

# 30 ANS DE POLITIQUE INONDATION

Regard sur la politique  
de prévention des inondations  
et sa mise en œuvre par les gestionnaires  
de milieux aquatiques



**ARPE**  
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR  
AGENCE RÉGIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT



**RRGMA**  
Réseau Régional des Gestionnaires  
de **MILIEUX AQUATIQUES**  
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR



# Sommaire

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>I - 30 ANS DE POLITIQUE PUBLIQUE DE GESTION DU RISQUE INONDATION : HISTOIRE, PRINCIPES ET OUTILS</b>	<b>9</b>
<b>1 - Les origines de l'actuelle politique publique de gestion du risque inondation (1982-2015)</b> Bruno Ledoux, Consultant	<b>9</b>
<b>2 - Les 7 piliers de la prévention du risque inondation en France et les PAPI</b>	<b>17</b>
<b>3 - Vers une nouvelle politique publique de gestion du risque inondation ?</b>	<b>21</b>
<b>II - L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE D'INTERVENTION DES "SYNDICATS DE RIVIÈRE"</b>	<b>25</b>
<b>1 - La mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion         des risques d'inondation</b>	<b>25</b>
<b>2 - La mise en œuvre de la nouvelle compétence GEMAPI et du nouveau Décret digue</b>	<b>39</b>

<b>III - L'EXERCICE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE D'ACTIONS DE LUTTE CONTRE LES INONDATIONS ET DE LA GESTION DES DIGUES</b>	<b>45</b>
1 - Quelle approche globale pour mener des actions de prévention des inondations et de gestion des digues ? - Retour d'expérience du Syndicat mixte d'aménagement du bassin versant de la Durance	45
2 - Des études techniques aux expropriations : une longue démarche Retour d'expérience du Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer [SYMADREM]	49
3 - Quel positionnement d'un syndicat de bassin versant dans la gestion des digues ?	51
4 - Les PAPI : des outils de programmation devenus incontournables Retour d'expérience concernant le passage en commissions de labellisation d'un PAPI L'exemple du Coulon-Calavon - Corinne Richerol	57
<b>IV - LES QUESTIONNEMENTS LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA GEMAPI ET DU DÉCRET DIGUES</b>	<b>61</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>65</b>

## Avant-propos



Le Réal Martin (Var)

Ce document propose un regard sur la prise en charge de la prévention des inondations des années 80 à aujourd'hui et sur la gestion des ouvrages de protection contre les inondations

Il propose une analyse "historique" des politiques nationales de gestion du risque d'inondation et des retours d'expériences de "syndicats de rivière", recueillis lors de deux journées thématiques du Réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques de novembre 2013 et de mai 2015.

Envisagée depuis des années dans une perspective de gestion globale des bassins versant, la politique inondation, pour être efficace et durable, doit être une politique intégrée des milieux aquatiques. Cet enjeu et ses réponses, au gré des réformes organisationnelles et des aléas climatiques, restent un défi constant à relever par le service public.



# Introduction

Identifier les points d'évolution et les constantes des politiques menées permet de mieux resituer les évolutions en cours et les enjeux à venir.

Le présent document relate les fondements et l'évolution des politiques de prévention des inondations au cours de ces 30 dernières années. Les questions de la gestion des digues, de l'urbanisation à l'arrière des digues, de l'aléa de référence, de la concertation, sont autant de sujets spécifiques qui ont fait l'objet de nombreuses évolutions au fil du temps. Ce document propose la lecture historique de la politique nationale de gestion du risque inondation présentée par Bruno Ledoux, consultant sur la question des inondations et rédacteur de la revue nationale "Méandre". L'outil "Programme d'Action de Prévention des Inondations" (PAPI) constitue l'outil privilégié par les services de l'État pour intégrer au mieux les 7 piliers de la prévention du risques d'inondation : de la connaissance à la surveillance, de l'éducation à la protection, de la maîtrise de l'urbanisme et la réduction de la vulnérabilité à la préparation des situations d'urgence...

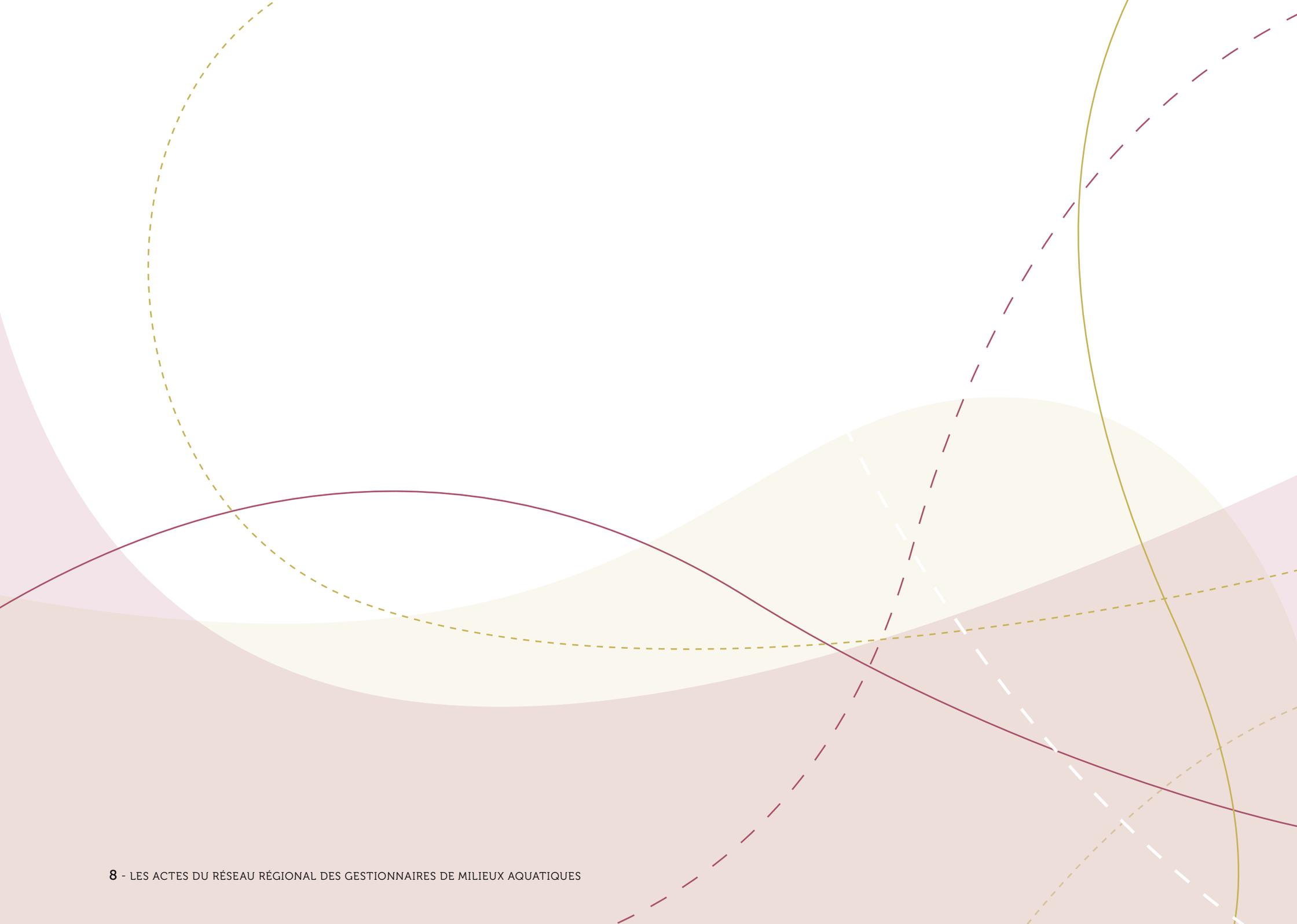
Aujourd'hui, la politique publique de la gestion du risque inondation est réinterrogée. Les défis identifiés dans la nouvelle stratégie nationale portent avant tout sur le renforcement d'une maîtrise d'ouvrage, l'amélioration des connaissances pour mieux agir, l'aménagement durable des territoires à risques et l'apprentissage du vivre avec les inondations...

La mise en œuvre de la nouvelle compétence "gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations" prévue par la Loi du 27 janvier 2014 ainsi que la parution d'un nouveau Décret "digue" viennent constituer un



Journée technique RRGMA (Mallemort - Bouches-du-Rhône)

cadre nouveau d'action. Il vise la responsabilisation des collectivités et le renforcement des maîtrises d'ouvrage. Les structures de type "syndicat de rivière" interviennent depuis de nombreuses années sur les politiques de prévention des inondations. C'est même l'enjeu principal qui a fondé leur création et leurs interventions. Leur retour d'expérience montre que les actions en la matière s'inscrivent nécessairement dans une gestion à long terme. Ces structures s'interrogent sur l'évolution de leur positionnement dans le cadre juridique - en pleine mutation - de la prévention des inondations et de la gestion des cours d'eau.



# I 30 ans de politique publique de gestion du risque inondation : histoire, principes et outils

## 1 Les origines de l'actuelle politique publique de gestion du risque inondation (1982-2015)

*Bruno Ledoux, Consultant*

La lecture historique depuis 1981 de cette politique montre un parallèle presque parfait entre les événements pluvieux marquants sur le territoire national d'une part, et l'émergence des Lois et réglementations nationales, d'autre part.

De même, la lecture de ces événements et des retours d'expériences (REX) que l'État en a fait, donne les éléments constitutifs des différents axes que l'on retrouve aujourd'hui dans les PAPI.



Journée technique RRGMA (Malemort - Bouches-du-Rhône)

ÉVÈNEMENTS	LOIS ET RÈGLEMENTS
<b>Hiver 1981 - 1982</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles</li> <li>- Décret 1984 relatif à l'élaboration des PERN</li> </ul>
<b>1987 - Grand Bornand</b>  <b>1988 - Nîmes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (+ Décret 1990)</li> <li>- Circulaire de juin 1988 : Risques naturels et droits des sols</li> </ul>
<b>1992 - Vaison-la-Romaine</b> <b>1993 - Sud-Est (Bollène, ...)</b> <b>puis Rhône aval (Camargue)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de 1992 sur l'eau</li> <li>- Circulaire de juillet 1993 relative à l'annonce des crues et d'alertes en matière de risques d'inondation</li> </ul>
<b>1994 - Rhône aval (Camargue)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Circulaire interministérielle 24/01/1994 : prévention des inondations et gestion des zones inondables</li> <li>- Circulaire 02/02/1994 relative aux dispositions à prendre en matière de maîtrise de l'urbanisation dans les zones inondables</li> <li>- Circulaire 16/08/1994 relative à la prévention des inondations provoquées par les crues torrentielles</li> <li>- Circulaire interministérielle du 17/08/1994 relative aux modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondation</li> <li>- Circulaire 24/10/1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières. Appel au contrat de rivière.</li> </ul>

ÉVÈNEMENTS	LOIS ET RÈGLEMENTS
<b>1995 - Inondations généralisées de la moitié Nord de la France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi du 02/02/1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite Loi Barnier)</li> <li>- Circulaire avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables</li> </ul>
<b>1999 - Aude, Pyrénées Orientales, Tarn 2000 - Somme, Bretagne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Circulaire 1999 relative au recensement des digues</li> <li>- Appel à projet PAPI 2002</li> </ul>
<b>2002 - Inondation d'Europe Centrale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Circulaire 30/04/2002 relative à la politique de l'État en matière de risque naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines</li> </ul>
<b>2003 - Inondations du Rhône</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi de juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages</li> <li>- Circulaire août 2003 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Circulaire janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisation et adaptation des constructions en zone inondable (adressée aux Préfets des régions et départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon)</li> <li>- Loi août 2004 de modernisation de la Sécurité Civile (PCS, réserve communale)</li> </ul>

ÉVÈNEMENTS	LOIS ET RÈGLEMENTS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Circulaire juillet 2007 : la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans le PPRN</li> </ul>
<b>2008 - Centre-Est</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directive européenne du 23/10/2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation</li> <li>- Loi du 12/07/2010 portant engagement national pour l'environnement : transposition de la DI</li> </ul>
<b>2010 - 2011 - Xynthia, inondations Var</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Submersions Rapides en février 2011 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise de l'urbanisation et de l'adaptation du bâti</li> <li>- Amélioration des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte</li> <li>- Fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection</li> <li>- Renforcement de la culture du risque</li> </ul> </li> <li>- Décret 02/03/2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations</li> <li>- Décret PPR 28/06/2011 : 2 Circulaires PPR littoraux</li> <li>- Circulaire du 05/07/2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Les modalités de mise en place d'une gouvernance de bassin pour la conduite de la politique de gestion des risques d'inondation à cette échelle, gouvernance installée par les parties prenantes"</li> <li>- Elle propose pour ce faire des modalités d'animation et d'association des parties prenantes, qui concernent notamment la mise en œuvre de la directive européenne</li> </ul> </li> </ul>

ÉVÈNEMENTS	LOIS ET RÈGLEMENTS
2012 - 2013 - 2014 - Lourdes, Lamalou-les-bains...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création de la compétence MAPTAM et GEMAPI par la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'information des métropoles</li> <li>- Instruction du gouvernement du 22 septembre 2014 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2014 et 2015</li> <li>- Instruction du gouvernement du 6 octobre 2014 relative à l'application de la réglementation spécifique aux terrains de camping et de caravanage situés dans les zones de submersion rapide</li> <li>- Nouveau Décret Digue publié le 12 mai 2015</li> </ul>



Correns - 5 novembre 2011 (© Département du Var)

En parallèle avec cet historique général relatif à la gestion du risque inondation, un certain nombre de questions particulières a émergé pour faire l'objet de véritables sujets législatifs et réglementaires.

**Il est ainsi possible d'extraire l'historique propre à chacune de ces questions pour mieux comprendre la logique d'évolution de ces sujets.**

## La question des digues

- Les **inondations de Camargue de 1993/1994** constituent un élément déclencheur.
- La **Circulaire d'août 1994** relative aux modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondation est publiée.
- **Un rapport du Conseil général des Ponts de 1997** traite du sujet.
- La **Circulaire de 1999** relative au recensement des digues de protection des lieux habités contre les inondations fluviales et maritimes demande aux services de police de l'eau de réaliser l'inventaire national des digues.
- La **Circulaire du 6 août 2003** relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique, a pour objectif le recensement des ouvrages, l'identification des maîtres d'ouvrage et le contrôle des ouvrages recensés ISP (intéressant la sécurité publique).
- Le **Décret du 11 décembre 2007** relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques, offre un fondement juridique plus solide que la Circulaire de 2003 et instaure de nouvelles classes de digues de protection contre les inondations, en fonction de leur hauteur et de la population résidant dans la zone protégée : A, B, C et D. Il introduit les nouvelles notions de : visite technique approfondie, revue de sûreté, étude de dangers, agrément

des organismes intervenant pour le compte du maître d'ouvrage (maître d'œuvre, bureau d'études, ...), diagnostic sur les garanties de sûreté, incidents et événements devant être déclarés, etc.

- La **Circulaire du 8 juillet 2008** paraît sur le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le Décret du 11/12/2007.
- La **Circulaire du 16 avril 2010** est relative aux études de dangers des digues de protection contre les inondations fluviales.
- Une **instruction du Gouvernement** relative aux ouvrages de protection contre les inondations et les submersions, à leurs enjeux de protection et à leur efficacité, paraît le **20 octobre 2011**. Elle demande aux Préfets, dans le cadre du "Plan Submersion Rapide" (PSR) initié après la tempête Xynthia d'établir un programme de travail pour parfaire le recensement des ouvrages et des maîtres d'ouvrages. L'objectif étant de faire "émerger des gestionnaires solides".
- Le **22 septembre 2014, une nouvelle instruction du Gouvernement** relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2014-2015. Cette instruction aux services de l'État parle notamment d'une nouvelle base de données sur les digues : la base de données des ZERIP. Il s'agit d'un recensement prévu dans la démarche du PSR qui doit être établi par les DDT afin de recenser les ouvrages qui présentent des risques pour les vies humaines.

- Le **12 mai 2015, un nouveau "Décret digue"** est publié au Journal officiel. **Décret n°2015-526** relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques. Il fixe les règles selon lesquelles les collectivités en charge de la nouvelle compétence GEMAPI établissent et gèrent les digues.

## La question de l'urbanisation à l'arrière des digues

- La **Loi du 28 mai 1858** relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations précise dans son article 6 : "Il ne pourra être établi, sans qu'une déclaration ait été préalablement faite à l'administration, qui aura le droit d'interdire ou de modifier le travail, aucune digue sur les parties submersibles des vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de leurs affluents. Dans les vallées protégées par des digues, sont considérées comme submersibles les surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les levées venaient à être rompues ou supprimées."
- Le **Décret-Loi du 30 octobre 1935** sur le libre écoulement des eaux, institue les plans des surfaces submersibles (PSS) :
  - \* "pour les vallées protégées par des digues ou des levées de toute nature, les plans ne tiennent pas compte de l'existence de ces ouvrages".
- La **Circulaire du 30 avril 2002** relative à la politique de l'État en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines formule la position de l'État en ce qui concerne l'urbanisation dans les zones endiguées, notamment dans le cadre de l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondation (PPR-i) :
  - \* "les zones endiguées sont des zones soumises à un risque de submersion marine ou d'inondation où le

risque de ruptures brutales ou de submersion des digues, avec des conséquences catastrophiques, demeure, quel que soit le degré de protection théorique de ces digues".

- Les PPR doivent être prescrits en priorité là où les zones urbaines endiguées présentent de très forts enjeux.
- La **Circulaire du 21 janvier 2004** relative à la maîtrise de l'urbanisme et à l'adaptation des constructions en zone inondable souligne notamment la nécessité de ne pas augmenter la vulnérabilité derrière les digues et de prendre en compte l'hypothèse de la rupture des ouvrages de protection.



Les Arcs - Mairie [E. Serrière - novembre 2011]

## La question de l'aléa de référence

- La **Circulaire interministérielle du 24 janvier 1994** sur la prévention des inondations et gestion des zones inondables définit l'aléa de référence comme consistant à prendre en compte en matière de cartographie des zones inondables "la plus forte crue connue et, dans le cas où celle-ci serait plus faible, une crue de fréquence centennale".

- Le **guide méthodologique PPRI 1999** vient conforter ce principe et le justifie en utilisant des événements bien documentés donc peu contestables et en privilégiant la mise en sécurité de la population, par la prise en compte des crues de fréquences rares ou exceptionnelles.

- La **Circulaire d'avril 2002** conforte la définition de 1994 pour l'aléa de référence des PPR et précise que "... dans certains cas, vous pouvez envisager de baser cet aléa de référence sur une analyse géomorphologique".

- La **Circulaire de janvier 2004** adressée aux Préfets du sud-est de la France précise qu'il faut intégrer dans les réflexions, les conséquences d'une crue plus forte, notamment sur la base de la crue exceptionnelle de référence hydro-géomorphologique, pour pouvoir, après délimitation des niveaux d'aléas, traiter les choix d'urbanisation, l'information de la population et la préparation de la gestion de crise.

## La question de la concertation

- En 2003, la **Loi Bachelot** vient renforcer l'association et la consultation des élus et des populations autour de l'élaboration des Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) (définition des modalités d'association, enquête publique, audition des maires, ...). Le **Décret d'application est paru en 2005**.

- En 2004, un **"guide de la concertation entre l'État et les collectivités territoriales"** est publié dans le cadre de la mise en œuvre des "Plans de prévention des risques naturels prévisibles [PPRN]".

- En 2006, un **groupe de travail** sur l'information, la participation du public, la concertation et l'association dans les PPRN "Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de Prévention des Risques" est mis en place. Il aboutit notamment à un "Glossaire des termes autour de la participation et de la concertation" en 2007 puis à une Circulaire.

- La **Circulaire de juillet 2007** précise les modalités de consultation des acteurs, de concertation avec la population et d'association des collectivités territoriales dans les PPRN.



## 2 Les 7 piliers de la prévention du risque inondation en France et les PAPI

La comparaison entre les 7 piliers de la prévention du risque inondation et les 7 axes obligatoires du Papi montre un parallélisme important.

LES 7 PILIERS DE LA PRÉVENTION DU RISQUE INONDATION	LES 7 AXES DU PAPI
<b>Connaissance des aléas et des enjeux</b>	<b>Axe 1 :</b> Amélioration de la connaissance et de la conscience du risque - Information préventive (DICRIM, ...) - Pose de repères de crue
<b>Surveillance, prévision, vigilance et alerte</b>	<b>Axe 2 :</b> Surveillance, prévision des crues et des inondations Outils développés par les collectivités territoriales
<b>Éducation et information préventive des citoyens</b>	<b>Axe 3 :</b> Alerte et gestion de crise PCS, exercices
<b>Maîtrise de l'urbanisation et du bâti par la réglementation et les PPR</b>	<b>Axe 4 :</b> Prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme PPRi, prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme
<b>Réduction de la vulnérabilité</b>	<b>Axe 5 :</b> Actions de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens Opérations globales
<b>Protection</b>	<b>Axe 6 :</b> Ralentissement des écoulements Rétention, restauration champs d'expansion (dont zones humides), zones de surinondation, revégétalisation des berges, ...
<b>Préparation aux situations d'urgence</b>	<b>Axe 7 :</b> Gestion des ouvrages de protection hydrauliques Volet articulé avec le PSR

En évolution depuis 2003, les PAPI représentent donc désormais l'outil intégrateur des axes de la politique de gestion des risques, représentatif de la politique de prévention des inondations en France.

### Origine des PAPI

- L'initiative est lancée au lendemain des inondations de septembre 2002 avec la volonté de stopper le saupoudrage des crédits liés aux inondations.
- Les premiers PAPI sont mis en place sur le principe d'un "appel à projets".
- Ils ont pour ambition, pour la réussite du dispositif national, de "susciter des maîtres d'ouvrages".



Gapeau (Var)

### ZOOM

#### Quelques chiffres sur la 1<sup>re</sup> génération de PAPI

48 programmes d'actions retenus pour un coût total d'environ 900 M€  
21 PAPI labellisés sur le bassin Rhône-Méditerranée entre 2003 et 2009 dont 5 PAPI en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Un bilan des PAPI réalisé en 2009 relève les principaux points suivants :

- Le caractère exemplaire initialement attendu pas toujours présent.
- La quasi-absence d'évaluation économique préalable (type ACB).
- Un lien trop ténu avec les documents de prévention réglementaires.
- Des actions de communication trop générales.
- La part des travaux hydrauliques reste largement prépondérante :
  - Réductions des aléas et protection des habitats (80 %)

- Réduction de la vulnérabilité (9 %)
- Mesures de prévention par les communes (3 %)
- Autres mesures (8 %)

Il est alors recommandé de mieux prendre en compte le facteur "temps" dans la conception et la gestion des PAPI. D'autre part, un des critères de recevabilité des projets est l'A.C.B. [analyse coût-bénéfices]. Il convient de mener ce chantier à son terme en s'appuyant sur les outils déjà en place pour l'application de la DCE (SDAGE et SAGE) et/ou sur des outils contractuels, tels que les contrats de rivières.

En 2011, une deuxième génération de PAPI est lancée. La **Circulaire du 12 mai 2011** relative à la labellisation et au suivi des projets "PAPI 2011" et opérations de restauration des endiguements "PSR" précise que "le but premier des PAPI est de promouvoir une gestion globale et équilibrée du risque inondation, pensée à l'échelle d'un bassin de risque cohérent au regard de l'aléa et des particularités du territoire considéré et intégrée aux politiques de gestion de l'eau et d'urbanisme".

Les ambitions de cette deuxième génération de PAPI sont les suivantes :

- Avoir un dispositif de labellisation au "fil de l'eau"
- Conserver la philosophie du 1<sup>er</sup> appel à projets (7 axes, approche par bassin versant, ...)
- Impulser des dynamiques locales, tout en préparant les futures stratégies locales

## ZOOM

### Bilan quantitatif des PAPI (2<sup>e</sup> génération)

Depuis 2011, plus de 50 PAPI complets ont été labellisés pour plus de 700 M€ d'investissements et une trentaine de PAPI d'intention ont vu le jour. Plus d'une vingtaine de dossier PRS sont déposés chaque année.

Sur le bassin Rhône-Méditerranée, la 2<sup>e</sup> génération à l'échelle du bassin Rhône a donné lieu à plus d'une trentaine de PAPI nouvellement labellisés depuis la mise en place du nouveau dispositif.

- Proposer une étape préalable aux porteurs pour définir la stratégie du PAPI : le PAPI d'intention
- Intégrer les comités de bassin pour favoriser l'articulation avec la gestion des milieux
- Avoir un niveau d'exigence standardisé pour les nouveaux ouvrages de protection : le label PSR
- Évaluer l'opportunité économique des travaux du programme d'action : l'analyse coûts-bénéfices.



Aval du Gapeau (Var)

### 3 Vers une nouvelle politique publique de gestion du risque inondation ?

La politique de gestion du risque inondation et les évolutions perpétuelles des textes et des outils, ces 30 dernières années ne laissent cependant pas l'ensemble du dispositif sans critiques :

Fin 2011, le rapport d'information sur les inondations qui se sont produites dans le Var, et plus largement, dans le sud-est de la France au mois de novembre 2011 (P.-Y. Colombat et L. Nègre) pose le constat suivants :

"La mission a constaté l'inexistence d'une politique de prévention de l'inondation dans notre pays, si l'on entend par là une politique appliquée sur l'ensemble du territoire, menée et financée de manière pérenne".

De nombreux outils PPR/PAPI/PSR, les outils de déclinaison de la directive inondations (EPRI : définition de TRI et de futurs SLGRI, ...) et textes existants depuis 30 ans témoignent d'un système législatif, réglementaire et contractuel complexe. Malgré l'empilement d'outils (réglementaires ou contractuels), on constate que les actions mises en œuvre sur les territoires sont rarement motivées par une déclinaison d'une politique nationale. **La motivation à agir réside essentiellement dans la survenue d'évènements marquants, suites auxquels des actions sont mises en œuvre en investissant beaucoup de volonté et d'énergie, des moyens humains et financiers.** Les priorités définies par l'ensemble des outils et textes nationaux ne peuvent à ce titre être qualifiées de véritable politique nationale.

Sur la période 2011-2016, l'objectif national serait que "1200 km de travaux de confortement d'ouvrage

soient programmés" (rapport 2011 délégué aux risques majeurs).

Fin 2013, début 2014, les parlementaires, conscients que des avancées sont nécessaires concernant un renforcement de la maîtrise d'ouvrage et de la nécessité d'efforts pour mettre en lien les politiques d'aménagement du territoire avec la prévention du risque d'inondation et la gestion des cours d'eau, décident de faire évoluer l'exercice des missions de prévention des inondations dans le cadre d'une compétence obligatoire affectée au bloc communal (EPCI à fiscalité propre principalement). Ainsi la Loi du 27 janvier 2014, dite Loi MAPTAM, inscrit la nouvelle compétence GEMAPI dans le code des Collectivités Territoriales.

Le 15 octobre 2014, la nouvelle stratégie nationale de gestion du risque inondation est officiellement approuvée. Cette stratégie s'articule autour de trois objectifs :

- Augmenter la sécurité des populations exposées
- Stabiliser sur le court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation
- Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés

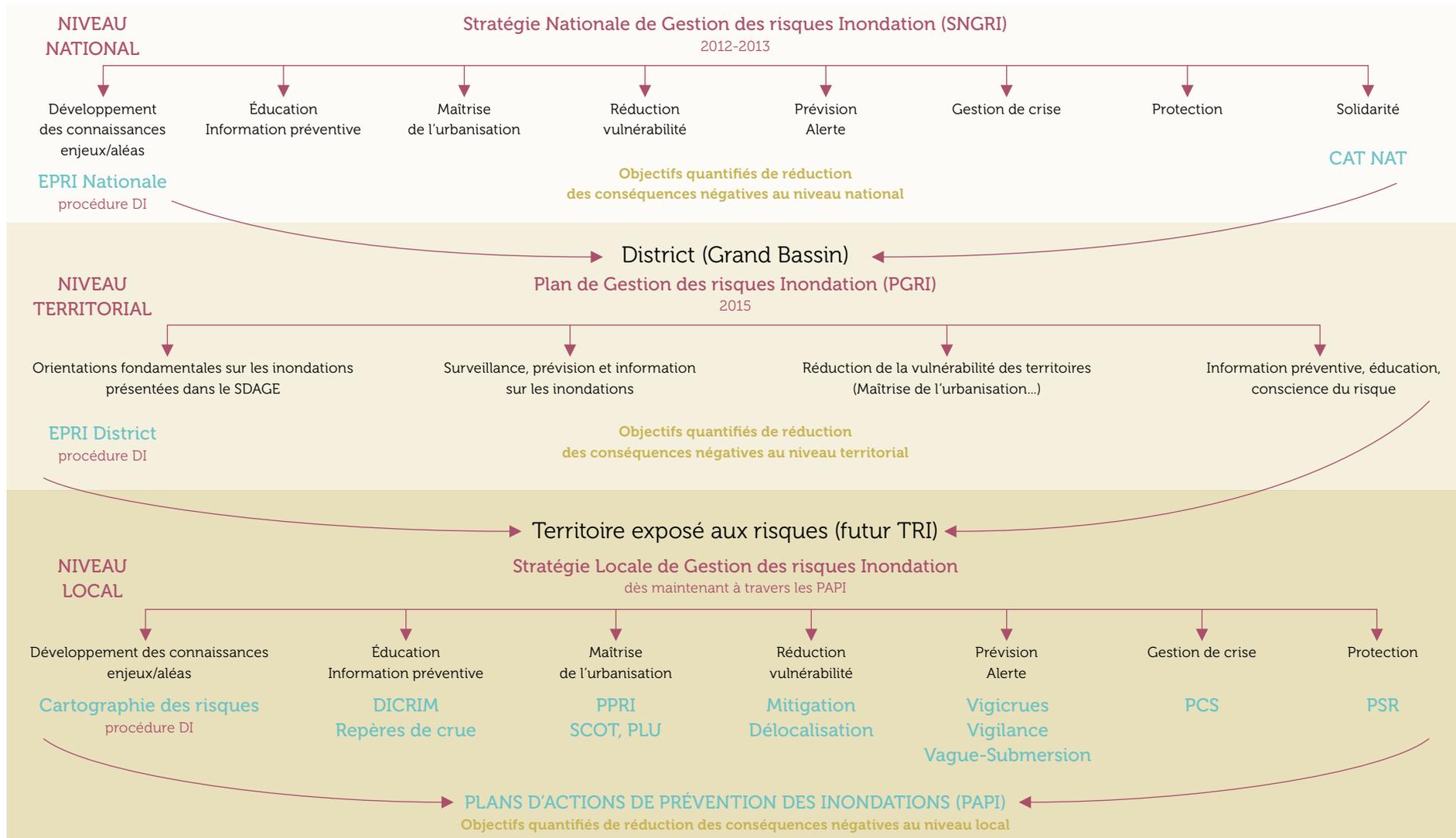
**Cette stratégie souligne quatre défis à relever :**

- **développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage pérennes pour mettre en œuvre tous les axes de la gestion des risques d'inondation,**
- **mieux savoir pour mieux agir,**
- **aménager durablement les territoires,**
- **apprendre à vivre avec les inondations.**

L'architecture de la politique nationale de gestion du risque inondation est désormais présentée par la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) :

LÉGENDE

- Niveau d'intervention
- Démarches
- Outils existants, procédures, plans d'actions



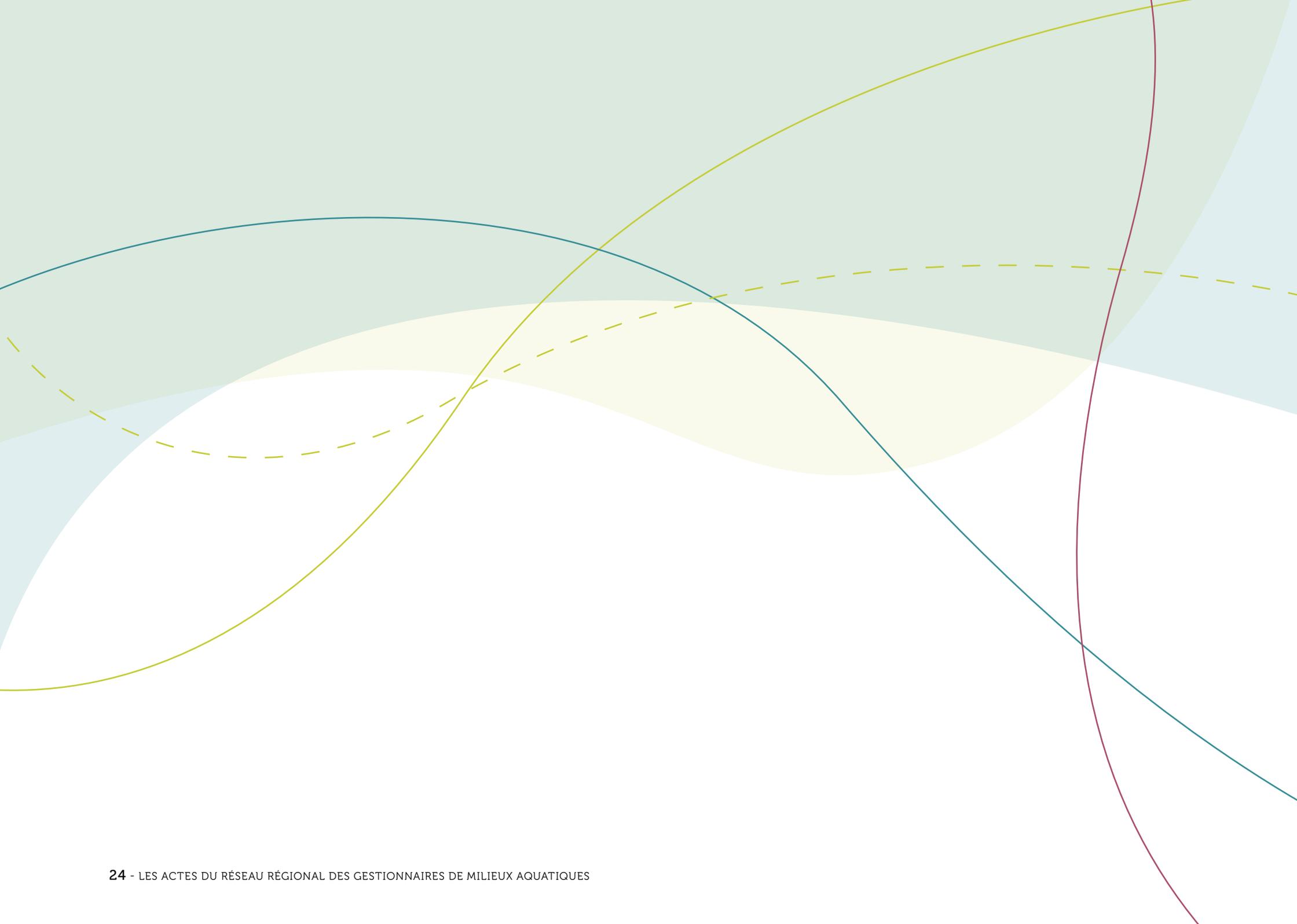


Le 12 mai 2015, un nouveau Décret "digue" vient fixer les règles selon lesquels les détenteurs de la compétence GEMAPI établissent et gèrent les digues. Il est actuellement recensé 9000 kilomètres de digues gérées par plus de 1000 gestionnaires. Dans la mise en œuvre ce nouveau Décret digue, le ministère prévoit que ce Décret vienne "pérenniser"

la gestion d'environ 3000 kilomètres de digue par les collectivités territoriales compétentes en matière de GEMAPI. Cela correspondrait selon leurs estimations à 300 systèmes d'endiguement.

**Un certain nombre de questions restent aujourd'hui posées sur l'avenir de la prévention du risque inondation :**

- Quelles priorités à l'échelle nationale ? Les TRI sont-ils réellement des priorités nationales ou bien un outil de reporting de la Directive Inondation ?
- Quelle gouvernance à l'échelle locale pour intégrer réellement le risque d'inondation aux politiques d'aménagement du territoire ?
- Quel rôle pour les Agences de l'eau, afin qu'elles ne soient pas absentes sur la question des inondations ?
- Quels financements ?
  - La prévention est de moins en moins financée par le budget de l'État mais de plus en plus par le Fonds Barnier (cotisations des assurés).
  - La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, telle qu'elle résulte de la Loi MAPTAM du 27/01/2014 peut-elle être considérée comme une nouvelle ressource ?
  - Le modèle financier actuel de la prévention des inondations et de la gestion de cours d'eau est-il en mesure de répondre aux ambitions des politiques affichées ?
- Les territoires ruraux ou de montagne, non identifiés TRI mais réellement concernés par les inondations mettant en danger des personnes et des biens, s'interrogent sur la possibilité, à terme, de disposer de financements de l'État.



# II

## L'évolution du cadre juridique d'intervention des "syndicats de rivière"

### 1 La mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

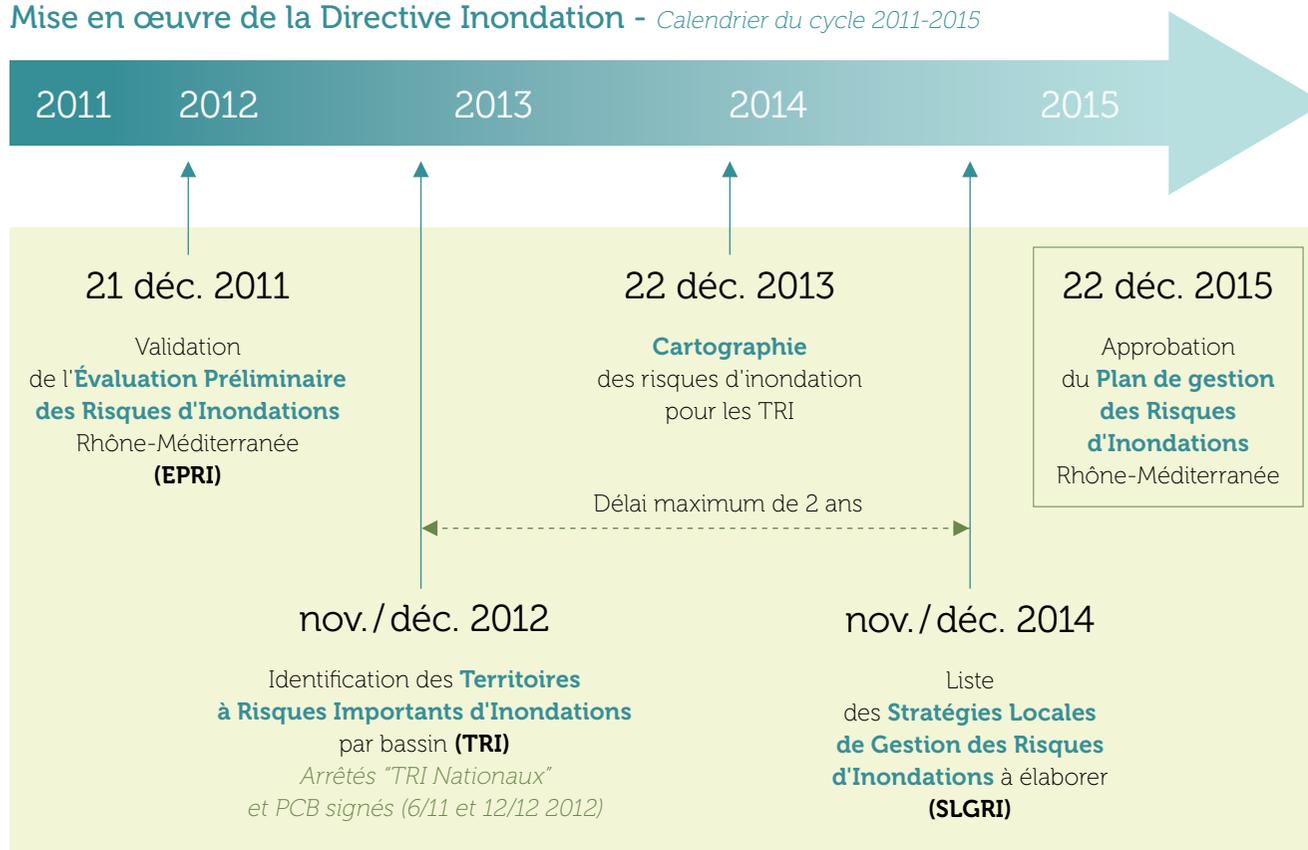
La directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007) a été transposée en droit français dans la Loi LENE n°2010-788 du 12 juillet 2010 puis dans le Décret n°2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques.

Cette directive établit un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation. Elle a pour objectif de réduire les conséquences négatives des inondations pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique.



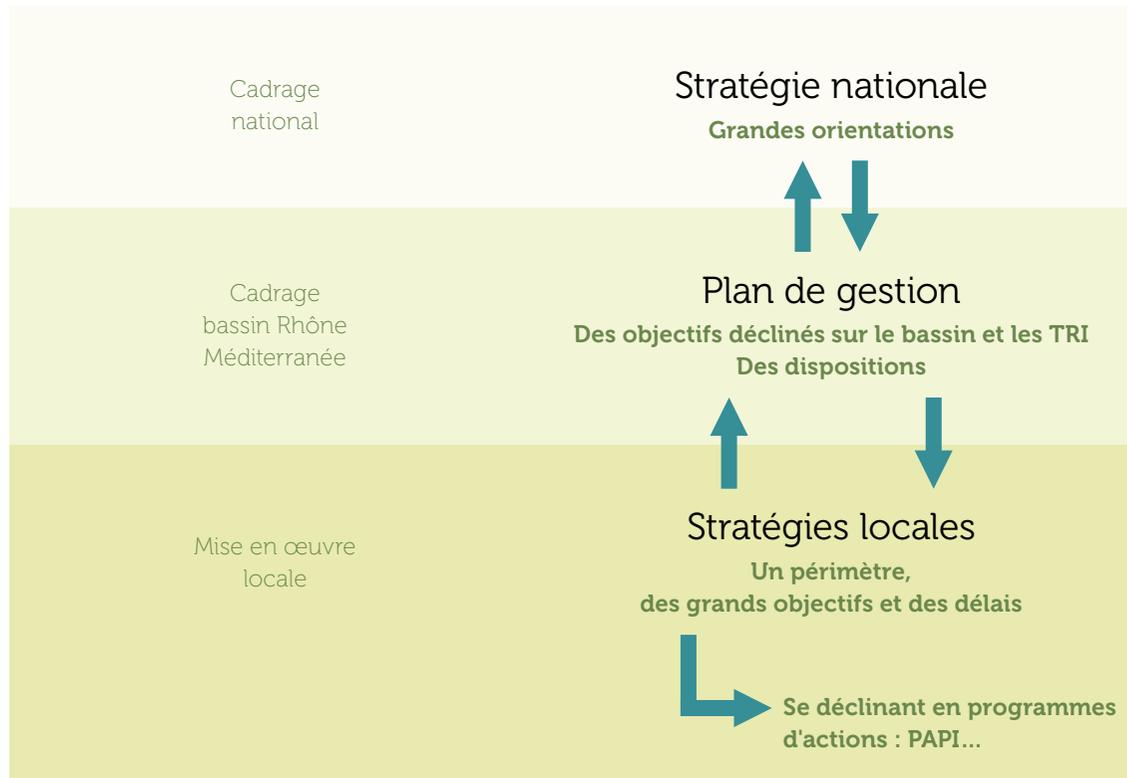
Les Arcs (Var)

## Mise en œuvre de la Directive Inondation - Calendrier du cycle 2011-2015



→ Chaque étape doit être arrêtée par le Préfet coordonnateur de bassin

La Directive Inondation :  
Une politique territoriale dans un cadre rénové :



La stratégie nationale de gestion des risques d'inondation répond à 3 objectifs :

- Augmenter la sécurité des populations exposées
- Stabiliser puis réduire le coût des dommages liés aux inondations
- Raccourcir le délai de retour à la normale des territoires sinistrés

Elle doit répondre à 4 défis :

- Développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrages pérennes
- Mieux savoir pour mieux agir
- Réduire la vulnérabilité par un aménagement durable des territoires
- Apprendre à vivre avec les inondations

La consultation est achevée depuis le 31 octobre 2013.

La mise en œuvre de la directive inondation se déroule selon les étapes suivantes :

**- Première étape :**

**l'évaluation préliminaire des risques inondation (EPRI)**

- La réalisation d'une EAIP (enveloppe approchée des inondations potentielles) représentant l'emprise maximale d'une inondation extrême.
- Le calcul d'indicateurs d'impact des inondations (population, surface de bâtiments en RDC, nombre d'emplois, nombre d'établissements sensibles, ...)

**- Deuxième étape :**

**la sélection des Territoires à Risque Important [TRI]**

Au niveau national, ce sont 122 TRI qui ont été arrêtés, dont 31 sur le Bassin Rhône Méditerranée et 7 en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**- Troisième étape :**

**la cartographie des TRI**

Pour chaque TRI, sont cartographiés les phénomènes identifiés comme prépondérants (débordement de cours d'eau, submersion marine, ruissellement). Pour ce premier cycle de mise en œuvre, seule une liste exhaustive de cours d'eau pré-identifiés a été étudiée.

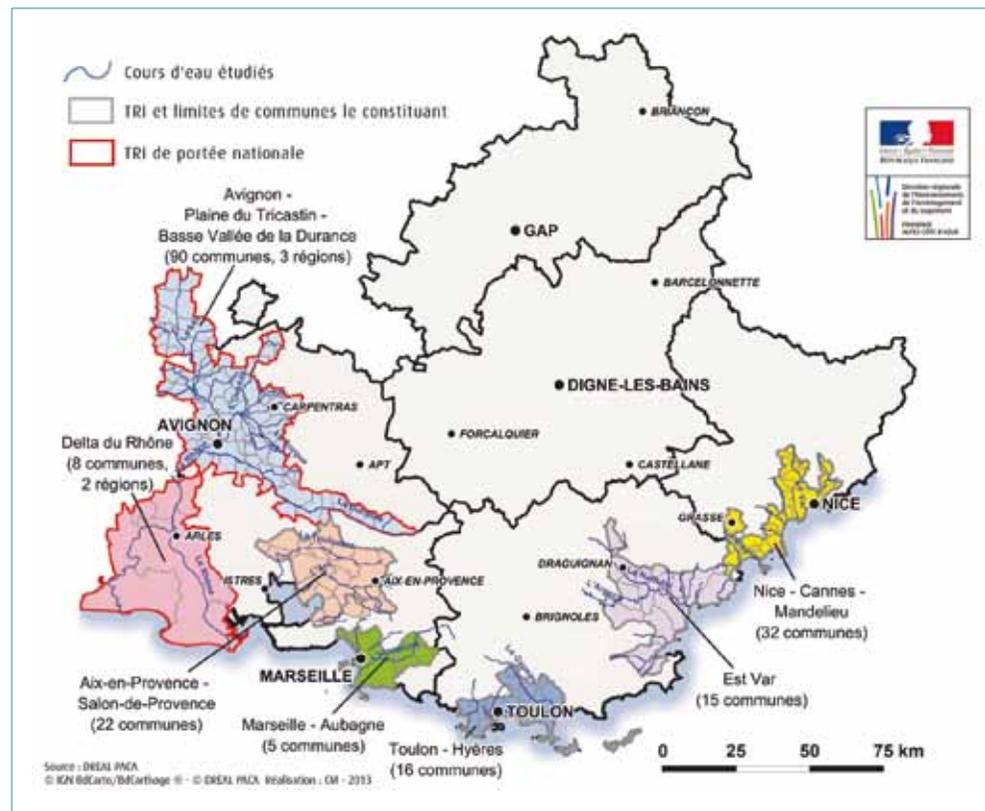
Ces cartographies sont établies par la DREAL de Bassin-Mission Rhône pour ce qui concerne le TRI Delta du Rhône et par la DREAL PACA pour les 6 autres TRI de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Pour chaque cours d'eau pré-identifié, cinq types de cartes sont produits :

- Carte 1 : cartographie des surfaces inondables par un événement Fréquent (10 -30 ans)
- Carte 2 : cartographie des surfaces inondables par un événement Moyen (100 – 300 ans)
- Carte 3 : cartographie des surfaces inondables par un événement Extrême (>1000 ans)
- Carte 4 : carte de synthèse
- Carte 5 : carte de risques

**Les Territoires à Risque Important d'Inondation (TRI)**

*Données décembre 2013*



Pour les risques de submersion marine, s'ajoute à ces cinq cartes, une cartographie "événement moyen" avec prise en compte du changement climatique.

Ces cartographies sont établies à l'échelle : 1/25 000<sup>e</sup>.

La **méthode d'élaboration** pour les débordements de cours d'eau repose de manière générale sur l'utilisation des études existantes et, sans étude disponible, sur une modélisation simplifiée (outil CARTINO).

En particulier :

- **Pour l'événement fréquent** : exploitation des études existantes (Etat, syndicats de rivière...), modélisation simplifiée 1D confrontée au retour d'expérience et à la connaissance des acteurs locaux sur les crues de premiers débordements.
- **Pour l'événement moyen** : reprise pour la grande majorité des cas de l'aléa des PPR inondations déjà existants ou en cours d'élaboration.
- **Pour l'événement extrême** : modélisation simplifiée 1D, confrontée à l'atlas des zones inondables réalisée par une approche hydro géomorphologique.

Les méthodes d'élaboration pour les phénomènes de submersion marine sont la superposition d'un niveau marin statique à la topographie (méthode choisie identique pour tous les TRI de la façade méditerranéenne).

Ces cartographies sont accompagnées d'un rapport

explicatif et d'un résumé non technique qui explique la manière dont elles ont été réalisées. Elles ont pour objectif et usages l'approfondissement et l'harmonisation de la connaissance sur les surfaces inondables et les risques. Elles sont le support d'une première évaluation des conséquences négatives des inondations, en vue de la définition d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation et vont enrichir le porter à connaissance de l'État dans le domaine des inondations et la sensibilisation du public.

Ces cartes pourront notamment servir dans le cadre suivant :

- **Événement fréquent** : pris en compte comme événement prioritaire pour la réduction de la vulnérabilité (objectif de stabilisation des conséquences négatives voire de réduction lorsque la sécurité des personnes est concernée).
- **Événement moyen** : pris en compte possible pour l'aménagement du territoire, la gestion de crise et la gestion de l'aléa.
- **Événement extrême** : pris en compte pour la gestion de crise (PCS, plans "Orsec") afin d'éviter l'installation d'équipements sensibles ou stratégiques à l'intérieur des surfaces inondables par cet événement.

**Attention, les cartes de l'événement moyen ne se substituent pas aux cartes d'aléa PPRI.** L'utilisation ultérieure de l'ensemble des cartes établies dans le cadre de

ce travail cartographie a fait l'objet de nombreuses interrogations lors de la consultation. Il en est de même de l'évolution possible du périmètre des TRI et des possibilités de poursuite d'une réflexion à l'échelle du bassin versant et non uniquement sur la zone classée en TRI.

L'ensemble des avis émis a fait l'objet d'une synthèse et a été examiné. Certains ont été pris en compte et ont conduit à la modification de certaines cartes. Pour les autres, ils sont capitalisés et contribueront à l'amélioration des connaissances et des cartes dans le prochain cycle de mise en œuvre de la directive (dans 6 ans).

L'ensemble des cartographies des TRI a été arrêté fin 2013 et mi 2014 et est disponible en téléchargement (ainsi que l'ensemble des données SIG associées) à l'adresse suivante :

[www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr](http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr) >  
Gestion de l'eau > Directive inondations >  
Cartographie des TRI

**- Quatrième étape :  
l'approbation du Plan de gestion des risques d'inondations [PGRI]**

Le projet de PGRI se présente en deux parties :

- Une partie commune à l'ensemble du bassin, qui comprend les grands objectifs à atteindre en matière

de gestion des inondations et les dispositions applicables à l'ensemble du bassin (notamment les dispositions opposables aux documents d'urbanisme et aux décisions administratives dans le domaine de l'eau).

- Une partie plus détaillée par TRI, qui présente une proposition de périmètre de stratégie locale et les grands objectifs associés.

Le projet de PGRI a été soumis à consultation du public jusqu'en juin 2015, et à une consultation des parties prenantes de janvier à mai 2015), dans les mêmes conditions et les mêmes calendriers que celle du SDAGE. Il sera approuvé d'ici fin décembre 2015.

Le projet de PGRI est consultable à l'adresse suivante :  
[www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr](http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr) >  
Gestion de l'eau > Directive inondations >  
PGRI 2016-2021



Vidauban (Var)

## ZOOM

### Quelle articulation entre le Plan de gestion du risque d'inondation [PGRI] et le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux [SDAGE] :

La question d'une articulation réelle entre le PGRI et le SDAGE a largement été soulevée lors des consultations. Aujourd'hui, la rédaction des projets de SDAGE et PGRI souligne les enjeux suivants :

- Rechercher l'articulation et les éventuelles synergies entre gestion des risques d'inondation et gestion des milieux aquatiques - la nécessité d'inciter des actions communes PGRI/SDAGE.
- La nécessité d'aider à la prise en charge des deux dimensions "bon état" et "prévention des inondations" pour les cours d'eau et le littoral par les collectivités suite à la Loi métropole (GEMAPI).
- L'importance de l'accompagnement des stratégies locales.

Les projets de PGRI et de SDAGE du bassin Rhône Méditerranée présentent des parties communes :

#### - Grands objectifs n°2 du PGRI :

"Augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement des milieux aquatiques".

Cet objectif est repris dans l'orientation fondamentale n°8 du SDAGE (sauf 3 dispositions relatives à la sécurité des ouvrages).

#### - Grands Objectifs n°4 du PGRI :

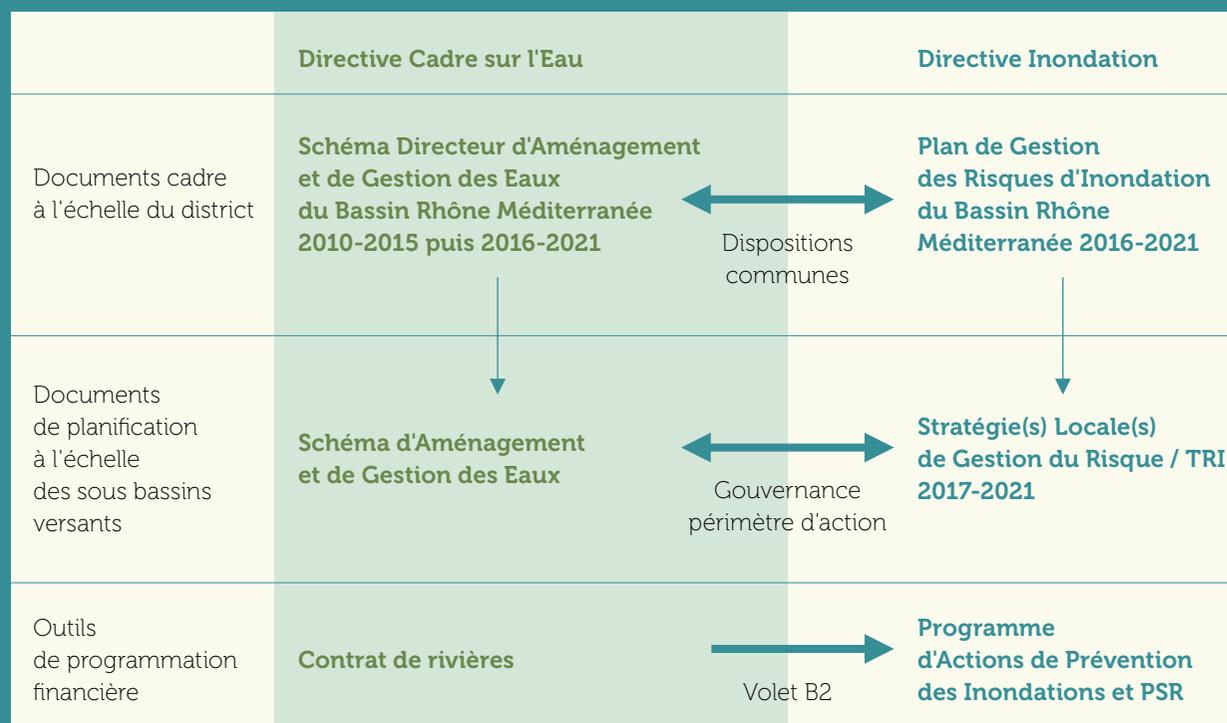
“Organiser les acteurs et les compétences”. Cet objectif est repris dans l’orientation fondamentale n°4 du SDAGE au travers de 3 dispositions communes au SDAGE et au PGRI :

- \* D4-2 du PGRI : “Tenir compte des priorités du SDAGE dans les PAPI et SLGRI et améliorer leur cohérence avec les SAGE et contrats de milieu” : repris dans l’OF4 - disposition 4-02 du SDAGE.
- \* D4-3 du PGRI : “Assurer la gestion équilibrée des ressources en eau par une maîtrise d’ouvrage structurée à l’échelle des bassins versants” : repris dans l’OF4 - disposition 4-07 du SDAGE.
- \* D4-4 du PGRI : “Encourager la reconnaissance des syndicats de bassin versant comme EPAGE ou EPTB” : repris dans l’OF4 - disposition 4-08 du SDAGE.

Le PGRI prévoit également dans ses dispositions des dispositions générales sur l’accompagnement de la mise en place de la compétence GEMAPI :

- \* D4-6 du PGRI : “Accompagner l’évolution des structures existantes gestionnaires d’ouvrages de protection vers la mise en place de la compétence GEMAPI sans perte de compétence et d’efficacité”.
- \* D4-7 du PGRI : “Favoriser la constitution de gestionnaires au territoire d’intervention adapté”.

Aujourd'hui les services de l'état présentent les parallèles entre la DCE et de la DI de la façon suivante :





La Direction générale de la prévention des risques [service des risques naturels et hydrauliques du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie] a publié, en octobre 2014, un document sur les éléments de cadrage des futurs Stratégies locales de gestion du risque d'inondation.

Ce document est disponible en téléchargement sur : [http://catalogue.prim.net/246\\_la-gestion-des-tri-du-pgri-aux-strategies-locales.html](http://catalogue.prim.net/246_la-gestion-des-tri-du-pgri-aux-strategies-locales.html)

La question de l'articulation de ces futures SLGRI avec l'organisation et les programmes d'action existants sur les TRI trouve différentes réponses institutionnelles : les dispositions de la stratégie locale seront déclinées de façon opérationnelle par un ou des programmes d'actions développant les actions concrètes. Ces programmes d'actions peuvent déjà être formalisés sous la forme de PAPI.



Vidauban (© Département du Var)

Lorsque qu'un SAGE existe sur le territoire, la SLGRI trouvera son articulation avec celui-ci.  
Le tableau ci-contre présente l'articulation entre les deux outils.

SAGE	SLGRI
Élaboré en concertation au sein de la commission locale de l'eau (élus > 50%, usager > 25%, solde = État)	Elles sont élaborées <b>conjointement</b> par les parties intéressées (art. L566-8 du CE)
Le Préfet de Bassin arrête le SDAGE qui fixe la liste des territoires "Sageables". Le Préfet de département arrête le périmètre du SAGE (art. R212-27 du CE), après avis du comité de bassin	Le Préfet de Bassin arrête <b>la liste des stratégies locales</b> à élaborer, leurs <b>périmètres</b> , les <b>délais</b> dans lesquels elles sont arrêtées et leurs <b>objectifs</b> (art. R566-14 du CE)
Le Préfet de département arrête la composition de la Commission Locale de l'Eau (art. R219-22) qui a la charge de conduire la procédure d'élaboration du SAGE	Le Préfet de département arrête <b>la liste des parties prenantes</b> concernées et le service de l'État en charge de coordonner l'élaboration, la révision et le suivi de la mise en œuvre de la stratégie locale sous l'autorité du Préfet concernée (art. R566-15 du CE)
Le Préfet de département approuve le SAGE après adoption par la CLE, et après enquête publique (art. R212-42 du CE) et avis du comité de bassin	La stratégie locale est <b>arrêtée par le Préfet</b> après avis du Préfet Coordonnateur de Bassin. Elle est rendue publique (art. R566-15 du CE)
Contenu : Un plan d'aménagement et de gestion durable <b>PAGD</b> (s'impose par compatibilité) et un <b>règlement</b> (opposable au tiers)	Contenu : <b>diagnostic, périmètre, objectifs, dispositions</b>
Le SDAGE définit les bassins pour lesquels un SAGE est nécessaire	Pas de délai réglementaire d'élaboration/approbation conseillée d'ici <b>fin 2016</b>

La disposition 4-02 du projet de SDAGE prévoit d'intégrer les priorités du SDAGE dans les PAPI et les SLGRI et d'améliorer leur cohérence avec les SAGE et les contrats de milieux :

- Lorsque le périmètre de la SLGRI est identique ou quasi-identique à celui du SAGE, les deux démarches devraient être réunies en une seule avec un document unique valant SAGE et SLGRI.
- Si les deux documents sont distincts, la CLE est l'instance de concertation unique chargée de l'élaboration du SAGE et de la SLGRI.
- Dans tous les cas, les instances de concertation de la gestion de l'eau, qu'elles concernent la gestion des milieux aquatiques ou la prévention des inondations sont systématiquement associées à l'élaboration des documents et à la définition du périmètre d'action.

Concernant l'articulation de la SLGRI avec la structuration locale de la gestion des cours d'eau et de la prévention des inondations et l'exercice de la nouvelle compétence GEMAPI, il est souligné que la structure porteuse de la stratégie locale est l'interlocuteur privilégié de l'État pour l'élaboration puis la mise en œuvre de la stratégie locale. Elle est chargée de coordonner et d'animer la démarche, mais cela ne signifie pas qu'elle soit amenée à assurer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des actions liées à l'élaboration ou la déclinaison opérationnelle de la stratégie

locale via le programme d'actions. Les actions peuvent être menées par d'autres acteurs exerçant notamment tout ou partie de la compétence GEMAPI.



Vidauban (Var)



Les Arcs (Var)

## 2 La mise en œuvre de la nouvelle compétence GEMAPI et du nouveau Décret digue

La Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite Loi MAPTAM) du 27 janvier 2014, modifiée par la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la république (dite Loi NOTRe) du 8 août 2015, crée une nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (dite compétence GEMAPI). Cette compétence est attribuée aux communes avec un transfert obligatoire aux établissements de coopération intercommunale (EPCI à fiscalité propre).

**La compétence GEMAPI** est définie par les 4 alinéas suivants de 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.

Cette compétence deviendra obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle sera ainsi exercée par les Communautés de communes, Communautés d'agglomération, Communautés urbaines ou Métropoles en lieu et place de leurs communes membres. Ces EPCI peuvent, dès

lors qu'ils exerceront la compétence, instituer une taxe (facultative) intitulée "taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations" plafonnée à 40 € par habitant et par an, dont le produit est affecté à un budget annexe spécial. Le produit de la taxe est réparti entre les assujettis aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Il est au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI.

Les EPCI peuvent déléguer ou transférer tout ou partie de cette compétence à des groupements de collectivités, sous forme de syndicats mixtes (syndicats de rivière, EPTB, EPAGE, ...).

La Loi crée les EPAGE [établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux] comme nouvelle structure opérationnelle à l'échelle des bassins versants dans le paysage de la gouvernance de l'eau, aux côtés des établissements publics territoriaux de bassin [EPTB].

La Loi propose un schéma cible d'organisation pour favoriser l'exercice de la GEMAPI à l'échelle des bassins versants :

- le bloc communal qui assure le lien entre politiques d'aménagement et missions de la GEMAPI,
- L'EPAGE, en charge de la maîtrise d'ouvrage locale pour les missions de gestion des cours d'eau et de prévention des inondations à l'échelle du sous-bassin versant,
- L'EPTB, en charge de la coordination dans le domaine de l'eau, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins et de la maîtrise d'ouvrage pour les projets d'intérêt commun.

Les périmètres d'intervention des EPAGE et des EPTB font l'objet d'un arrêté du Préfet de bassin.

L'affectation de la compétence n'emporte pas de conséquence en matière de propriété des cours d'eau et des droits et obligations afférents. La compétence GEMAPI ne dispense pas du respect des procédures d'autorisation et de déclarations requises au titre des différentes législations (DIG, Loi sur l'eau, enquête publique..)

Le texte de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la république reporte l'obligation de mise en œuvre de la GEMAPI au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le **Décret digues**, constitue un des décrets d'application de la Loi MAPTAM suite à la création de la nouvelle compétence GEMAPI. Ce Décret réglemente les ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inonda-

tions et les submersions et adapte la réglementation de 2007 sur les ouvrages hydrauliques. Il décline le principe adopté dans les textes selon lequel : **"les digues devront être mises en conformité avec la nouvelle réglementation ou à défaut neutralisées à une échéance fixée par Décret"**.

Il apporte une nouvelle notion : celle du système d'endiguement (incluant les digues et les ouvrages concourant à la prévention des inondations).

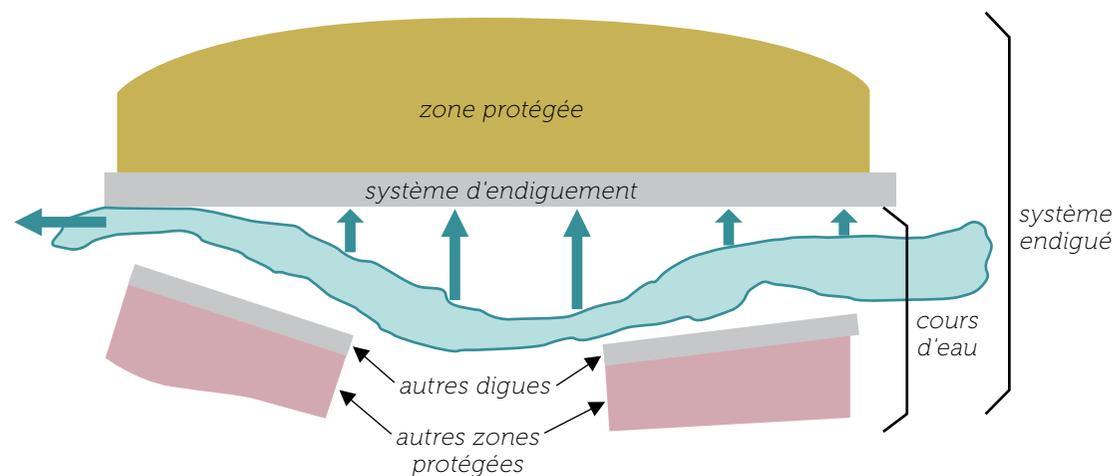


Figure 1 : Les trois composantes principales d'un système endigué fluvial : milieu(x) extérieur(s) "cours d'eau", système d'endiguement et milieu extérieur "zone protégée" (B. Beullac 2011)

L'EPCI compétent a la charge de définir son système de prévention des inondations. S'il a recours au système d'endiguement, il en est le gestionnaire et l'exploitant (des conventionnements devront être mis en place pour les ouvrages privés).

Le système d'endiguement doit faire l'objet d'une mise en conformité administrative avant le 31 décembre 2019 pour les ouvrages de classe A et B et le 31 décembre 2021 pour les classes C.

Le nouveau Décret digue vient modifier les catégories de classement des ouvrages (désormais des systèmes d'endiguements). L'ancienne classe D est supprimée.

Le Décret paru, contrairement à son projet initial, n'impose aucun travaux préalables de réhabilitation des ouvrages, avant la procédure de régularisation. La procédure de régulation impose cependant à la collectivité compétente de définir précisément le territoire protégé par le système d'endiguement, le niveau de performance du système d'endiguement (c'est-à-dire le niveau d'eau pour lequel la protection est assurée) et de s'engager sur le maintien de ce niveau de protection.

Le Décret impose à la collectivité de s'organiser en cas de dépassement du niveau de protection annoncé de l'ouvrage.

Le texte du Décret publié le 12 mai 2015 prévoit que l'État reste gestionnaire des ouvrages domaniaux dont il avait la charge pendant 10 ans.

Les ouvrages de protection qui avaient déjà fait l'objet d'une autorisation administrative avant l'entrée en vigueur de ce Décret pourront être "repris" dans l'autorisation d'un système d'endiguement. S'ils ne le sont pas, ils seront "déclassés" à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour les classes A et B et du 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour les classes C. Cela signifie qu'une digue non reprise dans un système d'endiguement à ces échéances ne relèverait plus du I de l'article L 566-12-1. Elle ne serait plus qualifiée de "digues" mais de "remblais". Il s'agit d'une "neutralisation administrative".

On notera cependant que les responsabilités du maire et de l'État demeurent.

## ZOOM

**Le rôle du maire :**  
**le maire est responsable au titre de son pouvoir de police dans le cadre des articles L 2212-2 et L 2212-4 du code des collectivités locales**

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment :

5<sup>e</sup> : "Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que(...) , les inondations, les ruptures de digues(...) , de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure."

"En cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5<sup>e</sup> de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites."



Les Arcs (© Département du Var - E. Serrière)

## ZOOM

### Le rôle de l'État : il reste garant de la sécurité face aux inondations :

L'État est chargé d'élaborer la politique de prévention des risques, de connaître, d'évaluer et de prévenir les risques naturels, de veiller à la prise en compte des risques naturels majeurs dans l'aménagement et l'urbanisme, de définir les conditions d'information de la population sur les risques majeurs. À ce titre, il élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels en associant les collectivités. Il organise la surveillance, la prévision et la transmission de l'information sur les crues. Il partage avec les collectivités l'obligation d'information (rôle d'information sur l'état des risques, établissement du DDRM, ...). Il doit veiller à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations. Il assure le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme. Il prépare et met en œuvre les plans d'organisation des secours.

## ZOOM

### Quelles évolutions des obligations du gestionnaire de digues ?

Les principales évolutions concernant les exigences techniques de ce nouveau Décret concernant le gestionnaire de digues concernent les études de danger et la surveillance en crue. On notera notamment que :

- La tenue d'un dossier d'ouvrage reste obligatoire
- La tenue d'un registre de surveillance au quotidien de l'ouvrage est désormais obligatoire
- L'entretien périodique et les petites réparations doivent être assurés
- Le niveau de protection défini pour le système d'endiguement doit être pleinement intégré aux mesures effectives de surveillance en crue
- La périodicité des visites techniques approfondies et des rapports de surveillance est allongée à 5 ou 6 ans (hors périodes de crue), mais ces visites doivent être réalisées à l'issue de chaque crue

Concernant les études de danger, elles intégreront des diagnostics approfondis

- Les études de danger porteront désormais sur l'ensemble du système d'endiguement et devront permettre de répondre aux questions suivantes : quels territoires inondables sont réellement protégés ? Quand le territoire est protégé, quel est le niveau de la protection effective ? Quand l'aléa dépasse le niveau de protection, à quel niveau faut-il s'attendre dans le territoire qui n'est plus protégé ?

Les études de danger devront, comme auparavant, être réalisées par des organismes agréés. La surveillance en crue devra être formalisée par des dispositions organisationnelles adaptées à la situation locale.

# III

## L'exercice de la maîtrise d'ouvrage d'actions de lutte contre les inondations et de la gestion des digues

### 1 Quelle approche globale pour mener des actions de prévention des inondations et de gestion des digues ?

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE

##### du Syndicat Mixte d'Aménagement du bassin versant de la Durance

Christian DODDOLI, Directeur Technique du Syndicat Mixte de l'Aménagement de la Vallée de la Durance (SMAVD). L'exercice de la maîtrise d'ouvrage se traduit par la mise en œuvre d'une méthodologie issue de l'expérience de la structure, qui comprend les volets suivants :

- l'approche générale
- la mise en place d'une stratégie d'action
- l'organisation de la maîtrise d'ouvrage
- l'organisation de la conduite de projet

**L'approche générale** est basée sur un diagnostic fin des phénomènes et des enjeux et une pré-étude des solutions et de leurs effets.

**La mise en place d'une stratégie d'action** consiste en un travail de définition des priorités d'action et une étude de faisabilité technique, financière et institutionnelle.

**L'organisation de la maîtrise d'ouvrage** est un élément fondamental. Elle conditionne la faisabilité des actions, met en cohérence des moyens d'action et le rôle de chacun et optimise les conditions de réalisation des actions. Elle doit donc être mise en place de manière adaptée et pragmatique.

#### **Dans le cas du SMAVD :**

Les études préalables sont réalisées, sous maîtrise d'ouvrage du SMAVD, afin de permettre une large concertation avec les partenaires institutionnels et les communes.

Pour les travaux sur digues, les gestionnaires sont, jusqu'ici, les communes. Il y a un transfert temporaire de la maîtrise d'ouvrage des études, de la maîtrise d'œuvre et des travaux au SMAVD.

Une convention d'assistance technique pour l'entretien et la surveillance des digues est établie entre les communes et le SMAVD.

**L'organisation de la conduite de projet** est basée sur trois piliers :

- les aspects techniques : hydraulique, environnement et conception des ouvrages
- l'adéquation entre les réalités de terrain (communes, riverains, usages, ...) et le travail technique
- la gouvernance du projet : implication des parties prenantes tout au long du projet

Pour les aspects techniques, des conducteurs d'opérations compétents sont formés dans les différents domaines techniques (réalisation continue en direct d'études d'AVP).

Les compétences internes en ingénierie hydraulique, conception d'ouvrages hydrauliques, environnement et SIG..., sont déployées pour chaque projet.

L'adéquation entre les réalités de terrain et le travail technique permet une adaptation du projet au terrain, notamment par la compréhension du contexte dans lequel sont implantés les ouvrages, la prise en compte du parcellaire, la définition des aménage-

ments connexes (accès, irrigation, réseaux secs et humides, intégration paysagère...).

La gouvernance du projet se manifeste non seulement par la mise en place d'un plan d'organisation général du projet identifiant les différentes phases du déroulement du projet, les différents points d'arrêts, le chemin critique, etc, mais aussi par la mise en place d'un comité de pilotage (COFIL), rassemblant le(s) commune(s), les financeurs, l'État et la tenue de réunions régulières dans le but d'informer et de valider les différentes phases.

La priorisation des actions doit se faire en fonction des situations constatées sur le terrain. Même s'il est nécessaire d'intégrer les évolutions des orientations politiques, ces évolutions ne doivent pas faire perdre de vue les enjeux et les priorités d'actions propres au territoire.

Le partenariat entre gestionnaires locaux et services de l'État permet une mise en œuvre plus efficace des politiques nationales. Ce partenariat est fondé sur une préoccupation commune de gestion du risque et d'intérêt général.



Vidauban (Var)



Vidauban (Var)

## 2 Des études techniques aux expropriations : une longue démarche

### RETOUR D'EXPÉRIENCE du SYMADREM

Le Syndicat Mixte Interrégional d'Aménagement des Dignes du Delta du Rhône et de la Mer a été créé en 1999, après dissolution des associations syndicales constituées d'office. Il a pour membres 2 régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon), deux départements (le Gard et les Bouches-du-Rhône), une communauté de commune et 15 communes.



Territoire administratif du SYMADREM

Le SYMADREM est un syndicat "atypique". Son activité est entièrement dédiée à la gestion des digues. Il intervient dans le cadre du dispositif financier du Plan Rhône. Son budget d'investissement est supporté à 40 % par l'état, 30 % par la région et à 25 % par les départements et 5 % par le "bloc communal". Le budget d'investissement annuel 2015 est de 35 M€ d'investissement pour 3,74 M€ de fonctionnement.

Il intervient sur 203 kilomètres de digues fluviales dont 5,5 km d'ouvrages en maçonnerie et 25,8 km de digue à la mer. Il intervient également sur des ouvrages maritimes annexes (épis, brises lames).

Il dispose d'un personnel très qualifié avec 28 agents dont une direction technique de 21 agents dont 8 gardes Dignes.

Le SYMADREM porte activement depuis 2005 un projet d'amélioration de la protection des quartier nord d'Arles. Ce projet illustre assez classiquement les temps de réalisation d'un projet des premières études... aux expropriations :

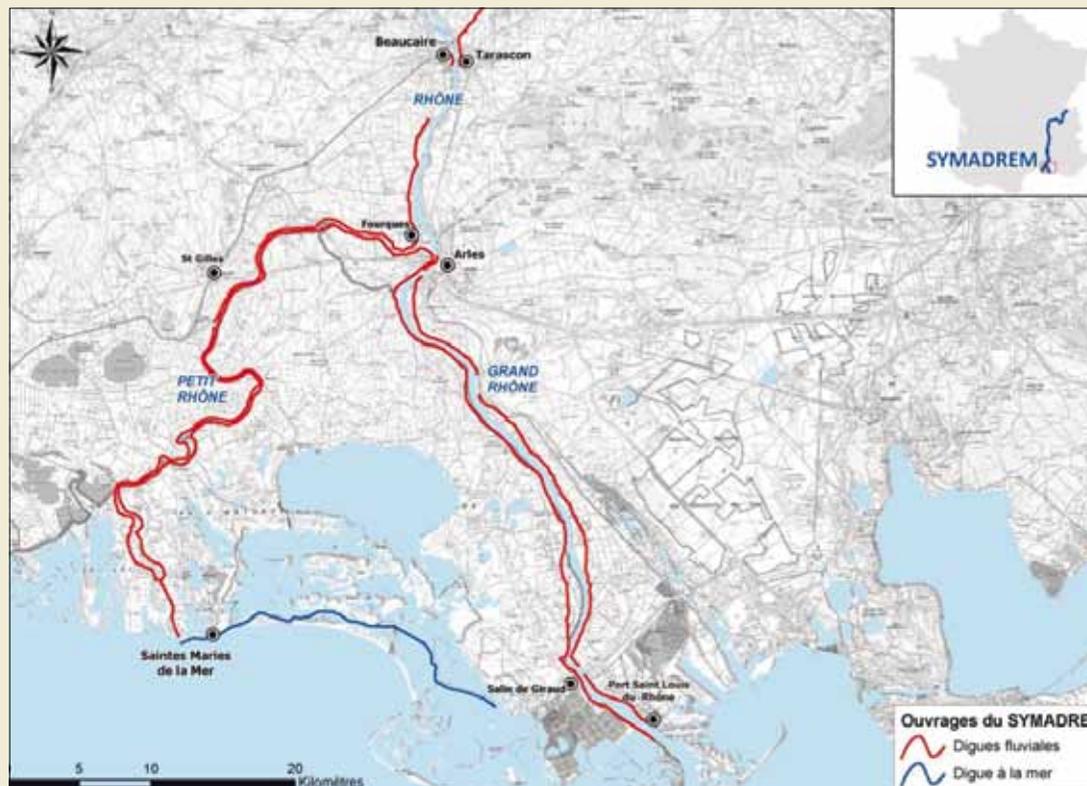
Les quartiers nord d'Arles ont été inondés lors de la crue de décembre 2003 suite à la rupture d'ouvrages. La protection des quartiers nord d'Arles contre les crues du Rhône est composée de deux ouvrages :

- Le prolongement de la rocade du contournement d'Arles de la RD570n sous maîtrise d'ouvrage du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône,
- La création, sous maîtrise d'ouvrage du SYMADREM, d'une digue reliant ce remblai routier au remblai ferroviaire entre Tarascon et Arles.

Le SYMADREM a lancé depuis mai 2005 des études préliminaires et d'avant-projet pour la création de la digue de second rang.

L'arrêté préfectoral d'autorisation et de déclaration d'intérêt général a été délivré en novembre 2007. Il a été accompagné d'un arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique et de mise en compatibilité du POS. L'enquête parcellaire a été finalisée en avril 2008. Les premières acquisitions à l'amiable ont pu être réalisées en novembre 2010. Les ordonnances d'expropriations ont été prises entre novembre 2009 et octobre 2010. Les travaux ont pu débuter en janvier 2011 (démarrage période de préparation des travaux) et ont été achevés en août 2012. Le dernier jugement en appel pour indemnités de dépossession a été prononcé en janvier 2014.

**Ainsi, l'ensemble des démarches, depuis les premières études techniques jusqu'aux derniers arrêtés d'expropriation, aura nécessité près de 10 ans de travail et de suivi des procédures.**



Ouvrages sur lesquels le SYMADREM intervient

### 3 Quel positionnement d'un syndicat de bassin versant dans la gestion des digues ?

Si près de 80 % des syndicats de rivière du territoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur s'investissent sur des travaux de protection, d'entretien, diagnostic d'ouvrages, suivi de brèches ou sécurisation des digues publiques de protection contre les inondations, les choix de positionnement "juridique" de l'intervention du syndicat dans la gestion des ouvrages interrogent nombre d'entre eux.

#### RETOUR D'EXPÉRIENCE du Syndicat Mixte d'Aménagement de la Bléone (SMAB)

Le syndicat de la Bléone, fondé en 1980 et composé de 21 communes et du Conseil Départemental des Alpes de Haute-Provence, a été la structure porteuse d'un 1<sup>er</sup> Contrat de rivière (agrément du dossier de candidature en 2011), avec un volet B2 "classique".

Le syndicat assure la maîtrise d'ouvrage déléguée (pour le compte de ses communes adhérentes) des travaux de confortement de digues. Il agit jusqu'ici uniquement à la demande des communes, dans le cadre d'une délibération générale fixant son champ d'intervention (modalités et conditions du transfert temporaire de maîtrise d'ouvrage). À l'issue de la période de garantie, il remet les ouvrages aux communes.

Ainsi, entre 2010 et 2013, 800 m de digues ont été reconstruits sur 6 communes (soit 8 chantiers), pour un investissement d'environ 250 000 € HT / an.

**S'interrogeant sur la nécessité de conforter le cadre d'intervention du syndicat sur ces ouvrages, le syndicat a entrepris, dès 2013, une réflexion plus approfondie sur l'accompagnement des communes dans la mise en œuvre des obligations**

**réglementaires des communes membres du syndicat vis-à-vis des digues (alors basée sur le Décret digue de 2007).**

La première étape a consisté à faire un recensement exhaustif des ouvrages, étude préalable au Contrat de rivière. Il a été réalisé sur la base du recensement DDT (Bar-Digue), énumérant les principaux ouvrages, complété par une phase de terrain, une recherche des données d'archives existantes (mais il existe peu de données sur la structure des ouvrages) et une recherche cadastrale.

Ainsi, sur le territoire, les conclusions sur le patrimoine existant ont permis de mettre à jour environ 20 km de digues dont 4,5 km de Classe B (Digne les Bains), 12 km de Classe C, 1 km de Classe D et d'autres ne protégeant aucune population. Ces ouvrages sont très hétérogènes et sont des ouvrages publics, privés ou mixtes. Dans ce linéaire seuls 4 ouvrages étaient concernés par une démarche de classement finalisée ou en cours soit moins d'un quart du linéaire.

Le syndicat de la Bléone a partagé, avec les services de l'état (DDT et DREAL) son travail de recensement. Ensuite, le syndicat a souhaité l'organisation de réunions d'information à destination des élus en présence de la DREAL et de la DDT (11 juin 2013). Ces réunions ont eu pour objectifs de :

- fixer les notions de base (digue / protection de berge / système d'endiguement / zone protégée). Ce travail pédagogique de mise à niveau des élus est fondamental. Il constitue le socle de connaissance indispensable pour l'aide à la décision des élus,
- présenter le patrimoine hydraulique par commune,
- présenter la réglementation par les services de l'État (objectifs, principes des classements, rôles et obligations des différents intervenants),
- rappeler les obligations et responsabilités des élus locaux dans la gestion du risque,
- aborder les implications financières (estimation financière basées sur les exigences du Décret digue de 2007),
- aborder les modalités et les moyens à engager.

## Digue ≠ Protection de berge

- Ouvrage de protection qui **contient les écoulements dans un chenal préférentiel en cas de crue**
- En général longitudinal au cours d'eau
- Présente une **dénivelée** entre sa crête et le terrain à l'arrière

Définitions réglementaires (circulaire du 8 juillet 2008)

- **Digue** : "ensemble cohérent du point de vue du fonctionnement hydraulique et de la protection contre les crues d'une zone protégée"

1 digue = 1 système d'endiguement ≠ 1 tronçon d'ouvrage

- **Zone protégée** : "zone soustraite à l'inondation qui serait causée par la crue de projet de protection de l'ouvrage"

1 digue = 1 zone protégée

Schéma d'une digue de protection contre les crues

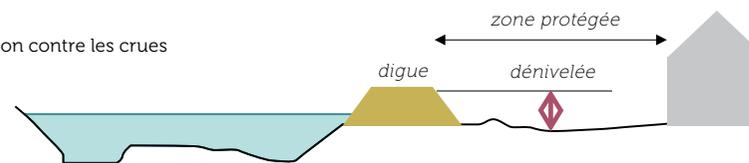
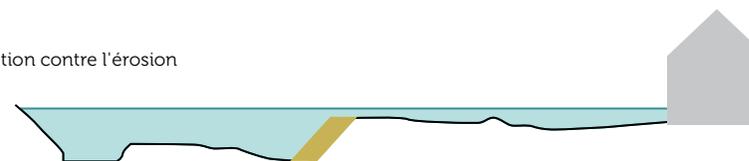


Schéma d'un ouvrage de protection contre l'érosion



## Présentation du patrimoine hydraulique par commune

**SYNDICAT MIXTE D'AMENAGEMENT DE LA BLEONE**



**Digue**

**Zone protégée**



**Digue des Ardoles**

**Digue des Epinettes amont**

**Digue des Epinettes aval**

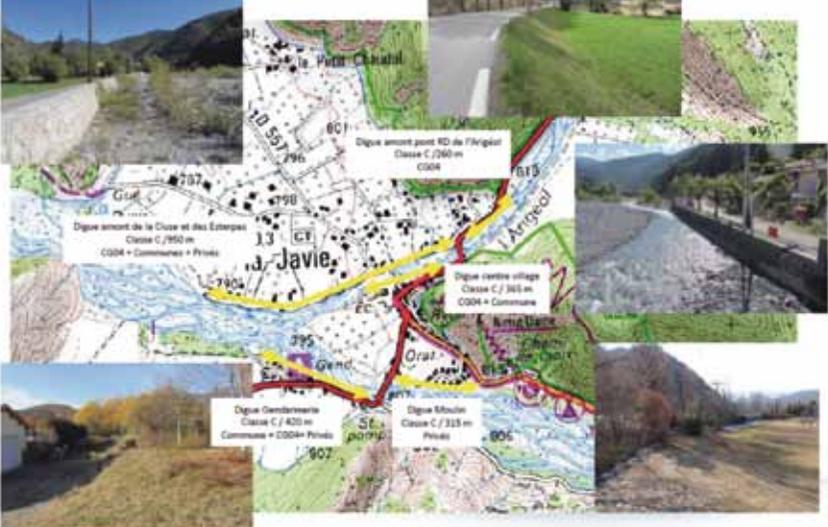
**Zone protégée**

**3 tronçons de digues + 1 zone protégée = 1 système d'endiguement**

**La zone protégée n'est pas systématiquement au droit de l'ouvrage**



**SYNDICAT MIXTE D'AMENAGEMENT DE LA BLEONE**



**Digue amont point RD de l'Argéat**  
Classe C / 260 m  
CG04

**Digue amont de la Cluze et des Esterges**  
Classe C / 260 m  
CG04 + Communes + Privés

**Digue centre village**  
Classe C / 365 m  
CG04 + Commune

**Digue Gembardonne**  
Classe C / 420 m  
Commune + CG04 + Privés

**Digue Moulins**  
Classe C / 313 m  
Privés



## Coûts prévisionnels des nouvelles obligations



OBLIGATIONS	COÛT PRÉVISIONNEL	
Constitution du dossier de l'ouvrage et consignes écrites : élaboration et mise à jour	1 500 - 3 000 € / ouvrage	Recherches des données historiques souvent longues
Surveillance programmée	500 - 1 000 € / visite	2-3 visites / an + rédaction rapports Réalisation en interne
Surveillance en crue	500 - 1 000 € / visite	X visites / an + rédaction rapports Réalisation en interne
Surveillance post-crue	500 - 1 000 € / visite	À externaliser (expertise)
Visite Technique Approfondie (VTA) initiale (Diagnostic initial)	<b>5 à 10 000 € / visite</b>	Personnel compétent en hydraulique, électromécanique, géotechnique, génie civil... À externaliser
Visite Technique Approfondie (VTA)	1 000 - 2 000 € / km / an (tous les ans pour les B / tous les ans pour les C / tous les 5 ans pour les D)	
Rapport de surveillance (sauf classe D)	500 / 1 000 € / 5 ans	
Étude de danger (sauf classe D)	<b>15 à 30 000 € / km</b> (mise à jour tous les 10 ans)	Organisme agréé
Revue de sûreté (sauf classes C et D)	<b>10 à 15 000 € / km</b> (aucune estimation trouvée)	Organisme agréé
Travaux d'entretien de la végétation (hors intervention de réparation importante)	2 000 - 5 000 € / an / km	
Programme de travaux	?	Organisme agréé



Le Bayle (SISA)

Le syndicat a alors envisagé différents niveaux d'intervention possibles :

**L'intervention en assistance technique aux communes.** Dans ce cas la commune reste propriétaire et gestionnaire. Elle garde la responsabilité des ouvrages et des travaux. Cette assistance peut être organisée par des conventions entre commune/syndicat. Elle peut porter sur des études, la rédaction de cahier des charges, la proposition d'un suivi technique, ...

**L'intervention en maîtrise d'ouvrage déléguée.** Dans ce cas, la commune reste propriétaire et gestionnaire. Elle garde la responsabilité des ouvrages. Cette assistance peut être organisée par des conventions entre commune/ syndicat, les missions confiées doivent être clairement identifiées. Il peut s'agir de propositions "à la carte" de la réalisation de l'entretien courant, des visites techniques, de la réalisation des études de danger, de délégation de maîtrise d'ouvrage de travaux, ...

**L'intervention en tant que gestionnaire des ouvrages.** Le syndicat se voit transférer la gestion d'ouvrages. Il répond directement aux obligations de gestion des ouvrages. Il est garant du

respect des obligations réglementaires du gestionnaire.

**Le syndicat devient propriétaire des ouvrages.** Il intervient en tant que propriétaire et gestionnaire de l'ouvrage. Situation juridiquement la plus simple mais qui nécessite une assise technique et financière de la structure adaptée. C'est l'exemple d'une structure comme le SYMADREM, en capacité d'assurer jusqu'à la surveillance en crue.

La nouvelle compétence GEMAPI et le nouveau Décret digue viennent intégrer l'échelon des EPCI à fiscalité propre dans cette réflexion. Les rôles et les modalités d'intervention de chacun des acteurs devront être clarifiés dans le cadre de l'organisation de l'exercice de la nouvelle compétence GEMAPI. Les estimations de coûts seront nécessairement revus au regard des évolutions des exigences du gestionnaire du nouveau Décret.



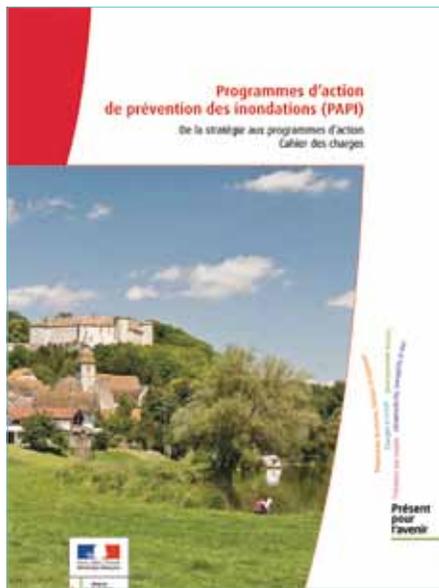
Siagne (SISA)

## 4 Les PAPI : des outils de programmation devenus incontournables

Depuis 2011, 11 PAPI ont été labellisés en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Entre 5 et 10 PAPI supplémentaires sont en préparation pour 2015.

Poussés par les services de l'état, les PAPI sont devenus l'outil incontournable de programmation des actions de prévention des inondations.

### État d'avancement des PAPI en Provence-Alpes-Côte d'Azur juin 2015



PAPI EN COURS	PAPI EN "APPROCHE"
PAPI <b>Var 06</b> (complet)	PAPI <b>Ouveze 84</b> (complet)
PAPI <b>Argens 83</b> (intention)	PAPI <b>Arc 13</b> (intention)
PAPI <b>Siagne Béal 06</b> (intention)	PAPI <b>Sud Ouest Mont Ventoux 84</b> (intention)
PAPI <b>Paillons 06</b> (complet)	PAPI <b>Comtat à la mer 13</b> (intention)
PAPI <b>Préconil 83</b> (intention)	PAPI <b>Touloubre 13</b> (complet)
PAPI <b>Guil 05</b> (intention)	PAPI <b>Argens 83</b> (complet)
PAPI <b>Calavon-Coulon 84</b> (complet)	PAPI <b>Gapeau 83</b> (intention)
PAPI <b>Cagne Malvan 06</b> (complet)	PAPI <b>Guil</b> (complet)
PAPI <b>CASA2 braque Loup 06</b> (complet)	PAPI <b>Siagne</b> (complet)
PAPI <b>Riou de l'Argentière 06</b> (complet)	PAPI <b>des petits fleuves de l'agglomération toulonnaise</b> (intention)
PAPI <b>LEZ (26/84)</b> (complet)	

Ces démarches PAPI sont le plus souvent portées par des syndicats de rivière avec une émergence des portages de ces démarches EPCI à fiscalité propre.

Ces PAPI témoignent de l'implication forte des syndicats dans la mise en œuvre d'une politique "globale" de prévention des inondations.

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

### Concernant le passage en commissions de labellisation d'un PAPI.

#### L'exemple du Coulon Calavon (témoignage de Corinne Richerol)

Le PAPI du Calavon a été présenté en octobre 2013 aux membres du comité de bassin et en novembre en Commission mixte Inondation.

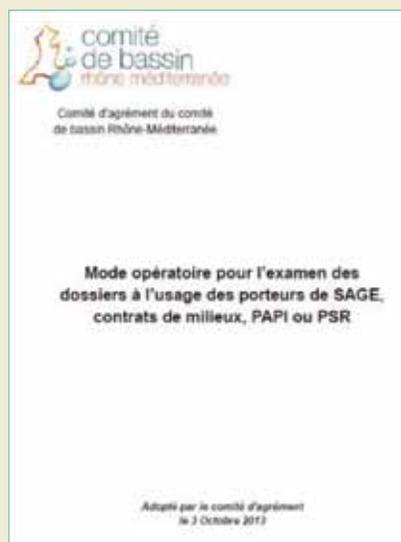
La présentation du PAPI à ces commissions a porté sur six points :

- une présentation rapide du territoire
- une présentation du syndicat et du cadre local de gouvernance
- une présentation rapide de l'historique et de la caractérisation de l'aléa inondation sur le bassin versant
- une présentation des principaux enjeux et des objectifs locaux traduits dans les différents axes du PAPI

- une présentation de la répartition des actions et de la déclinaison opérationnelle du PAPI
- la présentation des coûts et des résultats de l'analyse coût-bénéfices



Le PAPI du Coulon-Calavon est pleinement intégré au 2<sup>e</sup> contrat de rivière et s'articule avec le SAGE mis en œuvre sur le territoire.



Cette présentation du PAPI devant les commissions de labellisation a été vécue par le syndicat comme un exercice de présentation très formel et exigeant. Le syndicat a relevé des attentes assez différentes de la commission de bassin et de la Commission mixte inondation. "La commission de bassin s'intéresse à la transversalité des projets et aux notions de gestion intégrée. La Commission mixte inondation reste plus axée sur les inondations..."

Le projet est également analysé par la commission au regard de la répartition des montants par axe du PAPI.

**NB :** Le comité de bassin a publié en octobre 2013 un guide intitulé : "Mode opératoire pour l'examen des dossiers à l'usage des porteurs de SAGE, contrats de milieu, PAPI ou PSR". Ce guide présente aux porteurs de projet les éléments attendus, rappelle le "qui fait quoi", explique les modalités d'examen du comité d'agrément et précise les points d'attention.

Pour plus de détails :

<http://www.eaurmc.fr/le-bassin-rhone-mediterranee/le-comite-de-bassin-rhone-mediterranee/comite-dagrément-du-bassin-rhone-mediterranee.html>



Vidauban (© Département du Var)



# IV

## Les questionnements liés à la mise en œuvre de la GEMAPI et du Décret digues

La création de la nouvelle compétence GEMAPI et le contenu du Décret digues s'inscrivent globalement dans une avancée concernant le nécessaire engagement des collectivités dans les politiques de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cependant, ces évolutions en cours portent également un certain nombre d'interrogations.

Ces interrogations portent notamment sur l'évolution en cours des compétences et de la taille des EPCI à fiscalité propre. Cette évolution est amenée à réinterroger systématiquement l'organisation territoriale de la prévention des inondations et de la gestion des cours d'eau existante, avec pour conséquences possibles le confortement d'une organisation mutualisée de type syndicat de rivière ou au contraire sa remise en cause.

Ainsi, si on constate l'affirmation d'un principe de maintenir, là où elle existe, et de favoriser la structuration à l'échelle des bassins versants, cette affirmation nécessite un travail de réflexion sur les modalités d'adaptation à ce nouveau cadre pour une gestion durable et intégrée par bassin versant.

Les gestionnaires soulignent également des incertitudes concernant l'évolution du positionnement financier à venir des Départements et des Régions sur ces sujets.

Il s'agit d'éviter que des dispositifs contractuels de type PAPI, SAGE ou contrats de rivière ne se trouvent déstabilisés.

Les statuts juridiques et les modalités d'intervention des

structures syndicales sont réinterrogés au regard de ce nouveau contexte juridique et institutionnel. Concernant l'application du nouveau Décret digue, il est notamment souligné que l'état des lieux des ouvrages figurant dans les bases de données de l'État est largement incomplet.

Ces ouvrages doivent bien souvent faire l'objet de gros efforts d'approfondissement et d'études complémentaires avant de pouvoir disposer d'une appréciation fiable des risques liés aux phénomènes hydrologiques et aux comportements des ouvrages, permettant aux collectivités de s'engager sur des niveaux de protection assurés. Des questionnements portent également sur l'avenir des ouvrages existants qui ne seraient pas repris dans un système d'endiguement avec un risque d'inégalité des territoires pour lesquels un engagement est pris par la collectivité (système d'endiguement retenu par l'EP-CI) et ceux pour lesquels on laisserait la responsabilité générale du riverain s'appliquer.

Des questionnements portent aussi sur les calendriers conjugués du Décret digues et de la compétence GEMAPI dans un contexte fort de réorganisation des EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, les étapes suivantes peuvent être identifiées même si leur ordre de mise en œuvre peut être questionné :

- **Prise de compétence GEMAPI et organisation des transferts/délégations.** Cette phase d'organisation peut impliquer que le lancement de nouvelles études en la matière reste complexe dans la période de transition et d'organisation de ces transferts.

- **Recensement des systèmes d'endigements :**

\* Le recensement pourra être effectué sur la base des recensements d'ouvrages des services de l'État. Cependant, trois points de vigilance sont soulevés au sujet de ces recensements de l'État :

- Ils sont incomplets et les données renseignées sont très hétérogènes selon les départements
- Ils doivent faire l'objet d'une mise à jour pour redéfinir les classements selon les nouveaux critères (3 classes au lieu de 4)
- Les données disponibles sont celles correspondant aux "ouvrages". La définition du "système de protection" **implique une connaissance des interactions et du fonctionnement "en système"** de ces ouvrages pour **une zone protégée définie.**

\* Une première phase d'étude complémentaire sera donc le plus souvent nécessaire pour être en mesure de recenser "techniquement" les ouvrages

qui font l'objet d'enjeux publics et les "systèmes" dans lesquels ils s'inscrivent. Il s'agit d'être en mesure de définir les "systèmes d'endigements existants". Dans la pratique, les systèmes d'endiguement peuvent être complexes.

- **La définition des systèmes d'endigements recensés devront faire l'objet d'une étape de validation technique et politique pour le choix des systèmes "retenus".** La complexité de certains systèmes d'endiguement amènera sans doute l'autorité compétente à définir plusieurs "couples" territoire à protéger / niveau de protection.

- **Le temps de réalisation de l'étude de danger peut être estimé à plus d'un an.**

NB : Ce délai paraît très optimiste si on tient compte de la probabilité d'engorgement de la demande auprès des bureaux d'études agréés.

- **C'est à partir de l'étude de danger** que pourront être entreprises les procédures DIG, la mise en place des conventionnements, ...

D'autres questions se posent :

- \* Il s'agit notamment des questions de responsabilités et de la protection juridique des gestionnaires (dans les phases transitoires plus spécifiquement).
- \* Des nécessaires conciliations à trouver entre l'impérieuse nécessité de gestion de la végétation sur les

ouvrages et des ouvrages qui font l'objet d'un classement de protection Natura 2000

\* Enfin et surtout, le cadre financier de l'intervention des collectivités et groupements en la matière. On notera que la charge d'entretien ne fait, le plus souvent, l'objet d'aucun financement externe (et ne peut faire l'objet d'une récupération de la TVA).



Les Arcs (© Département du Var - E. Serrière)

### Situation en Provence-Alpes-Côte d'Azur : une inquiétude pour les ouvrages "sans gestionnaires".

L'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur montre que, sur de nombreux territoires, ce nouveau Décret intervient dans un contexte de faible niveau de connaissance des ouvrages et de contraintes financières importantes.

La nature non domaniale de la grande majorité des cours d'eau concernés et la nature des crues subies par les riverains (crue de type méditerranéenne) conduisent sans doute ce territoire, comme d'autres sur le territoire national, à être très concerné par de nombreux ouvrages de protections mis en place au fil du temps par les riverains (parfois datant du Moyen-Âge), pour lesquels il n'y a pas de gestionnaire identifié. Le faible taux d'arrêtés de classement sur ce territoire est notamment révélateur de cette absence de responsabilité juridique identifiable et dotée des moyens d'intervenir sur ces ouvrages. Ces mêmes territoires ayant souvent subis une forte pression urbaniste, certains de ces ouvrages, malgré ce statut "chaotique" sont devenus structurants pour la protection du territoire.

Ces ouvrages ne sont malheureusement pas anecdotiques et sont ceux pour lesquels l'application du Décret de 2007 est la moins avancée. Sur le seul territoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur, une estimation menée sur la

base des données dont dispose les services de l'État nous permet d'estimer à **moins de 10 % les ouvrages qui font l'objet d'une étude de danger** parmi ceux recensés et répondant aux exigences de classement.

Lorsque des estimations ont été réalisées, les coûts nécessaires à leur remise en état et l'engagement de responsabilité que cela implique ont été des freins pour une mobilisation volontaire des élus des collectivités. Cela a été le cas y compris sur des territoires où un syndicat de rivière existait.

Sur le territoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur, début 2015, les services de l'État n'ont pas encore finalisé le recensement des ouvrages. Ce recensement a été établi selon des critères hétérogènes. Dans le Vaucluse, un recensement minutieux a conduit au recensement de 616 km d'ouvrages classés (hors Rhône) dont moins de 6 % ont fait l'objet d'arrêtés de classement à ce jour.

Sur d'autres territoires, les recensements sont amenés à être largement complétés par une connaissance plus fine des ouvrages existants.

Les ouvrages qui ont fait l'objet d'un arrêté de classement sont le plus souvent ceux classés A.

Ces ouvrages ont des gestionnaires désignés. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, on estime cependant à seulement près de 15 % les ouvrages pour lesquels un gestionnaire est identifié. L'inquiétude porte donc essentiellement sur les ouvrages de classes B à D. Un quart des

## ZOOM

### Exemple du bassin de l'Ouvèze

Une évaluation des coûts basée sur les obligations du Décret de 2007, réalisée sur le bassin de l'Ouvèze, porte à 20 ou 30 M€\* les sommes nécessaires pour réaliser les études réglementaires et les premiers travaux de confortement sur 87 km d'ouvrages classés recensés. Cela correspond à des estimations de coûts de 300 à 500 € par habitant du bassin versant de ce territoire (soit l'équivalent à 7 à 13 ans de mobilisation de la future taxe GEMAPI à hauteur de 40 € par habitant).

\*estimation réalisée sur la base des coûts du guide CEPRI de 2010 et du REX Isère

ouvrages relèvent de la classe D et ne devraient plus être concernés par les exigences du Décret. Cependant, ils seront en partie intégrés dans des systèmes d'endiguement de classe A, B ou C.

**Au total, le recensement des ouvrages de Provence-Alpes-Côte d'Azur (en l'état actuel de son avancement) fait état de plus de 2000 km de digues.**

# Conclusion

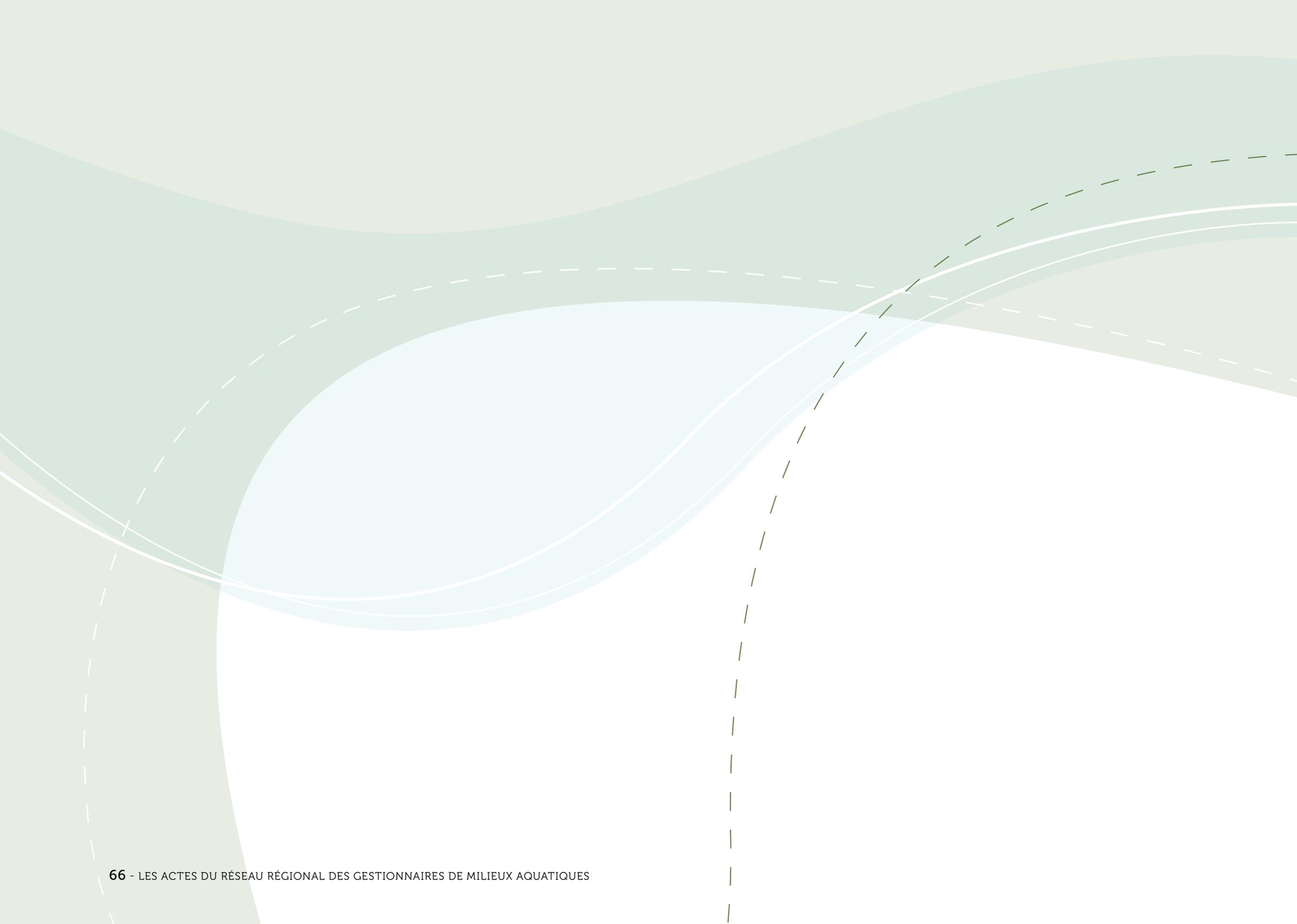
L'historique des politiques de prévention des inondations montre une importante succession et une évolution permanente des textes et des outils liés à cette thématique. Chaque inondation marquante a donné lieu à de nouvelles dispositions spécifiques. Ainsi, les politiques de prévention du risque inondation semblent couvrir tous les axes de travail. Elles rencontrent, cependant, des difficultés d'ordre financier et opérationnel. Les projets menés, de par leur technicité et les implications juridiques (gestion du foncier notamment), portent nécessairement sur du long terme. Les acteurs territoriaux, qui ont la charge de mettre en œuvre ces projets, regrettent parfois que les fréquentes évolutions des dispositifs rendent plus difficile l'avancement concret des actions.

La création d'une nouvelle compétence affectée, pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, engage fortement les EPCI à fiscalité propre. Des mutualisations techniques et financières, notamment au travers des EPAGE, sont plus que jamais nécessaires même si elles ne résolvent pas à elles seules les problématiques des territoires sur lesquels elles s'exercent. Sur certains territoires, les coûts de remise en état des ouvrages de protection dépassent les capacités de financement actuelles. Une logique d'avancement par "petits pas" restera nécessaire. Sans forcément apporter de réponse aux difficultés à court terme, la création de cette nouvelle compétence nécessitera un questionnement local de la gestion des cours

d'eau et de la prévention des inondations et une validation ou une évolution de son organisation.

Parmi les priorités des gestionnaires, dans cette évolution des fondements juridiques de la prévention des inondations et de la gestion des milieux aquatiques, figurent, en particulier, la continuité des actions, des dynamiques déjà engagées et l'implication des élus. Il s'agit d'enjeux importants pour réussir la mise en place de la GEMAPI et l'application du futur Décret digues. L'application de ce Décret va nécessiter une prise en charge responsable des collectivités qui devra nécessairement s'accompagner de réalisme en matière de délais et contraintes. Cette prise en charge responsable implique aussi une réelle évolution de l'intégration de la question des inondations dans les choix d'aménagement du territoire.

De manière générale, les acteurs, tant nationaux que régionaux, reconnaissent aujourd'hui la gestion intégrée par bassin versant, comme l'approche à privilégier. Ils souhaitent que l'expérience et l'expertise, acquises au cours des trente dernières années, servent pleinement dans la nouvelle organisation de l'exercice de la prévention des inondations. Les défis d'un exercice intégré des politiques de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, et d'une réelle intégration aux politiques d'urbanisme, restent à relever. L'intégration de ces politiques devra trouver une traduction, au niveau des territoires, pour une mise en œuvre concrète et cohérente.



# Glossaire

**ACB** : Analyse coût bénéfice

**AVP** : Avant projet

**COFIL** : Comité de pilotage

**DCE** : Directive cadre sur l'eau

**DDT** : Directions départementales des territoires

**DDTM** : Directions départementales des territoires et de la mer

**DI** : Directive inondation

**DICRIM** : Document d'information communal sur les risques majeurs

**DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

**EAIP** : Enveloppe approchée des inondations potentielles

**EPAGE** : Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau

**EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale

**EPRI** : Evaluation préliminaire des risques inondation

**GEMAPI** : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

**LENE** : Loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010

**MAPTAM (ou MAPAM)** : loi du 27 janvier 2014 de "modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles"

**OF** : Orientation fondamentale

**PAGD** : Plan d'aménagement et de gestion durable

**PAPI** : Programme d'action de prévention des inondations

**PCS** : plan communal de sauvegarde

**PGRI** : Plan de gestion du risque inondation

**PLU** : Plan local d'urbanisme

**POS** : Plan d'occupation des sols

**PPRI** : Plan de prévention du risque inondation

**PPRN** : Plan de prévention des risques naturels

**PSR** : Plan submersions rapides

**REX** : Retour d'expérience

**SAGE** : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

**SCOT** : Schéma de cohérence territoriale

**SDAGE** : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

**SLGRI** : Stratégie locale de gestion du risque inondation

**SMAB** : Syndicat mixte d'aménagement de la Bléone

**SMAVD** : Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance

**SNGRI** : Stratégie nationale de gestion du risque inondation

**SYMADREM** : Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer

# Liste des participants

## **Bruno LEDOUX**

Consultant

## **Agence régionale pour l'environnement et l'écodéveloppement**

### **Provence-Alpes-Côte d'Azur [ARPE PACA]**

Véronique DESAGHER

Annelise FREIHAUT

Martine GAMBRA

Claude HOLYST

Nicolas METSU

## **Communauté de communes du Comté de Provence**

Anne Evelyne CHOLLET

## **Communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez**

Geoffray BLANC

Benjamin VAN LUNSEN

## **Département des Bouches-du-Rhône**

Claudine TREZZY

## **Département des Hautes-Alpes**

Anne-Sophie DROUET

## **Département du Var**

Olivier AUDA

Luc COLLANGE

Anne THEVENOT

## **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Provence-Alpes-Côte d'Azur [DREAL PACA]**

Yannick GRUFFAZ

Séverine LOPEZ

Ghislaine VERRHIEST

## **EPAGE Sud-Ouest du Mont-Ventoux**

Laetitia BAKOUR

Heidi FAIN

## **Parc naturel régional du Queyras**

Bérangère CHARNAY

## **Parc naturel régional du Verdon**

Corinne GUIN

**Région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

Thierry CORNELOUP  
Robert GENTILI  
Anna MORISSET

**Syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc [SABA]**

Céline VAIRON

**Syndicat intercommunal Calavon-Coulon [SIRCC]**

Corinne RICHEROL

**Syndicat intercommunal Frayère et Roquebillière [SIFRO]**

Jean-Luc GAY  
Antonine MOHEN

**Syndicat intercommunal d'aménagement du Bassin de l'Ouvèze [SIABO]**

Michel SERVAIRE

**Syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby [SIAN]**

Anaïs CUNILLERA  
Mathieu SEBIRE

**Syndicat mixte de l'Ouvèze provençale**

Olivier NAVARRO

**Syndicat mixte d'aménagement de la Bléone [SMAB]**

Caroline SAVOYAT

**Syndicat mixte de la Vallée de la Durance [SMAVD]**

Christian DODDOLI  
Philippe PICON

## Contacts

**Agence régionale pour l'environnement  
& l'écodéveloppement Provence-Alpes-Côte d'Azur  
[ARPE PACA]**

**Réseau régional des gestionnaires  
de milieux aquatiques [RRGMA]**

Véronique DESAGHER  
Nicolas METSU

Tél. : 04 42 90 90 53 / 58

Fax : 04 42 90 90 91

rrgma@arpe-paca.org

## Remerciements

Séverine Lopez, Corinne Richerol, Caroline Savoyat,  
Ghislaine Verrhiest, Christian Doddoli, Yannick Gruffaz,  
Bruno Ledoux, Henri Pignoly, pour leurs interventions  
lors de la journée du 21 novembre 2013.

**Agence régionale pour l'environnement  
et l'écodéveloppement Provence-Alpes-Côte d'Azur  
(ARPE PACA)**

CS 10432 - 13591 Aix-en-Provence Cedex 3  
Annabelle JAEGER, Présidente

**Directeur de la publication** : Claude HOLYST, Directeur

**Réalisation** : ARPE PACA - unité Information  
& communication

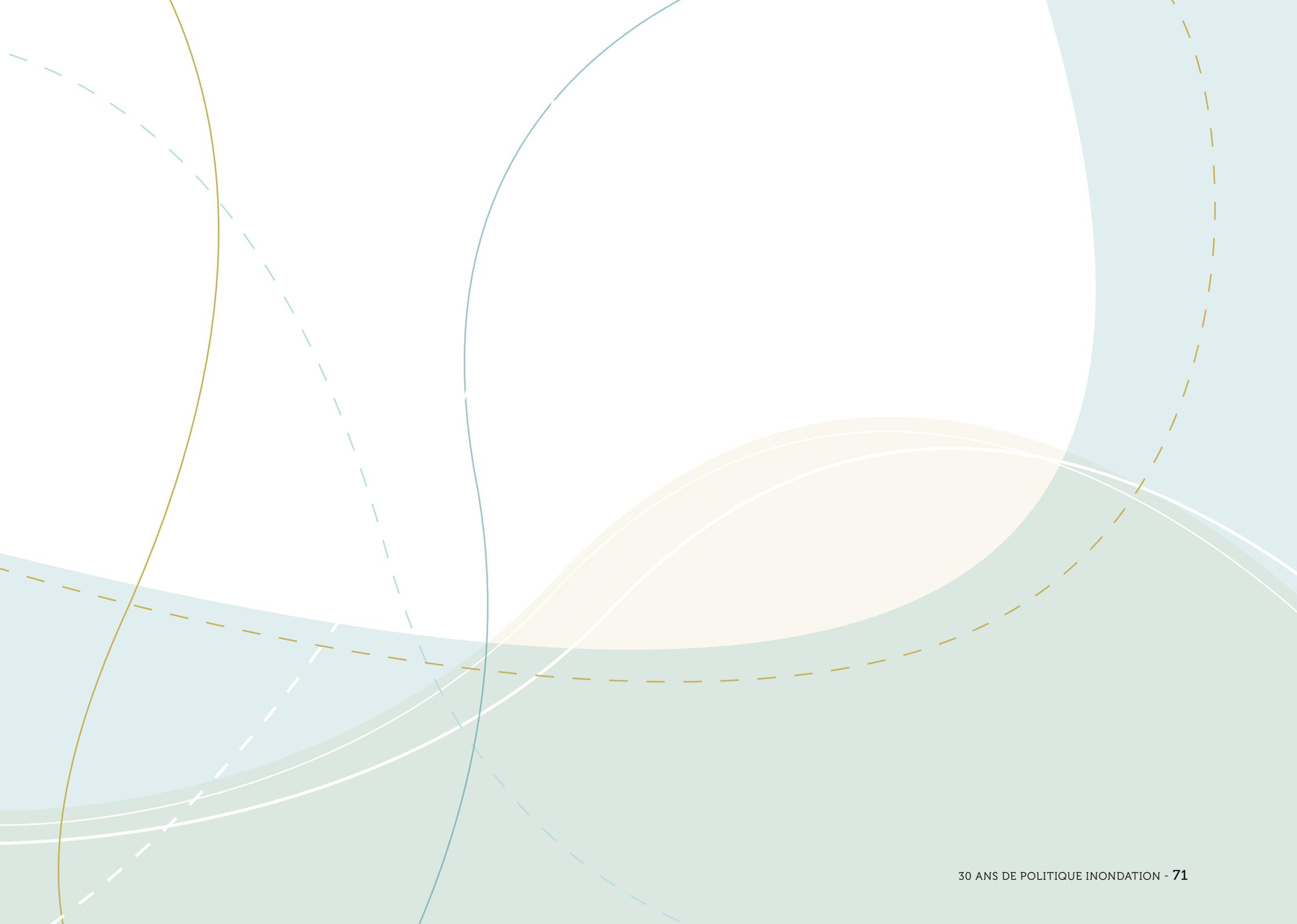
**Rédaction** : ARPE PACA - unité Assainissement  
& milieux aquatiques

**Graphisme** : Collectif Brunes platine / ARPE PACA

Document imprimé sur papier 100 % recyclé,  
écolabellisé, sans chlore  
Imprimerie Vallière, labellisée Imprim'Vert

**Août 2015**





www.arpe-paca.org

**RRGMA**  
Réseau Régional des Gestionnaires  
de **MILIEUX AQUATIQUES**  
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

**ARPE**  
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR  
AGENCE RÉGIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT



Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

