

Focus

La gestion patrimoniale dans le cadre de la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »

Aujourd'hui, l'entretien et la restauration des cours d'eau et des ouvrages de protection contre les crues incombent à tous les niveaux de collectivités. Demain, ces travaux seront exclusivement confiés aux communes qui seront amenées à exercer, à compter du 1^{er} janvier 2018, une nouvelle compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI). Les enjeux sont importants et portent notamment sur l'identification des ouvrages entrant dans le champ de l'exercice de cette compétence et sur les modalités de leur gestion patrimoniale.

La directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation a imposé la mise en place d'un plan de gestion des risques d'inondations sur des bassins versants, qui sont sélectionnés au regard de l'importance des enjeux exposés. La loi MAPTAM de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 complète ce dispositif et instaure une gouvernance opérationnelle à la gestion des risques inondation en attribuant, à compter du 1^{er} janvier 2018, la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. En conséquence, ces structures ou leurs groupements auront à identifier le patrimoine nécessaire à l'exercice de leur compétence, en distinguant d'une part les ouvrages relevant de la gestion des milieux aquatiques, et d'autre part les ouvrages relevant de la prévention des inondations, lesquels responsabilisent fortement la collectivité compétente au regard des enjeux du risque inondation, mais également vis-à-vis des objectifs de bon état des masses d'eau.

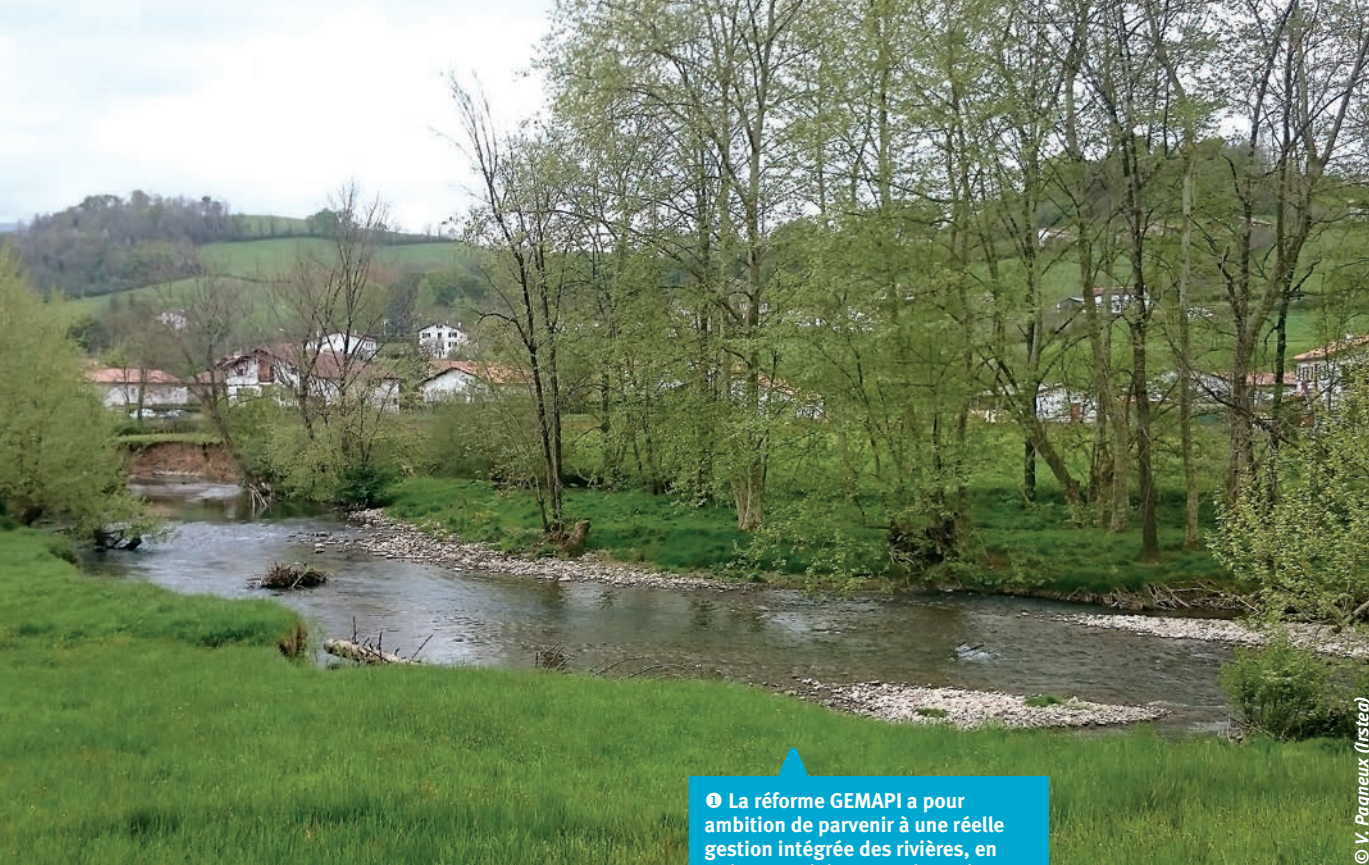
L'identification des ouvrages

L'identification des ouvrages entrant dans le champ de la compétence prévention des inondations (« la défense contre les inondations et contre la mer ») n'a rien d'aléatoire. Au contraire, elle doit prendre en compte la définition¹ du terme inondation : « une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires ». En simplifiant, cette démarche peut être résumée en trois temps :

- d'abord établir un recensement de tous les ouvrages et organes ayant potentiellement une influence ou un rôle de protection direct ou indirect sur une zone géographique donnée (contre les crues ou les submersions marines, voire contre d'autres origines²) ;
- ensuite une étude hydrologique (voire météorologique), puis une étude hydraulique permettront d'identifier, au regard des ouvrages et organes entrant dans le champ de la protection des inondations, la zone protégée par cet ensemble (appelé système de protection) ;

1. L566-1 du Code de l'environnement.

2. Bien que le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 ne vise que les systèmes d'endiguement ou les aménagements hydrauliques, au regard du L566-1, la collectivité compétente en GEMAPI ne peut s'affranchir de la prévention d'inondation dont l'origine est autre que les crues de cours d'eau ou les submersions.



© V. Pagneux (Istec)

❶ La réforme GEMAPI a pour ambition de parvenir à une réelle gestion intégrée des rivières, en traitant conjointement les enjeux en termes de milieux aquatiques et de prévention des inondations.

- enfin une étude structurelle du comportement de chacun des ouvrages composant ce système permettra d'identifier les limites (mécaniques, hydrauliques, géotechniques) en considérant les aléas (naturels ou liés à une défaillance) auxquels ils sont confrontés, leur probabilité d'occurrence puis leurs conséquences.

Au final, la collectivité retient dans son patrimoine des ouvrages composant un système qui protège une zone géographique (nommée « zone protégée ») pour tout événement dont l'ampleur est inférieure au « niveau de protection » découlant notamment de l'étude structurelle. Le parc constituant ce patrimoine sera très varié et comprendra des digues, des organes de manœuvre, des batardeaux, des remblais, des cordons dunaires, des ouvrages maçonnés, bétonnés, des épis, des protections de berges, des recharges de plages, ségonal (morceau de terre potentiellement exploitable compris entre un fleuve et ses digues). Mais la collectivité peut également inclure dans son patrimoine des ouvrages de correction torrentielle ou des aménagements de zones d'expansion de crue lorsque ces derniers ont une influence sur la protection d'une zone, voire des ouvrages de collecte et de stockage des eaux pluviales et de ruissellement dont l'évacuation est conditionnée par le cours d'eau ou la mer.

Outre le recensement des ouvrages, la collectivité doit également identifier leurs propriétaires notamment par des enquêtes parcellaires. Si l'ouvrage appartient à une personne morale de droit public et a une influence hydraulique incluse dans le périmètre administratif de l'EPCI, il sera mis à disposition de la collectivité de droit. S'il appartient à une personne privée, il sera assorti d'une servitude. Contrairement aux ouvrages constituant le patrimoine des services d'eau et d'assainissement, la collectivité compétente en GEMAPI sera gestionnaire de systèmes de protection composés d'ouvrages dont elle n'est pas propriétaire et dont elle n'assume pas toujours l'exploitation. De plus, le système de protection peut

également être sous l'influence d'ouvrages d'écrêtement de crue concédés ou exploités, voire gérés par un tiers (des barrages, par exemple), mais dont elle devra tenir compte dans la description de son patrimoine (et notamment son fonctionnement).

La gestion des milieux aquatiques visée par la compétence GEMAPI, comprend « l'aménagement d'un bassin hydrographique, l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau et la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines » – photo ❶). Le patrimoine portera majoritairement sur des cours d'eau et ouvrages de propriétés privées, réglementés ou non, sur lesquels les conséquences des actions anthropiques historiques (couverture, enterrement, voire déplacement de cours d'eau ; remédiation, recalibrage, suppression de la ripisylve, protection des berges, endiguements et merlons de curage, seuils et ouvrages transversaux, étangs implantés sur un cours d'eau, extractions de granulats) nécessitent la poursuite d'objectifs désormais environnementaux. Ainsi la collectivité n'exercera pas sa compétence au regard d'un patrimoine au sens usuel du terme mais au regard d'une richesse éco-systémique qu'elle s'attachera à reconstituer en menant des travaux d'arasement de seuil, recalibrage ou « renaturation » de cours, reconstitution de berges naturelles, reconstitution de ripisylve, restauration de zones humides... Toutefois la gestion patrimoniale qu'elle assumera ne se substitue pas aux obligations d'entretien des rives qui relèvent de leurs propriétaires³.

Par ailleurs, la collectivité devra également initier une démarche liminaire consistant à identifier les cours d'eau, les propriétaires et les règlements d'eau des ouvrages (parfois fondés en titre).

3. L215-14 du Code de l'environnement.

▶ Quelle gestion patrimoniale pour ces ouvrages ?

Comme la nature des ouvrages, la gestion patrimoniale va être très différente entre ces deux volets de la compétence. Concernant la prévention des inondations, la démarche est construite au regard de la responsabilité portée par la collectivité gestionnaire des systèmes de protection contre le risque inondation⁴. Ainsi la collectivité, même si elle n'est que gestionnaire des ouvrages, devra respecter les obligations réglementaires qui lui sont applicables, notamment l'établissement d'un dossier technique par système de protection composé de tous les éléments descriptifs des ouvrages – géométrie, structure, géotechnique – et de leurs fondations, leur environnement, leur géomorphologie, la géologie... En outre, elle devra effectuer une analyse fonctionnelle des systèmes de protection au regard de l'hydrologie, des sollicitations hydrauliques, des impacts internes et externes sur les ouvrages, des vérifications techniques approfondies, des auscultations, et des diagnostics... La collectivité doit s'assurer que l'état de son patrimoine permet au système de garantir en permanence le niveau de protection pour lequel il est autorisé réglementairement, ainsi sa responsabilité n'est pas engagée (la zone protégée du système doit être hors d'eau pour tout événement en deçà de l'occurrence associée à son niveau de protection). De ce fait, la gestion du patrimoine va consister en une acquisition de connaissances structurelles des ouvrages extrêmement poussée, historisée pour étudier l'évolution de cet ensemble et être en mesure d'anticiper son comportement en fonction des sollicitations (notamment hydrauliques) dont il fait l'objet. Par ailleurs, soulignons l'importance pour la collectivité, de maîtriser également les interventions réalisées à proximité ou sur ses ouvrages dont les conséquences à plus ou moins long terme peuvent influencer sur le niveau de protection effectif du système (ouvrages traversant, affouillement qui peuvent être source de brèches...), cette dernière précision affectera particulièrement les ouvrages grevés de servitudes.

Concernant la gestion des milieux aquatiques, la gestion patrimoniale va concerner la restauration ou le maintien en état d'aménagements ou d'ouvrages, qu'ils soient ou non la propriété de la collectivité (passes à poissons, vannages, etc.). Dans ce cas, la démarche sera comparable à la connaissance et au maintien des fonctionnalités des ouvrages d'eau et d'assainissement. Mais le patrimoine comprend également de la végétation, des zones humides, une faune et une flore aquatiques et rivulaires

pour lesquelles la gestion patrimoniale s'effectue au travers de programmes pluriannuels de gestion des cours d'eau. En termes de responsabilité, la collectivité est engagée sur l'atteinte du bon état des cours d'eau dont elle assure la gestion, mais dans une moindre mesure en comparaison de la prévention du risque inondation dès lors que sa responsabilité est également portée par nombre d'acteurs dont l'activité influe directement ou indirectement sur l'atteinte de ces objectifs.

Enfin, traiter de la gestion patrimoniale nécessite de s'interroger sur les capacités de financement des collectivités pour restaurer, améliorer le cas échéant, puis préserver ce patrimoine. Si la loi MAPTAM permet aux EPCI à fiscalité propre compétents en GEMAPI d'instaurer une taxe et un budget dédiés à la compétence, l'équilibre budgétaire reste une réelle interrogation : les recettes (plafonnées par la loi) permettront-elles de répondre d'une part aux besoins générés par l'état structurel des ouvrages de protection contre le risque inondation, et d'autre part les attentes de la population ? Sur quels critères de priorité la collectivité va-t-elle répartir ces recettes entre la gestion des milieux aquatiques (la première échéance des objectifs de bon état des masses d'eau est d'ores et déjà dépassée...) et la protection contre l'inondation ? L'affectation de cette taxe aux seules dépenses de la compétence GEMAPI est-elle pérenne au regard des réflexions en cours dans le domaine de la gestion des eaux pluviales ? Le défi que les collectivités devront relever est dès lors de taille quand, par ailleurs, le fonds « Barnier »⁵ est d'ores et déjà reconnu comme insuffisant pour répondre aux besoins futurs dans le domaine de la protection contre le risque inondation et que les agences de l'eau ne peuvent aujourd'hui contribuer qu'aux dépenses relatives à la gestion des milieux aquatiques. ■

Les auteurs

Laure SEMBLAT

Fédération nationale des collectivités concédantes
et régies (FNCCR)
20 bd Latour-Maubourg, F-75007 Paris, France
✉ l.semblat@fnccr.asso.fr

4. L562-8-1 du Code de l'environnement.

5. La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a créé le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »).

EN SAVOIR PLUS...

- 📄 Directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000523817>
- 📄 Code de l'environnement, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=20144E7830F665162503BE031417E657.tpdila10v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20151022
- 📄 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>
- 📄 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, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030591079&dateTexte=&categorieLien=id%20>
- 📄 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT0000051804>



La nouvelle compétence Gemapi impose aux collectivités locales de définir le système d'endiguement nécessaire à la mise en sécurité de leur territoire.