

ÉDITO

C'est un constat très partagé que celui de la complexité de la gouvernance de l'eau, depuis la gestion de la ressource en quantité et en qualité, à la prévention des inondations, en passant par la reconquête ou la préservation de la biodiversité. L'enjeu de l'eau en Adour-Garonne est majeur, ce qui confère à chaque acteur la responsabilité de mener une action publique la plus efficace qui soit.

Au cœur des territoires, les élus des EPCI-FP¹ prennent quotidiennement des décisions en matière d'urbanisme et d'aménagement, décisions qu'ils souhaitent les plus adaptées à l'intérêt général. Or, on le sait, ces décisions ne peuvent plus s'envisager en dehors des liens qu'elles entretiennent avec la prévention des inondations et avec la gestion des milieux aquatiques.

La cohérence introduite par la loi MAPTAM² dans la répartition des compétences sur l'eau n'enlève rien à l'enjeu immédiat de réorganisation qu'implique la prise de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations», dite GEMAPI, par les EPCI-FP et par les structures de bassins hydrographiques à qui cette compétence pourra être confiée.

Les services de l'État et de l'agence de l'eau les accompagnent déjà naturellement dans leurs démarches et réflexions autour de la gouvernance.

Cette e-lettre est destinée aux acteurs du bassin Adour-Garonne. Nous l'avons voulue concrète, vivante et proche du terrain. Nous ne doutons pas que vous serez nombreux à l'alimenter en retours d'expériences et nous vous invitons dès maintenant à contribuer aux prochains numéros via l'adresse mail dédiée : gemapi@eau-adour-garonne.fr.

LA GEMAPI,

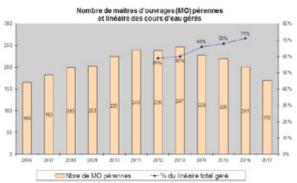
OÙ EN EST-ON SUR LE BASSIN ADOUR-GARONNE?

ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE...

En application des lois de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) et de Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), la compétence GEMAPI* attribuée aux communes est automatiquement transférée aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP): communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles. L'objectif est notamment de faire le lien entre aménagement du territoire et gestion des milieux aquatiques/prévention des inondations ainsi que d'exercer cette compétence à une échelle hydrographique cohérente.

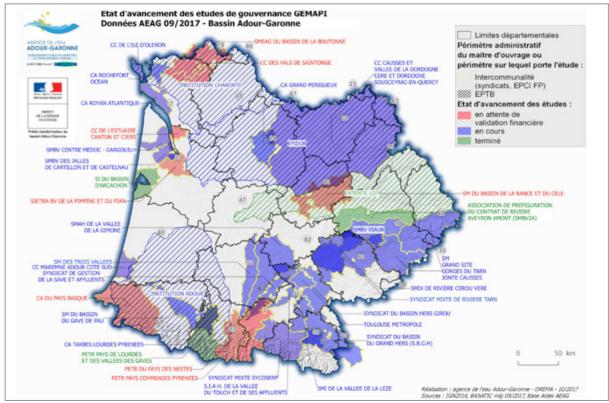
En 2016, 71% des 120 000 kms de cours d'eau du bassin Adour-Garonne sont gérés par une structure réalisant des travaux éligibles aux aides de l'agence de l'eau. On constate ainsi depuis 2012 un meilleur recouvrement du bassin Adour-Garonne et une approche hydrographique plus cohérente par le regroupement progressif ou l'élargissement des maîtres d'ouvrages.

L'évolution engagée ces dernières années devrait s'intensifier significativement. La compétence étant obligatoire au 1er janvier 2018 pour les EPCI-FP, l'organisation des territoires se concrétise.



On distingue:

- les territoires ayant anticipé la mise en œuvre de la GEMAPI tels que Val de Garonne Agglomération, Pays de Lourdes et Vallée des Gaves, le syndicat mixte du Grand Hers , ;
- les territoires ayant désormais engagé une réflexion en matière d'organisation, à l'échelle de bassins versants ou de sous-bassins versants, sur les enjeux et les modalités de la prise de compétence GEMAPI à partir du 1er janvier 2018.



^{*} Les 4 missions de la compétence GEMAPI : voir page 12

PRÉPARER L'ARRIVÉE DE LA GEMAPI

Différentes formations et journées techniques ont été organisées sur le bassin Adour-Garonne. Ces dernières sont répertoriées dans le tableau suivant qui indique notamment les thématiques abordées.

JOURNÉE	CONTENU	
Formation FNCCR 21/06/2017- Barbezieux 25/09/2017 - Rodez	- Fondamentaux de la compétence - GEMAPI point de vue Agence de l'Eau - GEMAPI point de vue EPCI - GEMAPI point de vue syndicat - GEMAPI et ses questionnements	FNCCR
Formation CNFPT 24/06/16 – Bordeaux 29/06/2016 – Toulouse	- Rappel des enjeux GEMAPI - Décryptage du contexte législatif - Présentation du décret digues - 4 démarches de territoire et clés d'analyse	CNFPT
Journée technique 10/10/2014 – Agen	 - Présentation du cadre juridique national - Stratégie sur le bassin Adour-Garonne - 2 témoignages d'acteurs sur la mise en œuvre de la GEMAPI - Exemple de l'Adour pour l'articulation à différentes échelles territoriales 	AGENCE DE L'EAU ET DREAL DE BASSIN

Parallèlement, de nombreuses réunions se tiennent localement sous l'égide des préfectures de département, des Directions Départementales des Territoires (DDT) et de l'agence de l'eau Adour-Garonne.

En complément, un guide et des notes techniques ont été rédigés pour la mise en œuvre de cette nouvelle compétence :

- un guide : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) : guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance
- des notes techniques :
- Entretien cours d'eau
- Responsabilité et compétence
- Compétences conseils départementaux et régionaux





Le guide et les notes sont accessibles à : http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/grandsdossiers/gemapi.html

Documents de cadrage des politiques de l'eau et de prévention des inondations sur le bassin Adour-Garonne :

- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2016-2021 (SDAGE)
- Le Plan de Gestion des Risques d'Inondation 2016-2021 (PGRI)

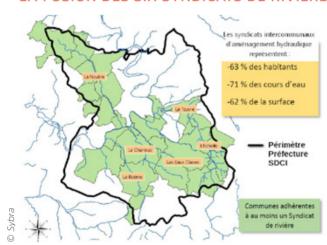
PAROLE AUX TERRITOIRES SUR ... LA PRISE DE COMPÉTENCE GEMAPI



POINT DE VUE D'UN SYNDICAT : RIVIÈRES DE L'ANGOUMOIS (16)

Territoire à forts enjeux autour de la préservation des cours d'eau, le bassin versant des rivières de l'Angoumois était initialement géré par 6 syndicats de rivières, couvrant 71% des cours d'eau du bassin. Face à la nécessité d'une gestion par bassin versant, les collectivités se sont organisées avec l'appui de la préfecture. Depuis décembre 2016, les 6 syndicats de rivières n'existent donc plus. Ils ont fusionné en un syndicat couvrant l'intégralité du bassin versant : le Syndicat du Bassin des Rivières de l'Angoumois, le SyBRA.

COMMENT ÊTES-VOUS PARVENUS À LA NAISSANCE D'UN SYNDICAT MIXTE ISSU DE LA FUSION DES SIX SYNDICATS DE RIVIÈRES ?



L'objectif de la démarche était de trouver une organisation qui permette d'optimiser la couverture du bassin hydrographique géré par des maîtres d'ouvrages différents et de renforcer les moyens mis en œuvre pour la gestion des rivières souvent au travers de Programmes Pluri-annuels de Gestion (PPG).

Une première réflexion dans le cadre de l'élaboration du SDCl¹ a permis d'aboutir à la proposition d'une carte de gouvernance par la préfecture, avec l'appui de la DDT.



Les syndicats ont alors décidé de se regrouper sur l'entité géographique proposée. La mise en œuvre du nouveau mode d'organisation s'est concrétisée au travers de :

- la rédaction du règlement intérieur et des statuts pour la création d'un syndicat mixte,
- la proposition d'une clé de répartition financière de fonctionnement du SYBRA,
- une réflexion sur les contributions futures des EPCI-FP pour engager des travaux sur le bassin versant.

Une concertation d'un an a été engagée notamment auprès des élus communaux afin de favoriser leur compréhension du projet, et leur implication dans la prise de décision finale. Les EPCI-FP ont, quant à eux, été consultés pour finaliser la proposition d'organisation en tant que futurs adhérents.

OUELLES ONT ÉTÉ LES DONNÉES NÉCES- QUELS BÉNÉFICES TIREZ-VOUS SAIRES POUR ARRIVER À L'ORGANISA- VOTRE NOUVELLE ORGANISATION ? TION RETENUE?

La mise en place de la compétence a d'abord nécessité un travail important de récolte et d'assemblage des données du Système d'Information Géographique (SIG) existantes auprès des syndicats de rivières, ce qui a permis de localiser les enjeux de chaque bassin. Les Plans d'Actions Opérationnels Territorialisés -PAOT (permettant la déclinaison du programme de mesures issu des objectifs fixés par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) ont été en outre exploités pour compléter ce diagnostic.

Par ailleurs, un recensement des moyens budgétaires, matériels et des ressources humaines a été réalisé pour les 6 syndicats, aboutissant au choix de mutualiser l'ensemble des moyens et personnels.

Enfin, les plans pluriannuels de gestion des milieux aquatiques sur le territoire ont été exploités pour définir les travaux à conduire dans le futur et estimer la contribution des EPCI-FP.

L'intérêt principal de cette démarche repose sur le développement d'une politique globale sur le territoire, axée sur le renforcement de la solidarité amont-aval et rural-urbain.

Les financements et grandes orientations sont ainsi décidés collégialement au sein du comité syndical, celui-ci intégrant 29 délégués communautaires ou communaux. Les orientations débattues dans cette instance sont issues des réflexions menées en partie dans 3 commissions géographiques regroupant des sous-bassins versants avec des fonctionnements similaires. Cette organisation permet donc de conserver une attache territoriale de proximité.





A RETENIR:

- * Apports d'un état des lieux
- * Phase de concertation
- * Vision à trois ans des études/travaux
- * Travail à l'échelle de bassin versant
- * Gouvernance via des commissions géographiques



POINT DE VUE D'UN EPCI-FP: VAL DE GARONNE AGGLOMÉRATION

Un des principaux enjeux de l'EPCI-FP réside dans la protection contre les inondations. L'identification du territoire Tonneins-Marmande en tant que Territoire à Risque important d'Inondation (TRI) du bassin illustre les enjeux de ce territoire. Egalement exposé à des étiages sévères, ce secteur est l'un des plus sensibles du bassin Adour-Garonne aux pollutions diffuses liées aux activités humaines.

Face à l'inégale répartition des compétences dans les domaines de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations et en réponse à la parution des lois NOTRe-MAPTAM, VGA a anticipé la prise de compétence GEMAPI depuis le 3 septembre 2015.

SUR QUELS PRINCIPES S'EST APPUYÉE LA PRISE DE COMPÉTENCE GEMAPI ?

La démarche a répondu à un double objectif :

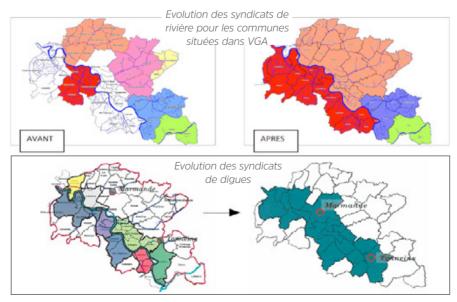
- D'une part, l'articulation de la prise de compétence avec le développement de la Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation (SLGRI) et du Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI).
- D'autre part, l'harmonisation et la coordination de la gestion des milieux aquatiques avec la gestion de prévention des inondations sur l'ensemble du territoire de l'agglomération.

Pour construire son mode de gouvernance, VGA a bénéficié de l'appui des services de l'Etat et de la cellule d'assistance du conseil départemental (CATER). La réflexion, menée également avec les autres gestionnaires de cours d'eau, a abouti à la dissolution des syndicats de digues et au regroupement des syndicats de rivière.

QUELLE ORGANISATION A ÉTÉ RETENUE?

Ainsi les 6 syndicats de rivière assurant la gestion des milieux aquatiques ont été refondus en 4 syndicats mixtes de bassin versant intégrant les communes isolées de VGA. La volonté politique était de conserver l'existence de syndicats et maintenir leur technicité afin que VGA puisse ensuite leur transférer les missions de gestion des milieux aquatiques.

Les 6 syndicats de digues et les communes gérant elles-mêmes leurs ouvrages se sont réorganisés pour que VGA devienne le maître d'ouvrage unique et prenne en charge la protection contre les inondations (item 5° de l'article L211-7 du code de l'environnement).



QUELS MOYENS AVEZ-VOUS DÉPLOYÉS POUR ASSURER LA GESTION DES DIGUES ?

Parmi les 150 kms de digues du territoire, 100 kms initialement gérés par les syndicats intercommunaux seront à entretenir par l'EPCI-FP. La collectivité devait donc réaliser dans un premier temps un travail conséquent d'amélioration de la connaissance de son patrimoine. L'élaboration de la SLGRI a permis de faire un premier diagnostic des ouvrages et des zones protégées et de les cartographier. Suite à ce travail, les systèmes d'endiquement ont été définis.

La collectivité s'appuie également sur les anciens présidents des syndicats de digues, acteurs-clés dans la gestion des digues lors de phénomènes de crues. Ils interviennent en tant que «collaborateur occasionnel de service public» auprès de VGA. Cet investissement traduit une acculturation historique des habitants sur le risque d'inondation par la Garonne qui est ainsi conservée.

Enfin les ressources des syndicats de digues ont été intégrées au sein du service GEMAPI de l'agglomération.

SELON VOUS, QUELS LEVIERS FAUT-IL MOBILISER POUR QUE LA MISE EN ŒUVRE DE LA GEMAPI SOIT UNE RÉUSSITE ?

Tout d'abord, la phase de concertation est indispensable afin d'expliquer la future organisation et rassurer les différents interlocuteurs. De plus, la mobilisation d'élus référents GEMAPI participe au portage politique de la démarche et à son acceptation.

Par ailleurs, le développement des outils d'information et de connaissance sur le risque inondation est propice à la conservation d'une culture du risque. En ce sens, la collectivité a d'ailleurs répondu à un appel à projet pour des «actions mobilisatrices et innovantes d'information et de sensibilisation »

Enfin, le financement de la compétence GEMAPI s'est appuyé sur le prélèvement d'une taxe dédiée. La viabilité du système financier est ainsi assurée.



A RETENIR :

- * Phase de concertation
- * Appui sur les anciens présidents de syndicats de diques
- * Intégration du bassin versant complet
- * Articulation état des lieux du bassin SLGRI

Construction sur des tertres



Cerema

UN ASPECT TECHNIQUE

LA GEMAPI ET LES OUVRAGES DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS

COMMENT TRADUIRE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATIONSUR LES DIGUES DANS LE CADRE DE LA GEMAPI ?

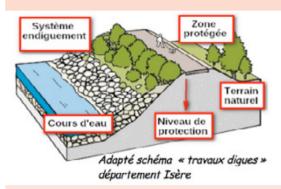
L'alinéa 5 de la compétence portant sur la défense contre les inondations et contre la mer concerne notamment la mise en application du décret du 12 mai 2015 précisant les modalités de gestion des ouvrages de protection. Ce décret introduit la notion de système d'endiguement.

La première étape consiste à élaborer un état des lieux : localisation et état des ouvrages, propriétaires, gestionnaires et zones protégées. L'autorité compétente doit ensuite définir un ou plusieurs systèmes d'endiguement, un niveau de protection afférent et une zone protégée sur lesquels elle engage sa responsabilité.

EXEMPLE DU SYSTÈME D'ENDIGUEMENT DE SAINT-TROJAN LES BAINS. (17)



QUELQUES DÉFINITIONS



Système d'endiguement: ensemble d'ouvrages (digues, ouvrages mixtes) et dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques qui permet d'assurer la protection d'une zone protégée « pieds au sec » à un niveau de protection défini. Il existe 3 classes allant de 30 personnes protégées à + de 30000 personnes.

Digue: ouvrage construit ou aménagé en vue de prévenir les inondations et les submersions (article L.566-1-I du C.env.). Pour qu'un ouvrage soit considéré comme digue au titre du décret de 2015, il doit protéger plus de 30 personnes.

Niveau de protection : niveau gardé «pieds au sec » de la zone protégée. C'est la garantie de la tenue des ouvrages constituant le système d'endiguement pour l'aléa considéré par le niveau de protection.

Niveau de sûreté : niveau garantissant l'absence d'entrée d'eau dangereuse lors de premières venues d'eau par contournement ou surverse.

Zone protégée: définie par l'autorité compétente lors de la demande d'autorisation du système d'endiguement, elle comprend l'ensemble des personnes et des biens qui bénéficient du système d'endiguement.

Le système d'endiguement de Saint-Trojan les Bains est composé de 4 éléments :

- la digue du Taillée qui est une digue d'enrochement
 le perré du port qui est un muret anti-submersion
 - les ouvrages hydrauliques
 - les batardeaux.

OUELLE STRATÉGIE METTRE EN ŒUVRE POUR PROTÉGER SON TERRITOIRE?

En premier lieu, l'autorité compétente en matière de prévention des inondations doit définir les zones exposées au risque inondation. Pour cela, elle doit avoir une connaissance relativement précise de l'aléa et hiérarchiser les enjeux du territoire et les secteurs les plus vulnérables. Les coûts élevés de travaux d'entretien et de surveillance des ouvrages pourraient l'amener à privilégier la protection des zones urbanisées denses. Mais la protection de secteurs à forts enjeux économiques ou environnementaux pourrait aussi être envisagée.

La protection du territoire passe également par la préservation des champs d'expansion de crues en amont ou en aval des zones urbanisées. Il est également préconisé d'intégrer dans la politique de prévention des inondations, le principe de solidarité hydraulique amont-aval ouvrant à des choix de stratégie de protection plus complexes.





COMMENT L'ÉTUDE DE DANGERS AIDE-T-ELLE À LA DÉFINITION DU SYSTÈME D'ENDIGUEMENT?

Réalisée par un bureau d'études agréé, l'étude de dangers (EDD) est un document technique déjà prescrit par le décret de décembre 2007. Suite à l'arrêté d'avril 2017, elle comprend désormais les notions propres à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI (niveau de protection, système d'endiguement,...). L'EDD permet :

- de présenter les composantes du système d'endiguement dont la zone protégée et le niveau de protection,
- de vérifier l'adéquation des consignes de surveillance et d'entretien avec le système d'endiguement étudié.
- d'analyser les risques et justifier les performances des ouvrages. Il convient d'abord de vérifier si la zone protégée est correctement délimitée. Il s'agit également de s'assurer que l'aléa considéré par l'autorité compétente est cohérent avec le niveau de protection choisi.

L'EDD doit évaluer si les risques de venues d'eau dans la zone protégée en cas d'évènement excédant les capacités des ouvrages sont correctement identifiés. Enfin, elle demande une analyse du mode d'organisation en matière de gestion des ouvrages et de système d'alerte en temps de crise.

POUR LES SECTEURS NE POUVANT PAS FAIRE L'OBJET DE PROTECTION PAR SYSTÈME D'ENDIGUEMENT (EX : <30 PERSONNES), OUELS SONT LES AUTRES LEVIERS POUR SE PRÉSERVER DES INONDATIONS ?

Les efforts doivent alors se concentrer sur le développement d'actions d'information, de prévention, d'alerte, d'évacuation et de réduction de la vulnérabilité. Ces espaces doivent faire l'objet d'une réflexion globale en matière d'aménagement du territoire et d'adaptation du bâti.

En savoir + : Décret digues : voir le site legifrance - Recensement ouvrages MATB, Guide Gemapi d'Adour-Garonne, Guides du CEPRI

POINT SUR ... **LES DOCUMENTS STRATÉGIQUES SUR LE BASSIN ADOUR-GARONNE**

DOCTRINES DE BASSIN RELATIVES AUX EPTB ET AUX EPAGE

La loi MATPAM a attribué une compétence ciblée et obligatoire au bloc communal sur la GEMAPI, comprenant 4 missions. Cette loi a également créé les EPAGE (établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux) comme nouvelles structures de gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants. Les EPCI-FP en charge de la GEMAPI peuvent décider de transférer ou déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI à des EPAGE ou à des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Au delà des textes réglementaires et notamment du décret du 20 août 2015 relatif aux EPTB et aux EPAGE, des doctrines de bassin Adour-Garonne ont été élaborées afin de définir les critères d'instruction des EPAGE ainsi que les missions prioritairement attendues des EPTB sur le bassin (elles sont consultables en annexe 4 du projet de SOCLE Adour-Garonne).

RETOUR SUR LA CONSULTATION DE LA SOCLE AU NIVEAU DU BASSIN ADOUR-GARONNE

Instituée par arrêté du 20 janvier 2016, la Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau (SOCLE) s'inscrit dans la réforme de la gouvernance de l'eau issue des lois MAPTAM et NOTRe. Élaborées à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique français, ces stratégies correspondent à une attente des collectivités en termes d'accompagnement de ces réformes. Elles doivent comprendre : d'une part, un descriptif de la répartition connue à ce jour des compétences dans le domaine de l'eau (GEMAPI, eau potable, assainissement) entre les collectivités et leurs groupements ; d'autre part, des recommandations pour l'exercice des compétences pré-citées.

Le projet de SOCLE Adour-Garonne est disponible sur le site internet de la DREAL Occitanie : http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/la-strategie-d-organisation-des-competences-a23575.html

Une consultation électronique des collectivités et de leurs groupements sur le projet de SOCLE Adour-Garonne s'est tenue entre le 5 juillet et le 30 septembre 2017. La SOCLE est prévue d'être adoptée d'ici fin 2017.

VOS QUESTIONS

Le mécanisme de représentation-substitution des EPCI-FP à leurs communes membres au sein des syndicats vaut-il transfert de compétence GEMAPI automatique à partir du 1er janvier 2018 ?

Ce mécanisme s'applique uniquement si les deux conditions suivantes sont remplies :

- Le syndicat possède déjà dans ses statuts la compétence GEMAPI;
- Les communes membres avaient déjà transféré tout ou partie de la compétence au syndicat.

Dans ce cas, l'EPCI-FP siège en lieu et place des communes pour les compétences détenues par le syndicat et en représentation des communes anciennement adhérantes au syndicat.

Les communes pourront néanmoins rester membres d'un syndicat de rivière après le 1er janvier 2018 à la condition d'avoir transféré au syndicat en question des compétences hors GEMAPI.

Références sur le mécanisme de représentation-substitution : articles L5215-22, L5216-7, L5217-7 du CGCT et article 63 de la loi °2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages

Qui est concerné par la période transitoire de la prise de compétence Gemapi?

Afin d'assurer une continuité dans les actions menées en matière de GEMAPI, la loi NOTRe a instauré une période transitoire «pour les autres personnes morales de droit public» jusqu'au 1er janvier 2020. Les principes évoqués dans la loi MAPTAM sur la période transitoire ne peuvent constituer une dérogation au principe de transfert obligatoire de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP à fiscalité propre. Elle concerne uniquement les conseils départementaux, conseils régionaux et leurs groupements (ententes interdépartementales) en leur permettant de rester membres des syndicats compétents en matière de GEMAPI jusqu'à cette date.

Comment rédiger les statuts du syndicat ?

La mise à jour des statuts des syndicats mixtes est préférable pour être cohérente avec la compétence GEMAPI. Leur rédaction a pour objectif de clarifier le domaine d'intervention du syndicat, son périmètre géographique d'application, ainsi que de cadrer ses responsabilités juridiques. Il s'agit notamment de préciser de manière claire les items relevant de la GEMAPI (missions 1°, 2°, 5° et 8°)* et ceux complémentaires (animation et concertation dans la gestion et la protection de la ressource en eau, maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, ...).

Il convient que chaque élément de mission constitutif de la compétence GEMAPI (missions 1°, 2°, 5° et 8°), qui est transféré, soit rédigé au sein des statuts du syndicat mixte de façon identique à la rédaction de l'alinéa correspondant 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 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

Cette lettre est la vôtre!

N'hésitez pas à faire remonter toute question soulevée sur votre territoire, des témoignages ou sujets que vous souhaiteriez voir traités.

Contact: gemapi@eau-adour-garonne.fr

Cette e-lettre a été rédigée par le Cerema, sous le pilotage conjoint de la DREAL de Bassin Adour-Garonne et de l'agence de l'eau Adour-Garonne. Elle a été relue par les membres de la MATB Adour-Garonne. Merci aux territoires ayant contribué à sa réalisation.