Mise en place de la GEMAPI à METZ Métropole

Quelle gouvernance pour le grand cycle de l'eau?

Rapport de Thèse Professionnelle pour le Mastère PAPDD, année universitaire 2017-2018.
Pour le compte de la Métropole de Metz / direction du cycle de l'eau et de l'énergie.

Olivier ARNOULD

Encadré par Messieurs Vincent Spenlehauer, responsable du Mastère PAPDD, Etienne Lognon, Directeur Général Adjoint en charge des services urbains et Dimitri Carbonnet, Directeur du cycle de l'eau et de l'énergie.

Depuis le 1er Janvier 2018, la Métropole de Metz (MM) doit mettre en oeuvre la nouvelle compétence GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI). Elle souhaite clarifier les attendus correspondants dans un système d'acteurs mouvants et s'organiser en conséquence.

La compétence GEMAPI a été créée par la loi MAPTAM en 2014 et affectée au bloc communal. Les EPCI à fiscalité propre, comme Metz Métropole, héritent ainsi de nouvelles responsabilités que la métropole souhaite clarifier.

Par ailleurs, la gouvernance de la GEMAPI est à définir en fonction des différents acteurs en place mais aussi des enjeux du territoire métropolitain.

Pour y répondre, ce travail s'appuie sur une analyse des enjeux réglementaires, territoriaux, financiers et des acteurs existants. Il s'alimente d'entretiens semi-directifs et propose des actions prioritaires à mettre en oeuvre par Metz Métropole.

La GEMAPI confère de nouvelles responsabilités à la métropole

La prévention des inondations confère une obligation de moyens à Metz Métropole et la gestion des milieux aquatiques nécessite également sa forte implication.

La GEMAPI est une nouvelle compétence, définie par les 4 alinéas suivants du code de l'environnement (L.211-7):

- (1°) L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- (2°) L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- (5°) La défense contre les inondations et contre la mer ;
- (8°) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Elle ne remet pas en question les responsabilités des propriétaires riverains, qui doivent entretenir les cours d'eau, ni celle des maires qui conservent un pouvoir de police et de secours très important.

En revanche, elle confie progressivement la gestion des digues existantes aux EPCI-FP et en désengage aussi les gestionnaires historiques. A ce titre la métropole doit définir des systèmes d'endiguement et choisir des niveaux de protection de sa population. Dès lors, **Metz Métropole est soumise à une obligation de moyens** et est responsable de leur entretien et de leur surveillance.

L'Etat, dont l'opérateur fluvial VNF était le gestionnaire de 3 des 4 digues de la métropole , peut néanmoins être conventionné pour poursuivre la surveillance et l'entretien de ses digues jusqu'en janvier 2024.

Par ailleurs, la restauration et l'entretien des cours d'eau nécessite maintenant l'intervention de la Métropole, ou de son délégataire, à l'échelle plus intégratrice des bassins versants. Elle s'inscrit aussi, après restauration, dans une logique d'entretien cyclique au travers de plans de gestion.

Les enjeux identifiés étendent le programme de Metz Métropole

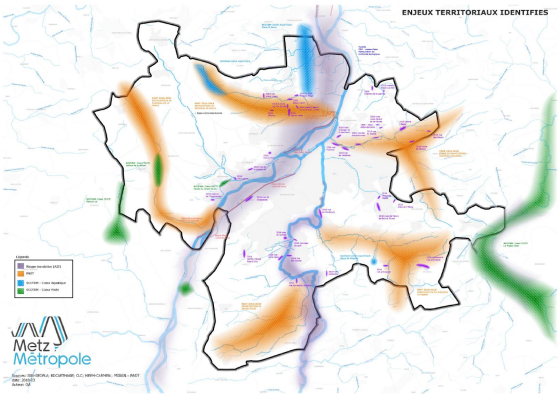


Fig.1: le PAOT permet d'identifier les principaux secteurs à restaurer et à renaturer (ici, en orange)

La DDT a finalisé le recensement des cours d'eau de la métropole qui en compte 302 km. La mission d'appui territorial de bassin a également recensé 14 km de digues sur la métropole, ce qui constitue le socle de ses futurs systèmes d'endiguement.

Si l'on excepte la Moselle et la Seille, l'analyse des cours d'eau et des bassins versants met en évidence la bonne inclusion de ceux-ci dans le périmètre métropolitain. C'est pourquoi **la métropole peut globalement jouir d'une bonne autonomie dans les opérations de restauration à engager.**

Le ruisseau de Vallières constitue le principal cas particulier qui échappe à cette règle. Il devra faire l'objet d'un travail partenarial avec la communauté de commune du Pays Haut Chemin de Pange pour être correctement appréhendé.

Le Plan d'Action Opérationnel Territorialisé de la Moselle constitue la déclinaison la plus locale du SDAGE. Il permet d'identifier des secteurs à enjeux qui viennent abonder le programme de travail de la métropole, en particulier les ruisseaux de Saulny, de la Mance qui n'étaient pas identifiés (voir fig.1).

Les cours d'eau de la Métropole sont presque tous dans un mauvais état écologique et chimique. L'atteinte de leur bon état est globalement repoussé à 2027, dernière échéance possible au titre de la DCE. Le respect de cet objectif impose une fréquence de restauration d'un secteur tous les 18 mois environ.

Parmis les 4 digues recensées (voir Tab.1), seule la digue du canal de Jouy a fait l'objet d'un classement par arrêté préfectoral. C'est également la seule dont le gestionnaire n'est plus VNF, mais un syndicat mixte.

L'extension des systèmes d'endiguement d'Ars-sur-Moselle et du Ban Saint Martin aux remblais ferroviaires, palplanches et talus contigus devra être étudiée.

Enfin, les 4 digues sont globalement caractérisées par une végétation abondante qui menace leur structure, des défauts d'entretien, de connaissance et de probables travaux à engager. Elles devront toutes faire l'objet d'études structurelles puis de danger.

Digue	Linéaire métropole	Classement	Protection potentielle*
Port de Metz	3.4km	C présumé	ND
Ban St Martin	0.9km	B présumé	décennale
Canal de Jouy	7.5km	B confirmé	centennale
Ars sur Moselle	1.7km	B présumé	trentennale

Tab.1: la métropole doit définir 4 systèmes d'endiguement sur la base des 4 digues recensées. (* niveaux nécessitants confirmation)

L'analyse des enjeux territoriaux conduit à compléter le programme d'intervention de la métropole par la restauration des ruisseaux de Saulny, de la Mance et de Vallières.

L'impact de la prévention des inondations est également très fort. Il nécessite de conventionner VNF dans un premier temps, mais surtout d'engager des études de structure et de définir une organisation pour la surveillance et l'entretien des ouvrages de la Métropole très rapidement.

Le financement de la GEMAPI doit être sécurisé

La métropole a levé une taxe à hauteur de 5€/habitant pour la GEMAPI. Elle lui apporte une recette de 1 150 000 €, hors subventions.

L'évaluation des coûts associés à la GEMAPI est un exercice difficile car il existe peu de références en la matière.

Les premiers éléments de coûts recensés ont toutefois été appliqués au réseau hydrographique et aux digues de Metz Métropole. Il permettent de constater **un écart entre l'ensemble des coûts potentiels avec les recettes liées à la taxe GEMAPI et les subventions attendues.**

En outre, constat est fait d'un contexte contraint pour le déblocage des subventions, à savoir:

- le fonds de prévention des risques majeurs (fonds Barnier) est plafonné et, surtout, conditionné à l'élaboration de tous les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS). Hors, **il manque 8 PCS sur le périmètre de Metz Métropole.**
- les subventions de l'agence de l'eau (AERM), vont être révisées en 2019 dans le cadre de son XI^{ème} programme de financement. Elles seront fléchées vers les opérations à large périmètre et il n'y aura plus d'aide pour l'entretien régulier des cours d'eau.

La sécurisation des recettes de la Métropole est donc un enjeux fort pour la mise en oeuvre de la GEMAPI.
Elle pourrait passer par deux leviers: l'engagement d'une contractualisation avec l'AERM et la réalisation d'un Plan Intercommunal de Sauvegarde dès 2019.

Metz Métropole est seule sur une grande partie de son territoire

Les principales parties prenantes de la GEMAPI sur le territoire ont été rencontrées (Syndicats, Etat, collectivités voisines...). Ces échanges ont été complétés par des entretiens semi-directifs avec d'autres acteurs de la Région Grand-Est et plus largement en France. (syndicats, EPTB, intercommunalités).

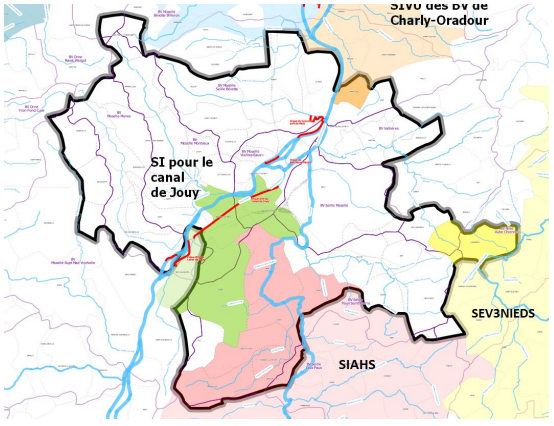


Fig.2: Une part très importante du territoire n'est pas couvert par un syndicat (ici en blanc)

5 syndicats sont actifs sur le périmètre de MM:

- **le syndicat du canal de Jouy** qui, au titre de deux conventions avec VNF et d'un arrêté de 2013, a la charge de l'étude, de l'entretien et de la surveillance du canal en qualité de digue. Il ne respecte pas ces obligations et est visé par une inspection de la DREAL fin 2018. A cet effet, il **sollicite l'appui de Metz Métropole**.
- **le syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique de la Seille** (SIAHS), qui est actif sur la Seille jusqu'à Marly en matière de GEMA. Il **sollicite l'extension de son périmètre au Nord** sur l'ensemble du bassin versant de la Seille, et optionnellement sur celui de Vallières. Il sollicite également l'extension de ses compétences à l'ensemble de la GEMAPI, au ruissellement et à la qualité des eaux, ce qui est incompatible avec les compétences de Metz Métropole.
- ponctuellement, le syndicat des eaux vives des trois Nieds, à l'est, qui est actifs depuis longtemps en matière de GEMA. Il souhaite épouser le périmètre de son grand bassin versant, ce qui est neutre pour la métropole.
- ponctuellement, le syndicat des bassins versants de Charly-Oradour, au Nord, qui est actif en matière de GEMA. Il souhaite maintenir son périmètre.
- le Syndicat Mixte Moselle Aval est un syndicat d'études créé en 2017. Ses grands objectifs sont de modéliser la Moselle et de rédiger un Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI 3). A terme, il deviendra un EPTB.

L'opérateur fluvial VNF dispose quant à lui d'un savoir empirique lié aux digues et d'outils d'alerte. Il n'a pas de moyens financiers pour engager des travaux et souhaite progressivement se désengager de la gestion des digues comme cela est prévu réglementairement. Il s'engage à réaliser des diagnostics sommaires sur les 3 digues dont il est encore gestionnaire d'ici fin 2020 et **propose en parallèle d'accompagner la métropole** dans la gestion de ses digues. Il conditionne toutefois son implication à la définition de systèmes d'endiguement par Metz Métropole d'ici fin 2020.

Un plan de charge confronté à un challenge calendaire

L'analyse de la couverture syndicale démontre l'**absence d'alternative à Metz Métropole sur la majorité de son territoire**, aujourd'hui et demain, et ce pour l'ensemble des missions liées à la GEMAPI.

Les sollicitations communales démontrent aussi une attente forte quant à l'intervention de la métropole en cas d'urgence et confirment la nécessité d'intégrer tous les secteurs du PAOT dans son programme d'intervention. Le parangonnage effectué indique qu'il est également plus efficace d'adopter une logique cyclique d'intervention au travers de plans de gestion et de déclarations d'intérêt général, ce qui rejoint aussi la logique de contractualisation souhaitée par l'AERM.

Par ailleurs, les responsabilités afférentes à la définition et à la gestion des systèmes d'endiguement sont fortes.

Directive cadre sur l'eau	2000	
	2007	Directive inondation
Loi MAPTAM	2014	Loi MAPTAM
	2015	Décret digue
PAOT 2016-2018	2016	
	2017	SLGRI Moselle Aval
compétence GEMAPI	**2018**	**compétence GEMAPI**
PAOT 2019-2021	2019	Limite de régularisation des ouvrages classés A+B
11e prgm de l'AERM		
Nvx SDAGE et PDM	2021	Limite de régularisation des ouvrages classés C
		Caducité des digues classe A et B non régularisés
	2023	Caducité des digues classe C non régularisés
	2024	Mise à dispo des ouvrages de protection de l'État
Dernière échéance DCE	2027	

Tab.2: L'échéancier réglementaire est très contraint. En particulier, la mise en oeuvre des obligations liées aux digues fixe des échéances très courtes à la Métropole

Le syndicat Moselle Aval, bien qu'animateur de cette thématique, est jeune et ne portera pas toutes les missions correspondantes. Le syndicat du canal de Jouy est fragile et ne pourra pas atteindre seul ses objectifs. A ce titre, **il est nécessaire d'inscrire l'organisation de la surveillance des 4 digues, le conventionnement avec VNF mais aussi la rédaction des PCS dans les grandes priorités de la métropole.** En outre, la métropole doit viser une régularisation de la digue du canal de Jouy pour le 31/12/2021, date à laquelle l'arrêté préfectoral de la digue du canal de Jouy expirera.

Ces objectifs nouveaux n'ont pas été identifiés par la métropole ce qui nécessite donc de réviser son programme pluriannuel d'investissement. **Les enjeux de concertation seront par ailleurs très forts dès 2019. Cet ensemble questionne ainsi la capacité du pôle GEMAPI.** A ce titre, il devra l'objet de priorisation plus forte dans ses objectifs et/ou d'un renforcement.

Conclusion : la concertation, principal levier à activer.

Si la compétence GEMAPI permet d'adopter l'échelle cohérente des bassins versants, elle impacte aussi fortement la métropole et son organisation. Majoritairement seule, celle-ci doit être motrice pour **mobiliser ses partenaires et se structurer**, puis faire face aux multiples enjeux qui se présentent à elle et pour lesquels elle est dors et déjà sollicitée.

A ce titre, **des mécanismes de coopérations et de solidarité restent aussi à imaginer** entre la métropole et ses communes, pour éviter leur désengagement et améliorer l'action territoriale.

Cet ensemble augure d'une phase de concertation structurante à engager dans un avenir proche. Elle sera probablement la clef de réussite de la GEMAPI à Metz Métropole.