



INSTITUTION ADOUR
Etablissement Public Territorial de Bassin
Hautes-Pyrénées - Gers - Landes - Pyrénées-Atlantiques

Thèse sur la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)

La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

- entre volonté de générer de la solidarité territoriale autour de la gestion des cours d'eau et risque d'accentuer les inégalités territoriales ? -

Document rédigé et diffusé par Lauren MATIAS (Chargée de thèse sur la GEMAPI) le 28/04/2023

Action financée avec le concours de l'agence de l'eau Adour-Garonne et de l'association nationale de recherche et technologie



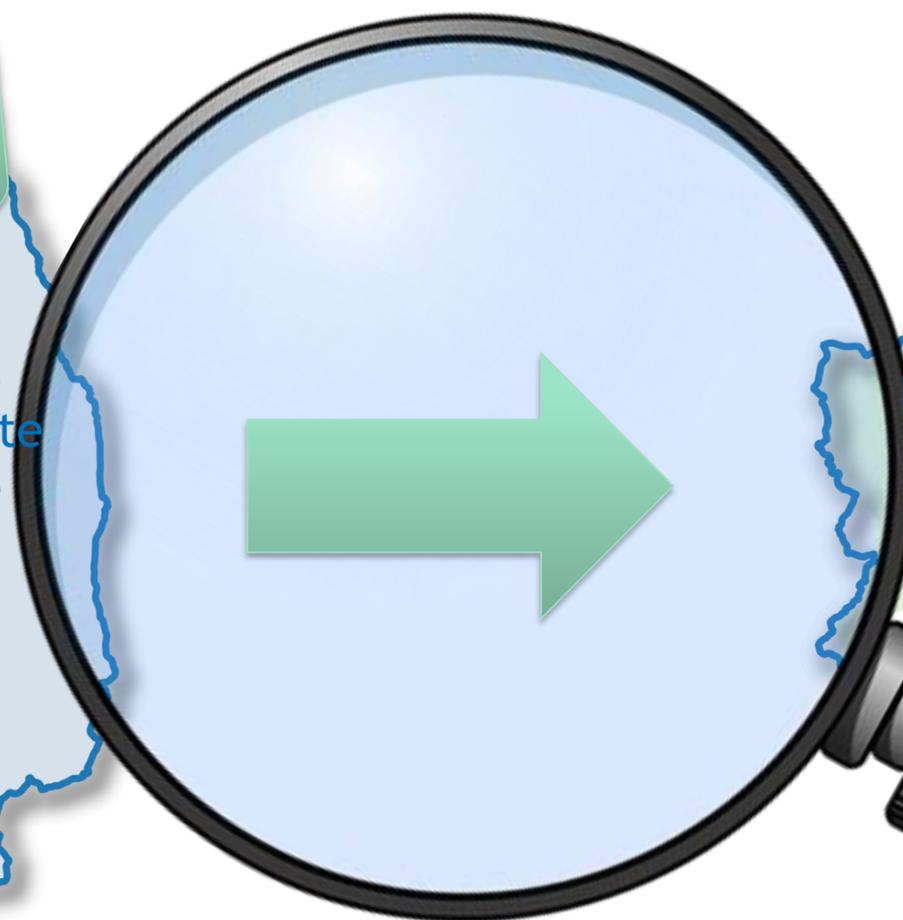
Le rappel des objectifs du projet de thèse

- ❖ Compétence GEMAPI obligatoire pour les EPCI-FP depuis le 1^{er} janvier 2018
- ❖ Bouleversement territorial en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations

Qu'en est-il alors de la solidarité territoriale de bassin ?

Echelle hydrographique définie par les politiques publiques comme pertinente pour assurer la solidarité territoriale de bassin

Voit-on émerger de nouvelles formes de solidarité ?



Ou assiste-t-on à une accentuation des inégalités territoriales ?

Echelles politico-administratives compétentes en matière de GEMAPI



La méthodologie de recherche

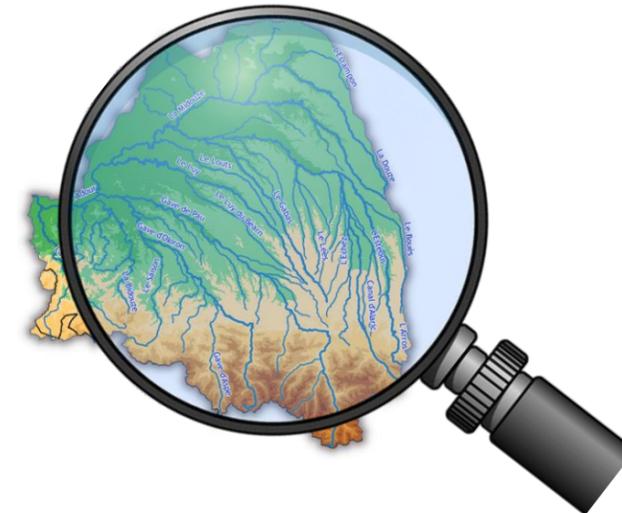
1)

Une enquête en ligne pour collecter un ensemble de données quantitatives à analyser



2)

Un diagnostic de territoire pour évaluer les différences et les similitudes des collectivités du bassin de l'Adour



3)

Une enquête de terrain par entretiens semi-directifs pour recueillir des données qualitatives



Les objectifs de l'enquête en ligne

❖ Enquête en ligne a été menée du 07/06 au 10/09/2021 auprès de toutes les autorités gémapiennes du bassin de l'Adour (40 EPCI-FP et 12 syndicats de rivière).

❖ Objectifs :



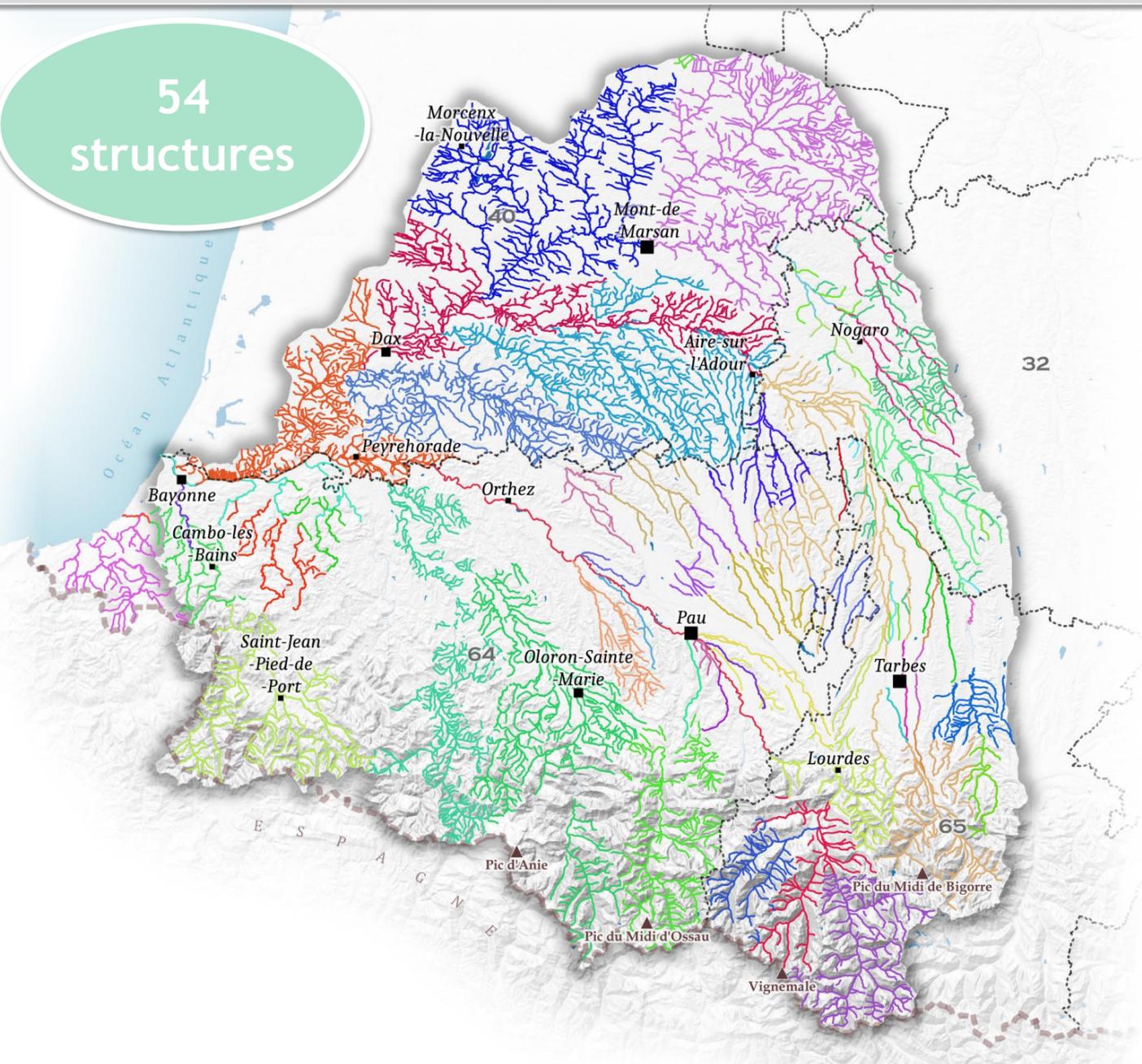
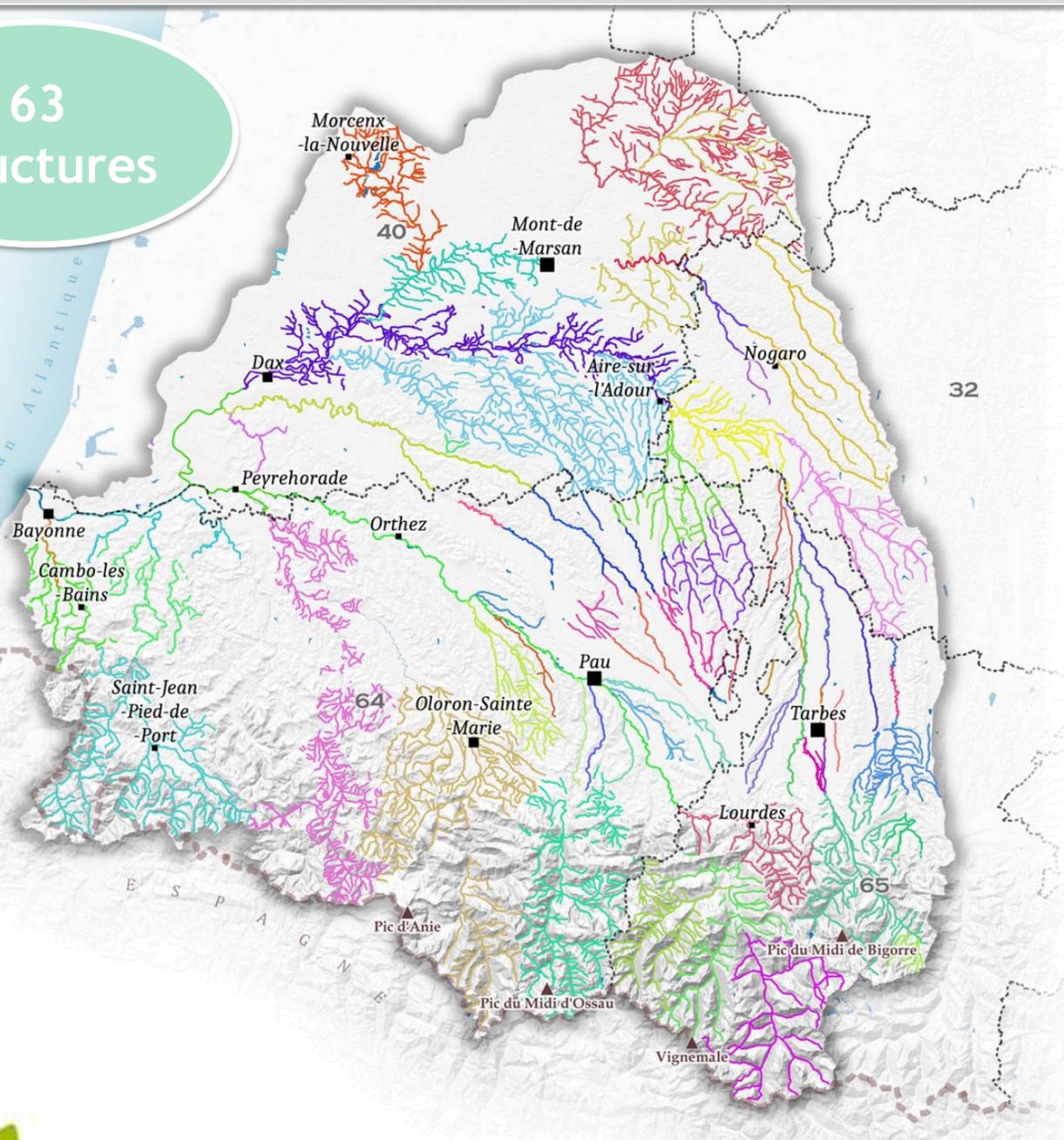
L'évolution des périmètres de gestion des cours d'eau de 2013 à 2016

Les périmètres d'intervention des acteurs de la gestion des cours d'eau en 2013

Les périmètres d'intervention des acteurs de la gestion des cours d'eau en 2016

63 structures

54 structures



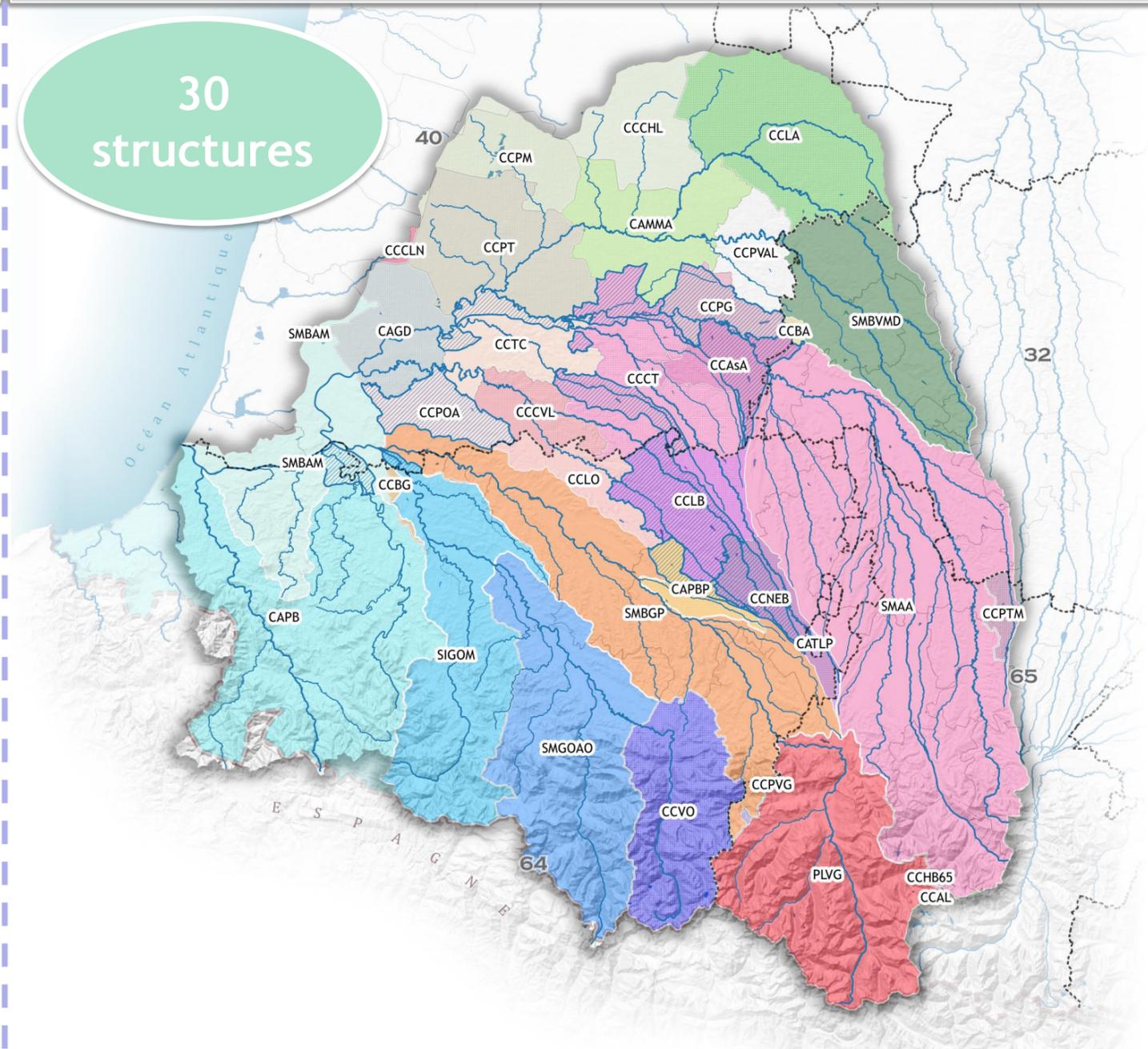
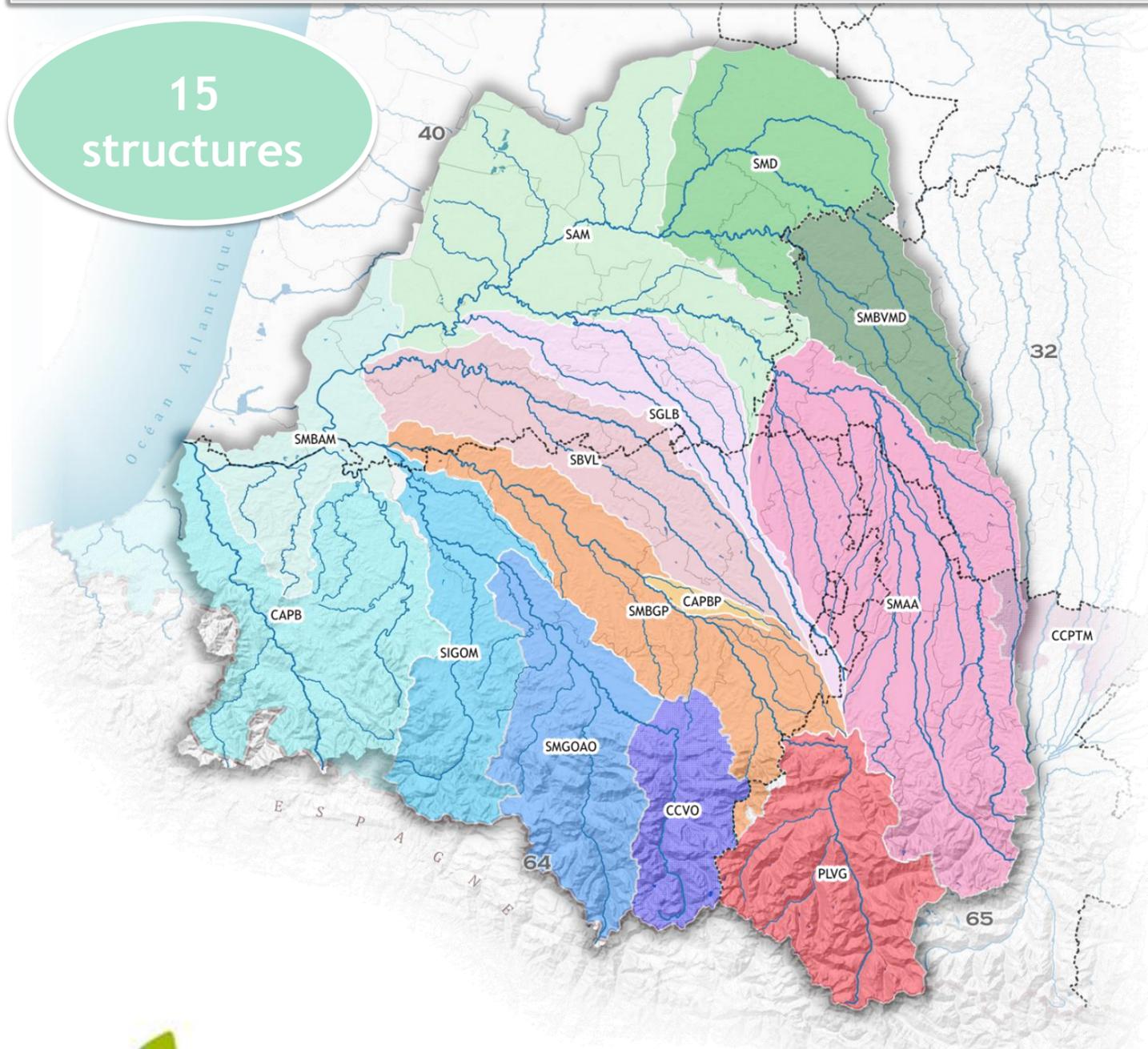
Les périmètres de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations aujourd'hui

Les périmètres d'intervention des acteurs de la GEMA en 2022

Les périmètres d'intervention des acteurs de la PI en 2022

15 structures

30 structures

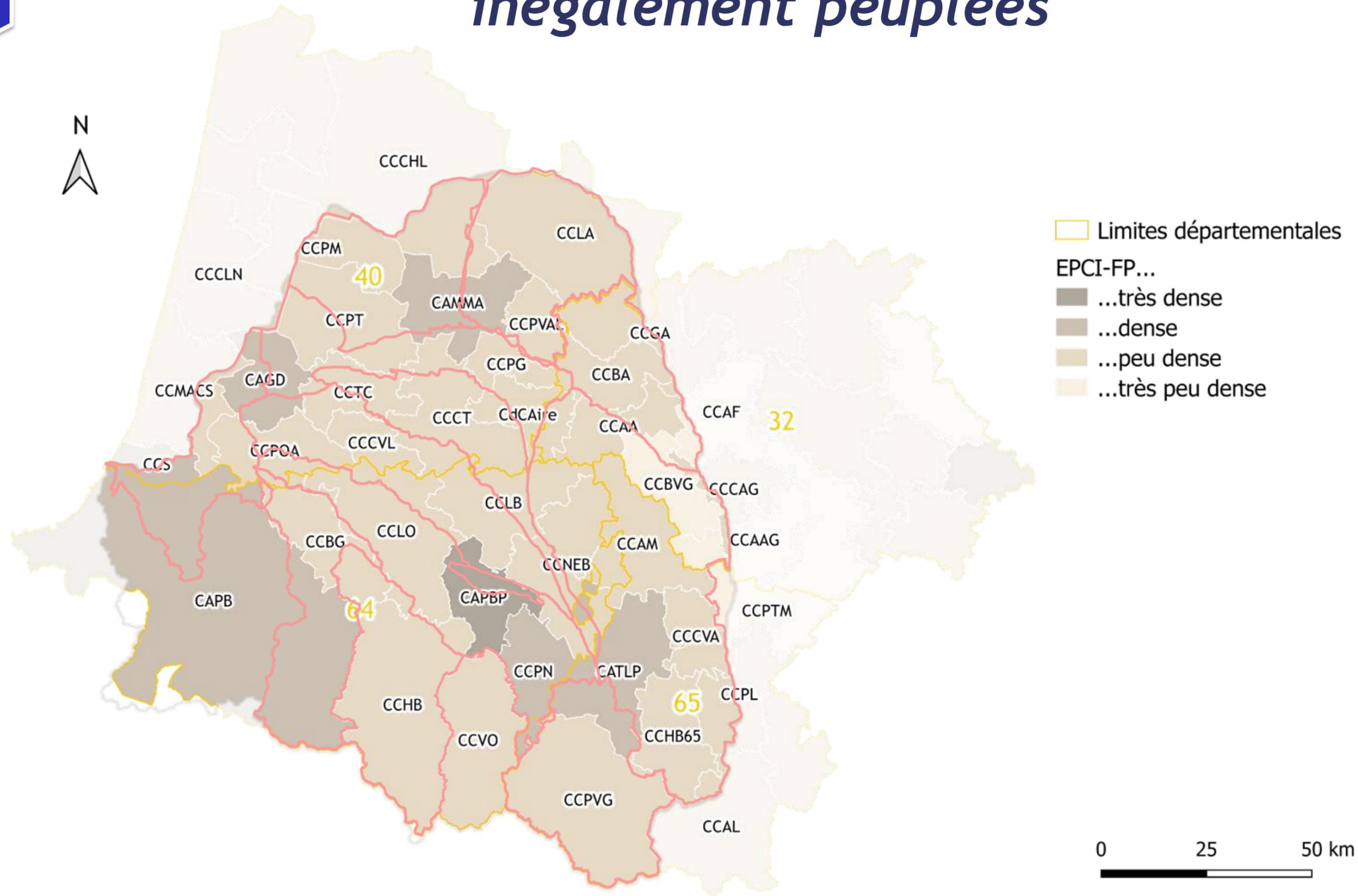


Le bilan de la répartition des missions gémapiennes sur le bassin de l'Adour

- ❖ 4 EPCI-FP sur 40 exercent la compétence GEMAPI en direct sur tout ou partie de leur territoire
- ❖ 5 syndicats de rivière exercent uniquement des missions relevant de la gestion des milieux aquatiques
- ❖ 19 EPCI-FP gèrent seulement les missions de protection contre les inondations (item 5 du L.211-7 du Code de l'environnement) sur tout ou partie de leur territoire
- ❖ 9 EPCI-FP ont délégué les missions relevant de la prévention des inondations à l'EPTB



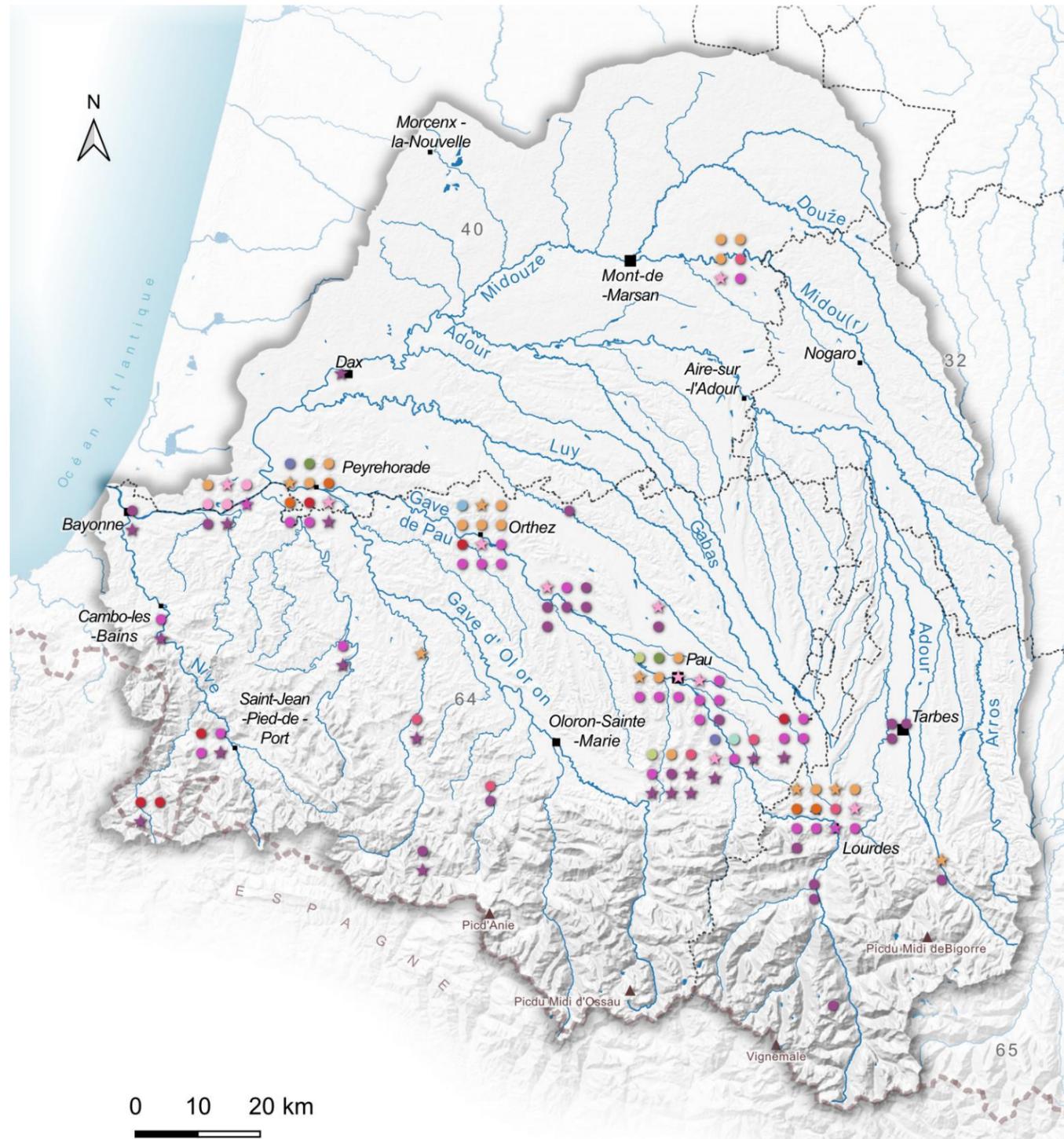
Le bassin de l'Adour : des collectivités inégalement peuplées



Source : INSEE, 2021
Réalisation : Institution Adour, 2022



L'historique des inondations sur le bassin de l'Adour de 1770 à 2014



	Les crues généralisées	Les cours d'eau concernés
1870 - 1890 ★	23 juin 1875	L'Adour, le Gave de Pau, le Gave d'Oloron, les Gaves réunis et l'Ousse
	11 juin 1885	L'Adour, l'Arros, le Gave de Pau, les Gaves réunis et la Neste
1950 - 1970 ★	2 au 5 février 1952	L'Adour, la Bayse, le Gave de Pau, les Gaves réunis, la Juscle, le Lagoin, le Luy de Béarn, la Midouze et l'Ousse
1970 - 1990 ★	12 au 19 décembre 1981	L'Adour, la Midouze et le Gave de Pau
1990 - 2014 ★	5 au 7 octobre 1992	La Bidouze et le Saison
	25 août 1997	Le Gest, le Landistou, le Luz, le Néez et le Soust
	25 mai 2007	Le Landistou, le Luz, le Néez, la Nive des Aldudes et ses affluents
	24 janvier au 5 février 2014	L'Adour, le Gave de Pau, les Gaves réunis, le Gave d'Oloron, la Gélise, la Bayse et l'Ousse
	4 juillet 2014	La Bidouze, la Nive et la Nive des Aldudes

Période des inondations :

- 1770 - 1790
- 1890 - 1910
- 1790 - 1810
- 1910 - 1930
- 1810 - 1830
- 1930 - 1950
- 1830 - 1850
- 1950 - 1970
- 1850 - 1870
- 1970 - 1990
- 1870 - 1890
- 1990 - 2014

Sources : EPRI 2011 et Addendum EPRI 2018, IGN (BDTOPO, BD CARTO), Copernicus Land Monitoring Service - EU-DEM
Réalisation : Institution Adour - Lauren MATIAS- octobre 2022

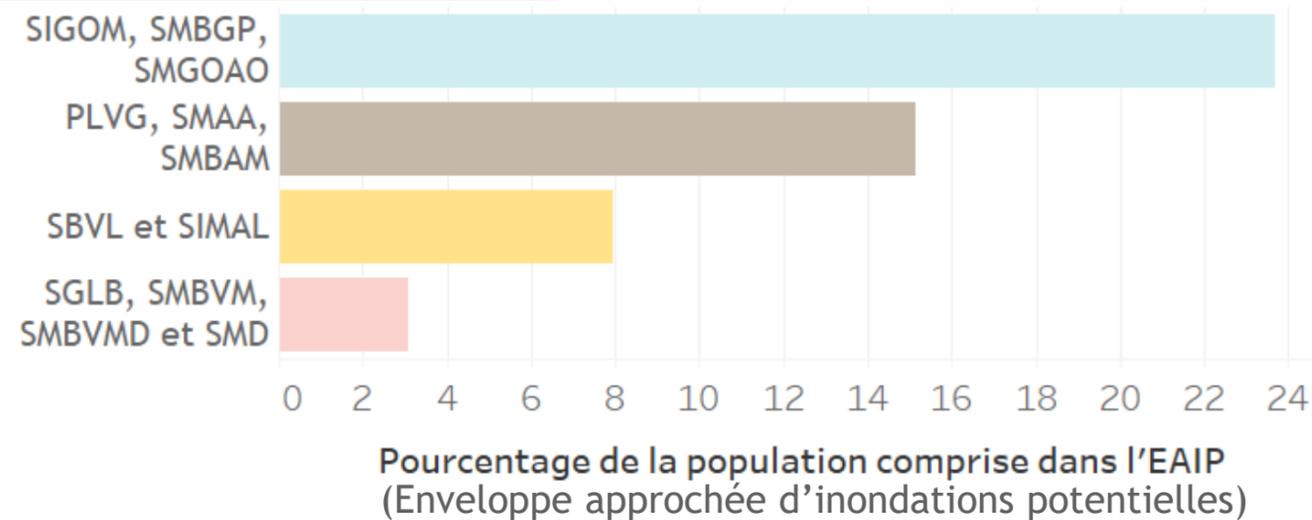


Des collectivités avec des enjeux géomapiens différents

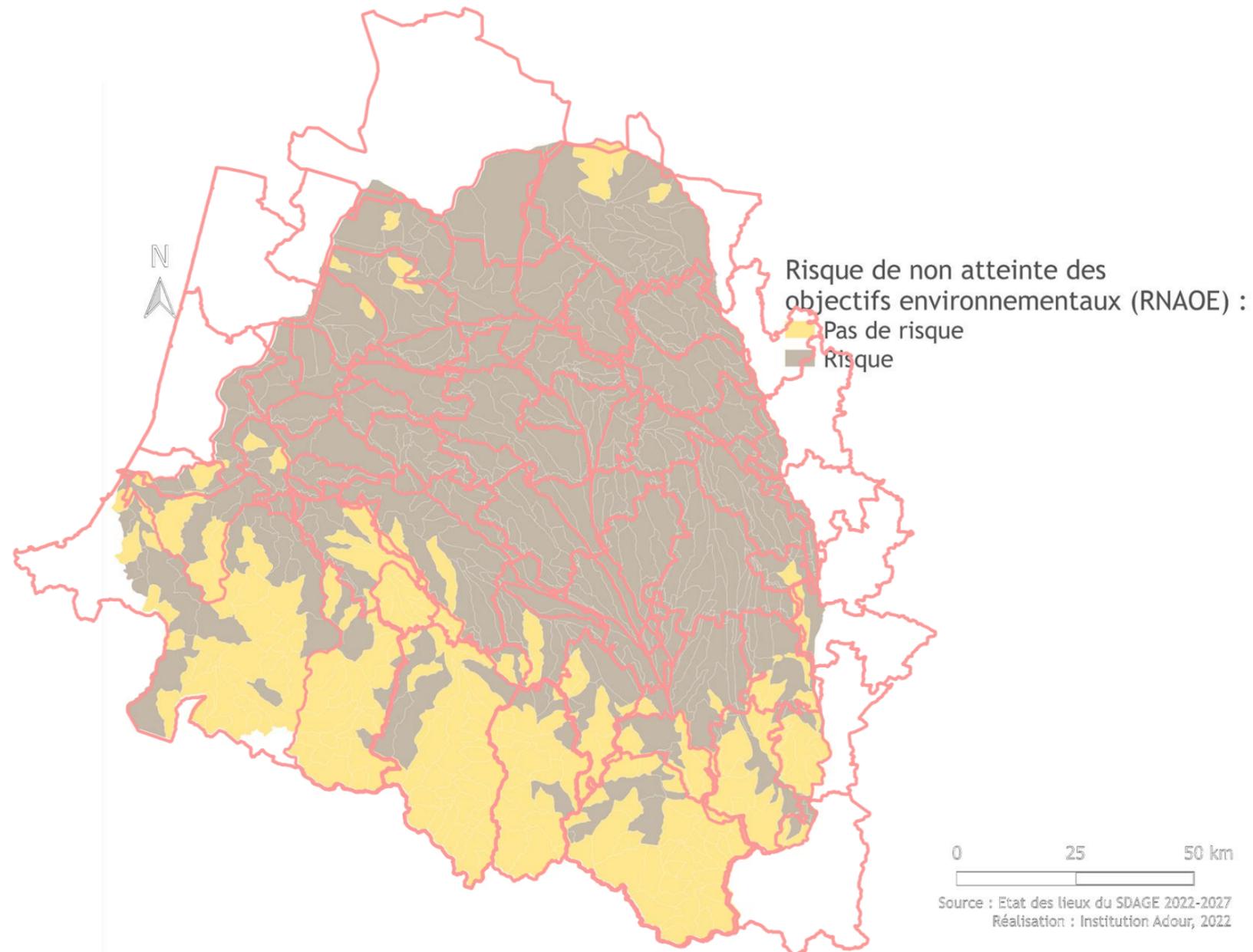
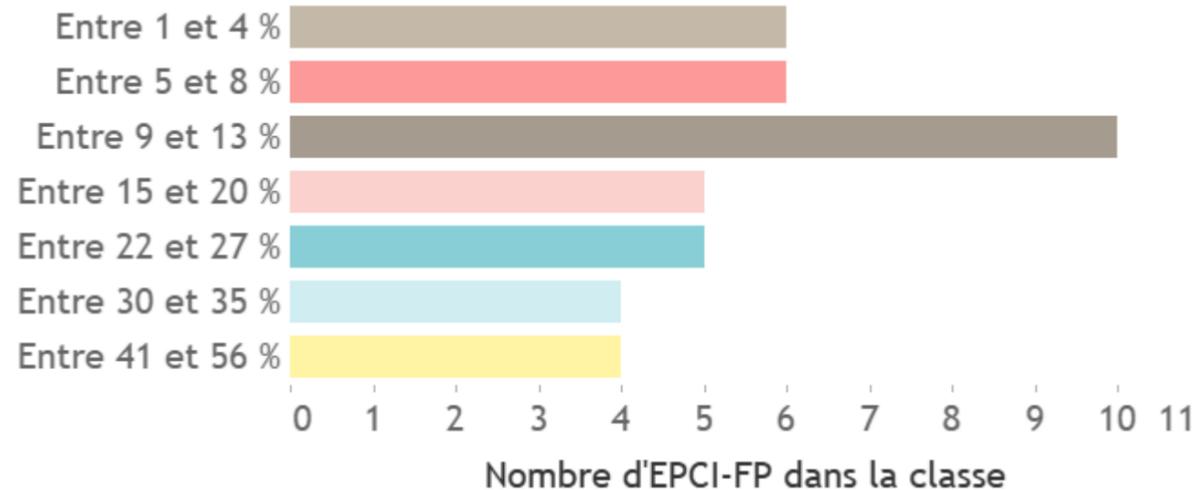
La prévention des inondations : une exposition au risque différenciée en fonction des collectivités

La gestion des milieux aquatiques : des objectifs distincts selon les territoires

Syndicats de rivière

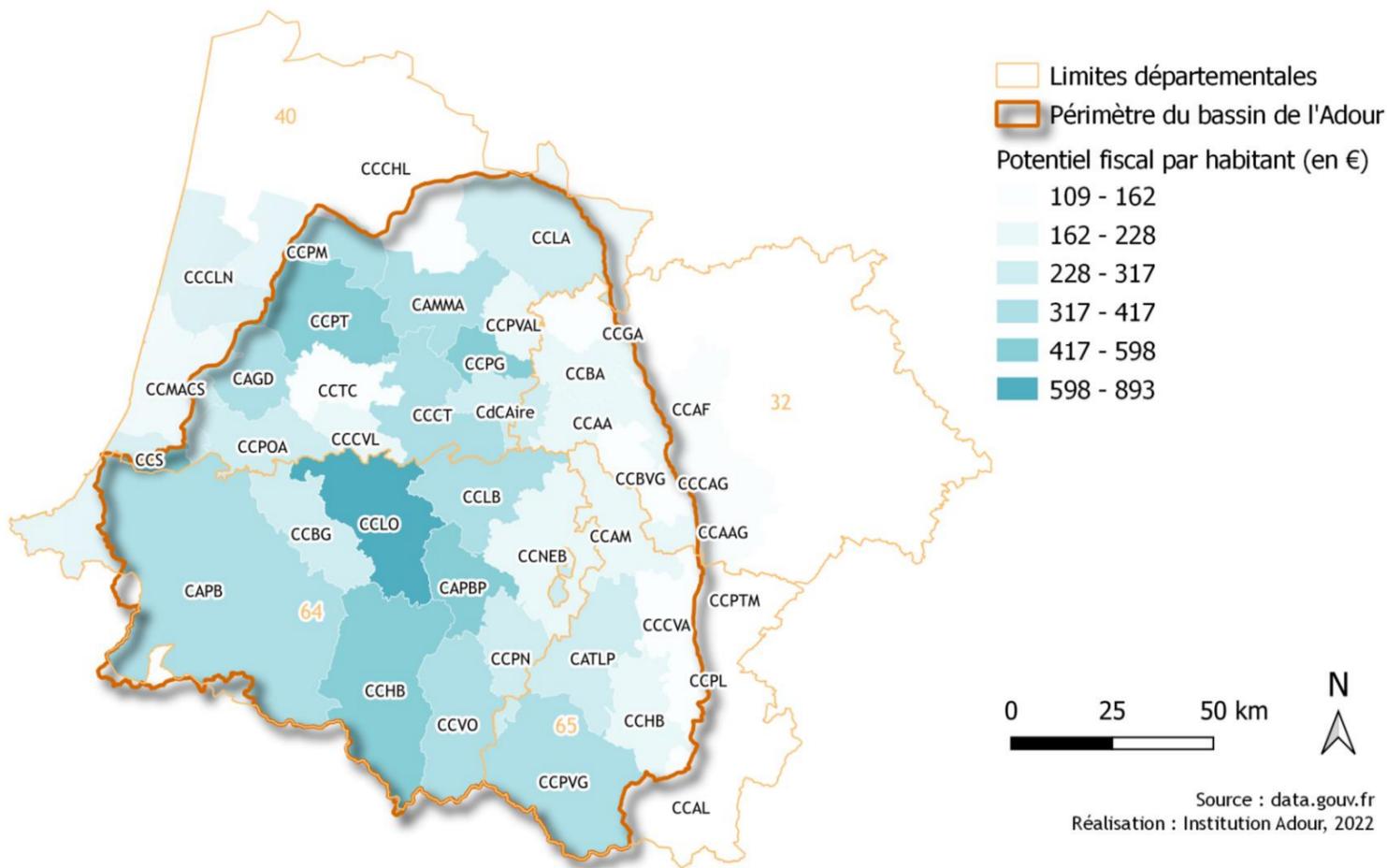


EPCI-FP

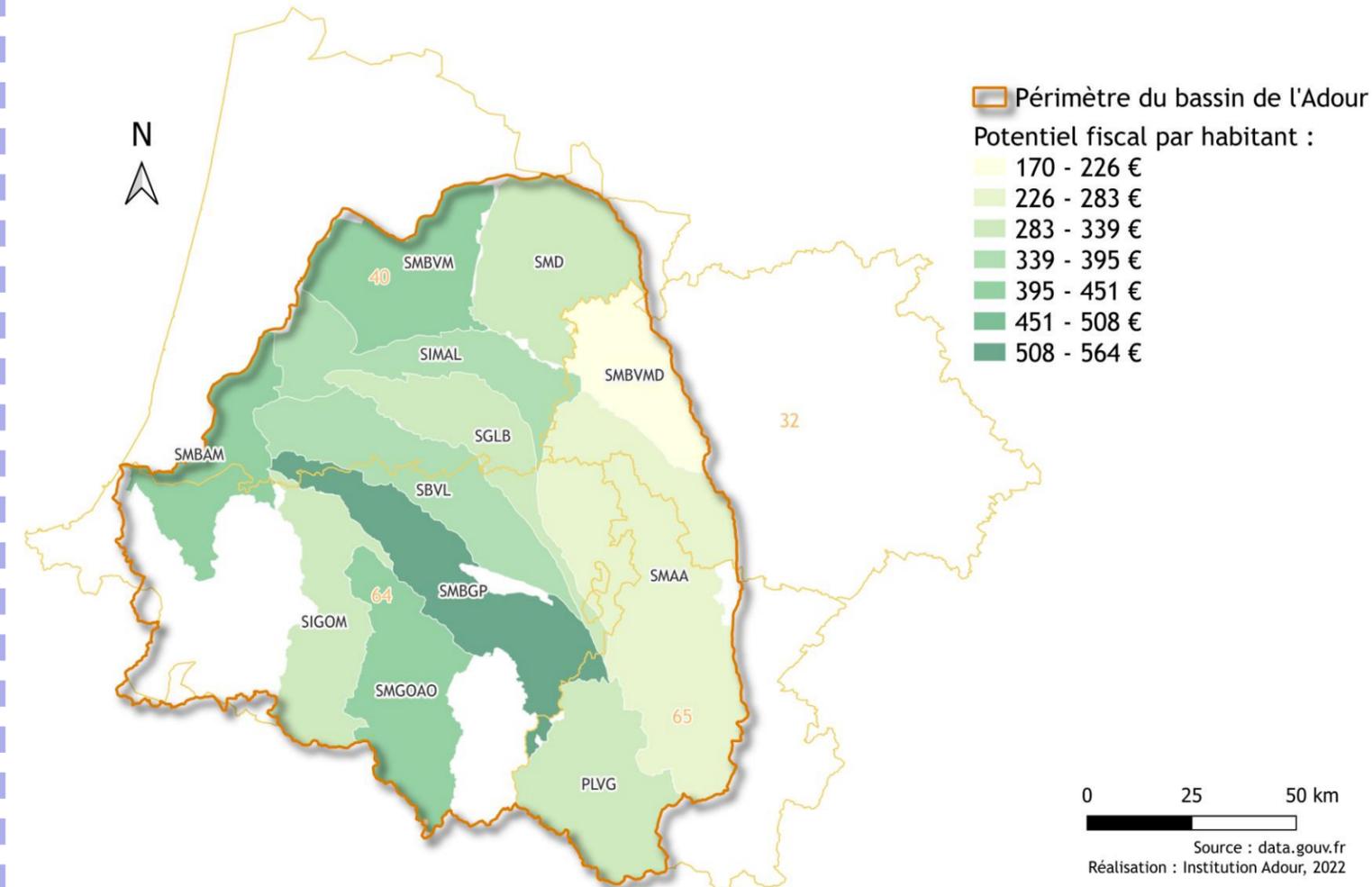


Des moyens financiers différents d'une collectivité à l'autre

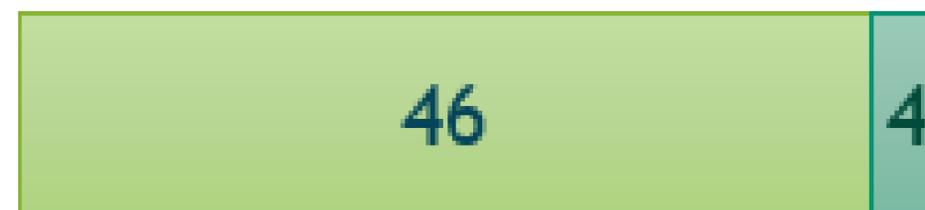
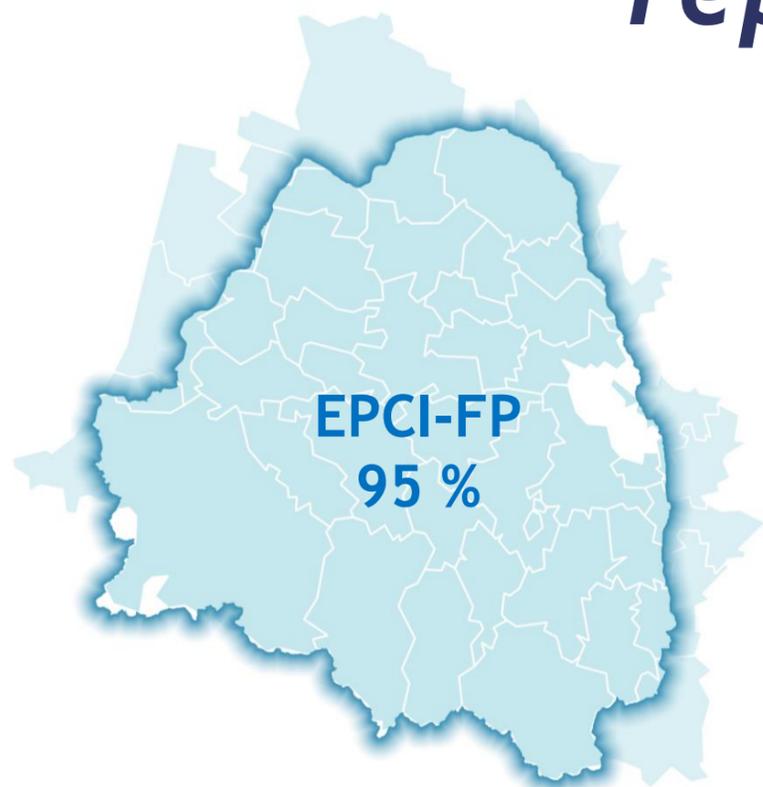
Le potentiel fiscal par habitant des EPCI-FP en 2021



Le potentiel fiscal par habitant des syndicats de rivière en 2021

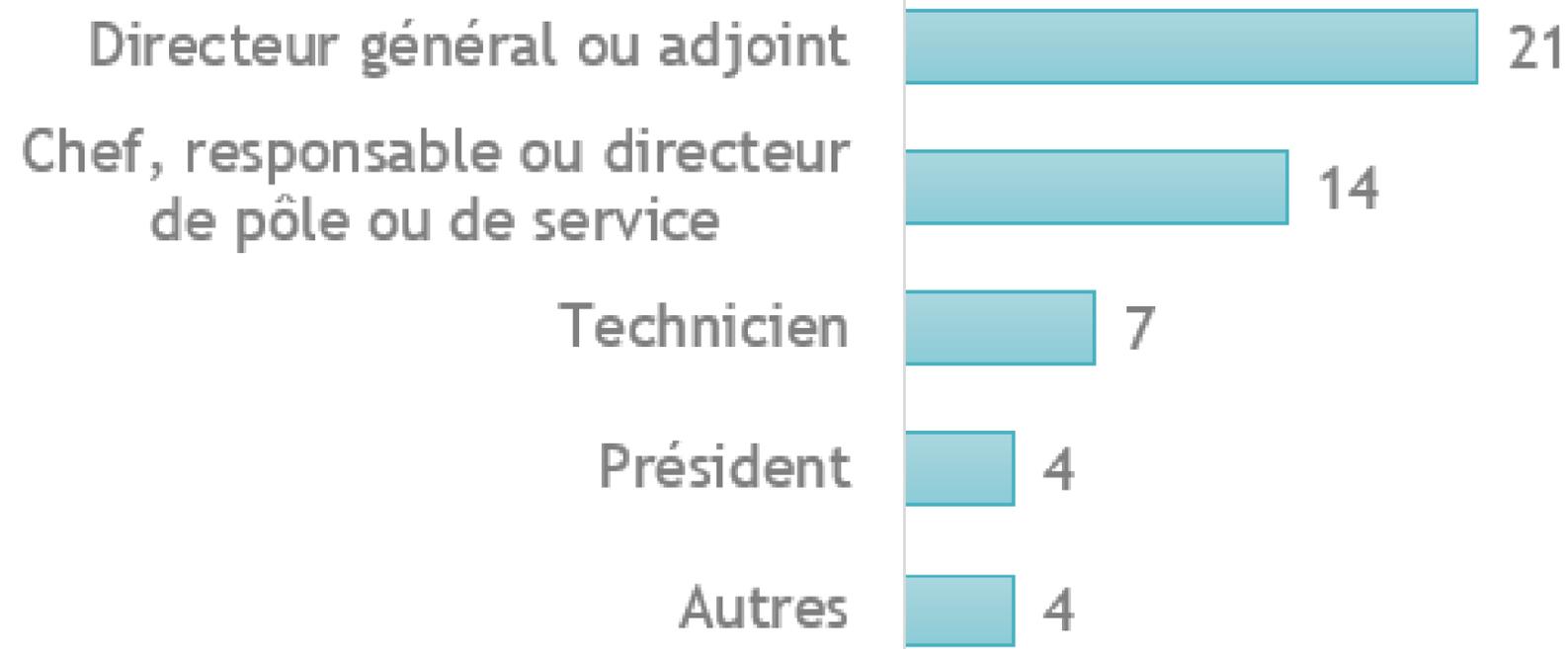


Les taux de réponse et profils des répondants de l'enquête en ligne



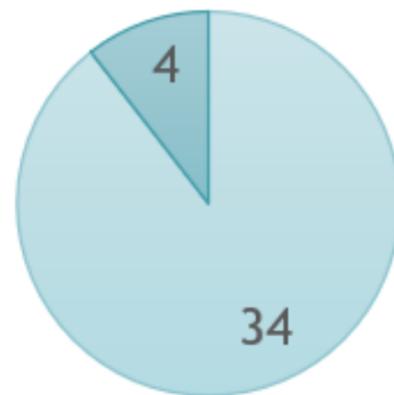
■ ... agents ■ ... élus

Fonction des répondants



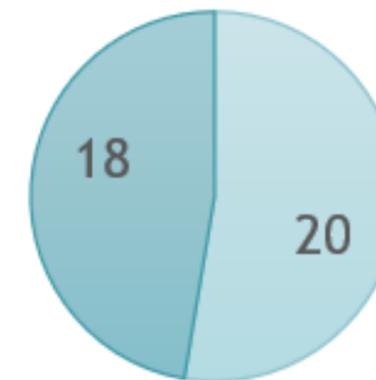
La structuration interne des **EPCI-FP** en matière de GEMAPI

Avez-vous un interlocuteur élu en charge de la compétence GEMAPI ?



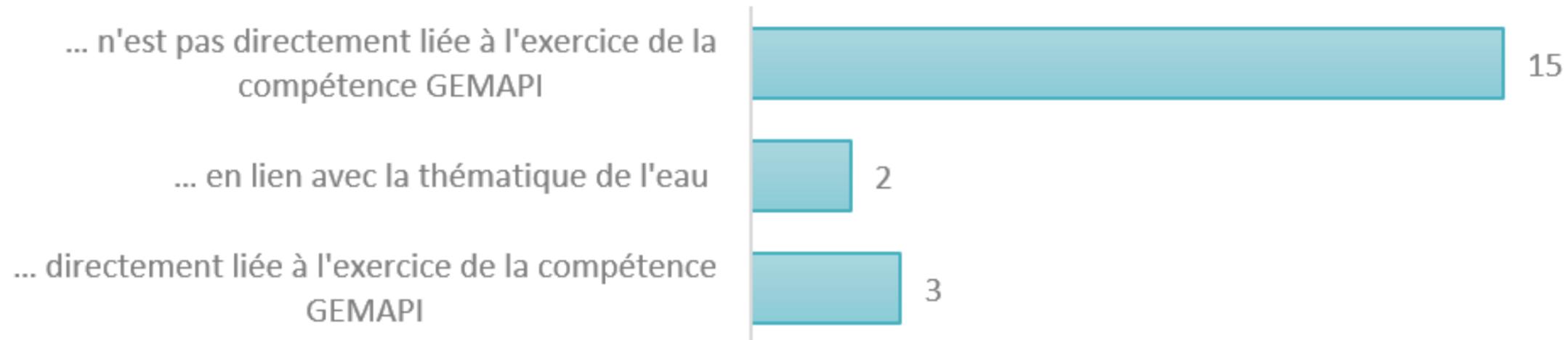
■ Oui ■ Non

Avez-vous un référent technique pour l'exercice de la compétence GEMAPI au sein de la collectivité ?



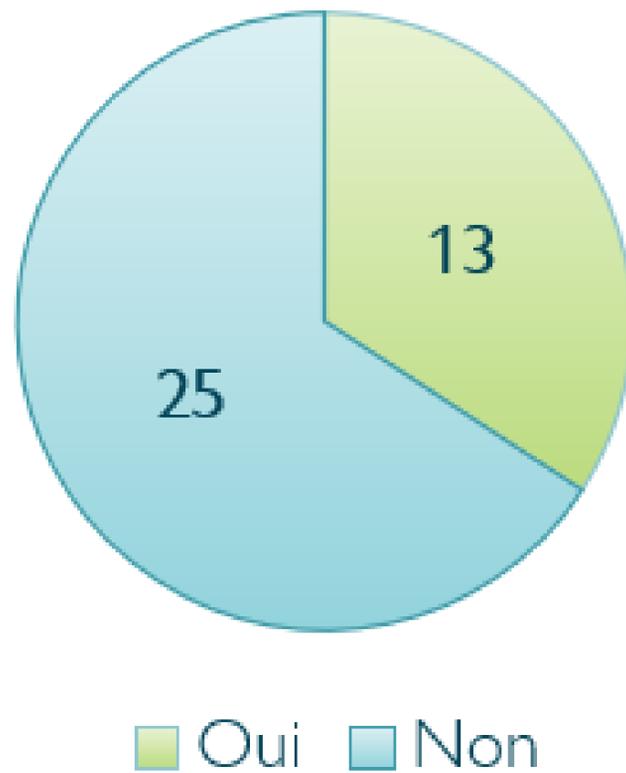
■ Oui ■ Non

La fonction du référent technique est...

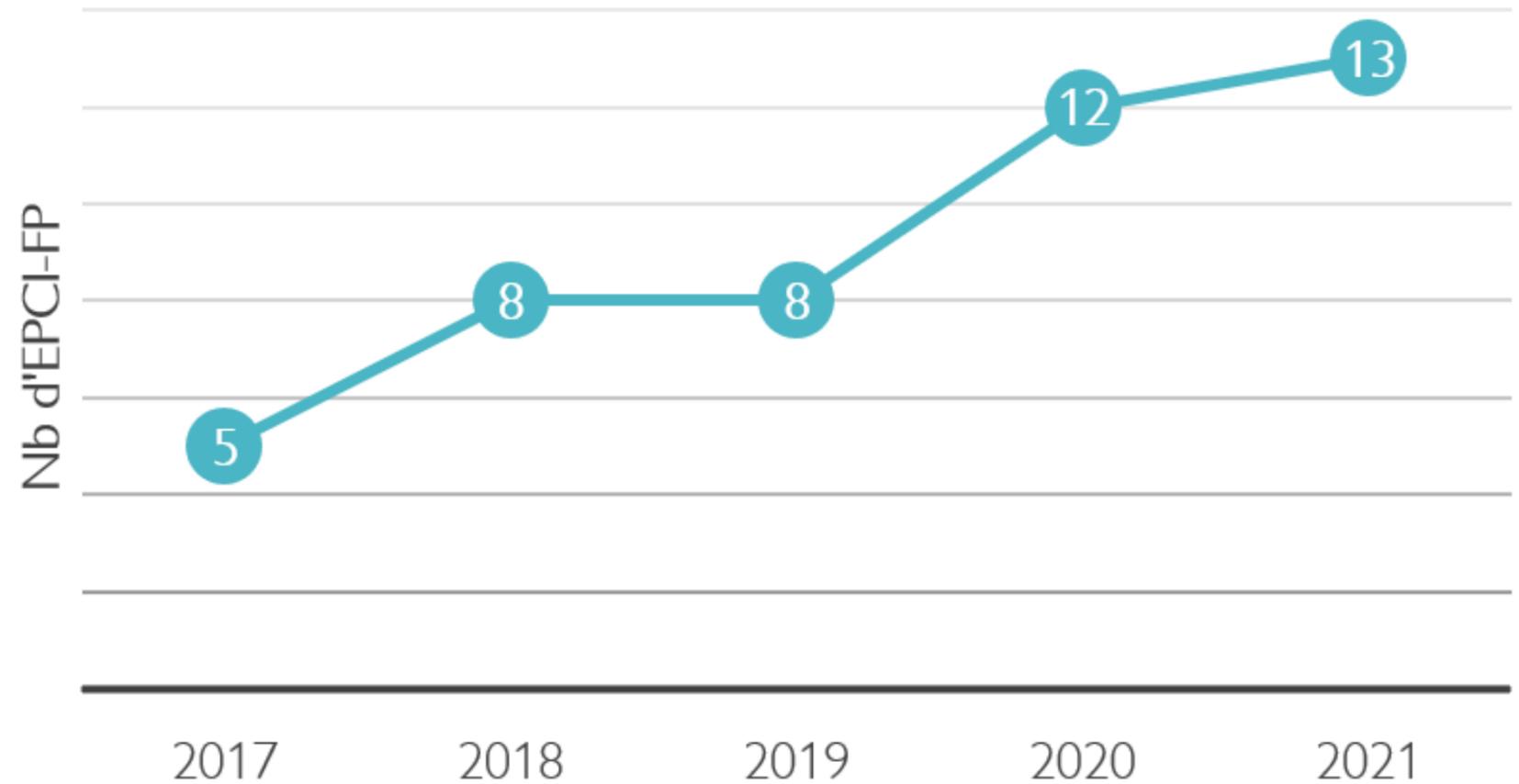


La structuration interne des **EPCI-FP** en matière de GEMAPI

Avez-vous mis en place une commission en charge de la compétence GEMAPI ?

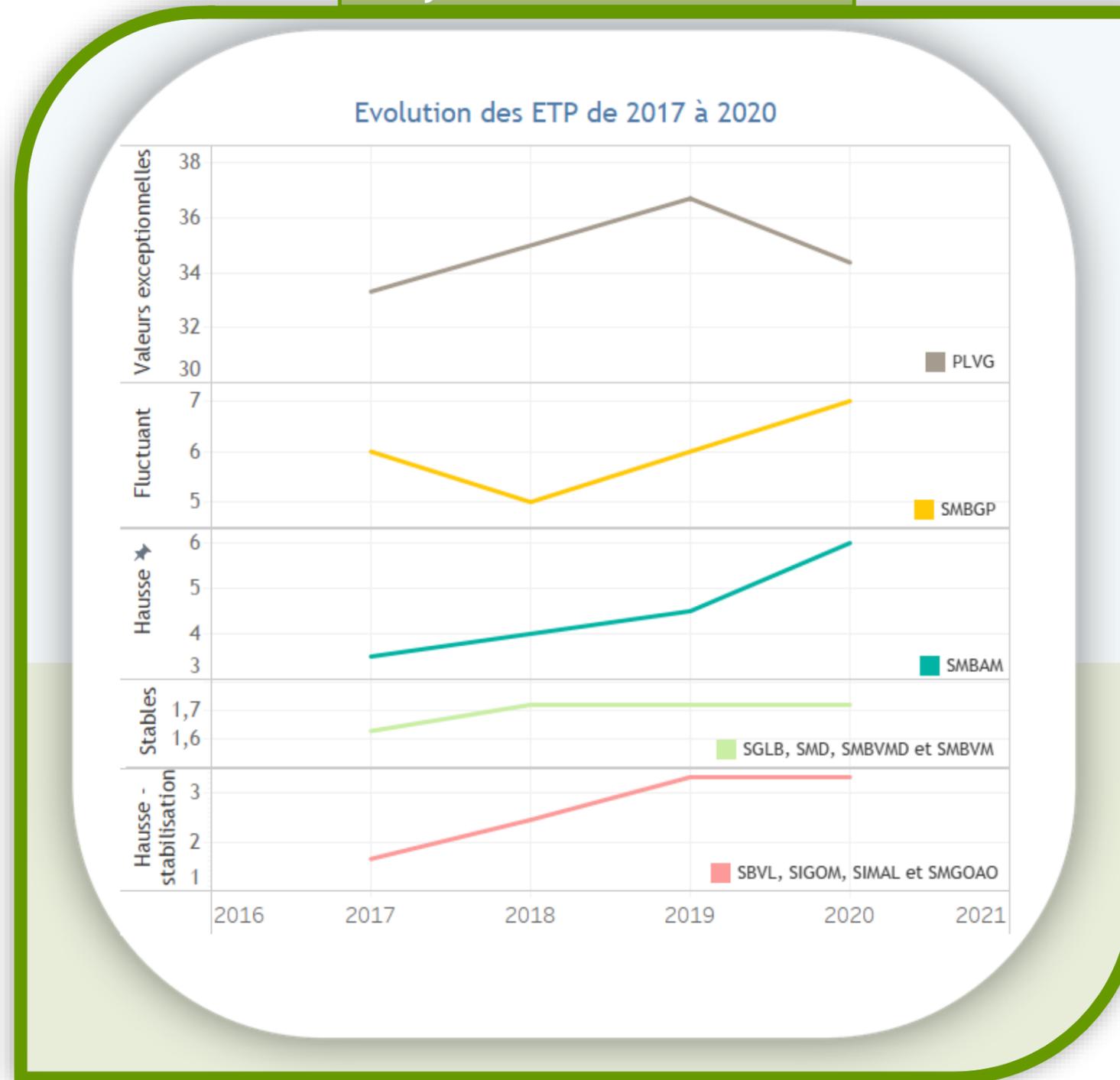


Depuis quand ?



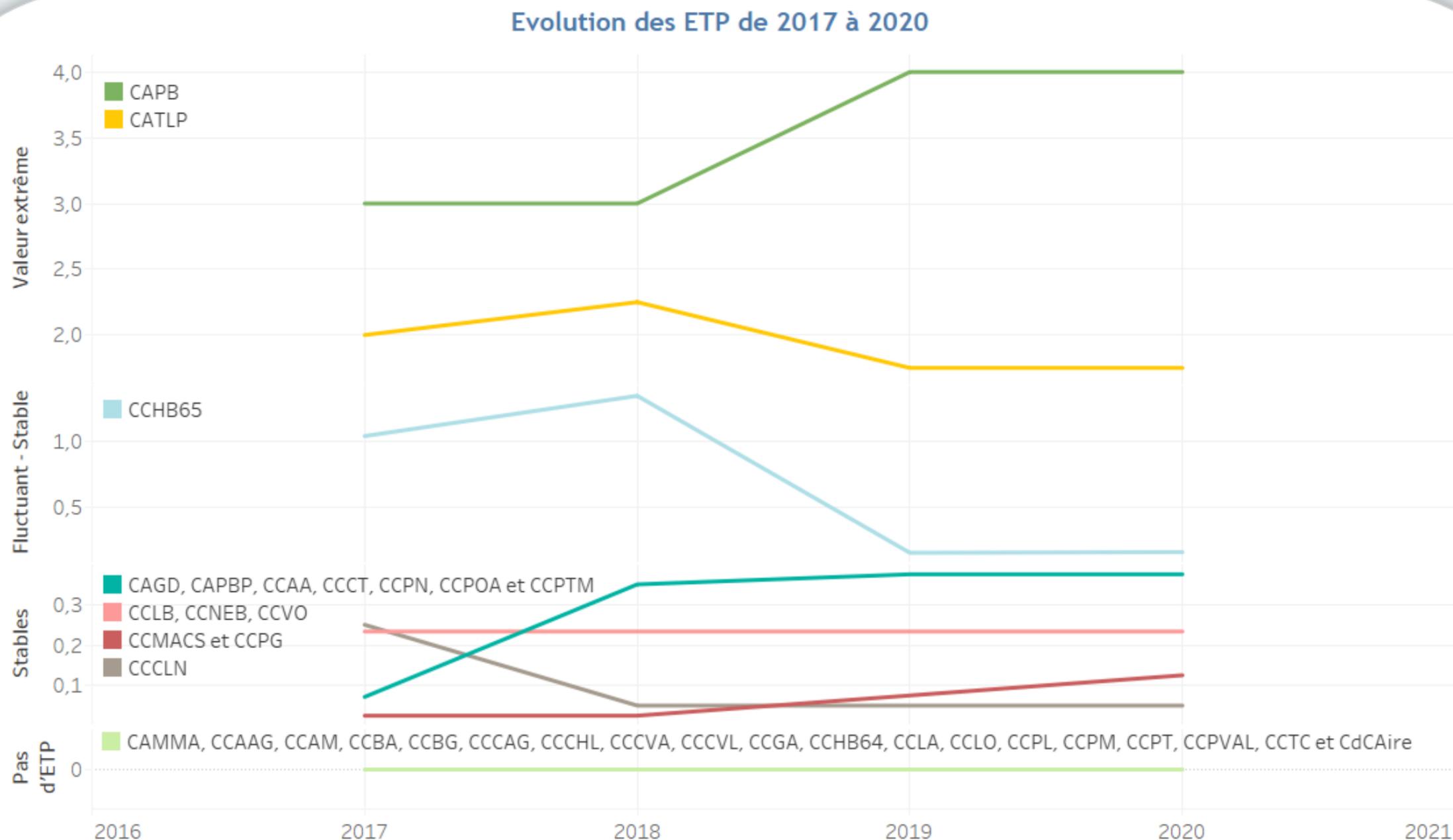
L'évolution des ETP des collectivités gémapiennes de 2017 à 2020

Syndicats de rivière



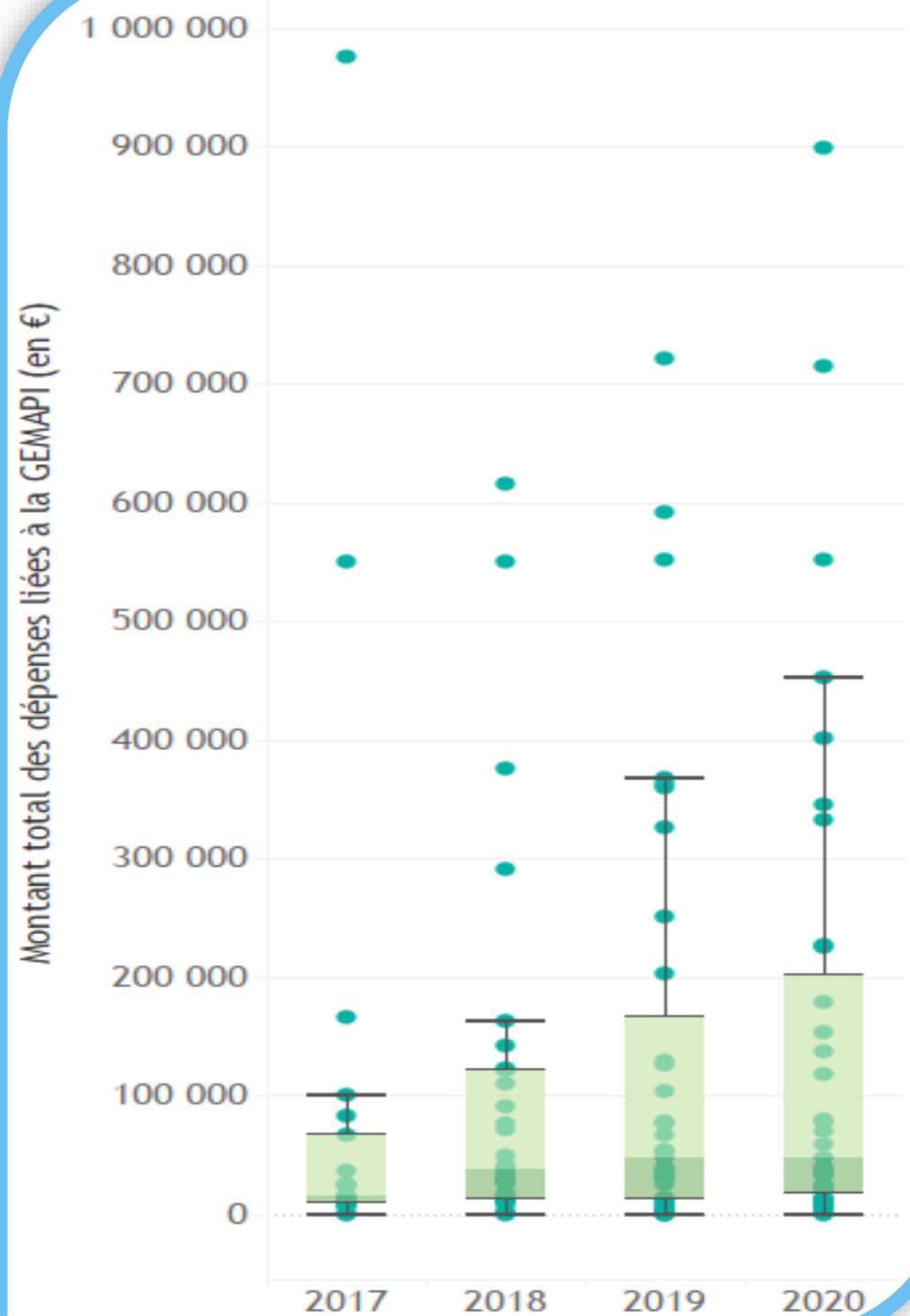
L'évolution des ETP des collectivités gémapiennes de 2017 à 2020

EPCI-FP

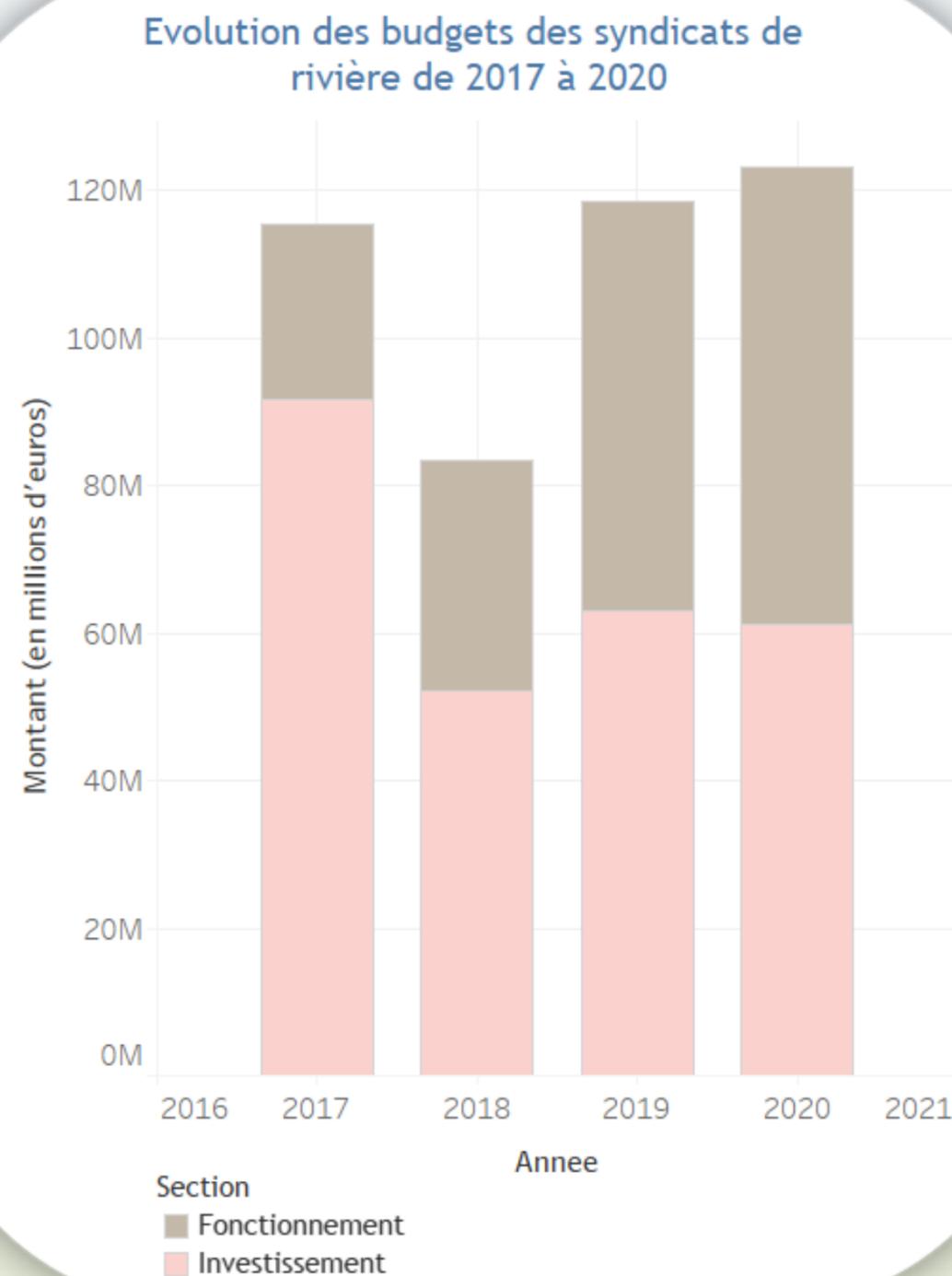


L'évolution des dépenses gémapiennes de 2017 à 2020

EPCI-FP



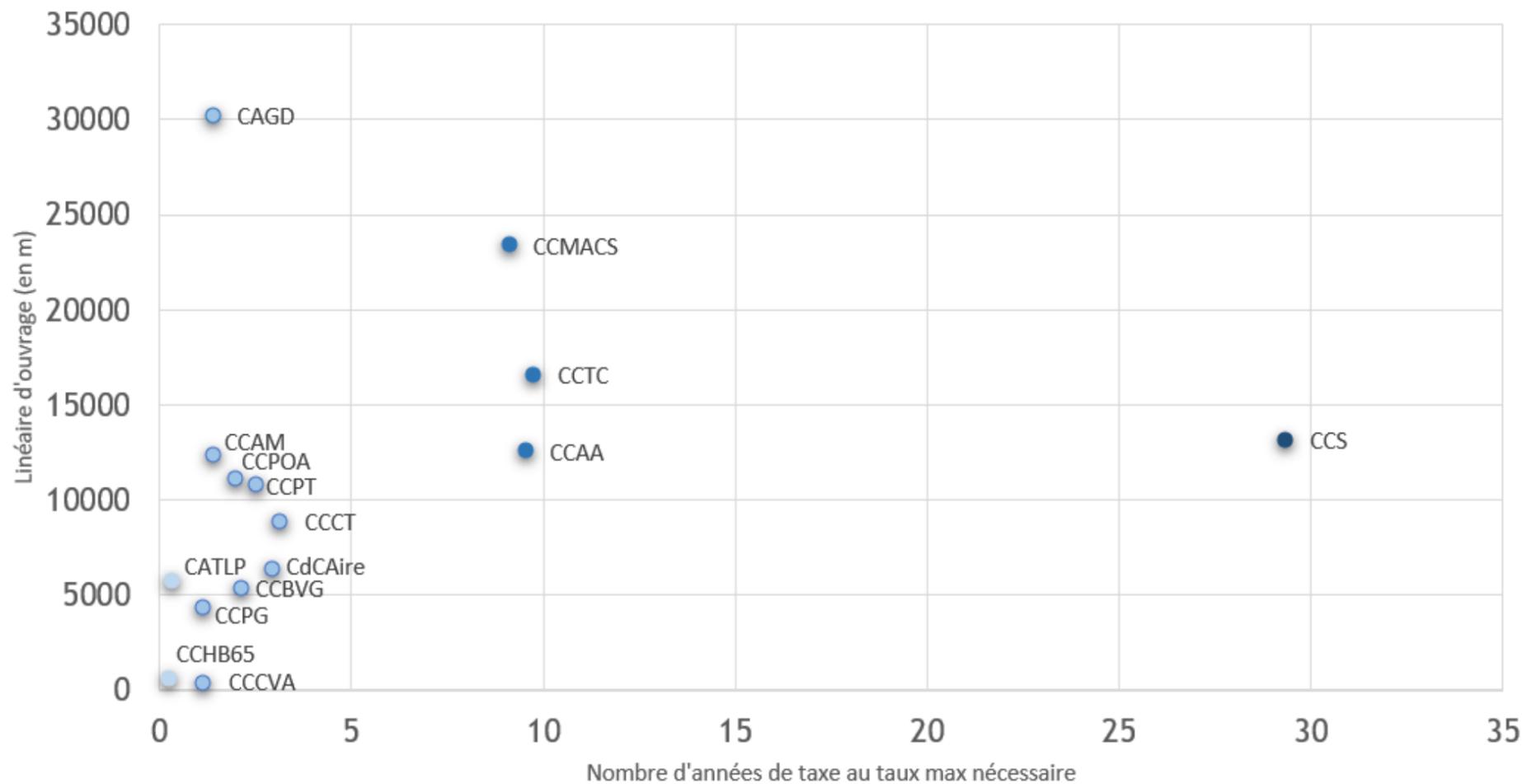
Syndicats de rivière



Les ouvrages de protection contre les inondations : des enjeux et des capacités fiscales différentes en fonction des **EPCI-FP**

Classe	EPCI-FP	Classe	EPCI-FP
EPCI-FP n'ayant pas d'ouvrage de protection contre les inondations sur leur territoire	CCLA	EPCI-FP pour lesquels le chiffrage de la régularisation des ouvrages n'a pas encore été obtenu	CCLO
	CCLB		CAPBP
	CCHB64		CAPB
	CCNEB		CCPN
	CCCHL		CCPVG
	CCPL		CCVO
	CCPTM		CCBG
	CCBA		CCAAG
	CCGA		
	CCAF		
	CCPM		
	CCPVAL		
	CAMMA		
	CCCLN		
	CCCVL		
	CCAL		
CCCAG			

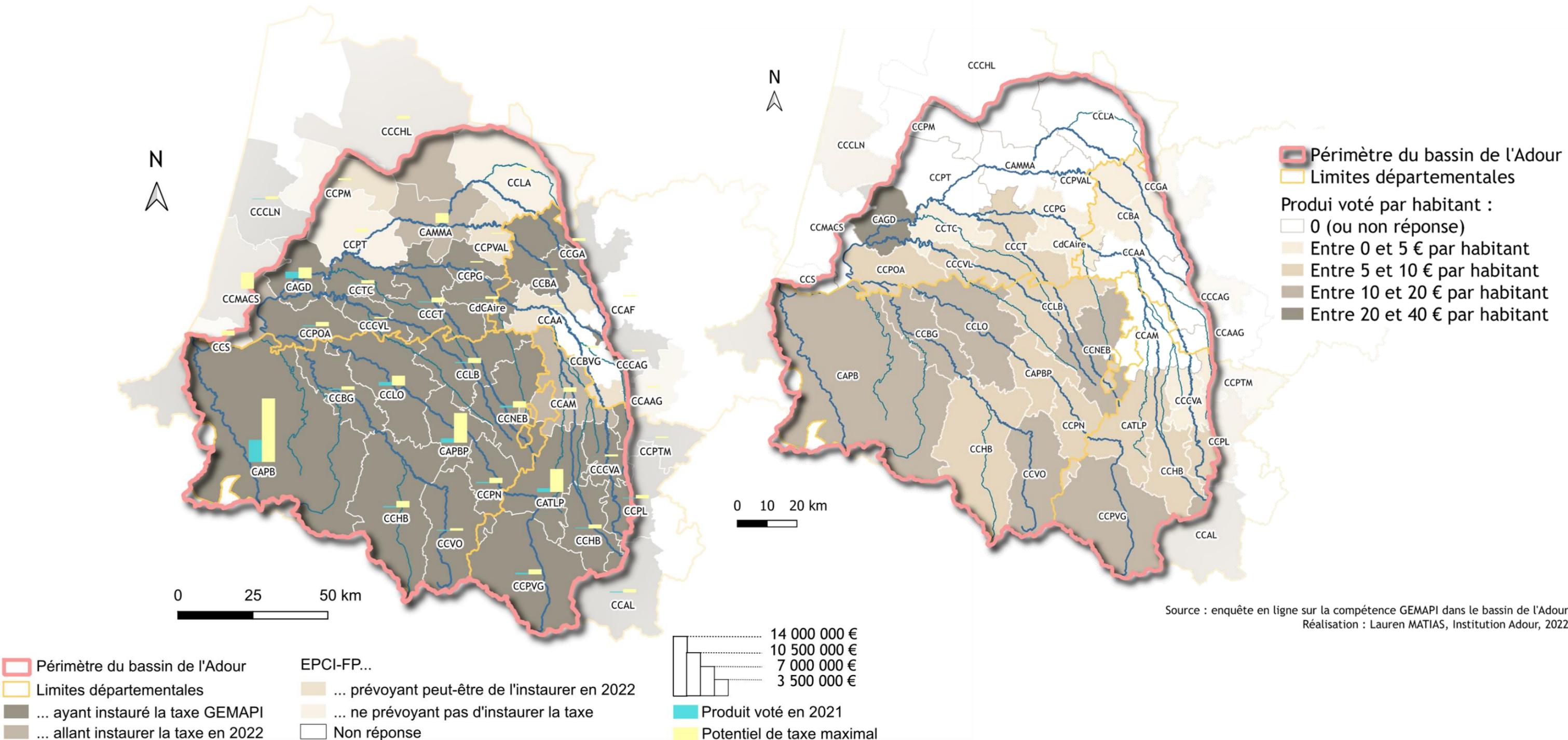
Nombre d'années de prélèvement de la taxe au taux max nécessaire pour le financement de la régularisation des ouvrages existants



- Finançable par la taxe en moins d'un an
- Finançable par la taxe entre 1 et 4 ans
- Finançable par la taxe entre 8 et 10 ans
- Finançable par la taxe en 30 ans



La taxe GEMAPI en 2021



L'élaboration de la typologie pour les enquêtes de terrain

Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5
CCCVA (65) □	CCPOA (40)	CCAA (32)	CCPVAL (40) ◇	CCTC (40) ◇
CCVO (64) ○	CCS (40) □	CCAF (32) □	CCBA (32) □	CCLB (40) ◇
CCAL (65) □	CCNEB (64) ◇	CCPTM (65) ○□	CCPM (40) □◇	CAMMA (40) ◇
CCBG (64)	CCHB64 (64)	CCAAG (32) □	CCLA (40) □◇	CAGD (40) □◇
CCHB65 (65)	CCLO (64) ◇	CCCVL (40) ◇	CCGA (32) □	
CCAM (65)	CCMACS (40) □	CCPG (40)	CCCLN (40) □◇	
CCPVG (65)	CATLP (65) ◇	CCBVG (32)	CCCHL (40) □◇	
CCPN (64)	CAPBP (64) ○	CCCAG (32) □		
	CAPB (64) ○□	CdCAire (40) ◇		
		CCPT (40) ◇		
		CCPL (65) □		
		CCCT (40) ◇		

Les variables retenues pour la construction de la typologie :

- ❖ La densité du réseau hydrographique
- ❖ Le linéaire de digue
- ❖ La présence ou non de bassins écrêteurs de crues
- ❖ Le pourcentage de la population de l'EPCI-FP comprise dans l'enveloppe approchée d'inondations potentielles (EAIP)
- ❖ La marge de manœuvre financière des EPCI-FP (Impôts locaux/hab - Potentiel fiscal/hab)
- ❖ Le potentiel maximal de taxe GEMAPI de l'EPCI-FP

□ EPCI-FP en partie hors bassin de l'Adour

○ EPCI-FP ayant gardé l'intégralité de la compétence GEMAPI sur tout ou partie de leur territoire

◇ EPCI-FP ayant gardé une partie de la compétence GEMAPI sur tout ou partie de leur territoire



Le bilan de la phase d'enquêtes de terrain

Nombre d'entretien envisagés : 35

- ❖ 11 syndicats de rivière
- ❖ 20 EPCI-FP
- ❖ Acteurs non gestionnaires de la compétence GEMAPI mais tout aussi importants dans le cadre des recherches :
 - agence de l'eau Adour-Garonne
 - Institution Adour
 - parlementaire
 - services de l'Etat (4 DDT des 4 départements)

Entretiens restants à réaliser :

- ❖ 3 EPCI-FP (CCPTM ; CCGA ; CCPL)
- ❖ Focus groupe avec les services de l'Etat (4 DDT)



Le contenu de la phase d'enquête par entretiens

Les thématiques principales abordées lors des entretiens :

1) Structure et temps forts de son évolution

2) Choix de gouvernance (transfert / délégation / gestion directe)

3) Enjeux GEMA et PI

4) Bilan avant et après GEMAPI

5) Solidarité territoriale en matière de GEMAPI ?

6) Bilan et perspectives d'avenir



Les thématiques les plus abordées en lien avec la réglementation sur les ouvrages de protection hydraulique

- ❖ Le manque de moyens humains et/ou financiers
- ❖ La non prise en compte de la particularité des digues rurales dans la réglementation
- ❖ Le sentiment d'une solidarité à sens unique (du rural vers l'urbain)
- ❖ La remise en question de la notion de mise en transparence
- ❖ La lourdeur des études relatives aux ouvrages de protection
- ❖ Le manque de solidarité financière pour la protection contre les inondations
- ❖ L'incitation à l'action
- ❖ Des actions souvent bien comprises en local



Le manque de moyens humains et/ou financiers

R1 : « On se retrouve à **devoir gérer des ouvrages qui n'étaient pas gérés**, ou qui étaient même à l'État, et qui n'étaient pas gérés du tout de la même manière. Et aujourd'hui, les collectivités les récupèrent, **on a des prescriptions**, autant en termes de règlement d'entretien, d'études de suivi, de travaux, de mise en conformité et de suivi derrière, **qui sont exponentielles en termes de coûts financiers** quoi... Et bon, nous, on a que X systèmes d'endiguement qui risquent d'être classés à court terme. Bon, après, on verra sur l'instant. »

R2 : « J'ai peur que ça prenne le truc sur les entretiens ailleurs, sur les trucs comme ça... [...] **On ne pourra mettre que l'argent là**, eh beh, on ne le mettra que là. Et **le problème, c'est qu'on a des linéaires importants où peut-être il y aurait d'autres choses à faire**. Mais les sous ? »

« **C'est bien beau de nous confier la gestion des ouvrages hydrauliques**, la connaissance sur les régimes hydrauliques **mais avec quels agents pour suivre tout ça ?** Avec quels réels moyens humains [...] pour mettre en application l'intégralité de la gestion ne serait-ce que d'un seul ouvrage ? Et encore, je ne parle pas quand il y en a 15 ou 20 des kilomètres de digues. **Comment on s'organise là ?** »



La non prise en compte de la particularité des digues rurales dans la réglementation

« L'esprit de la loi, c'est protéger les populations. Et en fait, **la loi n'a pas pris en considération l'aspect rural des territoires**. Franchement pas du tout, et **le fait qu'on ait un habitat dispersé, on a des longs linéaires d'ouvrages existants** qui justement ne sont pas classés, ne sont pas reconnus en fait. Du coup, **ils n'ont pas d'existence légale, mais ils sont malgré tout là**. Comment on les gère ? Et ça **la loi, elle ne le prévoit pas** et il y a quand même une grosse **carence** à ce niveau-là qui nous met vraiment dans l'embarras. »



Le sentiment d'une solidarité à sens unique (du rural vers l'urbain)

R1 : « Aujourd'hui, avec la GEMAPI, **on protège les villes**, ce qui peut s'entendre hein ? Tout à fait. Par contre on dit "**On ne protège plus les parcelles agricoles**." Donc du coup, derrière, au niveau de l'État, logiquement, ça ne sera plus des systèmes d'endiguement. Donc, la **doctrine aujourd'hui c'est de dire « ça devra être transparent.** » Alors, sous réserve que nani nana mais enfin, aujourd'hui, ils n'ont pas eu le droit de reconstruire leur digue, de refermer leur digue là où il y avait des brèches. »

R2 : « Et ça, **les gens ils ne comprennent pas** et ils vous disent "ça, c'est parce qu'en bas, à Bayonne, ils ont peur d'être inondés, donc **ils nous font inonder, nous, nos territoires pour que Bayonne soit protégé** quoi." Actuellement, il y a ce problème, je l'ai entendu, on l'a entendu en réunion carrément hein ? »

R1 : « Donc, il y a bien une **notion de solidarité, mais qui n'est pas très accompagnée**, je dirais là-dessus. »



La remise en question de la notion de mise en transparence

« Et en plus, **le drame** pour moi, sur le plan réglementaire, c'est que **soit on classe et on fait les travaux, soit on efface l'ouvrage**. Enfin, c'est absolument... **C'est scandaleux même d'imaginer une réglementation où c'est tout blanc ou tout noir !** [...] Non mais en faisant le classement, on est obligés de faire des travaux à la hauteur de ce classement, réglementairement. Et **si on ne le fait pas parce qu'on n'a pas les capacités** de le faire ou autre, et bien **on efface l'ouvrage**. Ça veut dire **qu'on prend la responsabilité**, si je prends [cite une commune] où il y a vraiment le risque « population », il faut **éliminer ces X km de digues, là, et inonder le village ?** Mais c'est quoi qu'on demande ? Non mais enfin, c'est un peu ça qui est **dangereux** dans cette réglementation-là. »

« **Les ouvrages qu'on ne prend pas**, on va peut-être devoir les effacer, **pour ceux qui étaient reconnus par le décret de 2007**. **Ça crée un déséquilibre entre les territoires qui ont bien fait leur taf à l'époque**, qui ont déclaré leurs ouvrages à qui on va demander de les effacer parce qu'ils sont déclarés. **Et puis ceux qui n'ont jamais rien dit** et qui ont fait tout ça en catimini, déjà ce n'était **pas normal** et en plus, **eux, on va leur dire "Bah on ne les connaît pas donc on les laisse vivre."** Et ça, ce ne sera que la jurisprudence qui va l'amener, mais ça, ça serait bien qu'elle avance assez vite. »



Le manque de solidarité financière pour la protection contre les inondations

« Donc, il faut **trouver l'argent pour faire sur des territoires où il devrait y avoir de la solidarité nationale.** Désolée, mais bon, au bout d'un moment pourquoi les territoires feraient... Non mais enfin **sur des problématiques de cet ordre-là, pourquoi il n'y a pas de solidarité nationale ?** »

« **Si tu veux restaurer 10 km de digues, tu demandes des subventions à qui tu veux, tu n'en auras jamais.** Sauf, s'il y a une crue ou une **catastrophe naturelle.** Là, tu peux demander mais c'est pour la **remise en état à l'identique.** C'est là où est la **limite aussi de ces subventions...** Ce n'est pas pour de l'amélioration. En gros, tu connais les défauts, la limite de tes ouvrages, mais tu ne peux pas les améliorer. »



La lourdeur des études relatives aux ouvrages de protection

« Alors c'est toujours délicat parce que les **gens qui ont été impactés par les inondations voudraient des réponses rapides**. Mais là on est sur un **temps administratif qui n'a absolument rien à voir avec ce que voudraient les gens**... Donc, là, il n'y aura pas de travaux avant 2025, c'est clair. **Quand vous dites ça à un particulier qui s'est fait inonder 2 fois en l'espace d'un an, il vous regarde en disant, "Mais tu te fous de moi ?"** Et quelque part je le comprends mais voilà, on est obligés de passer par toutes ces procédures-là pour obtenir les autorisations. »

« Après, ce que des fois j'ai du mal à comprendre c'est qu'on a aujourd'hui des **exigences par rapport, notamment, aux justifications géotechniques**, sur la tenue des ouvrages... Sur un ouvrage qui a 20 ans, qui n'a pas bougé. Je suis désolé mais on aura beau faire 100 sondages, **il n'y a pas mieux que la réalité et le vécu de l'ouvrage qui a encaissé différentes crues et qui n'a pas bougé pour attester que le truc il tient**. Donc, je suis désolé mais là... Et ensuite bien évidemment nous on engage un suivi régulier de l'ouvrage [...] mais nous demander de faire des sondages, parce que c'est ce qu'il nous est demandé sur les ouvrages. **Faire un sondage géotechnique**, c'est-à-dire **faire un trou dans l'ouvrage** pour vérifier que... **Au contraire je trouve que c'est contre-productif parce qu'on va créer un point de faiblesse**, mais voilà... »



L'incitation à l'action

« Ce qui est demandé, de régulariser les ouvrages qui avaient été identifiés et puis de passer à tout un process' d'autorisation pour les nouveaux ouvrages, ça a du sens. Que ce soit le gemapien qui gère le système d'endiguement, ça semble légitime et je pense que c'est de l'ordre du possible, sachant qu'il y a pas mal de gros ouvrages, s'il y a besoin de faire des ouvrages, **il peut y avoir des aides via un PAPI**. Donc ça mettra du temps, mais ça se fera. Après, je pense que **s'il n'y avait pas eu ces obligations réglementaires, nous, les digues...** Typiquement, [cite le nom d'une digue] on sait que ça fait X années qu'on a dit aux élus qu'elle était mal placée, qu'il fallait la revoir. Et en fait, **il ne s'est rien passé tant qu'il n'y a pas eu d'obligation réglementaire**. Ou alors, il aurait fallu peut-être une crue qui soit supérieure à la digue pour nous alerter là-dessus... Donc je pense que c'est plutôt bien, plutôt adapté. »



Des actions souvent bien comprises en local

« Après **les actions, elles sont assez bien comprises** par contre. Mettre en place des ouvrages, **financer des ouvrages**, c'est quand même... Enfin moi, c'est mon ressenti, **ça passe beaucoup plus facilement** quand même. On fait un ouvrage, on protège, **c'est des travaux qui se voient, qui sont visibles, qui sont souvent compris**, du coup ça passe plus facilement. »





UNIVERSITÉ
DE PAU ET DES
PAYS DE L'ADOUR

COLLÈGE SSH
SCIENCES SOCIALES
ET HUMANITÉS



INSTITUTION ADOUR
Etablissement Public Territorial de Bassin
Hautes-Pyrénées - Gers - Landes - Pyrénées-Atlantiques

MERCI DE VOTRE ATTENTION

Action financée avec le concours de l'agence de l'eau Adour-Garonne et de l'association nationale de recherche et technologie

