

Les ressources



RETOURS D'EXPÉRIENCE

ACCOMPAGNER

LA COMPÉTENCE GEMAPI

Partage d'expérience de la collectivité
territoriale département de la Seine-Maritime

 SEINE-MARITIME



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*


Cerema
éditions

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 n°11 Seine-Maritime	

PRÉSENTATION DE LA SÉRIE

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.

INTRODUCTION

La compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) est obligatoire pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) depuis le 1^{er} janvier 2018. L'ambition est de rendre plus cohérente et efficace l'organisation territoriale dans le domaine de l'eau, pour relever les défis de restauration des milieux aquatiques et de réduction de la vulnérabilité aux inondations.

Le législateur a par ailleurs donné la possibilité aux départements et aux régions qui étaient historiquement impliqués dans la GEMAPI de continuer à participer à ces missions au-delà du 1^{er} janvier 2020, par voie de conventions obligatoirement signées avant cette date.

Ainsi le département de la Seine-Maritime, actif pour la gestion de digues sur l'estuaire de la Seine depuis 1960 et sur le littoral depuis 1920, s'est positionné pour continuer à réaliser des missions historiques en lien avec la compétence GEMAPI.

SOMMAIRE

- 1 ■ Le contexte géographique et historique
- 2 ■ Quel positionnement du département, collectivité territoriale, dans la gouvernance de la compétence GEMAPI ?
- 3 ■ Quelles actions du département après 2020 ?
- 4 ■ Quels enseignements et quelles perspectives ?

1. Le contexte géographique et historique

1.1 Un territoire fluvial et littoral : les enjeux

Comme son nom l'indique, le territoire de la Seine-Maritime comporte deux particularités majeures : son littoral et la vallée de la Seine.

La Seine tient une place importante dans le département sur le plan économique (notamment pour les activités industrialo-portuaires et la navigation), ainsi que par son intérêt paysager et sa richesse en matière de biodiversité.

Endigué sur une grande partie de son linéaire normand à l'aval de Rouen, le fleuve est soumis à l'influence des marées jusqu'au barrage de Poses-Amfreville situé à 160 km de son embouchure, dans le département de l'Eure.

Le littoral de la Seine-Maritime s'étend du Havre jusqu'au Tréport, sur un linéaire d'environ 140 km. Il est composé de falaises crayeuses, interrompues par les embouchures de neuf petits fleuves côtiers (la Valmont, la Durdent, la Veules, le Dun, la Saâne, la Scie, l'Arques, l'Yères et la Bresle) et par des vallées sèches appelées valleuses.

1.1.1 Milieux aquatiques, enjeux environnementaux

Les enjeux de préservation ou de restauration concernent notamment la biodiversité. Une des problématiques liées aux fleuves côtiers porte sur la continuité écologique : en effet les exutoires de ces fleuves présentent souvent des buses qui peuvent être des obstacles aux continuités écologiques terre-mer, à la fois pour les sédiments et les organismes vivants, tels les espèces amphihalines, ainsi empêchées de remonter les cours d'eau.

À l'amont de Rouen, plusieurs sites Natura 2000 dans la vallée de la Seine comprennent des milieux remarquables, humides et secs, sur les terrasses, les îles et les coteaux.

1.1.2 Risques côtiers

Le littoral comprend deux Territoires à risque important d'inondations (TRI), à Dieppe et au Havre, et douze communes sont concernées par un Plan de prévention des risques littoraux (PPRL).

Ce littoral est par ailleurs soumis à l'aléa de recul du trait de côte, estimé à 20 cm par an en moyenne. Le recul résulte du double effet de l'action de la mer en pied de falaise et de l'infiltration de l'eau pluviale dans la craie, concourant ainsi à l'érosion des falaises.



Illustration 1 : la Seine, entre les départements de la Seine-Maritime et de l'Eure

1.1.3 Risque d'inondation

Sur le territoire de la Seine-Maritime, le risque inondation dépend de plusieurs types d'événements : ruissellements (cinétiques rapides), crues de rivières (cinétique rapide pour les affluents et cinétique lente pour la Seine), remontées de nappes, influence des forts coefficients de marée et submersions marines sur le littoral (phénomènes plutôt rapides) lors des tempêtes.

Les crues de la Seine dans le département sont prévisibles et se caractérisent par une cinétique relativement lente. Elles sont liées à son débit, aux marées, aux tempêtes, avec des surcotes marines dues aux dépressions atmosphériques, aux vagues et au vent.

Les tempêtes Elénaor (janvier 2018), Ciara et Ines (février 2020) et les grandes marées de mars 2020 ont généré des inondations dues aux surcotes et aux submersions marines. Les crues de juin 2016 et février 2018 étaient des événements d'origine fluviale qui ont fortement impacté l'amont du territoire.

À l'échelle du département, les inondations par ruissellement et coulées boueuses peuvent être provoquées par des précipitations orageuses.

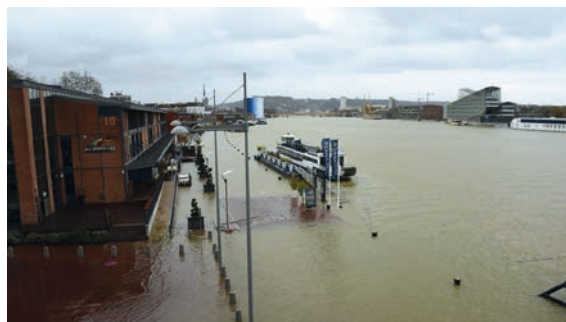


Illustration 2 : Crue de la Seine à Rouen le 10 février 2020
(Source : Stéphane Lhôte/France Télévisions)

1.2 De nombreux acteurs et outils mobilisés pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

1.2.1 Les acteurs impliqués dans la GEMAPI

Le territoire du département de la Seine-Maritime est presque entièrement couvert par des syndicats de bassins versants depuis l'année 2000, suite à de violentes inondations et des coulées de boue qui ont amené l'État à impulser la création de ces syndicats. Au nombre

de dix-huit (puis de treize [en 2022], suite à des fusions et transformations ultérieures), ils ont été créés pour la lutte contre les inondations, qu'elles soient par ruissellement ou par débordement de cours d'eau. Ils n'interviennent pas pour la prévention contre les submersions marines.



Illustration 3 - Syndicats des bassins versants de Seine-Maritimes
© Cerema d'après le document ASYBA

Les syndicats ont chacun des niveaux d'intervention différents. Certains ne portent que des études, d'autres ont des compétences études et travaux, pour des thématiques particulières (ruissellement agricole, ou protection de la ressource en eau et gestion de cours d'eau). Certains interviennent sur les milieux humides et portent des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il existe trois SAGE recoupant le lit majeur de la Seine (Vallée du Commerce, Cailly Aubette Robec et le SAGE des 6 vallées) et deux intersectant le littoral sur l'Yères et la Bresle.

Outre les syndicats de bassins versants, de nombreux autres gestionnaires interviennent sur les milieux aquatiques, parmi lesquels :

- les communes et les EPCI-FP;
- le Parc naturel régional (PNR) des Boucles de la Seine Normande, qui gère des milieux humides et propose une cellule d'assistance technique à l'entretien des milieux aquatiques sur son territoire;
- le Conservatoire d'espaces naturels de Normandie, qui est gestionnaire de plusieurs sites naturels humides en vallée de Seine;
- des Associations syndicales autorisées (ASA) qui gèrent notamment des marais;
- la Maison de l'estuaire, association qui gère la Réserve naturelle nationale (RNN) de l'estuaire de la Seine;
- les ports dont principalement HAROPA⁽¹⁾ – Port de Rouen;
- le département de la Seine-Maritime.

Par ailleurs d'autres structures accompagnent les gestionnaires et améliorent la connaissance sur les milieux aquatiques, telles que le Groupement d'intérêt public Seine Aval (GIPSA) et l'association de recherche AREAS.

À noter aussi qu'en 2012, une vingtaine de syndicats de bassins versants et d'EPCI de l'Eure et de la Seine maritime se sont regroupés en une association régionale (ASYBA), qui leur apporte un soutien méthodologique ou prend directement en charge certains dossiers.

Le domaine public fluvial de la Seine est géré respectivement en amont de Rouen par Voies navigables de France (VNF) et en aval par HAROPA - Port de Rouen.

1.2.2 « Outils » mobilisés pour la gestion du risque inondation

Le département compte trois territoires à risque important d'inondation : les TRI du Havre et de Rouen-Louviers-Austreberthe en vallée de Seine et le TRI de Dieppe sur le littoral.

Parmi les outils mobilisés pour la prévention des inondations, plusieurs Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) concernent le territoire de Seine-Maritime : le PAPI d'intention de Rouen-Louviers-Austreberthe porté par la Métropole de Rouen; le PAPI d'intention de Bresle-Somme-Authie à cheval sur la Somme, porté par le Syndicat mixte baie de Somme - grand littoral picard; le PAPI Arques et Scie, porté par le Syndicat mixte du bassin versant de l'Arques, labellisé en 2020; le PAPI Austreberthe porté par le syndicat mixte SMBVAS. Le PAPI du Havre porté par la Communauté urbaine du Havre Seine Métropole est en cours de conception (février 2022).

1 HAROPA : ensemble portuaire qui regroupe les ports du Havre, de Rouen et de Paris

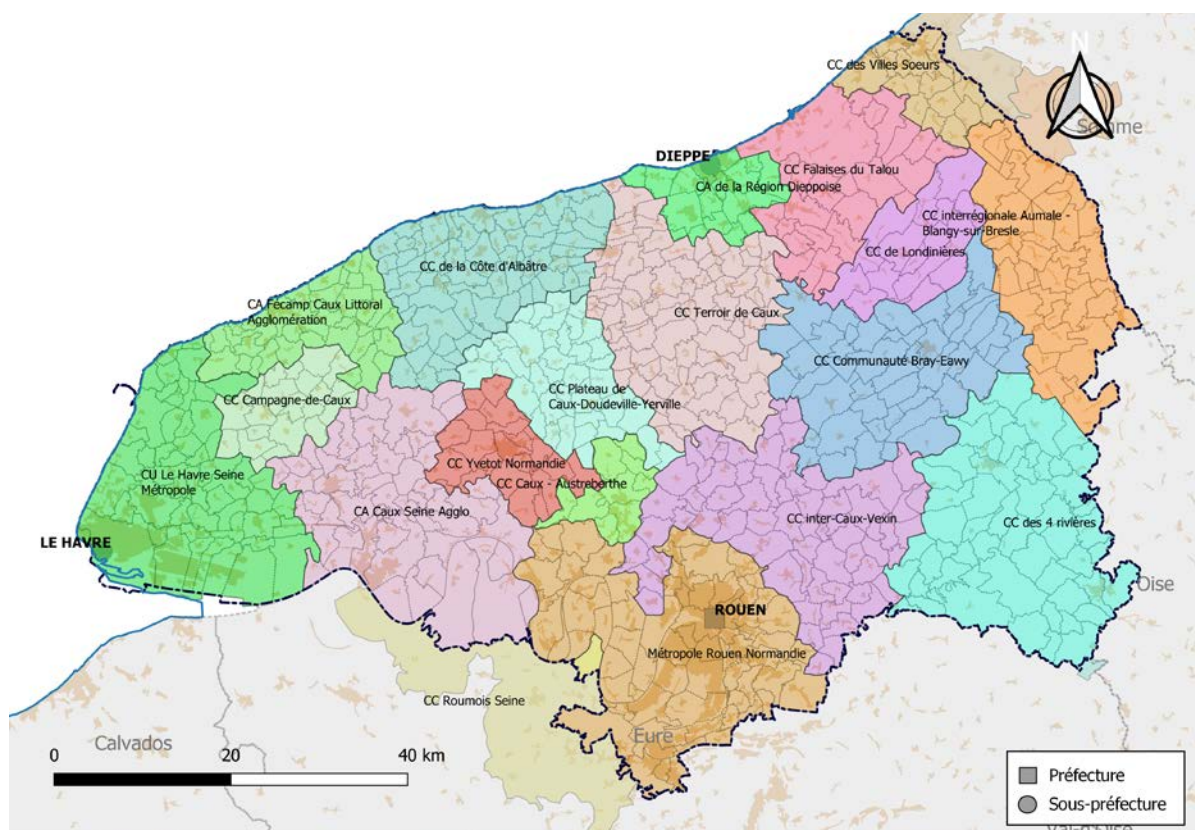


Illustration 4 : Carte des EPCI de la Seine-Maritime au 1^{er} janvier 2019 - source wikipedia.org

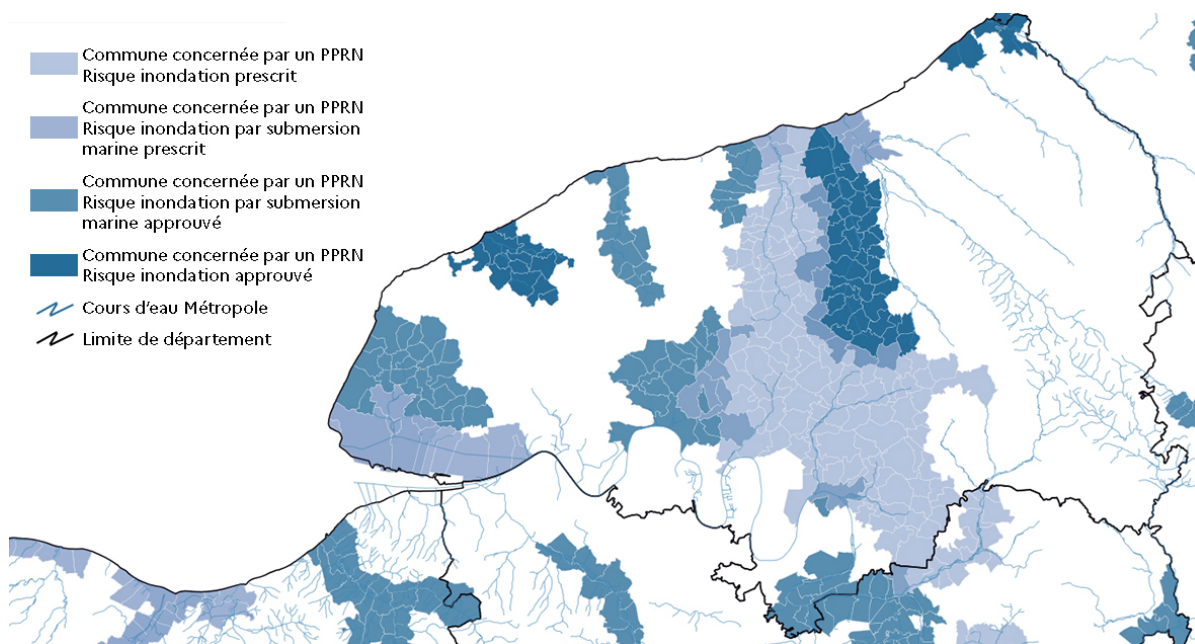


Illustration 5 : Carte des Plans de Prévention des Risques d'Inondations (PPRI) ⁽²⁾ et des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) en Seine-Maritime - source : www.georisques.gouv.fr

2 Un Plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) définit les règles de construction et d'urbanisation dans les secteurs susceptibles d'être inondés. Un Programme d'action de prévention des inondations (PAPI) définit les enjeux et prévoit des travaux pour gérer le risque inondation à l'échelle d'un bassin hydrographique.

1.3 Évolution de la gestion des ouvrages hydrauliques

1.3.1 Sur le littoral

Le littoral de la Seine-Maritime compte environ 200 ouvrages. Ce sont généralement des épis et des perrés ayant une fonction de protection des plages, mais on trouve aussi quelques ouvrages interrompant la continuité écologique (par exemple des buses estuariennes).

Les ouvrages hydrauliques qui sont classés dans le cadre du décret de 2007⁽³⁾ sont fortement dépendants du niveau des cordons de galet qui les protègent. En effet, les ouvrages de protection sont plus exposés et vulnérables lorsque le cordon de galet est mince ou absent. Bien que la dynamique sédimentaire ne relève pas de la GEMAPI, elle a néanmoins un impact fort sur sa mise en place.

Avant la mise en place de la GEMAPI la gestion de ces ouvrages était effectuée par le Conseil départemental (cf. section 1.4).

À partir de 2018, la gestion des ouvrages classés revenait de fait aux sept EPCI-FP présents sur le littoral, qui pouvaient envisager des transferts de la compétence vers les huit syndicats de bassins versants présents sur cet espace. Il y aurait eu dans ce cas une maîtrise d'ouvrage morcelée et disparate de la GEMAPI en lieu et place du gestionnaire historique unique des ouvrages de défense contre la mer à l'échelle du littoral de la Seine-Maritime. C'est la raison pour laquelle le département a voulu continuer l'exercice de cette mission de la Gemapi.

1.3.2 Sur les berges de la Seine

De la boucle d'Elbeuf en amont de Rouen jusqu'à l'estuaire, le linéaire de digues est important : 150km, dont 120km ont été classés au titre du décret de 2007 (70km gérés par le département et 50km gérés par HAROPA-Port de Rouen). Le linéaire restant n'était pas classé.

VNF était également gestionnaire de certains ouvrages. Le Conseil départemental de la Seine-Maritime disposait de conventions de superposition de gestion avec VNF et le Port de Rouen, permettant l'occupation du domaine.

Sur le secteur d'HAROPA-Port de Rouen, le Conseil départemental travaillait en lien avec les services du port de Rouen. La contiguïté et la continuité des digues incitaient déjà les différents gestionnaires à une réflexion commune pour travailler à la définition des systèmes d'endiguement. Cela a pu être réalisé au travers d'une étude de préfiguration de ces systèmes d'endiguement réalisée par l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture⁽⁴⁾ (Irstea), devenu Inrae, en 2016, avant même de pouvoir envisager le lancement des Études de danger (EDD). Le département et HAROPA-Port de Rouen souhaitaient mettre en place un groupement de commande pour assurer la réalisation des EDD.

Sur le secteur amont de Rouen, sur lequel le Domaine public fluvial (DPF) est géré par VNF, nombre d'ouvrages n'avaient pas fait l'objet d'un classement en 2007 faute de gestionnaire bien identifié. En effet, VNF et les communes n'avaient pas pu assumer ce rôle. Dans cette zone, la même logique a prévalu avec la mise en place d'une étude de préfiguration de ces systèmes d'endiguement, respectant la même méthodologie que sur l'aval. Elle a été réalisée par le Cerema en 2017 pour le compte de la DREAL.

Ces études allaient conduire à des classements des digues assez différents de ceux issus des arrêtés préfectoraux de 2011.

3 Décret n°2007-1745 du 11/12/2007 qui a introduit la notion de classement des digues et des barrages en fonction de leurs caractéristiques géométriques et de la présence d'enjeux à l'aval

4 établissement public fusionné le 8 janvier 2020 avec l'Inra, pour créer l'Inrae

Par ailleurs, malgré l'absence de digue de classe À et le faible nombre d'ouvrages de classe B, la grande majorité de ces ouvrages, classés C⁽⁵⁾, protège des enjeux considérables :

- des zones habitées de la Métropole de Rouen ;
- des sites industrialo-portuaires, comme Port Jérôme à l'aval de Rouen ;
- des routes départementales avec des trafics de plus de 10 000 véhicules/jour.

1.4 Les actions du Conseil départemental avant 2020

Le Conseil départemental de Seine-Maritime s'était impliqué sur les enjeux de défense contre les submersions marines et contre la mer, au titre de sa clause de compétence générale et du principe de solidarité territoriale dès 1920, en gérant depuis cette date 200 ouvrages de défense contre la mer. Leur gestion était effectuée en lien étroit avec les communes du littoral.

« C'était un choix historique. Sur le littoral nous sommes quasiment le seul gestionnaire d'ouvrages, à part une petite partie gérée par le grand port maritime du Havre. Nous occupons le DPM (domaine public maritime) à travers des conventions avec l'État. »

Fara CARRA, chef du service ouvrages littoral et Seine au CD76

Sur la Seine, le Conseil départemental gère 100 km d'ouvrages, de Rouen jusqu'à l'estuaire, au niveau du pont de Tancarville. Le département était propriétaire de ces ouvrages, localisés sur les deux rives de la Seine. Cette implication date des années 60, dans un objectif de protection contre les inondations et contre l'érosion des berges.

La gestion de ces ouvrages, réalisée sous sa maîtrise d'ouvrage, était entièrement financée par le département.

« Il y a eu des travaux de renforcement des digues par le département, et d'approfondissement du chenal de navigation de la Seine sous maîtrise d'ouvrage du Port de Rouen. Le département s'est investi dans un but de protection des personnes et des biens, et indirectement dans un but économique. »

Fara CARRA, chef du service ouvrages littoral et Seine au CD76

Concrètement, avec une équipe d'une quinzaine de personnes, ingénieurs, techniciens et agents de travaux, le département assumait son rôle de gestionnaire des ouvrages de protection contre les inondations au travers de trois types d'interventions :

- les travaux en régie, comprenant des travaux de maçonnerie, de béton, de recharge, qui correspondent à l'entretien courant ;
- les travaux d'entretien plus poussés, qui peuvent nécessiter la mise en place de gabions par exemple, et qui, s'ils correspondent aussi à des travaux d'entretien courant, sont réalisés dans le cadre de marchés à accord-cadre, parfois en maîtrise d'œuvre interne au département, en fonction de la nature des travaux ;
- les travaux structurants, correspondant à des opérations lourdes, de réhabilitation, avec maîtrise d'œuvre externe, et soumis aux dispositions de la loi sur l'eau, aussi bien sur la Seine que sur le littoral.

Concernant les financements, tous les travaux sur la Seine, y compris les travaux structurants, quels que soient leur coût et leur ampleur, étaient entièrement à la charge du département.

Sur le littoral, en revanche, la gouvernance était différente. Les élus du littoral s'étaient approprié très fortement la problématique de la défense contre la mer, ce qui se traduisait assez naturellement par une participation financière des communes pour tous les travaux (ouvrages de protection du trait de côte et ouvrages de protection contre les submersions marines).

⁵ Classe À : plus de 30 000 personnes en zone protégée, classe B : entre 3 000 et 30 000 personnes en zone protégée, classe C : moins de 3 000 personnes en zone protégée si le système d'endiguement était déjà autorisé, avec un minima de 30 personnes en zone protégée dans le cas d'un nouveau système d'endiguement.

2. Quel positionnement du département dans la gouvernance de la compétence GEMAPI ?

2.1 L'évolution du rôle des départements dans la GEMAPI

Initialement la compétence GEMAPI est affectée à l'échelon des intercommunalités (les EPCI-FP). Toutefois le législateur a fait le choix de donner de la souplesse à son exercice. Il s'agissait en effet de laisser du temps et des marges de manœuvre aux élus pour conserver ou faire évoluer la gouvernance sur leurs territoires, en fonction des enjeux présents.

Ainsi, les acteurs historiques de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des risques liés à l'eau ont pu continuer leurs actions en lien avec la compétence GEMAPI, moyennant certaines dispositions.

C'est le cas des départements et des régions depuis la loi dite Fesneau du 30 décembre 2017 (cf. encart).

La collectivité territoriale département de la Seine-Maritime, historiquement impliquée dans la gestion d'ouvrages hydrauliques sur la Seine et le littoral, ainsi que pour la gestion des milieux aquatiques, s'est donc interrogée sur son action en lien avec la compétence GEMAPI.

2.2 L'impulsion de la création de deux nouvelles structures

La rationalisation des acteurs en lien avec la gestion des milieux, les risques liés à l'eau et la défense contre la mer est un des objectifs de la création de la compétence GEMAPI.

Les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) et leurs Stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) formulent par ailleurs des recommandations pour la constitution d'EPTB (établissement public territorial de bassin) ou d'EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau) sur certains territoires au regard de leurs enjeux.

Action des départements sur la GEMAPI

La loi du 30 décembre 2017 relative à la compétence GEMAPI donne la possibilité aux départements et aux régions ayant une action historique, antérieure au 1^{er} janvier 2018, de continuer à participer à la mise en œuvre et au financement de ces missions après cette date. La compétence GEMAPI reste exclusive des EPCI-FP, mais une convention (cf. section 3.1) permet de préciser l'étendue de l'intervention du département ou de la région. Ainsi, un département peut rester membre d'un syndicat mixte exerçant des missions relatives à la compétence GEMAPI.

Les départements peuvent aussi contribuer financièrement à des actions réalisées dans le cadre de la compétence GEMAPI.

Article 1 de la loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

La première convention, d'une durée de 5 ans, devait être conclue avant le 1^{er} janvier 2020.

C'est le cas pour la Seine sur sa partie aval :

« Des territoires prioritaires ont été identifiés dans le cadre du SDAGE et du PGRI (plan de gestion du risque inondation) pour la mise en place d'une coordination au titre de la GEMAPI : La Seine et ses principaux affluents, dont l'axe Seine à l'aval de la confluence avec l'Oise. » (Extraits SOCLE approuvée le 5 mars 2018)

et c'est aussi le cas pour le littoral :

« *Façade Seine-Maritime*

La programmation des actions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations doit se faire à l'échelle des bassins

versants, en intégrant les problématiques liées au ruissellement et en assurant une coordination avec les enjeux spécifiques au littoral, et en particulier l'érosion du trait de côte et la gestion des galets. Du fait de l'enjeu littoral, l'articulation devra être appréhendée en lien avec le bassin voisin Artois-Picardie. » (Extraits SOCLE approuvée le 5 mars 2018).

2.2.1 Sur l'axe Seine

Le Conseil départemental de la Seine-Maritime, acteur impliqué sur le territoire, a beaucoup œuvré pour accompagner cette réflexion et faire valoir son positionnement d'opérateur historique et son expertise. En co-présidence avec le département de l'Eure et l'État, qui souhaitait faciliter la création d'un syndicat mixte sur la Seine aval, une conférence a été organisée en mars 2018 pour regrouper tous les acteurs impliqués dans la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations :

- les EPCI-FP de l'Eure et de la Seine-Maritime;
- les syndicats de bassins versants existants;
- les départements (Eure et Seine-Maritime);
- le Parc naturel régional des boucles de la Seine normande (PNRBSN);
- HAROPA – Ports de Rouen et du Havre;
- Voies navigables de France (VNF);
- le Groupement d'intérêt public (GIP) Seine aval;
- la Maison de l'estuaire...

La démarche co-construite qui a suivi a fait l'objet d'un consensus entre les parties prenantes.

Le principe de réalisation d'une étude a été présenté lors de cette première conférence, puis son cahier des charges, établi en concertation avec les acteurs, a été validé par les conseils départementaux de la Seine-Maritime et de l'Eure, les EPCI-FP et l'État.

Cette étude avait pour objectif d'accompagner la réflexion relative à la création d'une structure pour la mise en œuvre et la coordination de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations à l'échelle de l'axe Seine sur son linéaire normand. Elle a été portée par les départements de la Seine-Maritime et de l'Eure, en partenariat avec les EPCI riverains de la Seine en Normandie. Elle a tout d'abord permis d'interroger les différents acteurs et de proposer des scénarios de gouvernance pour la coordination et le portage des missions de la GEMAPI en lien avec cette compétence. Dans un second temps elle visait à fournir des éléments sur la mise en œuvre opérationnelle du scénario retenu.

2.2.2 Sur le littoral

Le département a réuni en janvier 2018 l'ensemble des acteurs concernés par les enjeux du littoral (EPCI, bassins versants, communes...) pour envisager de façon concertée la mise en œuvre de la GEMAPI sur le périmètre géographique d'intervention du département, c'est à dire du Havre au Tréport.

À la suite de cette première réunion, complétée par une série de rencontres territoriales, un large consensus a vu le jour autour du lancement d'une étude similaire à celle menée sur la Seine, visant à trouver des solutions pour la création d'une structure de coordination spécifique à la gestion du risque d'inondations, des milieux aquatiques et du trait de côte sur la frange littorale de la Seine-Maritime. Portée par le département, cette étude a associé les EPCI-FP concernés, les syndicats mixtes et les communes.

« L'objectif était vraiment d'avoir une gouvernance unifiée. Les deux études visaient à créer des structures pour travailler en commun avec les EPCI-FP et les autres acteurs. »

Fara CARRA, chef du service ouvrages littoral et Seine au CD76

2.3 La création de ces deux nouvelles structures

Le Syndicat mixte de gestion de la Seine Normande (SMGSN) a ainsi vu le jour le 18 décembre 2019, après accord des EPCI-FP. Il s'agit d'un **syndicat de préfiguration**, dont les travaux permettront ensuite de créer une structure qui portera la compétence GEMAPI de plein exercice.

Ce syndicat est créé pour une durée limitée à trois ans, pendant laquelle il doit notamment élaborer deux outils :

- la stratégie de gestion du risque d'inondation en vallée de Seine Normande;
- la stratégie de gestion des milieux aquatiques de ce même territoire.

Il a également pour mission de porter toutes les études et réflexions stratégiques nécessaires et de créer les conditions de gouvernance préalables à la création d'un syndicat de plein exercice.

Il comprend comme membres les Conseils départementaux de la Seine-Maritime et de l'Eure et les neuf EPCI-FP concernés⁽⁶⁾, situés dans les départements de la Seine-Maritime, de l'Eure et du Calvados. Son périmètre d'intervention correspond à la plaine alluviale de la Seine sur le territoire des EPCI membres.

Le Syndicat mixte du littoral de la Seine Maritime (SML76), quant à lui, a été créé le 6 décembre 2019. À sa création, il regroupe, en plus du département, les quatre EPCI-FP du littoral⁽⁷⁾ et trois syndicats mixtes de bassins versants : bassins de l'Arques, l'Yères et Saône-Vienne-Scie.

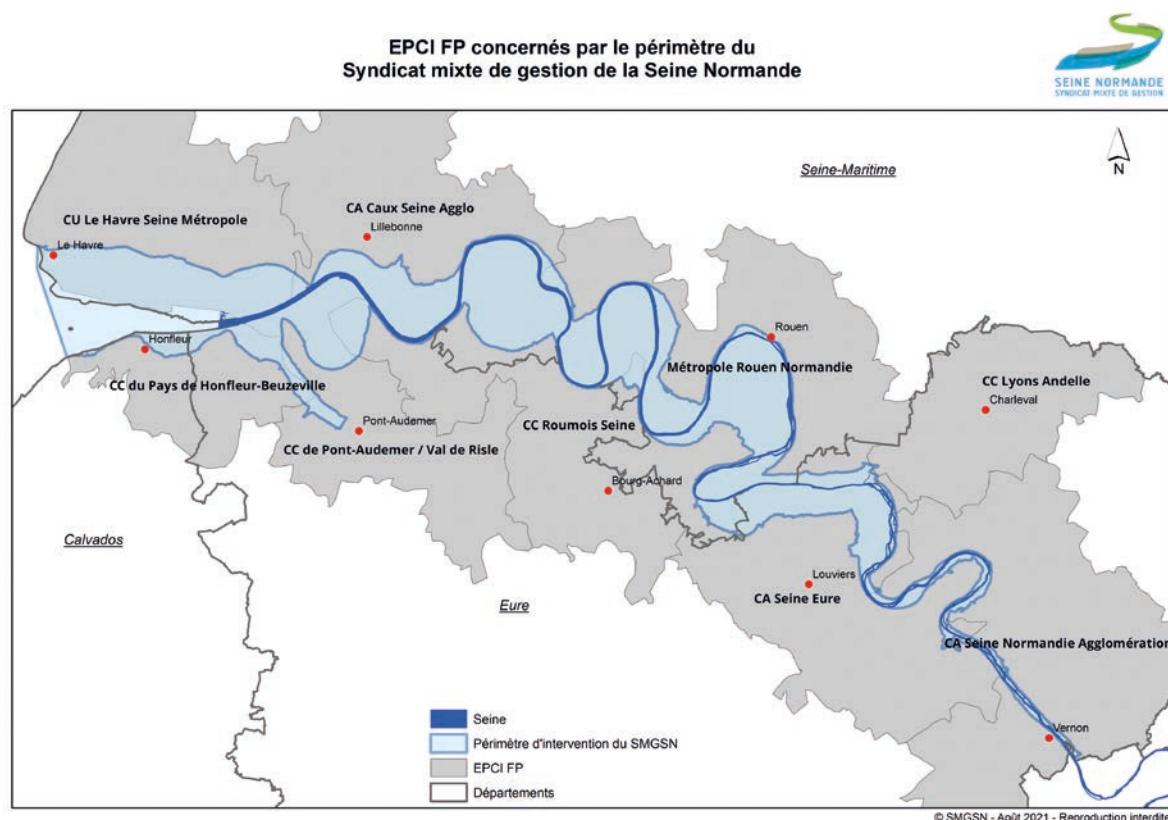


Illustration 6 : Le Syndicat mixte de gestion de la Seine Normande © SMGSN

- 6 CU Le Havre Seine Métropole, CA Caux Seine Agglo, Métropole Rouen Normandie, CA Seine Eure, CC Lyons Andelle, CA Seine Normandie Agglomération, CC Roumois Seine, CC Pont Audemer Val de Risle, CC Pays de Honfleur Beuzeville
- 7 CU Le Havre Seine Métropole, CA Fécamp Caux Littoral, CC Côte d'Albâtre, CC Falaises du Talou

- la gestion des ouvrages de prévention des submersions marines et le réaménagement des exutoires des fleuves côtiers pour le rétablissement de la continuité écologique, tels que définis par la loi, ce qui relève de la compétence GEMAPI;
- la gestion des ouvrages de protection des fronts de mer, de maintien des plages et d'accès à la mer; ce qui ne relève pas de la compétence GEMAPI.

Le périmètre d'intervention du syndicat se limite à la frange littorale, telle que précisée en annexe des statuts et correspond « à l'étroite bande de territoire située à proximité immédiate du trait de côte et directement concernée par sa mobilité ». Cette définition est synonyme du terme rivage et elle « intègre notamment le linéaire défini par les ouvrages en front de mer de protection contre les submersions marines et de maintien des plages, ainsi que les ouvrages de débouché en mer des fleuves côtiers. »

Dans les faits, le périmètre d'intervention correspond aujourd'hui à la frange littorale des EPCI-FP et des syndicats mixtes de bassins versants membres.



Illustration 7 : Membres fondateurs du SML76⁽⁸⁾ © syndicat mixte du littoral de la seine maritime

8 Depuis le 17 mars 2022, les statuts du SML76 ont évolué en intégrant la communauté de communes des Villes soeurs, ce qui lui permet d'exercer ses compétences sur la totalité du périmètre géographique du Havre jusqu'au Tréport.

3. Quelles actions du Conseil départemental après 2020 ?

3.1 La mise en place de « conventions Fesneau »

Pour continuer à intervenir après le 1^{er} janvier 2020, le département de la Seine-Maritime a signé des conventions dites Fesneau (cf. encart) avec les EPCI-FP et les syndicats compétents pour la GEMAPI.

Pour élaborer ce nouveau type de convention prévu par la loi, le Conseil départemental de Seine-Maritime a fait appel à ses juristes et à des associations nationales (CEPRI, France Digue).

Convention Fesneau

La signature de ce type de convention est prévue dans l'article 1 de la loi du 30 décembre 2017, qui indique que :

- les départements et les régions qui exerçaient tout ou partie de la GEMAPI peuvent s'ils le souhaitent continuer à exercer ces mêmes missions après le 1^{er} janvier 2020, cette possibilité nécessite la signature d'une convention de cinq ans avec chaque structure compétente pour la GEMAPI,
- cette convention précise les missions exercées par chacun des signataires, la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces actions.

Le mode conventionnel n'a pas pour effet de transférer la compétence GEMAPI. L'autorité compétente reste responsable et en charge du suivi de la bonne application de la convention.

Sur le littoral deux conventions ont été signées par le département, une avec un EPCI-FP et la seconde avec le Syndicat mixte du littoral de Seine-Maritime. Cette dernière convention, d'une durée limitée jusqu'à la mise en place du SML76 dans ses missions opérationnelles, permet

la continuité du service public avec le syndicat, qui était encore en création début 2020. La convention comprend la mise à disposition de la logistique du Conseil départemental et du personnel, avant son transfert vers le syndicat.

« Heureusement que la convention avec le SML avait été signée avant le 1^{er} janvier 2020, car il y a eu plusieurs tempêtes au début de cette année. La convention Fesneau a permis au département d'intervenir pour assurer la gestion de crise, réaliser les travaux d'urgence et maintenir ainsi la continuité du service public. »

Fara CARRA, chef du service ouvrages littoral et Seine au CD76

Sur la Seine, trois conventions Fesneau relatives à la gestion des ouvrages de prévention des inondations ont été signées avec les EPCI-FP concernés. La métropole de Rouen a été le porte-parole des EPCI-FP lors des négociations avec le département.

Ces conventions, appelées « conventions-mères » par le Conseil départemental, seront complétées par des « conventions-filles » précisant les financements pour chaque opération spécifique pouvant être co-financée par le Conseil départemental et l'EPCI-FP concerné. Les conventions-mères n'engagent en effet aucun moyen financier pour l'EPCI-FP.

Les principales clauses de ces conventions Fesneau sont les suivantes :

- le département finance entièrement les études de dangers (EDD) concernant les digues de Seine dont il prend en charge la gestion⁽⁹⁾;

9 Pour les ouvrages qui n'avaient pas été classés (environ 15km d'ouvrages), les EPCI-FP financent les EDD via le SMGSN.

- le département est chargé d'assurer la réalisation de l'ensemble des études répondant aux prescriptions réglementaires des systèmes d'endiguement;
- la surveillance et les travaux d'entretien courant des ouvrages ainsi que les travaux d'urgence, la gestion de la végétation, sont réalisés et financés par le département;
- les travaux structurants additionnels sont quant à eux co-financés par le département et le ou les EPCI-FP concernés;
- la surveillance et la gestion des ouvrages en temps de crise sont mutualisées entre le département et l'EPCI-FP pour les moyens humains, le Conseil départemental étant force de proposition au vu de ses connaissances historiques.

Dans tous les cas, les EPCI-FP restent décisionnaires et responsables pour les systèmes d'endiguement de leur territoire : ils déterminent par exemple le niveau de protection, sur la base des résultats de l'EDD. Ils peuvent décider, à l'issue de l'étude de dangers, de ne pas aller au terme de la démarche de régularisation s'ils considèrent que les enjeux protégés ne le justifient pas.

Les études de danger ont démarré en mars 2022 au terme de la phase AMO. La maîtrise d'ouvrage de ces EDD est assurée par un groupement constitué par le département de la Seine Maritime qui en est le coordonnateur, HAROPA - port de Rouen et le syndicat mixte de gestion de la Seine Normande (SMGSN), futur gestionnaire des systèmes d'endiguement.

Ces EDD concernent 24 systèmes d'endiguement répartis sur un linéaire cumulé de 143 km sur un périmètre allant de la boucle d'Elbeuf en amont de Rouen jusqu'au marais Vernier à l'embouchure de la Seine. Ces systèmes d'endiguement ont été identifiés à l'issue des deux études de préfiguration réalisées respectivement par le Cerema pour les ouvrages à l'amont de Rouen et par Irstea pour l'aval (cf. section 1.3).

La durée prévisionnelle de l'étude est de 14 mois, pour un coût total de 2.4 M€HT, financé par les 3 membres du groupement au prorata des linéaires gérés par le département, par HAROPA - port de Rouen et par le SMGSN au titre des ouvrages non classés.

Enfin, deux comités de suivi technique (COTECH) et politique (COPIL), constitués par un large panel de partenaires assurent le pilotage des études. Ils sont constitués des 3 membres du groupement de commande, des EPCI-FP gémapiens concernés par les 24 systèmes d'endiguement (Métropole Rouen Normandie, CC Roumois Seine, CA Caux Seine Agglo, CC Pont-Audeme Val de Risle), du GIP Seine Aval, de l'établissement public Inrae, du service déconcentré de l'État DDTM (au titre de sa mission de référent pour l'appui technique à la préparation et à la gestion des crises inondation).

3.2 Le Conseil départemental gestionnaire de digues

Durant la période transitoire de 2018 à 2020, le département a ainsi continué à assurer la gestion des ouvrages hydrauliques et à s'impliquer dans la gestion de crise comme lors de l'épisode du 31 janvier 2018. Cet événement a conjugué, un mois après la tempête Eleanor, une crue de la Seine avec un très fort coefficient de marée.

Dans l'attente d'une structure en charge de la GEMAPI sur l'axe Seine, qui devrait être un syndicat mixte de plein exercice, le département a donc poursuivi son action sur les digues par voie de convention dite Fesneau (cf. section 3.1).

« Quand on a géré la crise inondation au début de l'année 2018, le département était à la manœuvre avec HAROPA-Port de Rouen, en tant que gestionnaire historique et avec une bonne connaissance du fonctionnement de la Seine. Les Gémapiens n'étaient pas présents, et ils n'avaient pas encore les moyens en termes d'ingénierie, ni en termes de connaissance des ouvrages. »

Albane GUIGNARD-MARTIN, (ex-chargée de projets-gouvernance relative à la GEMAPI au CD76)

Sur le littoral, le département a mis à la disposition du syndicat SML76 les ouvrages qu'il gère jusqu'alors et qui figurent en annexe des statuts du syndicat. Il a adhéré au syndicat au titre des trois compétences de celui-ci (cf. section 2.3).

Concernant les financements sur le littoral, lorsque le département gère seul les ouvrages, les communes participaient financièrement aux travaux. Depuis la création du SML76, les communes participent uniquement pour les travaux qui concernent les ouvrages de protection des plages, qui ne relèvent pas de la GEMAPI.

Pour les ouvrages classés, les EPCI-FP et le département financent les travaux à hauteur de 50 % chacun.

3.3 Le Conseil départemental acteur dans la gestion des milieux aquatiques

Aussi bien sur la Seine que sur le littoral, de nombreux acteurs interviennent sur la gestion des milieux aquatiques, que ce soit des communes, des EPCI, des syndicats, le département et les ports.

La loi de juillet 2008 portant réforme portuaire a en effet renforcé le rôle des ports en matière de gestion du domaine public fluvial naturel et des espaces naturels dont ils sont propriétaires ou affectataires. C'est particulièrement le cas de HAROPA - Port de Rouen dont la circonscription comprend 2 400 ha d'espaces naturels et 20 900 ha de milieux aquatiques.

Une étude spécifique à la gestion des milieux aquatiques a été lancée par le Syndicat mixte de gestion de la Seine Normande (SMGSN), qui s'intéresse notamment à l'intervention des différents acteurs.

La « GEMA » est aussi à l'origine de coûts d'intervention qui peuvent être très variables, et répartis à la fois sur les crédits de fonctionnement comme sur ceux d'investissement. À titre d'exemple et uniquement pour la collectivité territoriale département, le montant annuel de fonctionnement consacré à cette dépense est d'environ 200 k€. Certaines opérations s'avèrent extrêmement coûteuses comme, par exemple, des travaux de transformation d'une buse estuarienne pour la restauration de la continuité écologique, prévus en 2019 pour 3 M€.

Le département a maintenu sa cellule d'assistance technique sur les rivières (CATER), cellule de deux agents, qui intervenait principalement pour les syndicats de rivière. Elle continue à intervenir principalement sur les fleuves côtiers, les milieux humides et les espaces naturels associés, avec un axe fort de compétence et d'action sur la continuité écologique.

Enfin, le département continue à s'impliquer et à développer le réseau des Espaces naturels sensibles (ENS) dont il est gestionnaire, en veillant à articuler au mieux ses actions sur ces territoires avec la GEMAPI.

4. Quels enseignements et quelles perspectives ?

4.1 La nécessaire mutualisation des moyens

Pour constituer une maîtrise d'ouvrage robuste s'appuyant sur des compétences existantes, tout en s'inscrivant dans une nouvelle réglementation, le Conseil départemental de la Seine-Maritime a envisagé clairement que la solution passe par une coopération et une mutualisation des moyens de tous les acteurs présents sur le territoire.

Les études de structuration de la gouvernance ont conduit à la création des deux syndicats (SML76 et SMGSN) qui établissent leurs stratégies et leurs programmes d'intervention en fonction de la spécificité de leur territoire. En tout état de cause, la nécessité d'une coordination distincte sur l'axe Seine et sur le littoral est en cours de

déclinaison dans le département de la Seine-Maritime, en lien avec le département de l'Eure.

Les échanges sur le lancement des différentes études citées précédemment ont aussi fait apparaître le besoin d'une étude hydraulique globale sur le lit majeur de la Seine, c'est-à-dire de Poses-Amfreville jusqu'à Tancarville, et sur tout l'estuaire¹⁰. Cette étude hydraulique est portée par le GIP Seine-Aval et a deux visées principales :

- disposer d'un modèle hydraulique global de l'estuaire de la Seine, pouvant être utilisé dans le cadre des études de danger,
- identifier les zones inondables et ainsi servir à la métropole de Rouen dans le cadre d'un PAPI d'intention dont elle est porteuse.

L'étude comprend aussi une réflexion sur les PPRI à réviser ou à créer.

La métropole de Rouen Normandie, la CA Caux Seine Agglo, la CU Le Havre Seine Métropole, les départements de l'Eure et de la Seine-Maritime et HAROPA – Port de Rouen, en tant que membres du GIPSA, trouvent un intérêt majeur à cette étude, ainsi que deux EPCI-FP non membres mais financeurs : la CC Roumois Seine et la CC de Pont-Audemer Val de Risle. Ils sont en effet concernés au regard des enjeux sur leurs territoires en bord de Seine et des EDD à réaliser. Leur participation financière est basée sur l'assiette de leur linéaire de digues. Cette étude est en outre co-financée par le FEDER et l'Agence de l'eau Seine-Normandie car son périmètre comprend la plaine alluviale de la Seine et ses finalités concernent aussi les milieux aquatiques et la création de zones d'expansion de crues pour prévenir les inondations.

En outre, la mutualisation des moyens entre les différents acteurs du territoire se justifie notamment par les coûts de gestion des ouvrages, largement supérieurs à ce que l'on observe généralement sur les rivières continentales. Si l'on prend le cas de la Seine, l'entretien courant des ouvrages représente un coût moyen d'environ 1M€ par an, incluant la gestion de la végétation. Sur le littoral, les mêmes interventions

nécessitent environ 300 k€/an. En outre, les travaux structurants qui ne font pas l'objet d'une programmation annuelle représentent une charge supplémentaire de l'ordre de 700 k€ ou davantage en fonction du linéaire concerné. En effet les ouvrages, aussi bien sur le littoral que sur la Seine, nécessitent des coûts allant de 6 à 8 000€/m pour les gros travaux de restauration.

4.2 Le développement de la connaissance

En plus du besoin avéré de connaissance sur le fonctionnement hydraulique de la Seine, d'autres thématiques nécessitent aussi l'acquisition de connaissances nouvelles. C'est notamment le cas sur le littoral, avec par exemple la question de la dynamique du transit sédimentaire des galets, qui est à ce jour mal connue alors que les cordons de galets jouent un rôle majeur pour la pérennité des ouvrages littoraux.

Des questions encore plus complexes se posent sur le littoral lorsque l'on intègre la question du changement climatique et de la montée du niveau des océans qui auront des impacts très forts à 20 ou 50 ans sur la frange côtière.

Pour avancer sur ces questions le SML76 va lancer l'élaboration de la Stratégie Littoral 76 en faveur d'une gestion intégrée du littoral en matière de GEMAPI, de recul du trait de côte et d'anticipation et d'adaptation aux conséquences du changement climatique. La définition de grandes orientations, d'outils/méthodes et d'un plan d'action permettront aux maîtres d'ouvrages d'engager des mesures de gestion adaptées.

« Au-delà de la GEMAPI, il y a des questions qui concernent ce qu'on a appelé les problèmes émergents : changement climatique, besoin de connaissance sur la dynamique sédimentaire, l'inondation des secteurs bas y compris les zones portuaires. »

Fara CARRA, chef du service ouvrages littoral et Seine au CD76

¹⁰ ainsi que le même besoin d'étude pour la Seine en amont de Poses

4.3 Des questions soulevées par la signature de conventions « Fesneau »

Plusieurs freins et questionnements peuvent être relevés dans le cadre de la mise en place des conventions dites Fesneau.

Dans un premier temps il faut noter des difficultés de lisibilité liées aux nombreux interlocuteurs. Du point de vue du maire ou du riverain, avant la GEMAPI il n'y avait qu'un interlocuteur sur la prévention des inondations : le département. Désormais sur la Seine aval il y en a trois : le département, la structure compétente pour la GEMAPI et le SMGSN.

La politique de prévention, l'information sur le risque, les systèmes de communication et les exercices de gestion de crise sont bien des actions prises en charge par les gémapiens, les gestionnaires historiques ou l'État. Cependant le SMGSN, qui est encore en cours de préfiguration, met en place une animation vers ses membres et partenaires. Au niveau des communes et des riverains, ce décalage entre la création du syndicat et sa prise effective de compétence n'est pas toujours bien comprise.

Par ailleurs, la question des actions réalisables dans le cadre de la convention peut parfois se poser. En effet les conventions « Fesneau » ne s'appliquent qu'aux missions qui étaient exercées avant le 1^{er} janvier 2018. Par exemple, avant 2020 le département n'était jamais intervenu sur un ouvrage évacuateur de crues, ni à l'arrière des ouvrages dans la zone protégée. Une négociation entre le département et l'autorité en charge de la GEMAPI pourra conduire à la conclusion d'une convention Fesneau "fille" ou d'une convention financière classique selon le cas pour réaliser ce type d'opération spécifique.

Il y a cependant une évolution de plus en plus importante dans l'appropriation des thématiques par les EPCI-FP, qui ont désormais des interlocuteurs dédiés dans leur organisation interne pour assurer leur rôle en tant qu'autorité gémapienne.

Cette question de la lisibilité des prérogatives de chaque structure impliquée dans la GEMAPI s'est aussi posée sur le littoral au sujet des financements : les communes ne continuent à contribuer financièrement aux travaux sur les ouvrages que lorsqu'il s'agit d'ouvrages qui ne relèvent pas de la GEMAPI et selon une clé de répartition financière adoptée par délibération en comité syndical du SML76.

Enfin, se pose la question de l'implication de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

« Les EPCI-FP gardaient en mémoire le transfert des routes départementales, or dans le cas de la GEMAPI ce n'est pas un transfert mais une création de compétence. C'est donc la négociation entre acteurs locaux qui est au centre du dispositif des conventions Fesneau. »

Fara CARRA, chef du service ouvrages littoral et Seine au CD76

Pour en savoir plus

... sur l'expérience du Département de Seine-Maritime

- [Le risque inondations – Conditions de déclenchement et perspectives \(GIPSA, 2010\)](#)

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

- [Articles 56 et 59 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles \(MAPTAM\)](#)
- [Code général des collectivités territoriales \(CGCT\), compétences des EPCI-FP :](#)
 - [Communauté de communes, art. L5214-16](#)
 - [Communauté d'agglomération, art. L5216-5](#)
 - [Communauté urbaine, art. L5211-20](#)
 - [Métropole de droit commun, art. L5217-2](#)
 - [Grand Paris, art. L5219-I, II](#)
 - [Métropole de Lyon, art. L3641-1](#)
 - [Métropole Aix Marseille Provence, art. L5218-2](#)
- [Articles 61 à 65 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature](#)
- [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](#)
- [Décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau](#)
- [Décret n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques](#)
- [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](#)
- [Article 1530 bis, 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

- [Tout savoir sur la GEMAPI, MEEM, 2017](#)
- [Introduction à la prise de compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, Cerema, 2018](#)
- [Caractérisation de systèmes d'endiguement à l'heure de la Gemapi, Outils et retours d'expérience, Cerema 2021](#)
- [Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations \(GEMAPI\) volet « prévention des inondations », MTES, 2018](#)
- [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](#)

ACCOMPAGNER LA COMPÉTENCE GEMAPI

Partage d'expérience de la collectivité territoriale
département de la Seine-Maritime



INTERVENANTS

Rédacteurs

Sophie BOUGARD, Cerema Risques Eaux et Mer
Sylvain MOREIRA, Cerema Centre-Est

Contributeurs et relecteurs

Fara CARRA-RANAIVOARISON, Département de la Seine-Maritime (CD76)
Germaine ROY, Denis GATEAU, Ronan ROUÉ, Élisée GBÉGNON, Cerema Risques Eaux et Mer
Véronique NICOLAS, DRIEE
Frédéric BIZON, Nathalie DESRUELLES, Mélissa MACE, DREAL Normandie
Mya BOUZID, ASYBA
Julie FAVREL, SML 76
Stéphane LEMONNIER, SMGSN
Alexandra GUILBERT, DEB

CONTACTS

Fara CARRA-RANAIVOARISON, Département de la Seine-Maritime (CD76)
Albane GUIGNARD-MARTIN, SMGSN (et précédemment au Département de la Seine-Maritime)
François COLPART (Cerema) - francois.colpart@cerema.fr



EXPERTISE & INGÉNIERIE TERRITORIALE | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



www.cerema.fr

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Siège social : Cité des mobilités - 25 avenue François Mitterrand - CS 92803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. +33 (0) 4 72 14 30 30 -
Achevé d'imprimer : Décembre 2022 - Dépôt légal : Décembre 2022 - ISSN 2552-884X - Imprimeur : Dupliprint - 733 rue Saint
Léonard - 53100 Mayenne - Tél : +33 (0)2 43 08 25 54 - Crédits photos et schéma : Illustration de couverture : Laurent Mignaux /
Terra - Maquettage : Cerema DSC/EVC