

Anticiper la compétence GEMAPI

Partage d'expérience de la Communauté Urbaine de Dunkerque

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.

1 Une wateringue, watringue ou un watgang est un fossé ou un ouvrage de drainage à vocation de dessèchement de zones humides ou inondables situées en plaines maritimes sous le niveau des hautes mers.

La compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018. L'ambition ? Rendre plus cohérente et plus 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. Quelques territoires ont toutefois devancé l'échéance. C'est le cas de la Communauté urbaine de Dunkerque sur le littoral de la mer du Nord. Un système hydraulique et des digues maintiennent hors d'eau ce territoire gagné sur la mer depuis des siècles. L'existence et la viabilité économique de la plaine des wateringues¹ en dépendent. Avec six autres intercommunalités (dans le triangle Saint-Omer - Calais - Dunkerque), la Communauté Urbaine de Dunkerque décide de se saisir de cette nouvelle compétence : elle crée ainsi une Institution Intercommunale des Wateringues pour prendre le relais des départements et elle instaure la taxe GEMAPI.

Retour sur cette expérience pionnière en milieu littoral qui souligne le besoin, selon les spécificités du contexte local, de ménager des transitions territoriales.



Sommaire

1. Qu'est-ce qui a incité les élus à anticiper la prise de compétence ?
2. Quelle nouvelle organisation territoriale a été dessinée ?
3. Comment a été instituée la taxe GEMAPI ?
4. Quels enseignements des premières étapes, quelles perspectives ?



1 Qu'est-ce qui a incité les élus à anticiper la prise de compétence ?

1.1 Un territoire de polder², protégé des inondations

C'est d'abord la **sensibilité importante du territoire à l'eau** qui suscite l'intérêt des élus pour les enjeux de prévention. La Communauté Urbaine de Dunkerque s'inscrit dans la plaine des waterings du Nord-Pas-de-Calais. À l'origine, l'ancien delta de l'Aa, petit fleuve côtier, est un marécage. L'**assèchement de ce polder** de 100 000 hectares débute au X^e siècle afin de favoriser les activités agricoles. Inscrit dans le triangle Calais - Saint-Omer - Dunkerque, il accueille aujourd'hui 450 000 habitants, plusieurs sites industriels et commerciaux majeurs ainsi qu'un grand port maritime. **Maintenir hors d'eau ce territoire très artificialisé**, grâce à un système hydraulique hors normes, est donc essentiel. Un réseau de waterings évacue les eaux continentales à la mer via des fossés et ouvrages de drainage dirigés vers trois principaux exutoires et cent stations de relevage, tandis que des digues et perrés protègent le territoire contre les submersions marines.

Réfection de la digue des alliés à Dunkerque après la tempête de 1953 (source : CUD)



1.2 Une gouvernance devenue inadaptée

Pour les élus locaux, la question de l'**évolution de la gouvernance locale** se pose depuis plusieurs années. L'organisation institutionnelle, héritée d'une longue histoire, s'appuie encore début 2014 sur deux dispositifs. **Des associations syndicales de propriétaires** prennent en charge l'assèchement du polder grâce à des sections de waterings indépendantes : cinq dans le Nord et huit dans le Pas-de-Calais. Pour assurer leurs missions, elles perçoivent des taxes d'assèchement auprès des propriétaires fonciers : celles-ci varient entre 17 et 27 € par hectare et par an en 2009 par exemple. Mais les **inondations de 1974-1975** qui causent des dégâts considérables font prendre conscience aux acteurs locaux du besoin d'une meilleure coordination

² Un polder est une étendue artificielle de terre gagnée sur l'eau, le plus souvent dont le niveau est inférieur à celui de la mer

de la gestion des sections de waterings. De plus ces dernières n'ont pas pour mission d'assurer le rejet des eaux en mer. Si ce rejet s'effectue par gravité à marée basse, un relevage s'avère nécessaire à marée haute par des ouvrages d'évacuation à la mer de grande ampleur, en complément de la centaine de pompes des sections de waterings.

Un réseau de waterings (source : CUD)



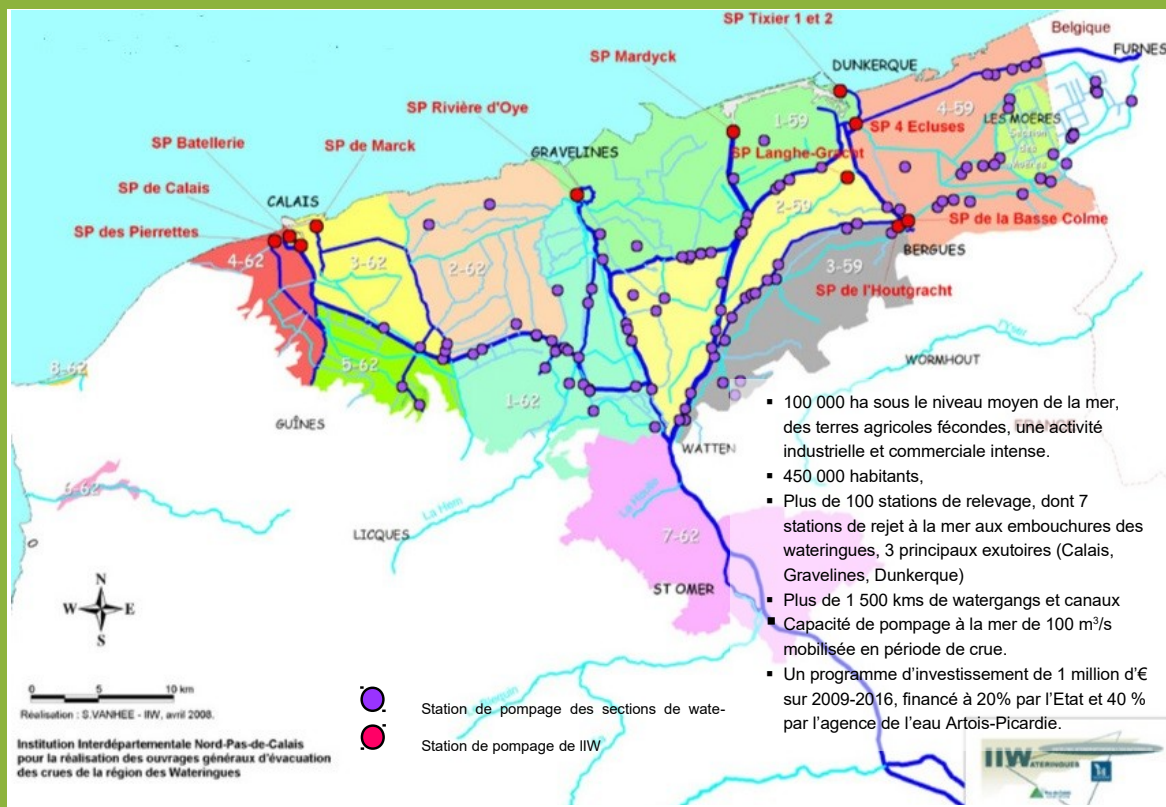
C'est pourquoi les conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais décident en 1977 de créer l'**Institut Interdépartemental des Waterings (IIW)**, en complément des sections. Il a pour objet d'assurer l'étude, la réalisation et la gestion des grands ouvrages d'évacuation des eaux à la mer : il réalise ainsi onze grands ouvrages. Sans ressources propres, son budget est alimenté par les conseils généraux et les subventions.

À la fin des années 2000, **des rapports de l'inspection ministérielle et de la cour régionale des comptes** soulignent les intérêts mais aussi les limites de cette gouvernance :

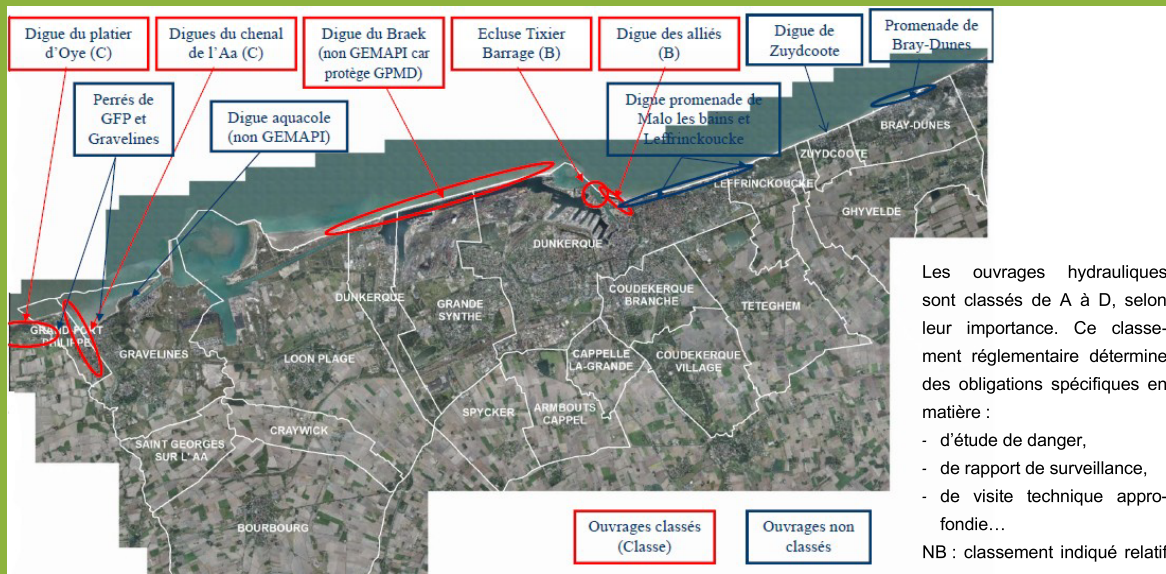
- le système de fossés et de portes à la mer a fait ses preuves ; cependant il est **déconnecté du territoire** qui connaît de fortes évolutions en matière d'urbanisme et d'occupation des sols ;
- l'autorité de gestion est très éclatée et la multiplicité des propriétaires d'ouvrages (Grand port maritime, Conseil régional, Conseil départemental, Institut, État, Voies Navigables de France...) est source de **complexité juridique** et de **dilution des responsabilités**.

Les inspecteurs constatent également la nécessité d'une stratégie à moyen et long termes. Aussi, quand les Conseils généraux annoncent en 2008-2009 leur souhait de se retirer pour laisser la place aux communes et aux intercommunalités, les acteurs locaux sont conduits à engager une concertation, sous l'égide du sous-préfet de Dunkerque, pour faire évoluer les structures et la gouvernance. Mais les discussions n'aboutissent pas pendant plusieurs années...

Le territoire de gestion des écoulements : les sections de wateringsues et les stations de pompage (source : IIW)



La protection contre les submersions marines par les digues et perrés (source : CUD, IIW)



Exemples d'ouvrages à Dunkerque (source : CUD)



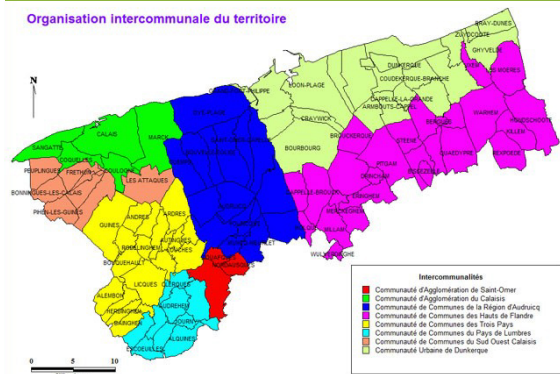
1.3 Une opportunité offerte par le législateur

C'est alors le législateur qui change la donne avec la loi de Modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) promulguée le 27 janvier 2014. Il confie au bloc communal une compétence obligatoire et exclusive : la **gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations**, initialement au 1^{er} janvier 2016. La GEMAPI recouvre (L. 211-7 du CE) :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 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 ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Après le temps du mécontentement, vient rapidement pour les élus celui d'une prise de conscience de **l'opportunité offerte par cette loi pour résoudre les problèmes de gouvernance locale**. Pour préparer l'échéance du 1^{er} janvier 2016, un important travail est conduit en 2014-2015 sur la reprise potentielle de l'Institut par les intercommunalités à fiscalité propre. Au point que - même si les associations d'élus obtiennent un report d'échéance au 1^{er} janvier 2018 avec la loi NOTRe promulguée le 7 août 2015 - les communes et les sept Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) de la plaine des waterings décident de **prendre la compétence au 1^{er} janvier 2016, par anticipation**. Pour les élus, il s'agit de répondre à l'enjeu de continuité de l'action de l'Institut interdépartemental, face au retrait des conseils départementaux.

Les EPCI de la plaine des waterings (source : CUD)



2 Quelle nouvelle organisation territoriale a été dessinée ?

2.1 Des décisions synchronisées pour prendre la compétence par anticipation

Les conseils municipaux des communes membres des sept EPCI-FP³ du polder ont d'abord délibéré pour prendre par anticipation la compétence GEMAPI et en transférer l'exercice à leur EPCI au 1^{er} janvier 2016, avec ensuite **la prise de compétence GEMAPI par anticipation, dans l'ensemble de ses composantes**⁴. Les délibérations se sont étalées de mai à décembre 2015. Cette convergence des intercommunalités s'explique par leur appartenance à un territoire hydraulique cohérent : le delta de l'Aa.

Pour la Communauté Urbaine de Dunkerque, la délibération intervient le 18 juin 2015. L'exposé des motifs souligne avant tout ce contexte géographique : la sécurité et la prospérité du Dunkerquois dépendent des éléments de protection que devra prendre en charge un nouveau syndicat mixte des waterings.

2.2 Un transfert partiel de compétence à une nouvelle institution intercommunale

Cette création au 1^{er} janvier 2016 d'une **Institution Intercommunale des Waterings (IIW)** avec l'adhésion des sept EPCI-FP s'inscrit « *dans une démarche commune de rationalisation des structures et d'efficacité d'un point de vue technique, administratif et financier* », et ceci « *pour des raisons de sécurité, du système d'évacuation des eaux continentales à la mer afin de maintenir le polder du Delta de l'Aa hors d'eau, en toutes circonstances* »⁵. Avec le statut de syndicat mixte fermé, cette institution a pour objet dans un premier temps :

- la réalisation et la gestion des ouvrages permettant l'évacuation des eaux à la mer ;

3 Il s'agit : des CC de la Région d'Audruicq (29 oct. 2015), des Hauts de Flandre (30 sept. 2015), du Sud-Ouest du Calaisis (30 juin 2015), des Trois Pays (27 mai 2015) et des CA du Calaisis (17 déc. 2015), de Saint-Omer (22 déc. 2015) et de la Communauté Urbaine de Dunkerque (22 déc. 2015).

4 Nécessaires pour la prise de compétence anticipée.

5 Arrêté interpréfectoral organisant les modalités administratives et financières du transfert de l'Institution Interdépartementale des Waterings au Syndicat Mixte dénommé Institution intercommunale des Waterings, du 29 déc. 2015.

- la coordination des acteurs du polder et l'amélioration des connaissances en matière de gestion des eaux de surface sur le polder.

Cette nouvelle institution intercommunale bénéficie du transfert des personnels issus de l'Institut interdépartemental dissout. La présidence du comité syndical est confiée à Patrice Vergriete, président de la Communauté Urbaine de Dunkerque et du Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale⁶.

2.3 Une nouvelle organisation dictée par le patrimoine et sa gestion préexistante

Sur les quatre composantes de la GEMAPI, l'institution intercommunale n'a en charge qu'une demi-composante : la lutte contre les inondations continentales par **les ouvrages hydrauliques d'évacuation des eaux intérieures vers la mer** (étude, gestion, travaux...). Par rapport à l'Institut interdépartemental dissout, elle a aussi la charge d'un grand nombre d'ouvrages qui appartenaient à d'autres structures. Sur la base de leur recensement, **un plan de mise à disposition progressive** a été établi :

- une première liste d'ouvrages mis à disposition dès le 1^{er} janvier 2016 est constituée de ceux gérés par l'institut pour assurer une totale continuité ;
- une deuxième liste est constituée d'ouvrages prioritaires non gérés par l'institut : la nouvelle institution en récupère la gestion petit à petit, ce sont par exemple les composants des trois principaux exutoires à la mer⁷ ;
- une troisième liste est constituée d'ouvrages moins structurants que les gestionnaires actuels devront mettre progressivement à disposition, selon un planning qui n'est pas encore pleinement établi.

Les **réseaux de waterings** qui maillent l'ensemble du territoire, bien identifiés, restent gérés par les treize associations syndicales de propriétaires.

La Communauté Urbaine de Dunkerque, quant à elle, a pris en charge par défaut **les ouvrages littoraux de protection contre la mer**, moins nombreux.

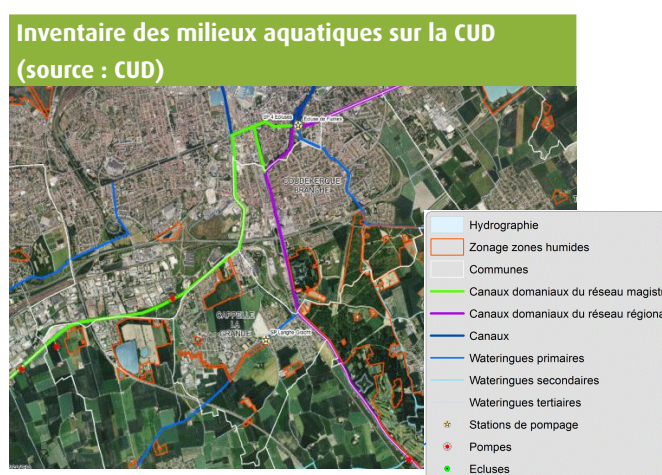
6 Syndicat qui regroupe 11 EPCI, dont 6 communautés de communes, 4 communautés d'agglomération et 1 communauté urbaine, ainsi que les Conseils départementaux du Nord et du Pas-de-Calais, et le Conseil régional des Hauts-de-France.

7 C'est par exemple le cas de l'ouvrage Tixier à Dunkerque : il était partiellement géré par l'Institut interdépartemental avec le Grand Port Maritime de Dunkerque qui gisait le canal exutoire. Celui-ci va revenir à l'institution.

Également cartographiés, ce sont principalement des digues : soit des ouvrages classés, soit des perrés balnéaires. Le Pôle Métropolitain Côte d'Opale dispose d'une cellule littorale depuis trois ans, subventionnée par la Région Nord-Pas-de-Calais et l'État. Sa mission est d'accompagner les gestionnaires d'ouvrages littoraux d'un point de vue administratif, les travaux restant à la charge des gestionnaires.

Mais ce pôle n'a pas encore pu monter en puissance pour élargir son domaine de compétence et prendre pleinement en charge ces ouvrages. De plus, l'état structurel alarmant de certains ouvrages qui protègent plusieurs milliers de personnes appelle une prise en charge rapide. Aussi la Communauté Urbaine de Dunkerque décide de lancer dès 2016 des études de diagnostic pour les remettre en état.

Concernant les **milieux aquatiques**, force est de constater que l'aménagement du polder a conduit à une artificialisation totale du réseau hydrographique. Le seul cours d'eau qui persiste, l'Aa, ressemble aujourd'hui à un canal. Mais cette artificialisation n'empêche pas une richesse importante de la faune et de la flore. Une cartographie, là aussi, est établie par la Communauté Urbaine. En conduisant **l'inventaire patrimonial**, la C.U.D. s'aperçoit qu'elle gère déjà un patrimoine important au sein de tous les grands parcs urbains où se trouvent des plans d'eau, des canaux, des watergangs, des zones humides. Dans le cadre de la GEMAPI, elle se focalise en priorité sur leur gestion qu'elle assume en direct.



Dès 2017, la Communauté Urbaine de Dunkerque prépare une **stratégie de gestion des milieux aquatiques** en appui sur les trames vertes et bleues, structurantes. Par ailleurs, elle a déjà lancé des **études de casier**

hydraulique et d'éco-paysagement sur deux grands parcs urbains de l'agglomération, le parc Jacobsen et le bois des Forts. De telles études visent à :

- comprendre leur fonctionnement hydraulique global et leur rôle dans la gestion des écoulements ;
- établir un pré-diagnostic paysager ;
- proposer des aménagements, des modes d'entretien des milieux aquatiques et un programme de suivi.

Ce type d'étude a vocation à être généralisé.

Le parc des Sculptures à Dunkerque
(source : Wikipedia)



Si dans le passé la Communauté Urbaine de Dunkerque ne gérait pas forcément les milieux aquatiques avec une vision de mise en cohérence de l'ensemble des actions, désormais, c'est une volonté. Elle se rend bien compte qu'entre les quatre composantes de la GEMAPI, il y a une perméabilité ; naturellement la gestion des milieux aquatiques participe à la lutte contre les inondations puisque ce sont des zones de tamponnement des eaux. Cette perméabilité nécessite une meilleure connaissance hydraulique du territoire.

3 Comment a été instituée la taxe GEMAPI ?

3.1 Des solidarités financières préexistantes

Deux niveaux de solidarité financière préexistaient pour la protection contre les inondations et les submersions :

- **à l'échelle des départements**, les conseils départementaux finançaient l'institut chargé des ouvrages d'évacuation à la mer,
- **à l'échelle des sections**, les associations de propriétaires prennent en charge l'entretien des réseaux de drainage ; les EPCI sont aussi redevables pour les zones urbaines, selon le nombre d'habitants.

Ces ressources étaient complétées par les subventions issues d'une solidarité nationale (État) et d'une solidarité de grand bassin hydrographique (Agence de l'eau).

3.2 Des besoins de recomposer et accroître les financements, délicats à chiffrer

Pour les ouvrages d'évacuation à la mer, le retrait des conseils départementaux entraîne un nécessaire **relai financier par les EPCI à fiscalité propre** dans le cadre de la nouvelle institution intercommunale. Les financements-cibles et les clés de répartition entre les sept EPCI-FP donnent lieu à des discussions importantes. Un budget de 2,2 millions d'€/an est négocié pour les premières années, soit un accroissement de 1 million d'€ par rapport au budget de l'Institut Interdépartemental. Ce montant reste inférieur au besoin estimé (3 millions d'€/an) qui doit être atteint en 2018, sur décision des présidents des sept intercommunalités. Les participations des EPCI – FP membres dépendent de deux paramètres qui ont semblé les plus justes : la surface wateringuée et la population⁸. Leur répartition a été inscrite dans les statuts de l'EPCI. Pour la C.U. de Dunkerque, elle s'élève à près de 800 000€/an en 2016 et 2017 et doit atteindre 1 million d'€ en 2018, soit un tiers des financements de l'institution.

Satisfaire ces nouvelles solidarités avec le budget général n'est pas tenable pour la majorité des EPCI : cela aurait conduit à l'abandon d'autres missions. Il faut donc mobiliser de nouvelles ressources financières pérennes. Aussi, les élus décident-ils, à l'exception de la Communauté d'Agglomération de Calais, d'instituer immédiatement la taxe Gemapi, créée par la loi : bien qu'elle soit facultative, la taxe s'est avérée indispensable.

Pour la Communauté Urbaine de Dunkerque, cette décision intervient en même temps que la prise de compétence anticipée, par délibération du 18 juin 2015. Les élus actent également la création d'un budget annexe dédié, comme y invite alors la loi.

⁸ Le paramètre du potentiel fiscal de l'EPCI-FC n'a ainsi pas été retenu

La taxe GEMAPI



Pour faire face aux besoins financiers afférents à la compétence GEMAPI, le législateur a prévu qu'une contribution fiscale additionnelle puisse être instituée : la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, dite « taxe GEMAPI ». Elle a une double caractéristique :

- d'une part, c'est un **impôt par répartition** : les collectivités ne votent pas un taux ou un barème tarifaire, mais déterminent un **produit global attendu**, au plus tard au 1^{er} octobre de l'année N-1, que l'administration fiscale doit répartir entre les redevables selon les critères fixés par la loi ;
- d'autre part, c'est un **impôt additionnel** : son établissement et son recouvrement sont **adossés sur les contributions directes locales**, c'est-à-dire les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises.

Ce produit fiscal est subordonné à deux conditions cumulatives :

- le montant attendu ne doit pas dépasser un plafond, qui correspond à une moyenne de **40 €/habitant** ;
- il doit être au plus égal à la couverture du coût prévisionnel annuel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de la compétence GEMAPI.

D'après la note d'information de la DGCL du 11 septembre 2014.

3.3 L'estimation du produit global attendu de la taxe : un exercice délicat

Dimensionner la taxe pour les premières années n'est pas aisé, plusieurs paramètres entrent en jeu : le plafond maximal autorisé, les besoins financiers à couvrir et l'acceptabilité sociale.

Pour la Communauté Urbaine de Dunkerque qui accueille 200 000 habitants, **le plafond du produit de la taxe, fixé par le législateur à 40 €/habitant, s'élève à 8 millions d'euros**. Mais les élus ont décidé de ne pas mobiliser pleinement ce potentiel fiscal.

Quant aux besoins financiers, si les participations dues à l'institution intercommunale et aux sections de wateringues sont connues, il n'en est pas de même pour les composantes gémapiennes exercées en propre par la Communauté Urbaine. En effet, la Communauté Urbaine de Dunkerque a questionné les gestionnaires

9 L'enveloppe est ventilée entre chacun d'eux proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procuré l'année précédente

des ouvrages dont elle allait reprendre la gestion (État, Grand Port Maritime, Institut interdépartemental, Conseil départemental du Nord, Voies Navigables de France...) afin de connaître ces ouvrages, les montants nécessaires à leur gestion courante, à leur entretien, et les ouvrages nécessitant une étude de danger. Au vu des réponses et des connaissances partielles il a été difficile de compiler l'ensemble des besoins financiers nécessaires.

Dans ce contexte d'anticipation, **le produit fiscal attendu est fixé à 3 millions d'€/an sur la durée du mandat par décision politique. Cela correspond à une augmentation des 4 taxes de 1,748% pour les contribuables, les ménages et les entreprises**. Les élus décident que ce produit couvrira la participation aux sections de wateringues et les dépenses de gestion des milieux aquatiques, auparavant prises en charge par le budget général. Les Dunkerquois assujettis voient apparaître pour la première fois la taxe GEMAPI sur leurs avis d'imposition en 2016

3.4 Un premier budget annexe spécial pour l'année 2016

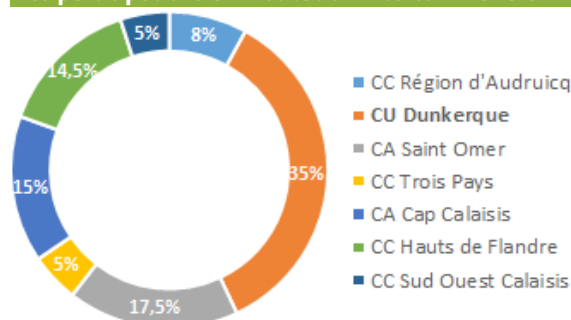
Les élus communautaires adoptent le premier budget annexe dédié à la GEMAPI pour 3 millions d'euros le 18 juin 2015, lors de la décision de prise de compétence anticipée. Ce premier budget reflète la gouvernance locale, la jeunesse de la compétence et les enjeux que représentent les ouvrages de protection contre la mer. En phase de prise de compétence, ces ouvrages suscitent des besoins de connaissance, d'investigations et de structuration de leur surveillance, ce qui représente des dépenses de fonctionnement. Il en résulte dès 2017-2018 un programme de travaux, générant des dépenses d'investissement, pour remettre en état certains ouvrages.

Même si la loi Biodiversité du 8 août 2016 a supprimé l'obligation d'un tel budget annexe, la Communauté Urbaine de Dunkerque a souhaité le maintenir.

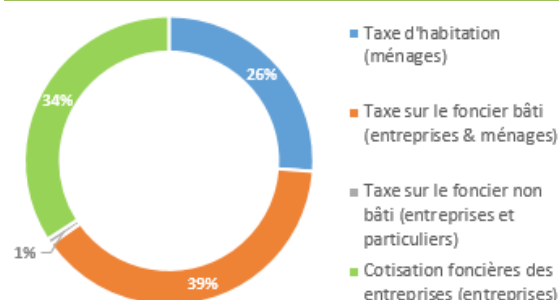
Le budget annexe GEMAPI de la CUD en 2017



Les participations à l'institution intercommunale



La répartition du produit attendu par la CUD selon les contributions



3.5 Une anticipation et une taxe acceptées, soutenues par un plan de communication

Dès le départ, la Communauté Urbaine de Dunkerque a élaboré un **véritable plan de communication** pour accompagner la prise de compétence par anticipation.

La volonté des élus est de sensibiliser, d'informer la population aux problématiques d'inondations et de gestion des milieux aquatiques de façon, notamment, à expliquer et justifier la nouvelle taxe. Des **articles** sont publiés dans le journal communautaire et la presse locale. La communication s'attache à rappeler que le territoire est très concerné par les risques majeurs et qu'il œuvre déjà depuis plusieurs années à l'ancrage d'une culture du risque. Une majorité des dunkerquois serait consciente qu'elle vit sur un polder, que les waterings participent à la lutte contre les inondations et que, sans la continuité de fonctionnement de ce dispositif d'évacuation des eaux, le territoire est vulnérable.

La C.U. de Dunkerque, les mairies et le Trésor public reçoivent quelques dizaines d'appels téléphoniques, à la réception des avis d'imposition, de dunkerquois qui s'étonnent d'un montant supérieur à 15 €/habitant. Un étonnement rapidement relayé dans la presse. Il faut donc expliquer que les taux varient d'une commune à l'autre, bien que ce soit pour un même service. Les réactions et les étonnements se sont rapidement estompés.

Budget prévisionnel GEMAPI 2016 (adapté de la délibération du 18 juin 2015 de la CUD)

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		
Curage des fossés communautaires	F	408 000
Redevances des waterings	F	300 000
Entretien des lacs et plans d'eau CUD (suivant planification pluriannuelle)	F	242 000
La défense contre les inondations et contre la mer		
▪ Inondation continentale		
Participation au syndicat mixte des Waterings fonctionnement	F	770 000
Participation au syndicat mixte des Waterings investissement	F	310 000
Autres dépenses	F	750 000
▪ Submersions marines		
Travaux d'entretien (réfection joints, reprises fissures...), de retrait de végétaux	F	50 000
Suivi bathymétrique et topométrique des plages	F	20 000
Surveillance des ouvrages ; dossiers techniques des ouvrages classés ; description de l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation de l'ouvrage, son entretien et sa surveillance ; tenue d'un registre de suivi et d'entretien ; écriture des procédures de surveillance et d'exploitation des ouvrages en cas de crues ou submersions ; rapport de surveillance périodique ; auscultation périodique pour les barrages	F	100 000
La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines		
Entretien des zones d'expansion de crues et zones humides	F	50 000
Total fonctionnement (F) en €		3 000 000
Total investissement (I) en €		0
TOTAL BUDGET 2016 en €		3 000 000

Gestion des eaux : préparer l'avenir du territoire



Depuis le 1^{er} janvier, la CUD est compétente pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Un enjeu de première importance pour notre territoire, largement gagné sur la mer et qui doit faire face au changement climatique.

Entre sa position le long de la mer du Nord et ses 14 km² de lacs et canaux, la CUD ne manque pas d'eau. Une large partie de notre territoire est d'ailleurs un polder, une terre gagnée sur la mer, que le réseau des digues, écluses et waterings continue à maintenir à sec. Un patrimoine de première importance, dont dépendent l'existence et la viabilité économique de notre agglomération. Assurée jusqu'ici par l'État et les Départements, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (dite GEMAPI) est depuis le 1^{er} janvier une mission de la CUD.

Renouveau pour les Waterings

En effet, la loi prévoit que cette compétence soit transférée aux intercommunalités d'ici 2018. En accord avec leurs partenaires locaux, les élus communautaires ont décidé de se saisir sans attendre de la gestion des cours d'eau. Avec pour principal changement le passage des Waterings du giron des Départements du Nord et du Pas-de-Calais vers un syndicat mixte intercommunal. L'Institution des Waterings, héritière d'une longue histoire et qui rassemble les acteurs de l'assèchement du triangle Saint-Omer - Calais - Dunkerque, va donc désormais être dirigée et financée par un groupement de 7 intercommunalités. Les canaux navigables, de leur côté, restent du ressort des Voies navigables de France.

Des aménagements cohérents

La prévention des inondations va également impliquer à terme la gestion des digues littorales et intérieures. La

CUD pourra ainsi entretenir ces ouvrages en fonction d'objectifs de protection contre la hausse du niveau marin, afin de rendre le territoire plus résilient face aux changements climatiques. Elle pourra également les aménager pour conforter leur rôle de zone de loisirs, en liaison avec les projets d'aménagements urbains.

66 Avec cette nouvelle structure, la gestion du cycle de l'eau sera mieux coordonnée. Nous allons pérenniser les efforts du passé, qui ont permis à notre territoire de se développer, et préparer l'avenir. En tant que collectivité locale, nous sommes les mieux placés pour mener à bien cette mission. 99

BERTRAND RINGOT,
vice-président à l'eau et à l'assainissement

10 Le Journal communautaire n°06 / février 2016

La démarche, finalement très transversale, a mobilisé un ensemble de services :

- la **direction générale ville et environnement** pilote la démarche, le DGA anime le COPIL et Grégory Galvez, chargé de mission Risques majeurs est positionné comme référent local GEMAPI ;
- la **direction des affaires juridiques** apporte son appui à la rédaction des conventions de mise à disposition des ouvrages de protection ;
- la **direction du foncier** également apporte son appui pour la mise à disposition des ouvrages ;
- la **direction des finances** travaille sur la mise en œuvre de la taxe GEMAPI avec la Direction régionale des finances publiques (DRFP) ;
- la **direction de l'écologie urbaine** examine l'interface avec notamment la maîtrise du ruissellement ;
- la **direction des espaces naturels** apporte sa connaissance des milieux humides et fait le lien entre la GEMAPI et la trame verte et bleue.

Un **travail important, intense et rapide** a été consenti. Son ampleur n'avait pas été imaginée. Cette **phase d'apprentissage collectif** a été d'autant plus chronophage qu'elle a devancé les productions initialement attendues de la mission d'appui technique de bassin (inventaires d'ouvrages et des cours d'eau) et de la Direction Générale de la Prévention des Risques du Ministère de l'écologie (modèle de convention de mise à disposition d'ouvrage).

Pour autant, les **services locaux de l'État** sont présents aux différentes étapes ; outre la DRFiP, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est également associée. Aujourd'hui la Communauté Urbaine de Dunkerque est invitée comme expert aux réunions de la Mission d'appui technique de bassin (MATB) Artois-Picardie pour **partager son expérience avec le comité de bassin**. Pour les autres secteurs hydrauliques de la région Nord-Pas-de-Calais, les collectivités ont pu, par la suite, bénéficier des inventaires établis par les Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) pour la MATB.

4 Quels enseignements et quelles perspectives ?

4.1 Une prise de compétence mobilisatrice et fédératrice

La prise de compétence GEMAPI par anticipation a nécessité une forte mobilisation et coordination à deux niveaux : à l'échelle de la plaine de waterings entre les sept EPCI-FP pour la création de l'Institution Intercommunale des Waterings et à l'échelle de chaque EPCI pour préparer les décisions de nouvelles organisations politique, financière et technique.

À l'échelle de l'institution, le terrain a été préparé par les réflexions antérieures, liées à l'ancien Institut Interdépartemental des Waterings. La création de cette nouvelle institution a suscité beaucoup de négociations entre les sept EPCI, en particulier financières.

Au sein de la Communauté Urbaine de Dunkerque, la préparation de la prise de compétence est engagée dès 2014. Un comité de pilotage est rapidement mis en place, complété selon les besoins par des réunions spécifiques dédiées par exemple aux ouvrages ou au budget.

Une riche production documentaire



Cet engagement collectif a permis une **importante production documentaire**, nécessaire à la prise de compétence GEMAPI :

- une délibération-type pour les communes, requise pour une prise de compétence anticipée ;
- une délibération communautaire pour prendre la compétence par anticipation et instituer la taxe ;
- un premier budget annexe prévisionnel correspondant au produit de la taxe décidé par les élus, les statuts de la nouvelle Institution Intercommunale des Wateringues ;
- des conventions de mise à disposition d'ouvrages,
- des cartes d'inventaires patrimoniaux des ouvrages et des milieux aquatiques.

En termes **d'organisation technique, des synergies internes** sont favorisées et des ressources nouvelles mobilisées. La GEMAPI fait en sorte que des directions qui travaillaient chacune de leur côté commencent à réfléchir ensemble. Ainsi le service des grands travaux d'infrastructures se forme aux problématiques de protection : il a vocation à participer à la rédaction de marchés de travaux. Une personne est embauchée spécifiquement sur la question des digues. Mais l'interface la plus flagrante apparaît avec la gestion raisonnée des eaux pluviales. Elle conduit à la réalisation de bassins de rétention paysagers rapidement investis par une faune et une flore les métamorphosant en espaces naturels. Ceux-ci mobilisent alors les mêmes savoir-faire que la gestion des milieux aquatiques. Pourtant les marchés de prestations pour leur gestion ne sont pas encore coordonnés.

Dans cette phase de prise de compétence où la C.U. de Dunkerque a été proactive, **l'instauration de la taxe a eu un pouvoir accélérateur** : pour réfléchir à son dimensionnement, il a fallu établir très rapidement des inventaires et identifier les besoins d'actions associées. *A posteriori*, la CU de Dunkerque juge que le dimensionnement financier des premières années s'est avéré cohérent.

4.2 Une inscription dans des démarches territoriales sectorielles

Dans la plaine des wateringues, la compétence GEMAPI intervient au croisement d'une multiplicité de démarches territoriales. Elle a vocation à les amplifier, en favorisant leur convergence pour une plus grande cohérence hydrologique et continuité écologique.

La **Communauté Urbaine de Dunkerque** était déjà impliquée depuis plusieurs années dans la prévention des risques majeurs avec cinq Plans de prévention des risques (PPR) technologiques et deux littoraux : la **gestion des espaces naturels, la trame verte et bleue...** Elle a ainsi réalisé des reconnections de fossés avec les watergangs, appuyée par la fédération de pêche du Nord. De tels aménagements participent à la restauration de la biodiversité, à la lutte contre les inondations et à l'amélioration du cadre de vie. La prise de compétence GEMAPI donne une légitimité forte à la Communauté Urbaine de Dunkerque pour préparer une stratégie de gestion des milieux aquatiques.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Inondations, l'État a classé le Dunkerquois en **Territoire à Risque important d'Inondation (TRI)**, sur lequel une **stratégie locale de gestion du risque inondation** est en cours d'élaboration, en prolongement de la maîtrise des risques dans l'aménagement par les Plans de prévention des risques littoraux.

Des actions de prévention des inondations vont également être conduites dans le cadre du **Programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du Delta de l'Aa**, labellisé en décembre 2016¹⁰. Porté par le **syndicat mixte du Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale**, celui-ci veillera aux synergies avec les milieux aquatiques dans le cadre du **Schéma d'Aménagement et de gestion des eaux (SAGE)** du delta de l'Aa approuvé en 2010, qu'il porte également. Sa révision est décidée en 2014. Les instruments financiers mobilisés prolongent encore les solidarités nationales (Fonds Barnier...) et de bassin (aides de l'agence de l'eau).

La multiplicité des démarches et porteurs, liée au passé et à la sectorisation des politiques, invite sans doute à des rapprochements, pour une gouvernance plus unifiée.

¹⁰ Dans les six prochaines années, les actions concerneront le renforcement des systèmes de protection, la sensibilisation du public, l'amélioration de la connaissance, le ralentissement des crues... D'un montant de 26 millions d'€, 20% à la charge des maîtres d'ouvrage (Institution Intercommunale des wateringues, EPCI du territoire, Syndicat mixte de la Vallée de la Hem (SYMVAHEM)... 80% provenant des financeurs publics hors territoire (État, Fonds Barnier, FEDER, Agence de l'eau...).

4.3 Vers une nouvelle configuration territoriale « gemapienne »

Dès la création de l'institution intercommunale, les EPCI membres ont eu pleinement conscience que **la configuration territoriale adoptée correspondait à une première transition** pour répondre, à terme, aux ambitions de la GEMAPI. La sécabilité de la GEMAPI a dû être mobilisée, en distinguant notamment la défense contre la mer de celle contre les inondations. En conséquence, les responsabilités restent encore partagées.

Le système d'endiguement



Le système d'endiguement assure la protection d'une zone exposée au risque d'inondation fluviale ou de submersion marine.

Il comprend une ou plusieurs digues et tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment :

- des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention ;
- des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques telles vannes et stations de pompage.

Il est défini par la commune ou l'EPCI compétent dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens (art. R.562-13 du code de l'environnement). Les systèmes d'endiguement doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation au plus tard fin 2019 pour les ouvrages de classes A et B, et fin 2021 pour les ouvrages de classe C. Ils sont soumis à une étude de danger qui doit décrire la zone protégée et définir les crues des cours d'eau, les submersions marines contre lequel le système apporte une protection (art. R.214-116 du code de l'environnement). Une surveillance des ouvrages ainsi que des vérifications techniques périodiques plus approfondies sont imposées par la réglementation.

Par ailleurs, si la C.U. de Dunkerque et les Communautés d'agglomération possèdent des services fortement structurés, ce n'est pas le cas de Communautés de communes de la plaine de waterings, au caractère plus rural. Elles ont déjà exprimé le souhait de pouvoir s'appuyer également sur une structure dotée de moyens suffisants, capable de prendre aussi en charge la gestion des milieux aquatiques. La Communauté Urbaine de Dunkerque aurait alors vocation à s'inscrire dans le mouvement de mutualisation. La question de l'émergence à terme d'un Établissement public d'aménagement et

de gestion de l'eau (EPAGE), d'un Établissement public territorial de bassin (EPTB) se pose à l'échelle du delta de l'Aa. Pour préparer les évolutions encore nécessaires, les membres de l'Institut intercommunal lui ont déjà fixé, dans le cadre de ses statuts adoptés en décembre 2015, l'objectif de produire avant 2018 un rapport présentant :

- « un élargissement des ouvrages dont il a la charge, afin de couvrir un champ plus large de la compétence GEMAPI ;
- les démarches menées et à mener avec les différentes structures existantes ou en projet, afin d'assurer la cohérence et l'optimisation technique, financière et administrative de l'exercice de la compétence GEMAPI sur son territoire ;
- les modifications statutaires qui pourraient être nécessaires ».

Un **Conseil Consultatif des Waterings** a été placé auprès du Comité Syndical de l'Institution Intercommunale des Waterings pour travailler à ses côtés sur toutes les questions relevant des compétences de IIW.

Il formalise les partenariats locaux : Institutionnels, DREAL, DDTM, Régions, Départements, Agence de l'eau, Port de Dunkerque, VNF, Pôle métropolitain de la Côte d'Opale, Chambres d'agriculture... C'est sans doute un cadre privilégié pour échanger sur les solidarités territoriales de l'amont vers l'aval et de l'aval vers l'amont, les rapprochements possibles et les futures évolutions de gouvernance pour définir à terme une bonne articulation de la compétence GEMAPI au sein de ce territoire.

Contacts

Julien Jadot, chargé de mission Risques majeurs, Communauté Urbaine de Dunkerque

Rédacteurs

Nathalie Lenouveau, Cerema Territoires et ville

Bruno Kerloc'h, Cerema Nord Picardie

Rellecteurs

Adrien Allard, Cerema Est

Sophie Bougard, Cerema Eau Mer et Fleuves

Anne Brune, Cerema Méditerranée

Coralie Chabas, Cerema Est

Marie Degrave, Cerema Sud-Ouest

Gilles Rat, DGPR

Johanna Sanchez, DEB

Laure Semblat, FNCCR

David Szarek, DDTM du Nord

Correspondant MTES

Gilles Rat, DGPR

Johanna Sanchez, DEB

Site internet

Appel à partenaires Gemapi
<https://gemapi.cerema.fr/>

Crédits photos :

1^{re} de couverture
de gauche à droite
Wikipedia, CUD, CUD.

© 2018 - Cerema

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

Collection

Expériences et pratiques

ISSN : 2552-884x
2018/12

Pour en savoir plus

... sur l'expérience de la C.U. de Dunkerque et de l'Institut intercommunal des Wateringues

- Mise hors d'eau du polder des Wateringues dans le Nord et le Pas-de-Calais. CGAAER, CGPC, IGE (2007).
- Institution interdépartementale Nord Pas-de-Calais des Wateringues. Rapport d'observations définitives. Chambre régionale des comptes du Nord Pas-de-Calais (2009).
- Site internet de l'Institut Intercommunal des Wateringues : <http://institution-wateringues.fr/>
- Mise en œuvre de la GEMAPI dans les Wateringues, Comité de bassin Artois Picardie du 9 décembre 2016, CUD, IIW.
- GEMAPI : prise de compétence anticipée par la Communauté Urbaine de Dunkerque, 17^{ème} Carrefour des gestions locales de l'eau, G. Galvez.

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

- Article 56 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).
- Articles 64-III et 76 de la loi n°2015-991 portant nouvelle organisation de la république (NOTRe).
- Articles 61 à 65 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature.
- 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 du 30 décembre 2017
- 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.
- Art. 1530 bis, section F -Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, Code général des impôts.
- Note d'information relative aux délibérations fiscales à prendre par les collectivités territoriales en cours d'année pour l'année suivante, 11 septembre 2014, DGCL.
- Arrêté du 7 avril 2017 précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement et des autres ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions.

... sur la mise en œuvre de la GEMAPI

- Introduction à la prise de compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, Cerema, 2018
- La GEMAPI, vers une gestion intégrée de l'eau dans les territoires, Cerema, 2018
- Tout savoir sur la GEMAPI, MEEM, 2017
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) volet « prévention des inondations », MTES, 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
- Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digue, MEEM (2016)

Les fiches retour d'expériences Gemapi

Fiche n°1	Fiche n°2	Fiche n°3	Fiche à venir	Fiche à venir	Fiche à venir
Communauté Urbaine de Dunkerque	Syndicat mixte de l'aménagement de l'Arve et de ses affluents	Bassin versant de Brière-Brivet et presqu'île guérandaise	Val de Garonne Agglomération	Bassin versant des Nied	Bassin Rhône-Méditerranée
Fiche à venir	Fiche à venir	Fiche à venir	Fiche à venir	Fiche à venir	Fiche à venir
Bassin versant de la Meuse	Syndicat mixte de l'aménagement et de la valorisation de la Somme	Bassin versant de l'Adour	Seine-Maritime	Bassin versant de la Loire	Territoire ultramarin

La collection «Expériences et pratiques» du Cerema

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

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

