

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

Accompagner la compétence GEMAPI

Partage d'expériences sur le bassin versant de l'Adour et le sous-bassin du gave de Pau amont

Cette série de fiches est dédiée au partage d'expériences de collectivités pionnières dans la prise de compétence GEMAPI. L'accent sera mis sur les sujets de gouvernance, de stratégie, de financement, ou encore de mise en œuvre concrète de la compétence, afin d'en tirer des premiers enseignements.

La compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018. L'ambition est de rendre plus cohérente et plus efficace l'organisation territoriale dans le domaine de l'eau pour relever les défis de restauration et de préservation des milieux aquatiques et de réduction de la vulnérabilité aux inondations. Des territoires avaient toutefois devancé l'échéance.

C'est notamment le cas de la Communauté de Communes Pyrénées Vallées des Gaves et de la Communauté d'Agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées qui se sont organisées très tôt pour prendre la compétence au 1^{er} janvier 2017 et la transférer au Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (PLVG), au niveau du bassin versant du gave de Pau amont. L'engagement de l'Institution Adour, créée comme établissement de coopération interdépartementale en 1978 et aujourd'hui constituée en Établissement Public Territorial de Bassin (EPTB), a par ailleurs amené d'autres acteurs du bassin de l'Adour à s'organiser en vue de la prise de compétence.



Sommaire

1. Un contexte marqué par le risque inondation
2. Anticipation de la prise de compétence par deux acteurs à une échelle adaptée
3. L'exercice de la compétence GEMAPI : de la coordination à l'opérationnel
4. Quels enseignements des premières étapes, quelles perspectives ?



1. Un contexte marqué par le risque inondation

1.1 Un réseau hydrographique dense et des spécificités du territoire

Situé au sud-ouest de la France, le bassin de l'Adour a la particularité de couvrir trois zones bien distinctes : la montagne des Pyrénées, les coteaux vallonnés de l'ouest du Gers et les sables landais. Il traverse quatre départements : le Gers, les Hautes-Pyrénées, les Landes et les Pyrénées-Atlantiques.

Le bassin de l'Adour en chiffres

Sur ce bassin versant s'étend l'Adour qui représente **310 km de cours d'eau**, ainsi que d'importants affluents tels que la Midouze (151 km), le **gave de Pau (191 km)**, le gave d'Oloron (148 km) et la Nive (79 km). Inclus dans le bassin Adour d'une superficie de 16 880 km², le bassin du gave de Pau amont draine une surface de 1 250 km².

D'une manière générale, le gave de Pau comme l'Adour sont des **cours d'eau mobiles, modelés** (protections de berges, seuils et barrages) et utilisés par l'Homme (hydroélectricité, industrie chimique, extractions de granulats).

Territoire à forte vocation agricole (41 % de la superficie totale du bassin versant), le bassin de l'Adour est caractérisé par un **déséquilibre** persistant entre les **besoins** et la **ressource** disponible en période d'étiage. Il est également sensible aux **pollutions diffuses** (nitrates, pesticides...) liées aux activités humaines.

L'Adour et le gave de Pau possèdent des **milieux naturels très riches** tels que les saligues et les barthes. La saligue est une formation végétale typique des rives des gaves et des bords de l'Adour où diverses espèces végétales se développent (peupliers, osiers, aulnes...). Les « barthes » sont des plaines alluviales inondables sur des largeurs allant de 1 à 3 km de part et d'autre de l'Adour. On y trouve des forêts alluviales, prairies inondables, roselières, tourbières... **L'imbrication de ces différents milieux confère aux barthes un grand intérêt écologique.** Par ailleurs, le bassin de l'Adour comprend 54 sites Natura 2000 - classés au titre de la Directive Habitats - notamment celui de la Vallée de l'Adour.

Le bassin versant du gave de Pau amont compte 14 sites Natura 2000, dont une Zone de Protection Spéciale : le cirque de Gavarnie.



Saligues de l'Adour
(source : Conseil départemental des Landes-40)

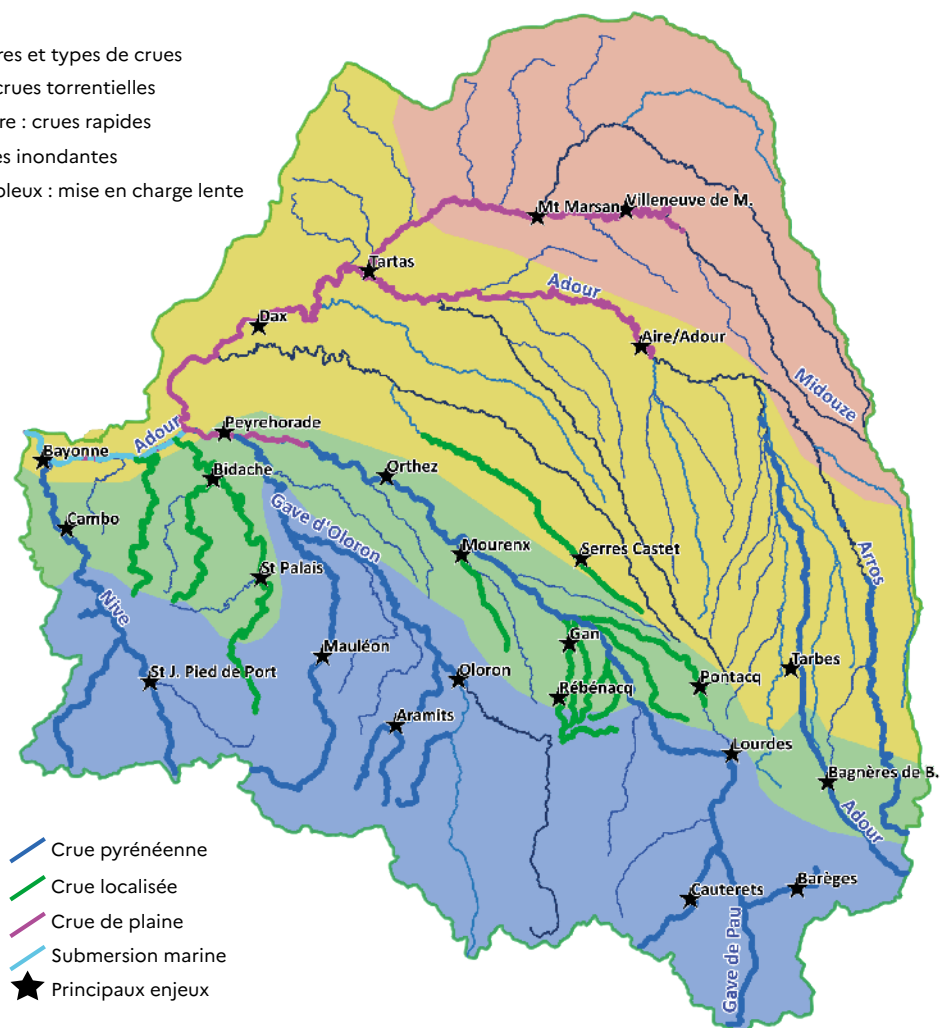
1.2 Un territoire exposé au risque de crues

Le climat est contrasté sur le bassin de l'Adour. Il est à dominante océanique sur la partie centrale et littorale et de type montagnard dans les Pyrénées. Avec une moyenne **annuelle de 1 400 mm de pluie**, le bassin bénéficie d'**apports en eau conséquents**. Outre la pluviométrie, deux autres phénomènes peuvent modifier le régime des eaux : l'importance du manteau neigeux en amont et l'influence de la marée en aval. Enfin la perméabilité des sols et la pente des versants sont aussi des facteurs déterminants du ruissellement et des crues. **Le bassin de l'Adour est ainsi exposé à divers types de crues :**

- les **crues « pyrénéennes »** à caractère torrentiel sur l'ensemble du piémont pyrénéen, marqué par de fortes pentes et des vallées encaissées, où s'écoulent les gaves, la Nive et l'Adour amont. **Le territoire du gave de Pau amont est ainsi soumis à des crues rapides et destructrices ;**
- les **crues de plaine** caractérisées par une montée d'eau lente. Après l'épisode de crue, le cours d'eau occupe un espace différent (plus large et/ou s'est déplacé de plusieurs mètres) et le paysage n'est plus le même ;
- les **crues « méditerranéennes »** plus localisées, conjuguent des pluies orageuses et de ruissellement.

Régime des rivières et types de crues

- Pyrénéen : crues torrentielles
- Intermédiaire : crues rapides
- Plaine : crues inondantes
- Substrat sableux : mise en charge lente



Inondations du bassin de l'Adour et principaux enjeux
(source : Observatoire de l'eau du bassin de l'Adour)

À l'aval, sur l'Adour maritime, avec l'effet de la houle et des marées, les épisodes de crues peuvent être amplifiés par la **submersion marine**.

Les grandes crues historiques relevées sur le gave de Pau aux XIX^e et XX^e siècles sont celles de juin 1875, de juin 1885, de juillet 1897 et octobre 1937.

La **crue des 2 et 3 février 1952** est la crue de **référence**, environ **centennale**, sur l'Adour à Dax et sur le gave de Pau à l'aval de Pau, à Mont-de-Marsan.

Plus récemment, la période 2012-2020 a été marquée par une succession de crues remarquables, qui ont concerné différents secteurs du bassin :

- crues pyrénéennes d'octobre 2012 et juin 2013 ;
- inondations de plaine de janvier 2014 ;

- crues du Pays basque de juillet 2014 ;
- crues des Landes de juin 2018 et décembre 2020 ;
- crues pyrénéennes de décembre 2019 et mai 2020.

Ainsi sur le bassin, le **risque inondation** est **bien présent** et concerne :

- **388 communes** (représentant 69 % de la population du bassin) concernées par des Plans de préventions du risque inondation (PPri) ;
- **quatre Territoires à risque important d'inondation (TRI)** identifiés sur le bassin de l'Adour : Dax (inondation fluviale), Pau (inondation fluviale), les côtiers basques (inondation fluviale et submersion marine) et Lourdes (inondation fluviale). Des Stratégies

locales de gestion du risque inondation (SLGRI) ont été approuvées pour la majorité d'entre eux. Celle de Lourdes est en cours d'élaboration début 2021 ;

- Les Programmes d'actions et de prévention des inondations (PAPI) permettent la mise en œuvre des stratégies locales, en associant les collectivités locales. **Cinq démarches PAPI** sont en cours sur le bassin : les PAPI complets du gave de Pau amont et de l'agglomération dacquoise ont été validés et sont en cours de mise en œuvre, ainsi que le PAPI d'intention⁽¹⁾ de l'Adour amont. Les PAPI d'intention de la Nive et du gave de Pau aval sont en cours d'élaboration début 2021.

1.3 Un patrimoine d'ouvrages hydrauliques à caractériser

Pour faire face à ce risque inondation, le bassin de l'Adour compte un **linéaire de digues** de plus de **300 km** dont une cinquantaine est classée au titre du décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007⁽²⁾. Un **travail important de connaissance de ce patrimoine reste à mener**. En effet, la connaissance des ouvrages existants sur le bassin de l'Adour et de leur impact en termes de protection contre les inondations demeurent assez partielle. **L'EPTB « Institution Adour »** a conventionné avec neuf Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) et par délégation d'une partie de la compétence GEMAPI, **l'EPTB les accompagne dans leurs démarches préalables à l'identification des systèmes d'endiguement**.

Sur le bassin versant du gave de Pau amont, deux sites ont été identifiés pour la réalisation d'études relatives aux systèmes d'endiguement :

- les ouvrages existants au niveau des centres urbains de Pierrefitte-Nestalas et Soulom ;
- les ouvrages de la ville de Lourdes pour lesquels une stratégie de protection contre les inondations doit être définie.

1.4 Une multitude d'acteurs dont deux précurseurs, l'Institution Adour et le PLVG

La prise en charge de la compétence GEMAPI et le **choix du mode de gouvernance** par les intercommunalités s'effectuent dans le bassin de l'Adour avec la volonté de **coordonner les efforts à toutes les échelles** :

- les syndicats mixtes gestionnaires de cours d'eau ;
- les départements et les régions qui peuvent participer au financement de l'exercice de la compétence par les communes ou groupements compétents ;
- l'agence de l'eau Adour-Garonne ayant un rôle de financeur, mais aussi d'accompagnement ;
- l'État, via ses services déconcentrés, assure un rôle d'accompagnement, d'animation et d'aide au recensement des enjeux de la GEMAPI.

Jusqu'en 2016, on comptait sur le bassin de l'Adour 82 EPCI-FP, ce nombre a été réduit de moitié suite à la refonte de l'intercommunalité (passage à 40 EPCI-FP). Au 1^{er} janvier 2020, la structuration des collectivités pour l'exercice de la compétence GEMAPI a fortement évolué :

- quatre EPCI-FP (CCPTM, CAPB, CCVO et CAPBP) ont conservé la totalité de la compétence GEMAPI sur tout ou partie de leur territoire ;
- onze syndicats constitués à l'échelle de sous-bassins versants (SBVL, SGLB, SIMAL, SMAA, SMBVM, SMD, SMBVMD, SMBAM, SIGOM, SMGOAO, SMBGP et le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural Pays de Lourdes et Vallées des Gaves - **PLVG**⁽³⁾) exercent tout ou partie de la compétence GEMAPI pour le compte des EPCI-FP.

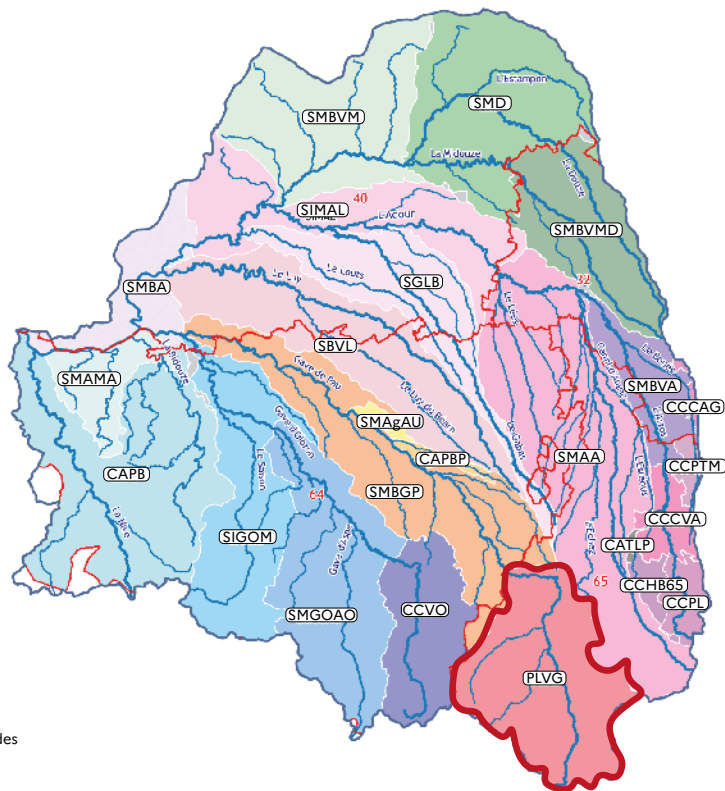
1 Le PAPI d'intention constitue l'étape, formalisée, d'études préalables nécessaires à l'élaboration du dossier de PAPI complet, permettant la réalisation de travaux. À l'avenir, on ne parlera plus de PAPI d'intention mais de programmes d'études préalables au PAPI.

2 Une nouvelle réglementation issue du décret n°2015-526 du 12 mai 2015 est désormais en vigueur et encadre les règles applicables des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions.

3 L'expérience du PLVG est notamment approfondie dans cette fiche.

- Syndicats**
- SBVL : Syndicat du bassin versant des Luy
 - SGLB : Syndicat des bassins versants du Gabas, du Louts et du Bahus
 - SIGOM : Syndicat mixte des gaves d'Oloron, de Mauléon et de leurs affluents
 - SIMAL : Syndicat du moyen Adour landais
 - SMAA : Syndicat mixte de l'Adour amont
 - SMAMA : Syndicat mixte de l'Adour maritime et affluents
 - SMAgAu : Syndicat mixte de l'Agle et de l'Aulouze
 - SMBA : Syndicat mixte du bas Adour
 - SMBGP : Syndicat mixte du bassin du gave de Pau
 - SMBVA : Syndicat mixte du bassin versant de l'Arros
 - SMBVM : Syndicat mixte du bassin versant de la Midouze
 - SMBVMD : Syndicat mixte des bassins versants du Midour et de la Douze
 - SMD : Syndicat du Midou et de la Douze
 - SMGOAO : Syndicat mixte des gaves d'Oloron, d'Aspe, d'Ossau et de leurs affluents

- EPCI - FP**
- CAPB : CA du Pays Basque
 - CAPBP : CA Pau Béarn Pyrénées
 - CATLP : CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées
 - CCHB65 : CC de la Haute-Bigorre
 - CCPL : CC du Plateau de Lannemezan
 - CCPTM : CC du Pays de Trie et du Magnoac
 - CCVO : CC de la Vallée d'Ossau
 - CCCVA : CC des Coteaux du Val d'Arros
 - CCCAG : CC Cœur d'Astarac en Gascogne
 - PLVG : Pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

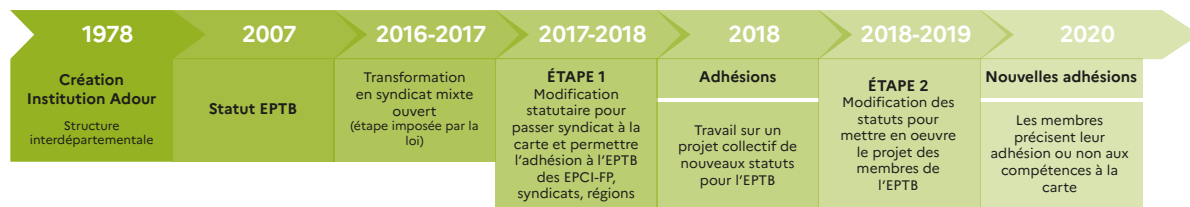


Structures exerçant la compétence GEMAPI sur le bassin de l'Adour au 18/11/2020, en rouge le territoire du PLVG (source : Observatoire de l'eau - Institution Adour)

Plusieurs EPCI-FP ont conservé une partie de la compétence GEMAPI (la prévention des inondations) et certains l'ont déléguée à **l'Institution Adour**.

Depuis la mise en place de la GEMAPI, de nombreux syndicats se sont restructurés à l'échelle du bassin versant. Néanmoins, la structuration de la gouvernance GEMAPI est encore en cours. En effet, le volet prévention des

inondations n'est pas toujours pleinement clarifié notamment sur les zones auparavant dépourvues de gestionnaire et sur des territoires soumis à des aléas inondations très divers : crue lente, crue rapide, crue torrentielle... ayant des effets sur les enjeux très différents. Les crues successives entre 2012 et 2020 ont particulièrement marqué les habitants et les élus du territoire du bassin de l'Adour et montré la nécessité d'organiser la compétence à une échelle cohérente.



Étapes de transformation de l'Institution Adour

2. Anticipation de la prise de compétence par deux acteurs à une échelle adaptée

2.1 Des démarches préparatoires pour mettre en œuvre la GEMAPI

L'Institution Adour a anticipé la GEMAPI à son échelle en questionnant les évolutions possibles de son statut. Initialement créée en tant qu'institution interdépartementale, l'Institution Adour assure les missions confiées par les départements membres dès lors qu'elles relèvent d'un portage à l'échelle du bassin ou en subsidiarité à des collectivités locales. Aujourd'hui constituée en Établissement public territorial de bassin (EPTB), l'Institution Adour a pris en compte la GEMAPI dès 2016 afin de répondre aux évolutions réglementaires et aux besoins du territoire, en termes d'animation de la gestion concertée sur le bassin de l'Adour.

Ainsi, une **feuille de route** a été approuvée par délibération **dès 2016**, fixant principes et objectifs de la **démarche d'évolution** de l'Institution Adour se traduisant par un changement de statut de la structure et l'exercice de **missions relevant de l'intérêt général et collectif sur la GEMAPI** et le grand cycle de l'eau.

Sur le bassin de l'Adour, un seul territoire a anticipé la prise de compétence GEMAPI : celui du **Pays de Lourdes et Vallée de Gaves (PLVG)**. Ce Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) couvre l'intégralité du bassin du gave de Pau amont. Le territoire du PLVG comprend deux EPCI-FP : la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves et la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées. Le PLVG assure depuis plusieurs années l'animation et la coordination des outils de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. **Les élus du territoire de la Vallée des Gaves ont souhaité prendre par anticipation la compétence GEMAPI et la transférer intégralement au PLVG**, structure la plus adaptée pour exercer cette compétence du fait de son périmètre d'intervention et de l'historique de ses missions.

À cette fin, le PLVG a fait appel à un bureau d'études pour évaluer les conséquences du

transfert de la compétence et ainsi définir les répercussions financières pour les EPCI-FP et juridiques en termes de responsabilité des élus du PLVG. À l'issue de cette étude, les deux intercommunalités ont transféré la **compétence GEMAPI au PLVG à compter du 1^{er} janvier 2017**.

L'engagement du PLVG dans le développement du bassin du gave de Pau amont

Le PLVG est un Pôle d'Équilibre Territorial et Rural depuis le 1^{er} janvier 2015, issu de la fusion de trois syndicats mixtes. À ce titre, il a élaboré son projet de territoire dans le cadre d'une démarche concertée qui a permis d'aboutir à une stratégie de développement constituée d'actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique. Pour gérer et valoriser la ressource en eau et les milieux humides, le PLVG dispose depuis le 1^{er} janvier 2017 de la compétence GEMAPI.

2.2 Les étapes et processus d'organisation

Avant la prise de compétence obligatoire de la GEMAPI par les EPCI-FP, l'Institution Adour a réalisé en **2016** une **consultation exhaustive des acteurs** du bassin de l'Adour afin de :

- finaliser **l'état des lieux de la gouvernance** actuelle en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- faire le point sur les **évolutions opérées localement** (modification de périmètre, changement de statut), le cas échéant ;
- **identifier les attentes de tous les acteurs** du bassin de l'Adour concernés par la GEMAPI en termes de structuration du territoire ainsi que de positionnement et de champ d'action de l'EPTB tant sur les missions GEMAPI que sur les missions hors GEMAPI.

Cela a représenté un volume important de réunions, mais cette concertation a été jugée nécessaire.

Pour répondre aux évolutions réglementaires, l'Institution Adour décide de se transformer en **syndicat mixte ouvert dès le 1^{er} janvier 2017**. Ses compétences restent inchangées. Ensuite, pour répondre aux attentes des partenaires institutionnels (État, Agence de l'eau), de leurs adhérents et des partenaires techniques, l'Institution Adour engage une nouvelle **modification statutaire courant 2017** afin de **devenir syndicat mixte ouvert à la carte**.

Cette dernière évolution ouvre la possibilité à d'autres acteurs du grand cycle de l'eau du bassin de s'associer à l'EPTB, en adhérant de manière obligatoire à la mission « gouvernance et coordination » (article L 213-12 du code de l'Environnement). Ainsi, 23 EPCI-FP (sur 40), neuf syndicats (sur douze) et une région (sur deux) ont

adhéré à l'EPTB, en sus des quatre départements membres fondateurs.

Au niveau du bassin du gave de Pau amont, l'étude de transfert a permis de définir le partage des contributions financières au PLVG entre les deux intercommunalités qui le composent, le calibrage de la taxe GEMAPI et l'organisation des moyens humains. Cette étude a également facilité le déploiement d'outils administratifs pré-rédigés par le prestataire, tels qu'une proposition d'article sur les clés de répartition à intégrer dans les statuts du PLVG et les conditions d'activation de la clause de revoyure.

« ...Le territoire du PLVG a anticipé la prise de compétence. Les élus ont fait des choix, ils ont été force de proposition. Ils sont allés jusqu'au bout de la démarche..., ça fonctionne très bien. » témoigne Aurélie Dathos de l'Institution Adour

3. L'exercice de la compétence Gemapi : de la coordination à l'opérationnel

3.1 Quelle répartition des missions ?

Les **missions de l'Institution Adour** ont été **développées** depuis plusieurs années pour intégrer plus largement la gestion du **grand cycle de l'eau et l'animation de la gestion concertée** au niveau du bassin de l'Adour.

Historiquement, depuis sa création en 1976, l'Institution Adour assure trois types de missions entrant dans le champ d'action de la GEMAPI :

- des actions de protection contre les inondations ;
- des opérations visant la restauration de l'espace de mobilité de l'Adour ;
- la mise en œuvre d'actions de restauration de la continuité écologique.

Dans son rôle d'EPTB, l'Institution Adour a vocation à **assurer la coordination et la mise en cohérence des différents acteurs et interventions** dans le domaine de la gestion du grand cycle de l'eau, notamment pour ce qui relève de la compétence GEMAPI.

Compte-tenu de son implication très large sur le bassin versant, **l'articulation des missions de l'Institution Adour avec les structures compétentes localement est primordiale**. En effet, l'ambition de l'Institution Adour n'est pas de se substituer à l'organisation territoriale existante mais de coordonner et de veiller à ce qu'il y ait une complémentarité sur l'ensemble du bassin versant de l'Adour. L'EPTB a ainsi envisagé les différents cas de figure pour une meilleure collaboration et adaptera les modalités de partenariat en fonction des prises de compétences de chaque structure. Par exemple, les EPCI-FP peuvent choisir de confier à l'EPTB la gestion des systèmes d'endiguement (Item 5 de la GEMAPI) ; ou bien décider de confier la totalité de la GEMAPI à un syndicat mixte de bassin versant. Dans ce cas, l'EPTB aura uniquement un rôle d'animation et de coordination, comme défini par le Code de l'Environnement.

Par ailleurs, l'EPTB intervient dans le **portage** ou dans le **suivi des démarches de planification** ou de

programmation relatives à la prévention des inondations telles que les **PAPI**. De par la diversité des scénarios de gestion (régie, transfert ou délégation de tout ou partie des missions), deux territoires pourront avoir un accompagnement différent de leur PAPI respectif. En effet le PLVG a choisi d'assurer par lui-même le pilotage d'un PAPI aux limites spatiales semblables aux siennes, quand c'est l'Institution Adour qui pilote celui du Grand-Dax.

Le **PLVG** a de son côté choisi de ne considérer que les **quatre items obligatoires⁽⁵⁾ de la compétence GEMAPI**, en accord avec les recommandations issues de l'étude de transfert de compétence réalisée sur le territoire.

Deux niveaux d'intervention de l'Institution Adour pour une action efficiente

Depuis que l'Institution Adour est devenue syndicat mixte à la carte, elle peut intervenir à deux niveaux :

- **à l'échelle du bassin de l'Adour** afin d'assurer la **coordination et l'animation globale des projets GEMAPI**, ainsi que le cas échéant, la mutualisation de moyens et d'outils (gestion comptable, suivi des marchés, SIG, matériels, etc.). L'Institution Adour continue également à animer et à porter les démarches de gestion intégrée (SAGE), de gestion quantitative de la ressource en eau, les démarches prospectives telles que Adour 2050⁽⁴⁾ et la restauration de la biodiversité aquatique (poissons migrateurs, espèces patrimoniales...);

- **à l'échelle des sous-bassins ou des parties de sous-bassin**, pour assurer des **interventions opérationnelles** s'il n'existe pas de maîtrise d'ouvrage locale en capacité de les conduire ou que les actions à conduire couvrent plusieurs EPCI ou syndicats. Pour assurer cette maîtrise d'ouvrage, l'Institution Adour s'appuie sur le Projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) à l'échelle du bassin, ce qui lui permet notamment d'assurer le suivi des études préalables au classement des systèmes d'endiguement et leur gestion une fois définis, en complément des missions GEMAPI qu'elle exerçait déjà.

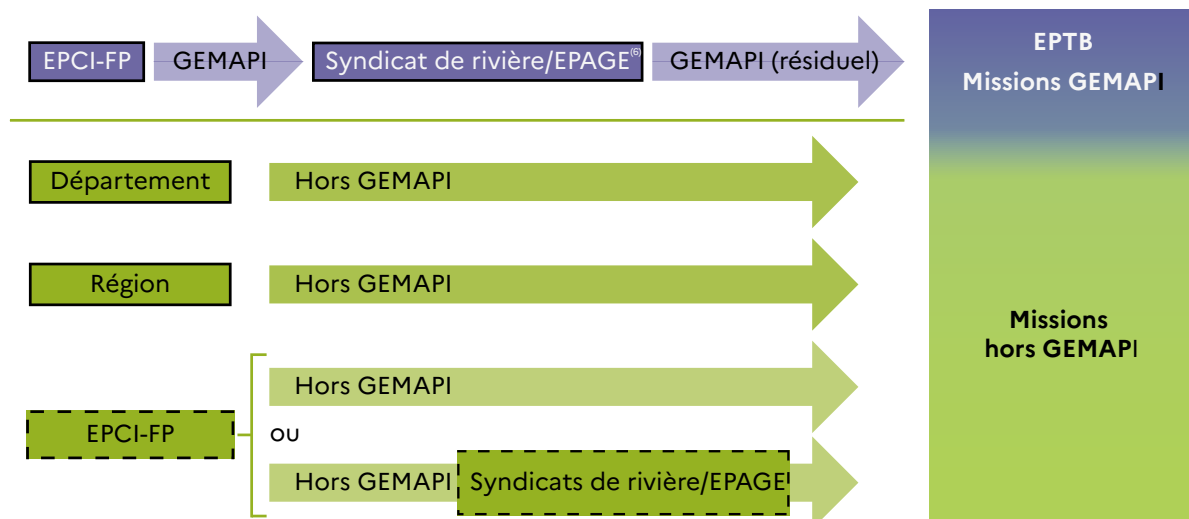


Schéma de répartition des missions (source : Institution Adour)

4 Cette démarche a pour objectif d'envisager les impacts des changements globaux sur l'eau et les milieux aquatiques des bassins de l'Adour et des côtiers basques à l'horizon 2050. Elle a permis de dégager les actions d'adaptation les plus pertinentes pour le territoire.

5 Les 4 items composant la compétence GEMAPI : **Item 1** : aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique / **Item 2** : entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau / **Item 5** : défense contre les inondations et contre la mer / **Item 8** : protection et restauration (...) des zones humides

6 Établissement publics d'aménagement et de gestion de l'eau - Les EPAGE sont des syndicats mixtes qui ont vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage d'actions « milieux aquatiques » et « prévention des inondations ».

3.2 Quels outils de gestion utiliser ?

Sur le bassin du gave de Pau amont, le **PLVG** coordonne les actions liées à l'eau dans le cadre du **Contrat de Rivière**. Ce contrat est un engagement de tous les partenaires pour mettre en place une gestion équilibrée de la ressource en eau en assurant à la fois la préservation des milieux aquatiques, la satisfaction des usages de l'eau et la prévention des inondations.

Depuis la mise en œuvre de la GEMAPI, les syndicats de sous-bassins ont, la plupart du temps, pris en compte des cours d'eau et affluents supplémentaires pour lesquels ils ont à conduire les démarches d'élaboration de **Plans pluriannuels de gestion (PPG)**. Ainsi le PLVG met en œuvre diverses actions à l'échelle du bassin versant dans le cadre de Natura 2000 et d'un plan pluriannuel de gestion des cours d'eau.

Exemples d'actions du Plan de gestion du bassin amont du gave de Pau

Le PPG se traduit sous forme d'actions qui consistent à :

- intervenir sur l'espace rivière : réouverture et entretien des bras morts, sauvegarde et réhabilitation des zones humides... ;
- favoriser le bon écoulement des eaux dans le lit mineur en traitant les embâcles, les atterrissements (dévégétalisation, arasement, incision...) et limiter ainsi les risques d'inondation ;
- maintenir au maximum la végétation des berges lorsqu'elle est bien positionnée, adaptée, diversifiée par de la coupe sélective, des plantations... ;
- prévenir les phénomènes d'envahissement de la ripisylve par des espèces indésirables (buddleia, balsamine du japon, renouée du japon...), afin de conserver la diversité et le pouvoir de régénération de la ripisylve.

Les **travaux** sont réalisés principalement en **régie (via une brigade verte)**. Certains travaux spécifiques sont menés par des entreprises (griffage d'atterrissement⁽⁷⁾ par exemple).

Description de la brigade verte du PLVG

La brigade verte du PLVG accueille un atelier-chantier d'insertion qui permet à des personnes éloignées de l'emploi de se réinsérer dans un milieu professionnel. La brigade est ainsi constituée de deux techniciens rivière, deux responsables d'atelier et de chantier, quatorze agents techniques et douze agents en insertion. Elle réalise les travaux de gestion de la végétation, des embâcles et des espèces envahissantes.



Brigade verte du PLVG en action (source : PLVG)

Enfin le Programme d'actions pour la prévention des inondations (**PAPI**) est mis en œuvre sur le bassin versant du **gave de Pau amont** et a pour objectif de réduire durablement les conséquences négatives des inondations. Tous ces outils ont été élaborés en étroite collaboration avec les acteurs du territoire et les partenaires techniques et financiers. La **coexistence de ces outils** permet d'avoir une **vision d'ensemble** des problématiques liées à l'eau et d'**assurer l'articulation entre la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations**.

De plus, l'**Observatoire de l'eau du bassin de l'Adour**⁽⁸⁾, dont les données sont publiées et mises à jour régulièrement par l'Institution Adour, constitue un outil d'aide à la décision des collectivités et acteurs du bassin de l'Adour en mutualisant différentes informations concernant la gestion

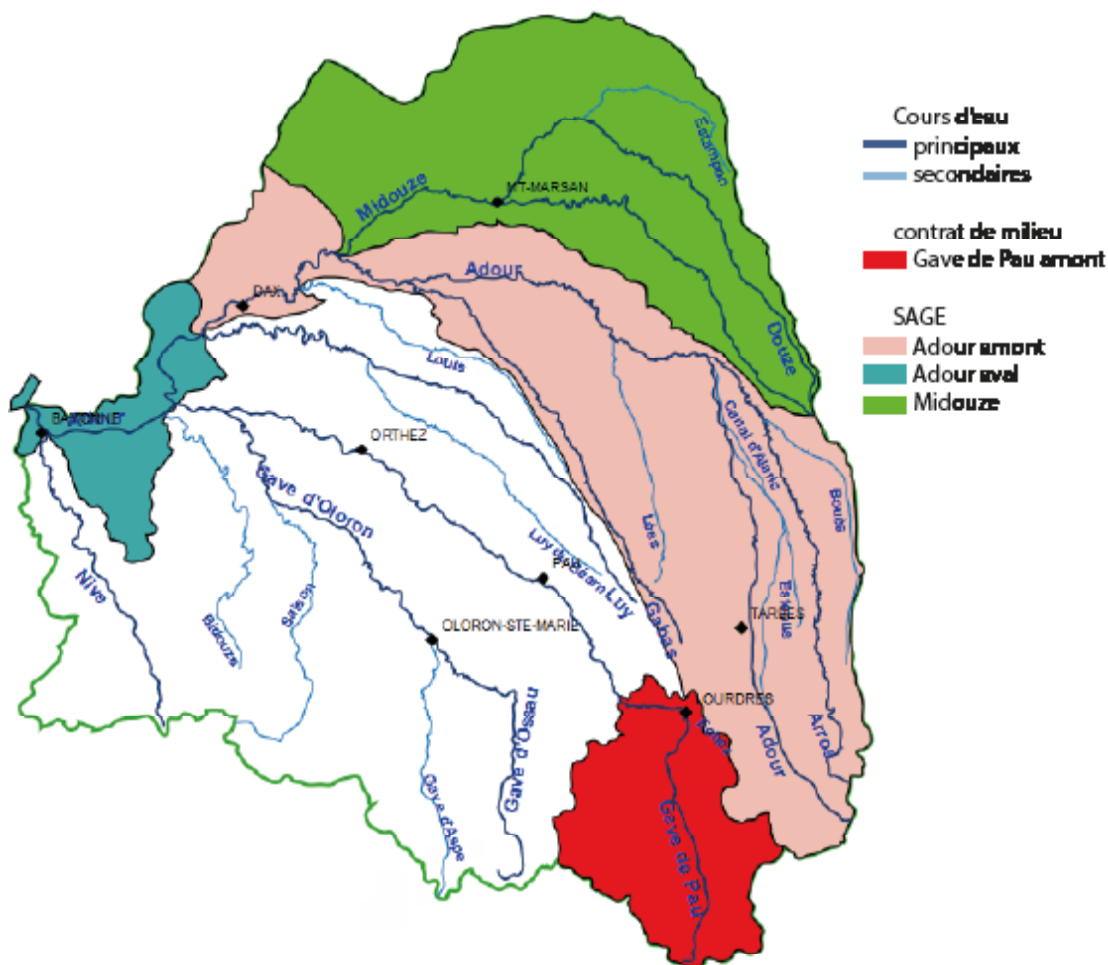
⁷ Les atterrissements sont les amas de terre, de sable et de graviers apportés par les eaux. Le griffage d'atterrissement consiste à rompre la croûte superficielle du sol, sans retournement, pour remobiliser les matériaux.

⁸ <https://www.institution-adour.fr/observatoire-de-l-eau.html>

des cours d'eau et la prévention des inondations : données cartographiques, vidéos, documents sur les structures de gestion, linéaire de cours d'eau, techniciens rivières, avancement des PPG, etc.

Pour l'Institution Adour, l'élaboration du **Projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC)** a permis de déterminer les opérations d'intérêt stratégique pour ensuite les conduire en maîtrise d'ouvrage sur les territoires ayant choisi de déléguer ou transférer la compétence GEMAPI.

Le bassin versant de l'Adour est partiellement couvert par des documents de planification de gestion des milieux aquatiques. **Trois** schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Adour amont, Adour aval et Midouze) ont été élaborés. L'EPTB peut intervenir dans le portage ou dans le suivi de ces **SAGE**, de même qu'il peut le faire avec les PAPI.



Outils de gestion intégrée de l'eau à l'échelle du bassin de l'Adour (source : Observatoire de l'eau du bassin de l'Adour)

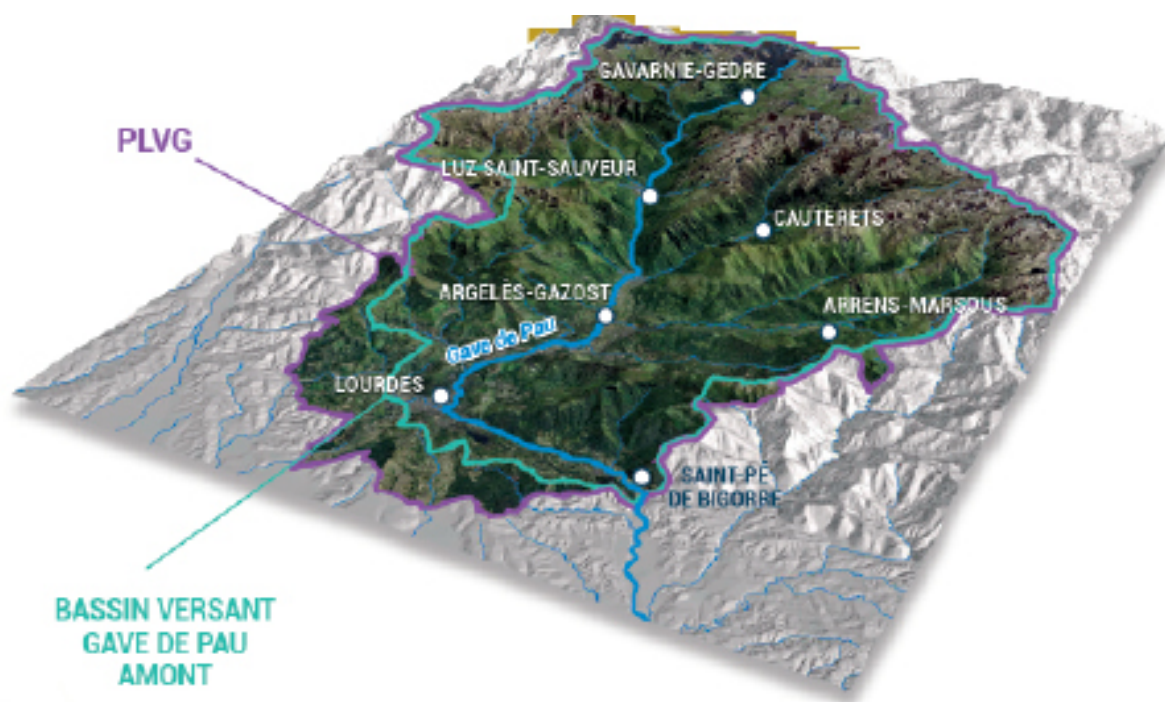
3.3 Un exercice de la GEMAPI qui répond aux enjeux du territoire

Les cours d'eau évoluent en permanence en transportant de l'eau et des matériaux. Ainsi, tout événement ou intervention agissant sur l'amont d'un cours d'eau aura des conséquences positives ou négatives sur sa partie aval, et inversement. La gestion d'un cours d'eau doit donc s'envisager à l'échelle de l'ensemble du bassin versant, en

respectant ce **principe de solidarité amont-aval**. **L'exercice de la compétence GEMAPI à l'échelle du bassin versant** apparaît comme une condition importante permettant d'appliquer des actions homogènes et adéquates. C'est notamment le cas du PLVG dont le périmètre dépasse celui du bassin versant gave de Pau amont.

Le choix privilégié par les communes et les intercommunalités du bassin du gave de Pau amont est celui du transfert de compétence plutôt que celui de la délégation, appuyé par les conclusions de l'étude de transfert engagée par le PLVG. En effet, l'objectif de la prise de compétence anticipée était de poursuivre la mise en œuvre des travaux de protection notamment suite aux crues de 2012 et 2013. Pour cela, le transfert de la compétence s'est opéré avec un pacte financier entre les deux EPCI-FP, concrétisé par une clé de répartition fixée à 50-50 entre les

deux intercommunalités membres du PLVG, pour réaliser les différents travaux. Pour le PAPI gave de Pau amont en cours, 80 % des travaux prévus sont sur l'EPCI-FP amont (Communauté de communes Pyrénées Vallée des Gaves) qui concentre les travaux post-crue 2013. Le pacte financier a été accepté par l'EPCI-FP aval (Communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées) à la condition que dans le PAPI 2, la solidarité s'exerce au profit de travaux à réaliser sur la partie aval du territoire.



Superposition des périmètres du bassin versant du gave de Pau amont et du PLVG (source : PLVG, 2019)

Le **choix des actions et mesures** se fait en **fonction des enjeux** et en **respectant** généralement les **limites hydrographiques**. C'est pourquoi les acteurs attachent une importance à la « cohérence du territoire » avec son bassin ou sous-bassin. Il s'agit d'un objectif de la feuille de route de l'Institution Adour qui souhaite que les limites des syndicats mixtes respectent autant que possible celles de leur bassin ou sous-bassin.

En matière de **gouvernance**, au niveau du bassin Adour, **l'Institution Adour n'a pas poussé vers une modalité d'exercice de la GEMAPI**. (régie, délégation ou transfert). Elle s'est attachée à exposer à chacun des EPCI-FP, dans la mesure du possible, les différents choix et décisions à opérer

en fonction des enjeux de leur territoire, de l'historique d'intervention des acteurs existants, des volontés avancées par les syndicats de sous-bassins versants concernant leur projet d'exercice de la GEMAPI. La mise en place de la compétence GEMAPI a eu pour effet sur le bassin de l'Adour de redimensionner les périmètres de certains syndicats de bassins versants pour assurer la couverture totale de leur périmètre à l'échelle du sous-bassin versant, sauf pour les quelques cas où des EPCI-FP ont choisi d'exercer en propre ces missions.

4. quels enseignements de ces deux expériences, quelles perspectives?

4.1 L'importance de la mobilisation des acteurs

Dans leur rôle voulu de coordinateur des actions de bassins versants concernant la GEMAPI, l'Institution Adour et le PLVG, chacun à leur échelle, composent avec les acteurs de leurs territoires.

L'Institution Adour a pour sa part organisé et animé de nombreuses réunions pour **favoriser le dialogue** entre ces acteurs intervenant à différentes échelles. En tant que coordinateur, l'Institution Adour a choisi de **faciliter les contacts** entre tous les acteurs du territoire, en assurant le dialogue avec l'agence de l'eau notamment.

Cette coordination des acteurs a pour but **d'aboutir à l'objectif de gouvernance équilibrée et durable** dans une logique de bassin versant. De plus, face au constat de la nécessité d'impliquer plus formellement les EPCI-FP conjointement aux syndicats de bassin versant dans l'élaboration d'un schéma partagé d'organisation, il est proposé de faire évoluer l'instance de gouvernance de l'EPTB. Il s'agirait d'intégrer des représentants d'EPCI-FP et de syndicats, en sus des quatre départements membres fondateurs de l'EPTB. Cette évolution de gouvernance ouvre la porte à une intégration des Régions à cette instance.

La **compréhension du contour de la compétence** et des enjeux inhérents à la GEMAPI est **nécessaire pour favoriser l'implication des acteurs**. Les événements naturels tels que les crues d'octobre 2012 et juin 2013 sur le territoire de PLVG ont ainsi accéléré la prise de conscience de l'intérêt de la démarche et facilité l'anticipation de la prise de compétence.

Un acteur d'échelle de sous-bassin actif et entreprenant comme le **PLVG** se révèle être un **moteur important** pour l'échelle du grand bassin de l'Adour. Celui-ci provoque une **dynamique et donne un exemple** par sa prise de compétence anticipée.

4.2 Le déploiement d'outils de communication

Cohérence des actions et mobilisation de tous les acteurs du bassin vont de pair, l'Institution Adour, et le PLVG l'appréhendent avec une palette d'outils de communication efficaces.

L'Observatoire de l'eau du bassin de l'Adour constitue un centre de ressources complet à l'échelle du bassin et le **principal outil de communication déployé par l'Institution Adour**.

Si la pertinence du PLVG pour exercer la GEMAPI a immédiatement été partagée par l'ensemble des élus intercommunaux, un an et demi aura toutefois été nécessaire pour expliquer et justifier la prise de compétence, notamment sur les questions financières et de solidarité territoriale. Le **PLVG** a ainsi recensé les **vingt questions les plus fréquentes** (notamment sur le transfert de compétence, les outils de gestion et travaux, le coût de la GEMAPI) et y a répondu au travers de la publication d'une foire aux questions⁽⁹⁾. De plus, le PLVG a réalisé un **film pédagogique sur la crue du 18 juin 2013** permettant de comprendre les origines du phénomène, ses conséquences et les moyens mis en œuvre pour assurer la sécurité des personnes pendant la crise et dans la phase de retour à la normale. Enfin, le PLVG produit désormais un **bulletin d'information GEMAPI intitulé « Eau fil des Gaves »**⁽¹⁰⁾. L'ambition de ce bulletin est d'expliquer la gestion des cours d'eau ainsi que la prévention des inondations sur le territoire.



Bulletin « eau fil des gaves » (source : PLVG)

9 http://www.valleesdesgaves.com/Fichiers/documents/88_brochure-gemapi-a4-vdef-light.pdf

10 <http://valleesdesgaves.com/Fichiers/actus/144713bulletin-gemapi-bassedefinition-150dpi.pdf>

4.3 L'importance de déterminer les actions GEMAPI

Pour exercer la compétence GEMAPI, de nombreuses questions récurrentes se sont posées, notamment sur les contours de la compétence et l'appartenance d'une action aux missions constitutives de la GEMAPI.

Pour cela le PLVG préconise de se concentrer sur la **finalité de l'action**. Si l'objectif poursuivi est de **préserver la qualité des milieux aquatiques, le libre écoulement et réduire les risques d'inondations, l'action est du domaine de la GEMAPI**. Par ailleurs, le PLVG s'appuie sur la **notion de mission d'intérêt général** pour intervenir.

Cette notion d'intérêt général permet d'expliquer l'intérêt de la solidarité amont-aval : tout événement ou intervention affectant l'amont d'un cours d'eau aura des conséquences positives ou négatives sur sa partie aval, et inversement.

« En fait à chaque fois qu'il y a une intervention, il faut se poser la question "pourquoi ?". Si c'est pour l'intérêt général, la préservation de milieux aquatiques ou la prévention des inondations : c'est GEMAPI. Sinon ça ne l'est pas... » commente Hélène Sazatornil, responsable du service Gestion des milieux aquatiques du PLVG.

Par exemple, la création d'ouvrages de consolidation de berges pour protéger une pisciculture ne peut être considéré comme des travaux GEMAPI, car la finalité est la protection d'un bien privé ne relevant pas de l'intérêt général.

Dans tous les cas, le PLVG ne peut intervenir que si l'action relève d'un intérêt général et entre dans le cadre de ses compétences. L'action du PLVG se justifie également lorsque les enjeux dépassent les seuls intérêts du privé (acquisition de connaissances, lutte contre les espèces invasives, aménagement notable d'un cours d'eau...).

Le **PLVG** réalise actuellement les **études réglementaires pour réaliser les travaux rivière prévus jusqu'en 2024**. Un premier projet de génie végétal a été réalisé en 2020 ce qui s'est traduit par la réouverture d'un ancien bras mort en rive droite du gave d'Azun et la reconstitution de la berge opposée en génie végétal sur 50 m de long

avec une ripisylve adaptée et fonctionnelle. Outre l'objectif de restauration du gave, la reconnexion du bras en crue permettra également de réduire la pression hydraulique sur la rive gauche où se situent les enjeux et la protection de la commune. Pour cela, la régie travaux du PLVG a conçu les fascines à partir de 300 m de fagots de saules prélevés sur le gave de Pau dans le cadre d'un autre chantier. Un travail long et minutieux a permis de fabriquer les nombreux fagots nécessaires, mesurant chacun 4 m de long. Des boutures de saule ont ensuite été implantées sur l'ensemble de la berge afin de reconstituer une ripisylve adaptée.



Reconstitution d'une berge érodée du gave d'Azun avec des fascines de saules (source : PLVG)

En parallèle de l'élaboration du plan de gestion, la **définition d'un espace de mobilité** admissible a été menée sur différentes parties du territoire du gave de Pau amont. L'enjeu de cet espace de mobilité est de garantir, à travers ce périmètre, un espace de fonctionnement suffisant pour les cours d'eau, en laissant les gaves divaguer et dissiper leur énergie dans les secteurs les plus propices (espaces naturels, peu d'enjeux économiques...). Ces actions permettent ainsi de limiter les inondations sur des zones à enjeux situées à l'aval et de favoriser la qualité des milieux aquatiques (biodiversité, fonctions épuratrices...). Le PLVG a engagé dès 2012 auprès des élus du territoire une démarche de concertation pour définir un espace de mobilité des cours d'eau avec des règles de gestion associées. Suite à la validation de l'espace de mobilité par l'ensemble des communes riveraines du gave de Pau de Villelongue à Saint-Pé-de-Bigorre, le projet global a été validé par les élus du conseil syndical du PLVG fin 2018. Ce travail est toujours en cours sur le gave de Cauterets et le pays Toy.

4.4 Une remise en question structurante et une coordination essentielle

La création de la compétence GEMAPI a poussé l'Institution Adour et le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves à se restructurer et à repenser leur gouvernance en impliquant d'importants changements dans leurs objectifs et leur fonctionnement.

Le **PLVG** a vu sa **position renforcée** par ce nouveau **rôle de porteur de compétence** convenant parfaitement à ses délimitations spatiales. Le tout s'est mis en place face à l'obligation d'une réorganisation efficace de la prévention des inondations dans ce sous-bassin.

Par ailleurs, le PLVG a passé une **convention avec les communes limitrophes** hors de son bassin versant pour gérer temporairement la compétence GEMAPI sur leur territoire et leur laisser le temps de s'organiser.

La **mission de conseil de l'EPTB** a été une plus-value pour assurer la mise en cohérence et la coordination de la structuration de l'exercice de la GEMAPI des collectivités. De plus, l'évolution des statuts de l'Institution Adour a permis d'adapter les modalités de partenariat en fonction des prises de compétences de chaque structure compétente.

Plusieurs événements non prévisibles (crues 2019 - 2020 et épidémie du COVID-19 notamment) ont bousculé le calendrier de la démarche engagée par l'EPTB quant à son évolution. Si les conditions le permettent, **les ateliers de concertation** prévus en fin 2019 devraient pouvoir se dérouler en 2021, lesquels visent l'identification par les membres de l'EPTB de leurs attendus vis-à-vis de la structure, en termes de modifications statutaires et de gouvernance ainsi que des missions dévolues à l'EPTB.

Par ailleurs, afin de conduire un travail d'analyse et d'évaluer l'impact de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, l'EPTB a engagé en fin d'année 2020 une **thèse relative à la territorialisation de la GEMAPI** sur le bassin de l'Adour avec l'université de Pau et du Pays de l'Adour et le soutien de l'Agence de l'eau et de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT).

Quelques enseignements

Gouvernance

- Réalisation d'une étude de transfert de la compétence
- Procédure d'évolution de l'EPTB (statut et missions)

Technique

- Définition des actions GEMAPI sur la notion d'intérêt général
- Réalisation d'une étude globale pour améliorer la connaissance des ouvrages de protection
- Prise en compte de l'espace de mobilité des cours d'eau

Stratégie

- Communication autour des enjeux de la GEMAPI
- Phase de concertation pour construire un projet de gouvernance partagé
- Mobilisation de différents outils et en particulier les PPG
- Principe de solidarité amont-aval respecté
- Adaptation de la stratégie au contexte du territoire

Pour en savoir plus

... sur l'expérience de l'Institution Adour et du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

- La Gemapi une nouvelle compétence pour les collectivités sur le bassin du gave de Pau amont. 20 questions-réponses pour vous éclairer. *PLVG, février 2016*
- Bulletin d'information Gemapi « Eau fil des Gaves », n°1, *PLVG, juin 2019*
- Bulletin d'information Gemapi « Eau fil des Gaves » n°2, *PLVG, octobre 2020*

... sur l'Observatoire de l'eau du bassin de l'Adour

- <https://www.institution-adour.fr/observatoire-de-l-eau.html>

... sur la législation et la réglementation relatives à la GEMAPI

- Articles L211-7 du code de l'environnement et articles L5214-16, L5216-5, L5215-20 et L5214-2 du code général des collectivités territoriales relatifs à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- Articles L. 213-12 et R213-49 du code de l'environnement relatifs aux Établissements publics territoriaux de bassin.
- Articles L. 5215-22, L. 5216-7, L. 5217-7, L. 5421-7 du code général des collectivités territoriales.
- Loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.
- Articles L. 566-12-1, L. 566-12-2, R562-12 et suivants du code de l'environnement, relatifs aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques.
- Arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.
- Art. 1530 bis, section F - Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, Code général des impôts.
- Note d'information relative aux délibérations fiscales à prendre par les collectivités territoriales en cours d'année pour l'année suivante, 11 septembre 2014, DGCL.
- Arrêté du 7 avril 2017 précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement et des autres ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions.

... sur la mise en œuvre de la GEMAPI

- Introduction à la prise de compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, Cerema, 2018
- Fiche "Organiser la gouvernance de la compétence GEMAPI", Cerema 2020
- Tout savoir sur la GEMAPI, MEEM, 2017
- Prévention des inondations de la compétence GEMAPI - Édition 2020 - Quel effet pour les collectivités locales au 1er janvier 2018 en matière d'ouvrages de protection ? MTE, 2020
- Questions/réponses sur la compétence GEMAPI, MTE, 2019
- La GEMAPI, vers une gestion intégrée de l'eau dans les territoires, Cerema, 2018
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Une réforme qui clarifie les compétences des collectivités et les responsabilités des élus, MEEM, 2015
- La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Guide pratique pour organiser la nouvelle gouvernance, Agence de l'eau Adour-Garonne, 2017
- Pour une nouvelle gestion des rivières à l'heure de la GEMAPI. Tome 1 - Les grands principes. Tome 2 - Exemples de restauration, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 2016
- Et si la rivière redevenait un atout pour mon territoire ? Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 2018

Contacts

Aurélie DARTHOS, Institution Adour
Hélène SAZATORNIL, Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

Rédacteurs

Marie DEGRAVE, Cerema Sud-Ouest
Julien JOYE, Cerema Risques, Eaux et Mer

avec les contributions de

Sophie BOUGARD, Cerema Risques, Eaux et Mer
Muriel SAULAIS, Cerema Sud-Ouest

Relecteurs

Yoann FERREIRA, DREAL Occitanie
Anne CITTERIO, Agence de l'eau Adour-Garonne
Angélique MASSON, Agence de l'eau Adour-Garonne
Marc IGIGABEL, Cerema Risques, Eaux et Mer
Olivier FRYSOU, Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves

Correspondant MTEs

Gilles RAT, DGPR
Claire HALLEGOUET, DGPR
Johanna SANCHEZ, DEB

Les fiches retour d'expériences Gemapi

Fiche n°1 Communauté Urbaine de Dunkerque	Fiche n°2 Syndicat mixte de l'aménagement de l'Arve et de ses affluents	Fiche n°3 Bassin versant de Brière-Brivet et presqu'île guérandaise
Fiche n°4 Val de Garonne Agglomération	Fiche n°5 Bassin versant des Nied	Fiche n°6 Bassin versant de la Meuse
Fiche n°7 Syndicat mixte de l'aménagement et de la valorisation de la Somme	Fiche n°8 Communauté d'Agglomération du Territoire de la Côte Ouest de La Réunion	Fiche n°9 Bassin du Lez, affluent du Rhône, dans les départements de la Drôme et de Vaucluse
Fiche n°10 Bassin versant de l'Adour et sous-bassin du gave de Pau amont	Fiche à venir Seine-Maritime	Fiche à venir Bassin versant de la Loire

Crédits photos :
couverture
Institution Adour

© 2021 - Cerema
La reproduction
totale ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Cerema.

Collection
Expériences et
pratiques

ISSN : 2552-884x
2021/07

La collection « Expériences et pratiques » du Cerema

Cette collection regroupe des exemples de démarches mises en œuvre dans différents domaines. Elles correspondent à des pratiques jugées intéressantes ou à des retours d'expériences innovantes, fructueuses ou non, dont les premiers enseignements pourront être valorisés par les professionnels. Les documents de cette collection sont par essence synthétiques et illustrés par des études de cas.

Expertise et ingénierie territoriale - Bâtiment - Mobilités - Infrastructures de transports - Environnement et risques - Mer et littoral

