

Retranscription à l'identique de la copie remise par la/le candidat·e

MEILLEURE COPIE

Concours interne d'INGÉNIEUR·E TERRITORIAL·E
Session 2021

Spécialité Prévention et gestion des risques

Option Sécurité et prévention des risques

ÉPREUVE DE PROJET OU ÉTUDE

Question 1 :

Ingeagglo
DGST

Le 17 juin 2021

Note à l'attention du
Président d'Ingéagglo

Objet : - avantages/inconvénients de l'adhésion au SMC
- comparaison des solutions de transfert ou de délégation de compétence

La prise de compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) par EPCI, qui se substituent aux communes, est effective depuis le 01/01/2018, et exercée pleinement depuis le 01/01/2018 après une période de transition. Cette compétence a été créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation de métropoles (MAPTAM) du 27/01/2014. La GEMAPI reprend les items 1, 2, 5 et 8 de l'article L-211-7 du code de l'environnement, et notamment la défense contre les inondations. Compte tenu de notre exposition au risque inondation, il s'agit d'une compétence très sensible.

La compétence GEMAPI est également une compétence très technique, pour laquelle la loi MAPTAM incite à une gestion à l'échelle du bassin versant. Cela suppose l'adhésion des EPCI à des établissements public territorial de bassin (EPTB) ou à des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), ou à des syndicats mixtes de bassin versant. Ce serait le cas avec une adhésion au syndicat mixte de la Capricieuse (SMC), impliquant un transfert ou une délégation de la compétence GEMAPI.

Nous allons d'abord aborder les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à adhérer au SMC (I), puis nous allons comparer les solutions de délégation ou de transfert de la GEMAPI en cas d'adhésion (II).

I – Avantages et inconvénients d'une adhésion au SMC

La présente partie détaille d'abord les avantages (A), puis les inconvénients (B).

A – Avantages de l'adhésion

Notre adhésion au SMC permettrait d'agir à l'échelle du bassin versant, qui apparaît comme l'échelle renforçant la cohérence de l'action publique avec des logiques amont/aval et rive droite/rive gauche dépassant les limites administratives et facilitant la solidarité entre les territoires.

Cela permet également de mutualiser les moyens financiers avec les 3 autres EPCI du bassin versant de la Capricieuse. Sur l'aspect financier, cela facilite également le co-financement d'opérations pouvant être très coûteuses.

Par ailleurs, le SMC est un acteur historique disposant donc de liens étroits avec l'État et les financeurs, et qui est constitué d'équipes expérimentées en matière de gestion du risque inondation.

L'adhésion éviterait également à Ingéagglo la réalisation et le portage d'études, de demandes d'autorisation ou de procédures complexes, fastidieuses et chronophages (dossiers d'autorisation environnementale, étude de dangers,...) ou encore de porter directement des opérations de maîtrise foncière (indispensable pour obtenir les autorisations administratives d'ouvrages). Ces opérations de maîtrise foncière peuvent en effet nécessiter d'associer le nom d'Ingéagglo à des procédures de déclarations d'utilité publique avec enquête publique, pas toujours bien perçues par les habitants.

En adhérant au SMC, nous ne serions plus en charge de l'entretien des ouvrages hydrauliques et de leur exploitation, ce qui peut représenter un travail lourd au quotidien, nécessitant d'importants moyens humains et matériels.

On retiendra également qu'en cas de survenue d'un événement occasionnant des dommages liés à des obligations réglementaires non respectées, c'est la responsabilité du SMC qui serait engagée.

B – Inconvénients de l'adhésion

Avec l'adhésion, Ingéagglo perdra sa capacité à agir sur les problématiques liées à la GEMAPI. Nous ne serons plus maître de la définition des systèmes d'endiguement (SE : ouvrage constitué d'une ou plusieurs digues et tout ouvrage nécessaire à son efficacité comme les vannages ou les stations de pompages, définition de l'article R 562-13 du code de l'environnement) ou des aménagements hydrauliques (AH : ouvrage de stockage provisoire des écoulements provenant d'un bassin versant afin d'éviter les débordements en zone protégée, définition de l'article R-562-18 du code de l'environnement). Nous ne pourrions plus décider seuls de la définition de la zone protégée (ZP : zone qu'on décide de protéger, caractérisée par la présence d'enjeux) ou du niveau de protection (NP : hauteur d'eau maximale de la crue pour laquelle on garantit aux riverains d'être « à pieds secs ») sur notre territoire. Notre pouvoir ne pourra s'exercer qu'au niveau des instances décisionnelles du SMC, c'est-à-dire son comité syndical.

Sur l'aspect financier, nous perdrons la maîtrise de l'utilisation faite de la part du budget d'Ingéagglo allouée à la GEMAPI, qui prendra la forme d'une cotisation au SMC. Le montant de cette cotisation pourrait par ailleurs augmenter en raison d'actions engagées par le SMC en dehors de notre territoire. En effet, le SMC a pour mission de rendre service à tous les usagers de son périmètre dans un principe d'égalité de traitement.

Enfin, l'adhésion pourrait entraîner le transfert d'agents et de moyens matériels (véhicules,...) d'Ingéagglo au SMC.

II – Comparaison des solutions de transfert ou de délégation en cas d'adhésion au SMC

La présente partie présentera d'abord l'option du transfert (A), puis celle de la délégation (B) avant de les comparer ainsi que les possibilités (C).

A – Cas du transfert

Le transfert implique un transfert de tout ou partie de la compétence GEMAPI, il est possible de conserver un item mais il n'est pas sécable. Le transfert est irrévocable, la responsabilité liée à la GEMAPI est alors transférée. Il n'y a donc plus d'intervention de l'EPCI dans l'item transféré de la GEMAPI. Les choix des aménagements à réaliser sont alors effectués par le SMC.

B – Cas de la délégation

La délégation induit un transfert de la responsabilité. Elle n'est possible que pour un EPAGE ou un EPTB, pas pour un syndicat mixte non reconnu EPAGE ou EPTB (article L 213-12 du code de l'environnement). La compétence est exercée au nom de l'EPCI. L'EPCI détermine les modalités de délégation et peut revenir dessus de façon unilatérale. Une convention est élaborée avec indication de la durée des missions confiées et des modalités de contrôle.

C – Comparaison et possibilités

Le transfert semble plus adapté à une logique de gestion solidaire sur la base d'un niveau de contribution pérenne du bloc communal au syndicat. La délégation est quant à elle plus adaptée aux territoires présentant des enjeux spécifiques en mobilisant des ressources adaptées.

Il est possible de transférer tout ou partie de la GEMAPI, de déléguer tout ou partie de la GEMAPI, ou encore d'en transférer une partie et d'en déléguer une autre.

Question 2 :

L'adhésion au SMC ayant été déclinée, Ingéagglo assume pleinement la GEMAPI. Cela implique des responsabilités majeures, et un travail important à réaliser en vue de l'inventaire et du classement des SE et AH existant sur notre territoire. La méthodologie mise en place sera abordée dans un premier temps (2a), puis dans un second temps le mode opératoire (2b), et enfin les outils d'évaluation (2c).

2a) La méthodologie pour procéder à l'inventaire

La démarche débutera par la constitution d'un comité de pilotage (COPIL) qui sera l'instance décisionnelle. Ce COPIL sera constitué du Président d'Ingéagglo, des Vices-Présidents en charge de la gestion des risques et de l'urbanisme, du DGS, du DGST, des services de l'État (DREAL et DDTM, qui interviendront tant en tant que financeurs potentiels au travers du fonds Barnier qu'en vue de l'instruction administrative des demandes d'autorisation) et les organismes financeurs que sont l'Agence de l'eau ou la Région (qui gère les crédits FEDER) voire le Département s'il finance la lutte contre les inondations. Par

ailleurs, Ingéagglo pourra réfléchir à une éventuelle adhésion à France Dignes, association en mesure d'apporter un soutien technique et de la formation.

Un premier point pourra être fait sur le calendrier et les échéances fixées par la réglementation avec les services de l'État.

Il conviendra également à ce stade d'élaborer et de valider au sein du COPIL un cahier des charges pour un marché de prestations intellectuelles. En effet, la réglementation (décret 2015-526 du 12/05/2015 dit décret digues, et décret 2019-895 du 28/08/2019) impose la réalisation d'une étude de danger réalisée par un bureau d'études spécialisé en hydraulique et dûment agréé. Cette étude de dangers est une pièce maîtresse de la demande d'autorisation environnementale qui sera déposée en vue du classement et de l'autorisation de nos SE et de nos AH.

Cette première phase, incluant la consultation des entreprises et le choix du prestataire, aura une durée de 4 à 6 mois.

Une fois le marché attribué, le prestataire retenu sera associé au comité de pilotage.

On notera que le point calendrier fait en début de première phase avec les services de l'État permettra d'éventuellement lancer une demande auprès du Préfet pour obtenir une prorogation des échéances de dépôt des demandes d'autorisation, la réglementation précitée permettant de bénéficier de 18 mois supplémentaires.

La seconde phase d'élaboration de l'étude de dangers et des demandes d'autorisation pourra être lancée.

2b) Le mode opératoire :

Cette phase débutera par un point sur les données éventuellement disponibles, telles que des études hydrauliques existantes ou des données topographiques ou débitmétriques disponibles. Le SMC sera utilement sollicité sur ce point, ainsi que les services d'Ingéagglo (service voirie) et de ses communes membres qui peuvent posséder des données topographiques ou des plans d'ouvrages de franchissement routier. Le Conseil Départemental pourra également être interrogé pour les routes départementales. Une recherche des dossiers d'ouvrages exécutés sera faite en lien avec les travaux menés suite à la crue de 1996. Ces données seront mises à disposition du bureau d'études (BET), qui déterminera les besoins éventuels en données topographiques supplémentaires. En parallèle, le COPIL devra, sur la base des échéances fixées par la réglementation précitée et des éléments de connaissance disponibles, effectuer un pré-classement des ouvrages existants. En effet, selon la classe de ces ouvrages, les échéances de dépôt des demandes d'autorisation ne sont pas les mêmes : par exemple, les digues en classe A ou B (plus de 3 000 personnes susceptibles d'être exposées, incluant tant les habitants que les travailleurs) ont une échéance au 31/12/2019, tandis qu'en classe C (moins de 3 000) l'échéance est au 31/12/2021. L'échéance pour les AH est liée au dimensionnement en effet seuls les AH de plus de 50 000 m³ sont soumis à étude de dangers.

Ce préclassement comparé à la réglementation et à ses échéance permettra de prioriser les ouvrages à étudier. Par ailleurs, cela sera l'occasion pour le COPIL et les élus d'initier la réflexion sur les choix qui devront être faits sur la ZP et le NP qui seront retenus dans le cadre de l'étude de dangers (EDD).

Une fois que le bureau d'études aura déterminé les besoins topographiques complémentaires, une seconde consultation sera lancée auprès des géomètres experts sur la base d'un cahier des charges élaboré par le BET et validé par le COPIL.

Le BET mènera également des investigations de terrain pour mieux appréhender le fonctionnement hydraulique du secteur, et recenser les ouvrages associés aux digues

(vannages, station de pompage et leurs modalités de fonctionnement) qui seront intégrés au système d'endiguement.

Sur la base de ces éléments, et une fois les levés topographiques complémentaires réalisés, le BET pourra construire son modèle hydraulique des écoulements, qui pourra être unidimensionnel dans le lit mineur de la Capricieuse et dans le lit majeur sans enjeux, mais sera nécessairement bidimensionnel pour étudier les phénomènes d'écoulements complexes dans la zone densément urbanisée, notamment lors des scénarios de défaillance (rupture de digue). Ce modèle devra en effet être très précis, notamment pour les demandes d'autorisation des systèmes d'endiguement en zone urbanisée ou en zone à enjeux.

Cette phase de modélisation et d'élaboration de l'EDD nécessitera des points réguliers avec les services de l'État, ainsi qu'un COPIL qui se réunira a minima tous les 2 mois.

En temps masqué avec l'élaboration de l'EDD, le BET débutera la rédaction du dossier d'autorisation environnementale. De même, en temps masqué, Ingéagglo fera un diagnostic foncier des ouvrages et lancera si nécessaire des négociations amiables avec d'éventuels propriétaires de digues (riverains, ou éventuellement remblais routière ou ferrés voiries à être intégrés au SE). Si nécessaire, en cas de problèmes avec des riverains ne voulant pas vendre, une DUP sera nécessaire car la maîtrise foncière des ouvrages est indispensable à l'autorisation administrative. Il s'agit d'un point important, car en cas de procédure d'expropriation les délais peuvent être longs (1 voire 2 ans en cas de recours).

Toute cette phase d'étude technique et de maîtrise foncière (l'élaboration de la DUP pourra utilement être une tranche optionnelle du BET mais devra dans tous les cas être élaborée avec une implication majeure d'Ingéagglo) sera étroitement liée au processus de réflexion et de choix des élus sur le NP et la ZP. Il s'agit en effet de choix politiques forts et fondamentaux pour l'EDD (choisir quelle partie de la population on protège, et jusqu'à quelle occurrence de crue). Ces choix fixeront également les responsabilités d'Ingéagglo à l'avenir, cette responsabilité ne pouvant être engagée si l'occurrence de crue est supérieure au NP et que l'ensemble des obligations réglementaires (y compris sur l'exploitation et l'entretien) ont été respectées (article L 562-8-1 du code de l'environnement).

Les éventuels travaux nécessaires seront budgétés, ce qui permettra à Ingéagglo de rechercher des financements auprès de ses partenaires. Ce budget pourra également amener les élus à décider de lever la taxe GEMAPI fixée par l'article 1530 bis du code des impôts : elle doit être votée le 1^{er} octobre de l'année précédant sa mise en application, est plafonnée à 40 € / an / habitant (soit potentiellement jusqu'à 2 millions d'euros pour Ingéagglo) mais doit être au plus égale aux prévisions annuelles de dépenses en investissement et en fonctionnement directement liées à la GEMAPI (principe d'affectation de la taxe). Elle est répartie sur la taxe foncière bâti, non bâti, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises.

2 C) Les outils d'évaluation

L'évaluation de la procédure d'inventaire et de classement des ouvrages sera effectuée à partir d'un tableau de bord lié à un planning. Y seront indiquées les différentes phases de la procédure : avancement des investigations topographiques, de la modélisation, de l'élaboration des dossiers réglementaires, de la procédure d'instruction administrative (avec des étapes clés telles que les avis des services instructeurs et notamment de la MRAE), ou encore la phase de maîtrise foncière et d'enquête publique (en préfectoral). Ces avancements seront analysés par rapport aux échéances réglementaires pour l'obtention des autorisations administratives. Les points de blocage seront mis en avant pour qu'ils puissent être levés dans les plus brefs délais. Cet outil sera présenté tous les 2 mois en

COPIL. Un autre outil d'évaluation pourra être la faculté d'Ingéagglo à assurer ses missions de guichet unique pour les DT et DICT concernant les SE ou AH une fois les ouvrages classés (article L 532-8-1 du code de l'environnement).

Question 3 :

La révision du PPR inondation de la Capricieuse a été prescrite par le Préfet. Compte tenu de l'entrée en application du décret 2019-715 du 05/07/2019, cela implique l'intégration d'une bande de précaution à l'arrière des digues, entraînant un classement en zone d'aléa très fort au PPR. Cela induit de lourdes contraintes en urbanisme : seules les constructions nouvelles dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain y seront autorisées, sous condition qu'elles intègrent des dispositifs constructifs réduisant la vulnérabilité. Nous ferons d'abord le point sur les arguments légitimant cette bande de précaution ainsi que l'analyse de la pertinence d'une proposition de réduction d'emprise de cette bande (3a). Ensuite, les implications possibles de ces bandes de précaution sur le plan communal de sauvegarde (PCS) seront précisées (3b).

3a) Analyse de la légitimité des bandes de précaution et de la pertinence d'une proposition de sa réduction sur le territoire d'Ingeagglo

Avec l'entrée en vigueur du décret 2019-715, l'aléa de référence retenu correspond aux plus hautes eaux connues (ou à la crue centennale si celle-ci est supérieure) et il intègre la potentielle défaillance du SE (soit par effacement, soit par brèche). Il instaure également les bandes de précautions.

L'objectif principal de cette bande de précaution est de ne pas ouvrir à l'urbanisation des zones urbaines protégées par le SE. En effet, même si l'aménagement de protection existe, le risque n'a pas pour autant disparu.

En effet, la pérennité de l'ouvrage et le maintien du niveau de protection ne sont pas garantis dans le temps : l'aléa peut en effet augmenter en lien avec des événements climatiques plus intenses engendrés par le changement climatique (ce qui semble par exemple avéré dans les Cévennes). Par ailleurs, dans un contexte budgétaire difficile qui peut se détériorer, le maintien d'une pression d'entretien suffisante (de la végétation de la digue et de la lutte contre les animaux fouisseurs susceptibles d'initier des phénomènes graves de renards hydrauliques lors des crues) pourrait ne plus être possible.

Enfin, il faut toujours garder en mémoire que les ouvrages sont dimensionnés pour une occurrence donnée, et qu'un aléa la dépassant peut survenir. Dans ce cas, des phénomènes de surverse se produiront, pouvant entraîner la ruine de l'ouvrage s'ils sont mal maîtrisés (exemple : surverse de sécurité mal conçue). L'idée est de garder en mémoire que la zone reste inondable, et d'intégrer le sur-aléa de rupture.

Toutefois, cette bande de précaution a une dimension correspondant à 100 fois la différence de hauteur entre la hauteur d'eau maximale à l'amont de la digue et le niveau du terrain naturel directement à l'aval (article R-562-11-4 du code de l'environnement) : pour Ingéagglo, cela signifie une largeur pouvant aller jusqu'à 200 mètres compte tenu de la hauteur maximale de la digue (2 mètres), et ce sur un linéaire de 2 km.

C'est une contrainte majeure pour l'urbanisme de notre territoire, qu'il est cependant possible d'optimiser.

La réglementation laisse en effet une possibilité d'adaptation et de réduction de cette bande, cependant cela nécessite des justifications techniques robustes.

Or, dans le cadre de l'élaboration de l'EDD permettant à Ingéagglo de classer son SE, une modélisation fine a été effectuée et permet d'appréhender avec précision les conséquences d'une défaillance de l'ouvrage. Il s'agit de données pouvant justifier auprès des services de l'État que la dimension de 200 mètres est excessive en mettant en évidence les secteurs pour lesquels un aléa très fort n'est pas justifié. Les levés topographiques effectués sont également des éléments précis et importants à mettre en avant.

Cela peut permettre de faire diminuer la largeur de la bande de précaution à 50 mètres pour une digue dépassant une hauteur d'1,50 mètre. La largeur peut encore être diminuée au droit des digues moins hautes, sans jamais être inférieure à 10 mètres.

3b) Implications possibles des bandes de précaution sur le PCS :

Pour le PCS, si le risque de rupture de digue n'est pas déjà pris en compte, il devra être intégré. Les secteurs concernés seront identifiés sur la base du PPR inondation utilement complété par les résultats de la modélisation EDD. La pré-alerte du PCS est déclenchée lors de la montée des eaux d'une crue : une procédure de surveillance renforcée des ouvrages devra alors être lancée pour identifier au plus vite tout indice d'une possible défaillance.

L'organisation de cette surveillance devra être adaptée au phénomène, avec de possible astreinte. Le système d'alerte spécifique à ce risque à la cinématique très rapide sera mise en place, et la population vivant dans la bande de précaution (ou y travaillant) sera alertée dans les plus brefs délais pour une mise à l'abri (étage / plancher supérieur au niveau de crue ou évacuation si celle-ci reste possible par rapport à l'évolution temporelle du phénomène). Une décision d'évacuation préventive de la bande de précaution pourra être prise si une dégradation inquiétante est observée, ou si l'occurrence de crue, semble évoluer vers un phénomène supérieure au dimensionnement du SE.

Enfin, le PCS devra intégrer des exercices de simulation spécifique à ce risque de rupture au sein de la bande de précaution. Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) sera mis à jour pour intégrer ce risque, et communiqué à la population résidant et travaillant dans la bande de précaution en priorité. Cela pourra se faire par l'envoi d'un document de synthèse, et complété par la tenue d'une réunion publique au sein de la bande de précaution.