissement ;
- l'**absence de superposition** entre deux périmètres d'intervention d'EPTB ou entre deux périmètres d'intervention d'EPAGE, sauf pour la préservation d'une masse d'eau souterraine.

2- Cartes

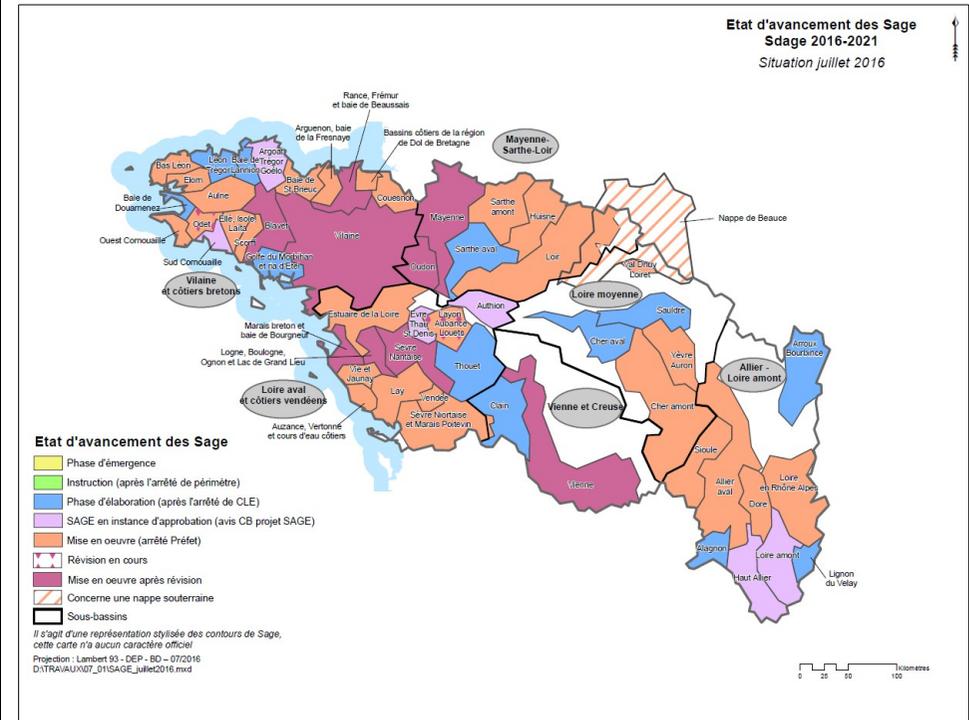


Illustration 1: Avancement des Sage

La carte est mise à jour deux fois par an sur le site internet de l'agence de l'eau Loire Bretagne :

http://www.eau-loire-bretagne.fr/Sage/suivi_des_sage



Illustration 2: SAGE existants et UHC

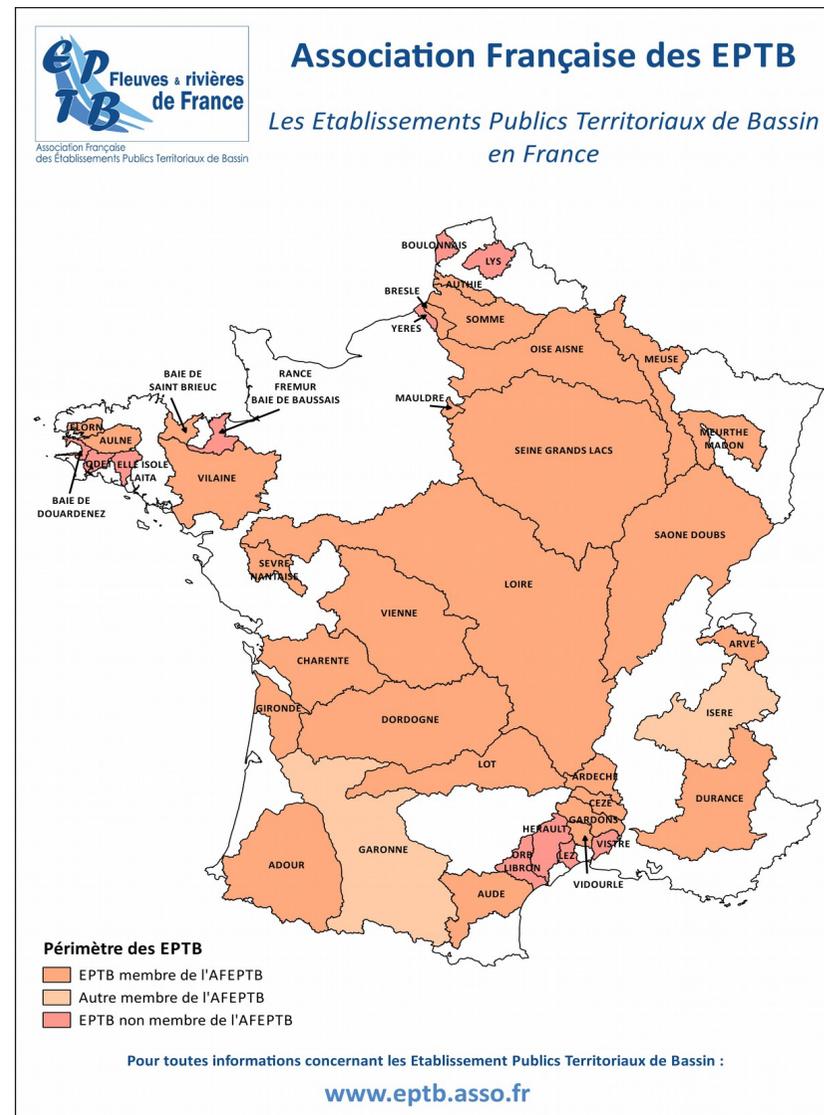


Illustration 3: Carte des EPTB existants

Illustration 4 – liste **indicative** de territoires pour lesquels existe un risque d'inondation important

Liste tirée du rapport de sélection des TRI du bassin Loire Bretagne

http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapportTRI_cle75963d.pdf

Nom de l'unité urbaine	
Angers	Noirmoutier-en-l'Île
Blois	Orléans
Bourges	Penmarch
Challans	Poitiers
Châteauroux	Quimper
Châtelleraut	Rennes
Clermont-Ferrand	Riom
Digoin	Roanne
Jargeau	Saint-Amand-Montrond
L'Aiguillon-sur-Mer	Saint-Brevin-les-Pins
La Chapelle-des-Marais	Saint-Brieuc
La Flèche	Saint-Etienne
La Rochelle	Saint-Hilaire-de-Riez
Landerneau	Saint-Jean-de-Monts
Laval	Saint-Joachim -
Le Mans	Saint-Just-Saint-Rambert
Le Puy-en-Velay	Saint-Malo
Les Sables-d'Olonne	Saint-Nazaire
Limoges	Saumur
Lorient	Sully-sur-Loire
Montluçon	Tours
Moulins	Vannes
Nantes	Vendôme
Nevers	Vichy
Niort	Vierzon