



PRÉVENTION DES INONDATIONS

Enjeux de la neutralisation des digues non pérennisées



En réponse aux questions souvent posées par les élus du bloc communal et leurs services, le ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques met à disposition ce mémento sur les systèmes d'endiguement et sur les raisons qui conduisent à devoir déconstruire ou modifier certains ouvrages au regard des enjeux de sécurité des personnes et des biens. Ce mémento présente aussi de manière synthétique le rôle et les responsabilités respectifs des gestionnaires d'ouvrages, des maires et de l'État.

En France, de très nombreux habitants sont concernés par le risque d'inondation ou, en zone côtière, le risque de submersion marine. Au fil du temps, plusieurs milliers de kilomètres de digues ont été mis en place pour protéger les zones les plus exposées.

Le bon entretien de ces ouvrages, mais aussi la connaissance explicite de leur impact en cas de défaillance lors de crues, sont des enjeux majeurs pour la sécurité des populations situées à leur aval.

C'est à la suite de la catastrophe Xynthia, qui a causé la mort de 53 personnes, que la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) a été créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam, du 27 janvier 2014, confiant la gestion de ces ouvrages à un acteur unique clairement identifié.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la structure compétente, sur un territoire donné,

est la communauté de communes ou d'agglomération ou la communauté urbaine ou la métropole, ou le syndicat pouvant regrouper plusieurs d'entre elles. Cette structure est désignée par commodité par le terme «gémapien».

Les digues préexistantes doivent avoir fait l'objet d'une analyse par le gemapien, qui décide librement de conserver ou non les ouvrages présents sur son territoire dans son dispositif de protection contre les inondations.

Pour garantir la sécurité, compte tenu du risque présenté par des digues non conservées en ouvrages de protection (perte de connaissance de leur état, de leur impact, défaut d'entretien, dangerosité...), il a été prévu qu'au 1^{er} juillet 2024 ces ouvrages perdaient leur autorisation au titre de la loi sur l'eau et devaient être neutralisés.

Le présent mémento répond aux questions qui se posent face à cette obligation.

QU'EST-CE QU'UN SYSTÈME D'ENDIGUEMENT ?

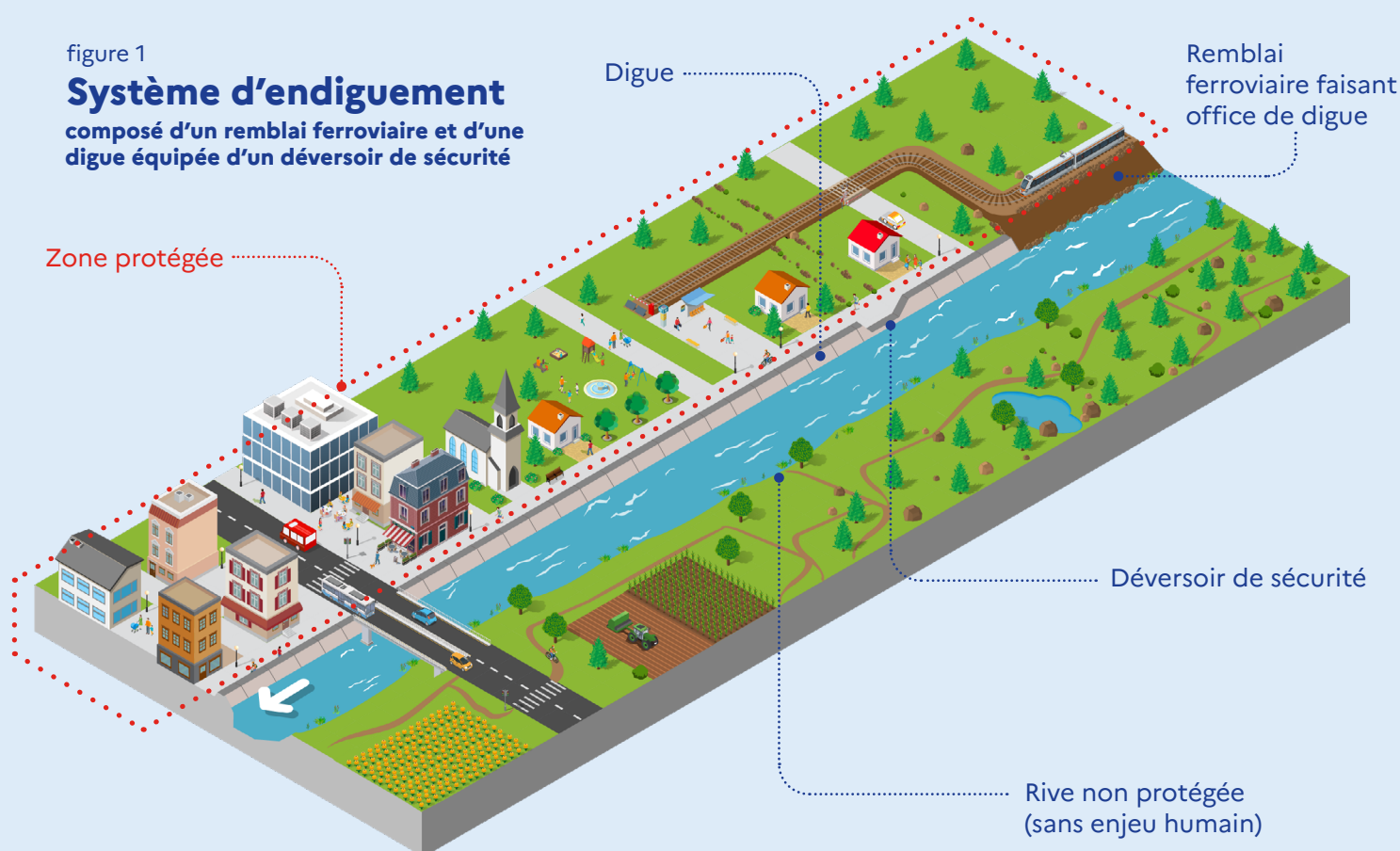
Un système d'endiguement désigne la digue ou l'ensemble de digues conçu pour apporter la protection souhaitée au territoire relevant de la responsabilité du gémapien. Cette notion présente l'avantage d'une vision d'ensemble du territoire concerné en cumulant les impacts combinés des divers ouvrages d'une même zone pour plus d'efficacité et donc de sécurité. Un bureau d'études spécialisé, agréé par l'État, est chargé d'en faire la définition à la demande du gémapien :

fixation du niveau de la protection « pieds au sec » derrière la digue (par exemple crue centennale) et cartographie de la zone protégée (Voir figure 1).

Le bureau d'études tient compte des ouvrages préexistants sur le terrain, de leur état général, des éventuels travaux de réhabilitation que le gémapien souhaite engager et de la politique de surveillance et de maintenance que ce dernier met en place pour maintenir le niveau de protection dans le temps.

Le code de l'environnement précise les obligations réglementaires du gémapien afin de :

- mieux connaître la protection du territoire contre les événements naturels (inondation ou tempête) ;
- faciliter la gestion de crise par les autorités compétentes si un événement excède en intensité le niveau pour lequel le système d'endiguement a été prévu, en particulier par la mise à l'abri préventive des personnes exposées ;
- ne pas engager la responsabilité du gémapien en cas de dommages causés par un événement correspondant à un niveau supérieur au niveau de protection sous réserve d'un entretien et d'une surveillance adéquats (voir figure 2).



QUEL EST LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS ?

Le gémapien est-il obligé de reprendre en gestion toutes les digues préexistantes ?

Le gémapien est libre de choisir le niveau de la protection contre le risque d'inondation ou de submersion marine qu'il souhaite pour le territoire relevant de sa compétence. Il peut donc ne pas reprendre en gestion une digue existante s'il estime que cet ouvrage n'a plus d'intérêt pour son territoire.

Lorsqu'une ancienne digue (de droit public comme de droit privé) n'est pas pérennisée par son intégration dans un système d'endiguement, le gémapien et le maire de la commune directement concernée doivent préparer les conséquences de sa neutralisation sur le territoire.

Cela vaut également lorsqu'un ouvrage remplissant un rôle de digue n'est pas intégré dans un système d'endiguement.

Ensemble, le gémapien et le maire doivent alors identifier les éventuels enjeux (habitations, campings, entreprises, terres agricoles, etc.) dont la situation serait dégradée du fait d'une inondation plus fréquente après la

neutralisation de l'ancienne digue, et organiser l'information du public en conséquence.

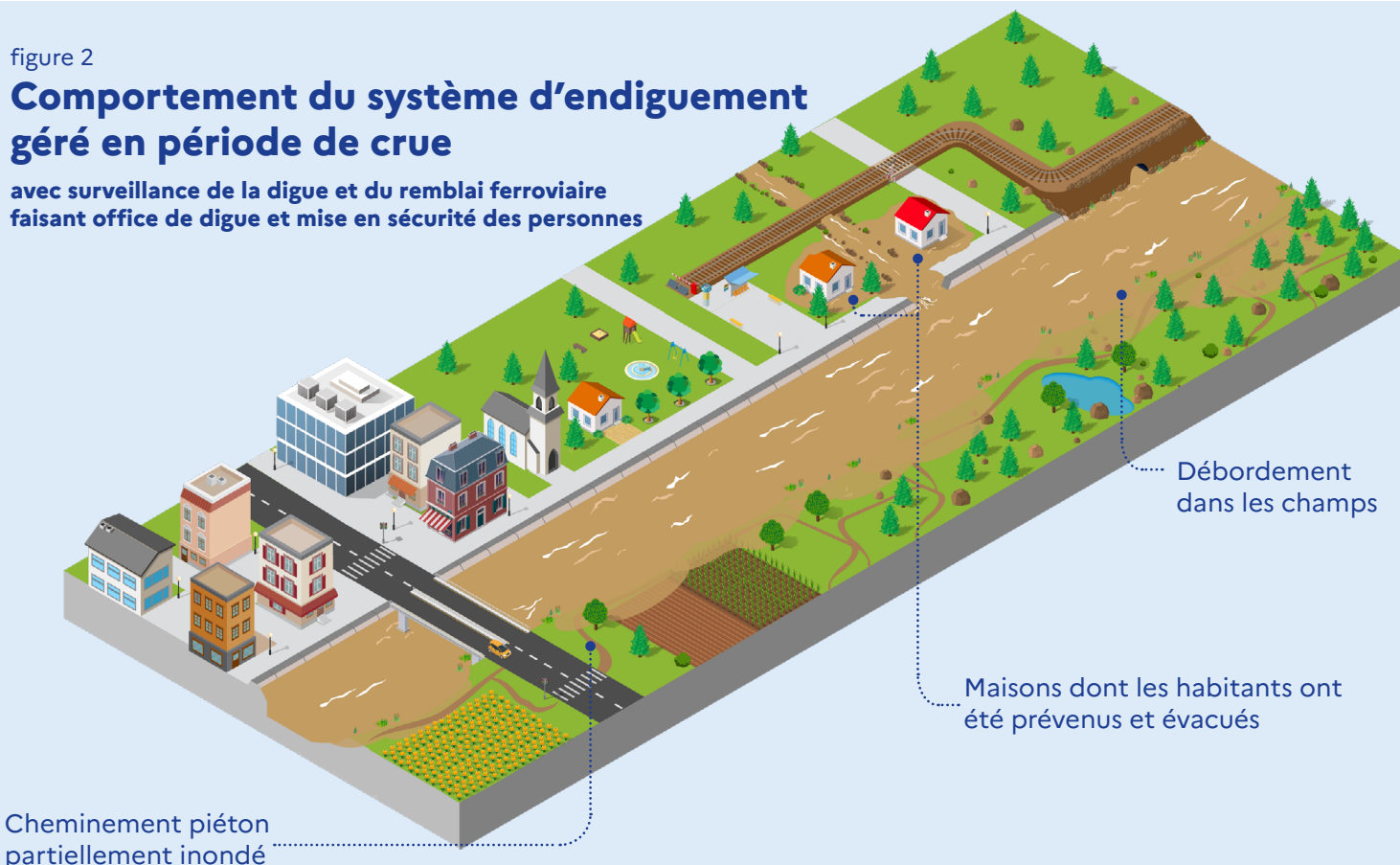
Pour informer le public sur cette mesure nécessaire à la sécurité publique, ils pourront par exemple expliquer pourquoi l'ancienne digue ne remplissait pas une réelle fonction de protection des personnes et des biens au vu du fonctionnement global du système d'endiguement retenu.

Si à la suite de ces échanges avec les parties prenantes le gémapien considère finalement que maintenir l'ouvrage est plus opportun que le neutraliser, il pérennisera la digue en l'intégrant dans un système d'endiguement.

figure 2

Comportement du système d'endiguement géré en période de crue

avec surveillance de la digue et du remblai ferroviaire faisant office de digue et mise en sécurité des personnes



LA NEUTRALISATION DES ANCIENNES DIGUES

Pourquoi les digues non pérennisées dans un système d'endiguement sont-elles dangereuses ?

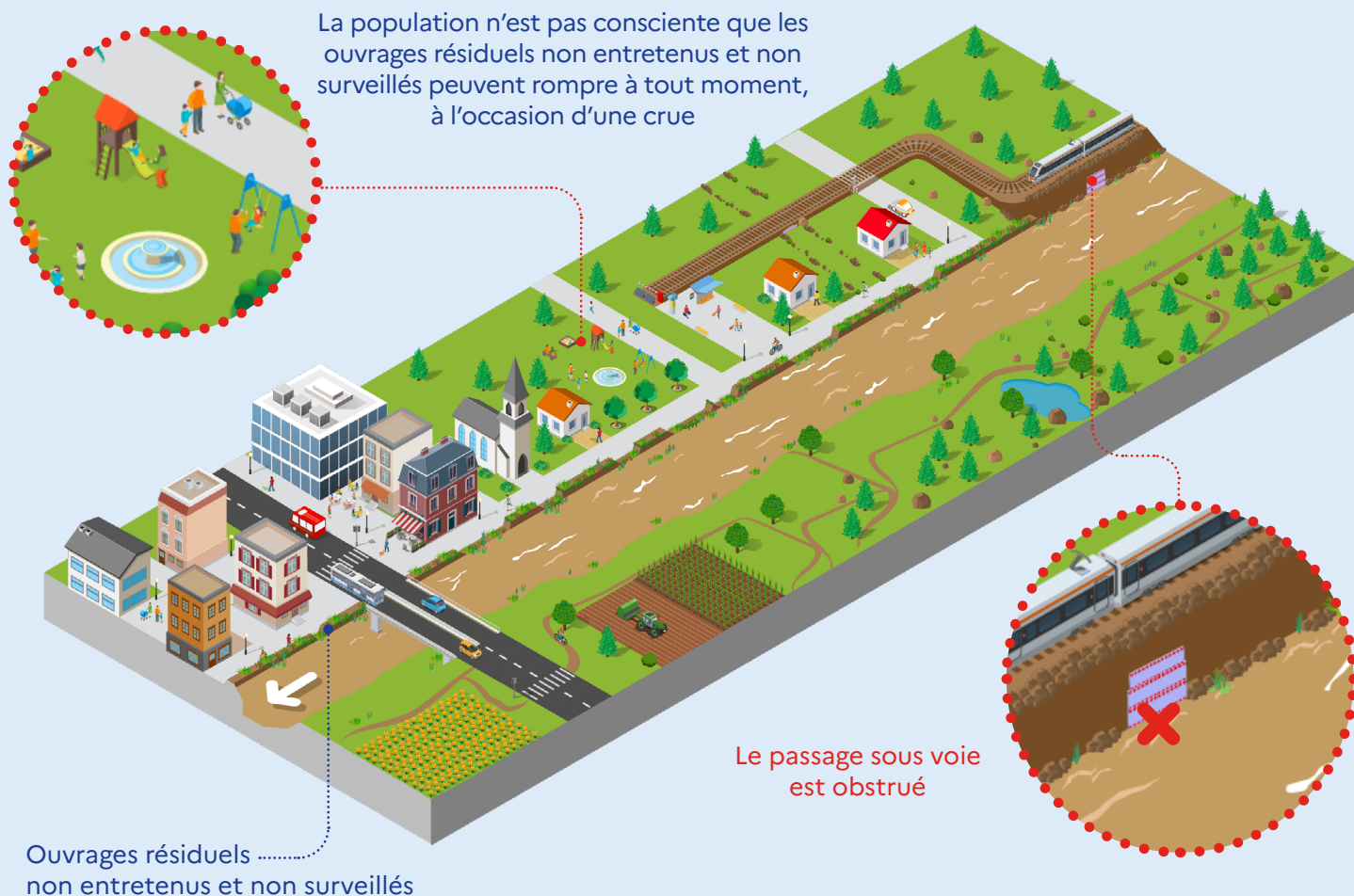
Si une digue n'est pas intégrée par un gémapien dans un système d'endiguement, elle ne répond plus aux exigences permettant de garantir la sécurité des personnes et des biens, notamment de surveillance et d'entretien.

Son comportement à l'occasion d'une crue ou lors de la survenue d'une tempête, s'il s'agit d'un ouvrage à la mer, n'est pas prévisible comme la réglementation l'exigerait. En cas d'événement dépassant sa capacité, aucun dispositif d'alerte et de mise en sécurité des populations n'est organisé selon ces mêmes exigences (voir figure 3-1).

Or, en cas de rupture accidentelle d'une digue, l'eau s'engouffre dans la brèche de rupture et crée une vague beaucoup plus dangereuse qu'en l'absence de digue. Même si la digue ne rompt pas, le simple franchissement de l'eau par-dessus la crête d'une digue peut également avoir des conséquences dramatiques. Les risques pour la vie humaine sont d'autant plus grands que les habitants à l'arrière d'une digue n'ont pas conscience du danger, se croyant protégés contre ces risques et alertés si un événement dépasse la capacité de l'ouvrage (voir figure 3-2).

figure 3-1

Digue abandonnée sans neutralisation en période de crue



Concrètement, en quoi consiste la neutralisation d'une digue ?

Pour assurer la sécurité publique, le gestionnaire doit garantir que l'eau peut suffisamment circuler en cas de crue (principe de transparence hydraulique) et que toute possibilité de rupture accidentelle est écartée. Il prend les mesures nécessaires à cette fin.

La neutralisation peut par exemple consister en une modification (arasement à une certaine cote, création de buses ou d'arches ayant une fonction préventive, etc.) ou en une suppression totale ou partielle des ouvrages existants. La solution adéquate est déterminée après une étude qui montre que la transparence hydraulique est assurée (voir les schémas de principe aux figures 4 à 6).

Définition réglementaire de la transparence hydraulique

L'article 4 de l'arrêté du 13 février 2002 qui fixe les prescriptions générales associées aux ouvrages de la rubrique 3.2.2.0. de la nomenclature de la loi sur l'eau précise : « La plus grande transparence hydraulique est demandée dans la conception et l'implantation des installations, ouvrages ou remblais. Cette transparence hydraulique doit être recherchée, au minimum, jusqu'aux conditions hydrauliques de la plus forte crue historique connue ou celle de la crue centennale si celle-ci lui est supérieure. La transparence hydraulique est demandée afin de ne pas réduire les capacités naturelles d'expansion des crues dans le lit majeur, de ne pas aggraver les conséquences des inondations et de ne pas constituer de danger pour la sécurité publique en cas de crue. »

figure 3-2

Rupture catastrophique d'une digue abandonnée sans neutralisation

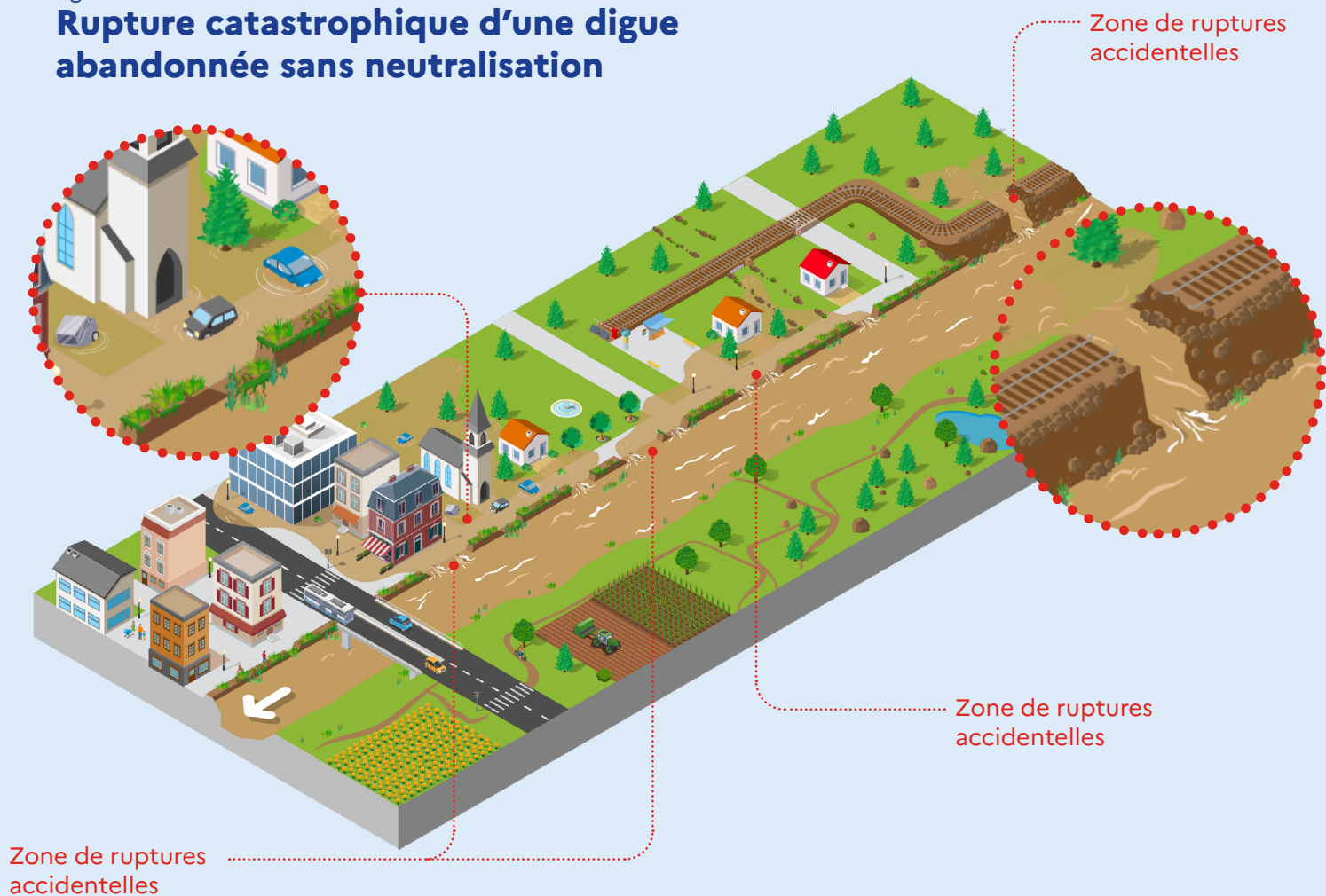


figure 4 : **Digue abandonnée sans neutralisation**

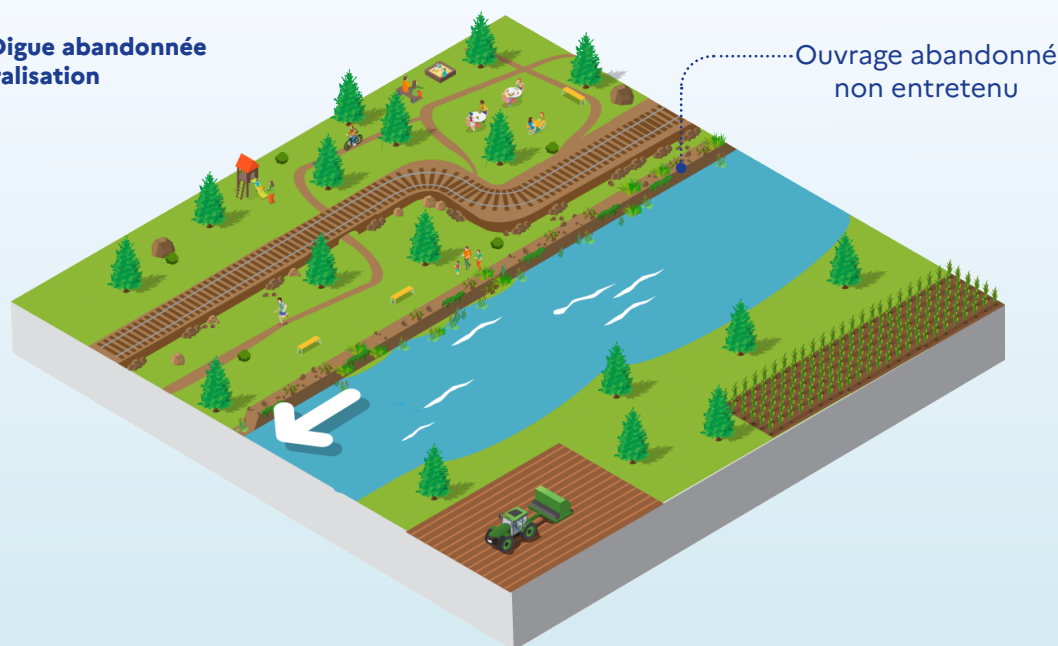


figure 5 : **Neutralisation par ouverture partielle de la digue**

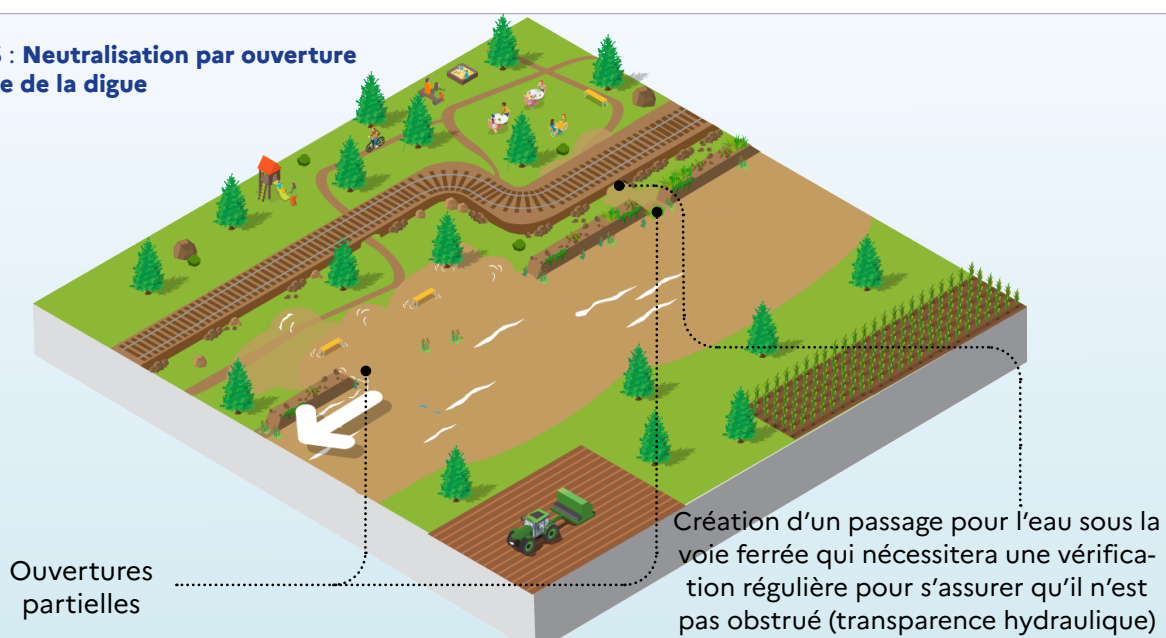
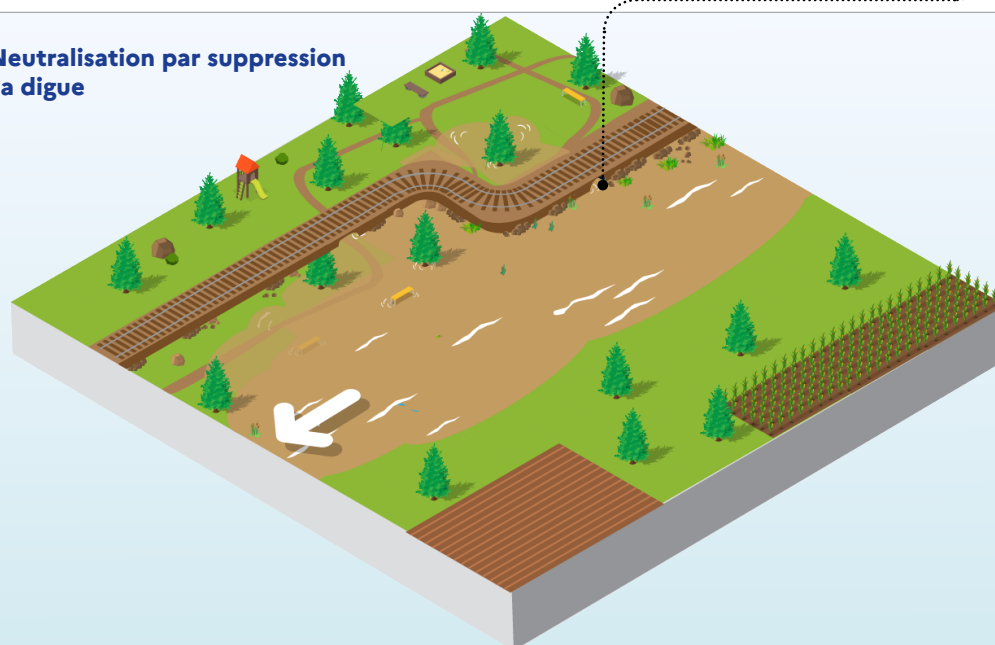


figure 6 : **Neutralisation par suppression totale de la digue**



Qui doit se charger de la neutralisation et quand ?

La neutralisation d'une ancienne digue est de la responsabilité de son dernier gestionnaire. Il doit procéder à la neutralisation dans les meilleurs délais pour éviter que les habitants ne soient mis en danger en cas de rupture ou de ruine de l'ouvrage. Dans un tel cas, sa responsabilité pourrait être engagée.

Ainsi :

- l'État va neutraliser ses 35 anciennes digues domaniales que les gémapiens concernés n'ont pas souhaité intégrer dans un système d'endiguement ;
- pour toutes les autres digues de droit public non intégrées à un système d'endiguement, la neutralisation incombe au gémapien ;
- pour toute digue de droit privé que le gémapien ne souhaite pas intégrer dans un système d'endiguement, la neutralisation incombe au propriétaire de l'ouvrage.

Qu'en est-il pour les ouvrages ayant une finalité première autre que la prévention des inondations mais pouvant jouer un rôle de protection ?

D'autres ouvrages que les digues peuvent jouer un rôle de protection contre les inondations ou contre les submersions marines (identification et impact mis en évidence lors de l'étude de définition du système d'endiguement d'un territoire). Le gémapien peut décider de les intégrer sous sa responsabilité dans un système d'endiguement après avoir passé une convention avec le propriétaire. À défaut, il appartient à leur propriétaire de s'assurer, sous le contrôle du service de l'État chargé de la police de l'eau dans le département, qu'ils respectent le principe de transparence hydraulique afin qu'ils ne soient pas dangereux en période de crue.

Exemple des remblais ferroviaires

Après conclusion d'une convention avec SNCF Réseau, ils peuvent être intégrés, par le gémapien et sous sa responsabilité dans un système d'endiguement. Si le gémapien ne souhaite pas intégrer un tel ouvrage dans un système d'endiguement, alors le fait que l'ouvrage fasse obstacle à l'écoulement des eaux peut être une source de danger aussi importante que le serait une ancienne digue abandonnée. La crue de l'Aude de novembre 1999 en témoigne. Lors de cette crue, la rupture d'une voie ferrée construite en remblais au sud de Sallèles a provoqué une vague qui a déferlé sur Cuxac d'Aude. Cinq personnes sont décédées.

C'est pourquoi, lorsqu'il est constaté qu'un tel ouvrage a eu dans le passé un rôle de digue et que ce rôle n'est pas pérennisé par le gémapien en intégrant l'ouvrage dans un système d'endiguement, le propriétaire ou le gestionnaire de l'infrastructure doit garantir que l'ouvrage laisse l'eau suffisamment circuler en cas de crue (principe de transparence hydraulique), si nécessaire en le modifiant.

Il prend également les mesures garantissant que les passages à travers les ouvrages ne sont jamais obstrués (buses, ponts, arches, etc.)

Le service de l'État dans le département chargé de la police de l'eau procède à des contrôles du respect de ces dispositions.

QUEL ACCOMPAGNEMENT DE LA PART DE L'ÉTAT ?

Les collectivités peuvent s'adresser à la direction départementale des territoires (- et de la mer) pour :

- avoir transmission des informations dont dispose l'État sur le risque d'inondation sur une commune donnée (cartographies, études, etc.) ;
- avoir transmission des coordonnées de la structure opérationnelle chargée de la compétence GEMAPI sur une commune donnée ;
- avoir transmission d'une liste de bureaux d'études agréés, afin de définir la solution technique la mieux adaptée pour la neutralisation de la digue et, le cas échéant, un nouveau projet visant à réduire l'exposition du territoire au risque d'inondation ;
- solliciter une aide financière du fonds vert (cf. infra) en cas de rachat d'habitations qui sont démenagées vers des terrains plus sûrs à proximité ;
- déposer un dossier de régularisation de la digue en système d'endiguement si finalement le gémapien décide de la conserver.

Par ailleurs, l'État procède à des contrôles de la bonne exécution des travaux de neutralisation.

Le fonds vert

Lorsque les outils permettant une approche globale (plan de prévention des risques d'inondation, programme d'actions de prévention des inondations ou stratégie territoriale de prévention des risques en montagne) ne peuvent être mis en place et donc que les collectivités ne peuvent bénéficier du fonds Barnier, la mesure prévention des inondations de l'axe 2 du Fonds vert, adapter les territoires au changement climatique, prévoit un soutien aux collectivités en cas de rachats d'habitations et, lorsqu'ils comportent un enjeu direct de préservation des personnes, de locaux à vocation économique, dont agricole, exposés à des risques trop élevés à la suite de la non intégration d'une digue existante dans un système d'endiguement ou du retrait du système d'endiguement.



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE,
DE L'ÉNERGIE, DU CLIMAT
ET DE LA PRÉVENTION
DES RISQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale de la Prévention des Risques - Novembre 2024