



FINANCES
ET FISCALITÉ

La Gemapi à la moulinette de la Clect

Une note technique
AdCF & Territoires Conseils

INTRODUCTION

Les communautés et métropoles sont toutes compétentes, à titre obligatoire, en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) depuis le 1^{er} janvier 2018. Gestion d'ouvrage de rétention des crues, barrages de protection, création de zone de mobilité d'un cours d'eau, entretien des berges, gestion intégrée du trait de côte, restauration et entretien de zones humides, gestion de digues mises à disposition..., autant de missions qui peuvent relever de la Gemapi et sont susceptibles de donner lieu à un transfert de charges lorsqu'elles étaient précédemment exercées par les communes.

Réalisée par Territoires Conseils et l'Assemblée des communautés de France à la suite de deux réunions téléphoniques organisées sur ce sujet, cette note apporte des éléments de réponse à 20 questions fréquentes des territoires relatives au travail de la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect) en matière de Gemapi. Si les principes généraux de l'évaluation des charges s'appliquent comme pour toute autre compétence, la Gemapi soulève des questions spécifiques. Le contenu de cette compétence n'est pas aisé à appréhender, ce qui rend l'exercice d'évaluation des charges par la Clect délicat à mener. Pour autant, le délai laissé à cette dernière pour produire le rapport d'évaluation correspondant reste le même que pour tout autre transfert de compétence : la commission dispose de neuf mois à partir de la date du transfert pour rendre son rapport.

Par ailleurs, le travail de la Clect a vocation à être complété par une réflexion du conseil communautaire plus globale sur le financement de la Gemapi. Les missions exercées dans le cadre de cette compétence transversale, à la confluence de plusieurs autres (eaux et assainissement, voirie, tourisme fluvial et activités portuaires, etc.), seront, dans beaucoup de territoires, amenées à se développer à l'avenir, nécessitant de mobiliser des ressources supplémentaires.



SOMMAIRE

GEMAPI : DE QUOI S'AGIT-IL ?	3
1. Comment définir le contour et le contenu de cette compétence ?	3
2. Comment clarifier les articulations entre la Gemapi et les autres compétences ?	3
3. Qu'écrire dans les statuts de la communauté ou de la métropole ?	4
4. Qu'écrire dans les statuts du syndicat ?	4
5. Quel est le rôle de la Clect ?	5
6. Faut-il réunir la Clect lors du transfert de la compétence à un syndicat ?	6
7. Ma communauté lève la taxe Gemapi, faut-il pour autant réunir la Clect et faire évoluer les AC ?	6
ADOPTER LE RAPPORT DE CLECT	7
8. La Clect n'a pas rédigé de rapport évaluant les charges transférées des communes à l'intercommunalité au titre de la Gemapi : quelles en sont les conséquences ?	7
9. Que se passe-t-il en cas de défaut d'adoption du rapport de la Clect ?	7
10. La communauté ou métropole doit-elle obligatoirement délibérer sur le rapport de la Clect ?	7
11. Le rapport de la Clect doit-il faire apparaître le montant des attributions de compensation ?	7
12. Dans la procédure d'adoption d'un montant libre d'AC, faut-il avoir préalablement adopté le rapport de la Clect ?	8
EVALUER LE COUT DE LA GEMAPI AU MOMENT DU TRANSFERT	8
13. Quelles dépenses la Clect doit-elle évaluer ?	8
14. Quelle méthode de travail mettre en place ?	9
15. Quelles sont les marges de manœuvre de la Clect pour l'évaluation des coûts ?	10
16. Comment prendre en compte la forte hétérogénéité entre les communes, pour ne pas pénaliser celles qui avaient mis en place des actions relevant de la Gemapi ?	10
17. Le contour de la Gemapi étant complexe à définir, pourra-t-on réunir de nouveau la Clect si de nouvelles missions sont exercées au titre de cette compétence ?	11
18. Comment intégrer les ouvrages de protection contre les inondations et submersion, présents sur le territoire, dans les discussions de la Clect ?	11
19. Pour les ouvrages qui ne seront pas retenus dans le système d'endiguement, la neutralisation de leur impact sur les actions de prévention des inondations peut avoir un coût. Doit-on le prendre en compte dans la Clect ?	12
20. Les ouvrages gérés par les départements, les régions ou l'Etat font-ils l'objet des travaux de la Clect ?	12
CONCLUSION	13



GEMAPI : DE QUOI S'AGIT-IL ?

Le contour de la compétence Gemapi, fixé par les textes, nécessite toujours une appropriation par le territoire. Pour que les élus siégeant à la Clect puissent appréhender les conséquences financières du transfert de la Gemapi, un document préalable expliquant le contenu des missions et les enjeux spécifiques de la communauté est fortement recommandé. Ce document permettra d'expliquer le détail des actions retenues, ainsi que les priorités choisies par la communauté ou la métropole afin que l'évaluation des charges transférées prenne en compte tous ces éléments.

Rappelons aussi que la loi permet à la Clect de faire appel à des experts (services techniques, comptables, trésorerie...) pour l'aider dans sa mission.

1. Comment définir le contour et le contenu de cette compétence ?

La définition de la compétence Gemapi relève de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, qui énonce des items liés à la politique de l'eau. Le législateur a fléché quatre de ces items¹, qui composent la compétence Gemapi. Ceux-ci recouvrent des missions très larges et peu précises, ouvrant à une grande liberté d'interprétation. Cependant les territoires ont tout intérêt à clarifier et préciser le contenu des missions intégrées dans ces différents items, en fonction des enjeux identifiés par le territoire, des actions déjà engagées par les communes et les syndicats, et des actions restant à mettre en œuvre.

À ces items s'ajoutent les éventuelles missions du grand cycle de l'eau que les communes ont souhaité transférer à la communauté ou à la métropole. Une enquête de l'AdCF, conduite auprès de 450 communautés et métropoles au printemps², montre que 48 % des communautés se concentrent uniquement sur l'application des missions de la Gemapi alors que 27 % des territoires élargissent leurs missions au-delà. Certains territoires déclarent par exemple intégrer la gestion du ruissellement à leur réflexion. De même, la région Bretagne encourage ses territoires à lutter contre les pollutions diffuses, alors que ces missions ne sont pas intégrées à la compétence Gemapi. Enfin, certaines communautés ont adopté des missions facultatives spécifiques, en plus de la compétence obligatoire, par exemple pour gérer les espèces aquatiques considérées comme nuisibles.

2. Comment clarifier les articulations entre la Gemapi et les autres compétences ?

Il n'y a pas de réponse uniforme à cette question. La Gemapi est par essence transversale et touche à de nombreux domaines : agriculture, tourisme, urbanisme, eaux pluviales³...

¹ Il s'agit des items 1, 2, 5, 8 de l'article L. 211-7. – I. du code de l'environnement. Voir en annexe le contenu des missions tel que défini par le code.

² Les premiers résultats de cette enquête sont disponibles sur le site internet de l'AdCF : https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=4105&num_thematique=1. Une étude complète sur la prise de compétence Gemapi sera publiée à l'automne 2018.

³ La loi n°2018-703 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau potable et assainissement aux communautés de communes apporte des clarifications concernant l'exercice de la mission de gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L.2226-1. Pour les communautés de communes cette mission reste facultative et exclue de la compétence assainissement. Pour les communautés d'agglomération, cette mission reste aussi facultative et exclue de la compétence assainissement. Elle deviendra, en revanche, l'une de leurs compétences obligatoires au 1^{er} janvier 2020. Enfin, la loi du 3 août 2018 rattache explicitement le service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines (L.2226-1 du CGCT) à la compétence



Par exemple :

- pour assurer la sécurité des usagers d'une route soumise à l'aquaplaning, des actions de collecte et d'évacuation des eaux pluviales, qui ne relèvent pas de la Gemapi, peuvent être envisagées au titre de la compétence voirie ;
- un plan d'eau qui n'est pas dédié à des activités touristiques et de loisirs pourrait être considéré comme relevant de la compétence Gemapi dès lors que son entretien contribue à la bonne qualité des milieux aquatiques.

De façon générale, il peut être utile d'identifier les différentes compétences pouvant interférer avec la Gemapi et de définir des stratégies, telles que des schémas à usage interne aux territoires, en les actant par délibérations. Ceci contribue à délimiter les différentes compétences et à clarifier leur champ d'exercice respectif.

3. Qu'écrire dans les statuts de la communauté ou de la métropole ?

La compétence Gemapi étant obligatoire, la loi en impose le libellé. D'après la lecture de l'AdCF et de Territoires Conseils, les statuts de la communauté ou de la métropole n'ont donc pas à détailler l'étendue de la compétence : ils reprennent simplement le texte de la loi.

Pour préciser le contenu des missions, mieux vaut adopter une délibération ou soumettre pour avis aux communes le projet qui acte les priorités et détaille le contenu des missions adaptées aux spécificités du territoire. Cette délibération pourra être présentée comme un élément de communication sur les projets et les actions initiées par la communauté. Il ne s'agit en aucun cas de la définition d'un « intérêt communautaire » non prévu juridiquement pour cette compétence, mais plutôt d'une adaptation des missions de la Gemapi aux réalités physiques prioritaires du territoire.

4. Qu'écrire dans les statuts du syndicat ?

Pour les syndicats, la situation est différente. L'exercice de la compétence peut leur être transféré ou délégué, dans certaines conditions, en tout ou partie, et selon les décisions de chacun des membres (dans le cas des syndicats à la carte).

Si la compétence leur est transférée, deux options sont possibles :

- soit établir une liste précise des missions que conduira le syndicat au titre de la compétence transférée. Cela permet de clarifier au maximum les missions exercées par chaque structure, mais peut s'avérer contraignant si de nouvelles missions sont à transférer par la suite. La compétence étant sécable⁴ et pouvant être exercée via plusieurs structures, la précision des statuts du syndicat permet de mieux définir

assainissement des communautés urbaines et métropoles, conformément à la jurisprudence du conseil d'Etat du 4 décembre 2013. La circulaire explicitant cette loi et datée du 28 août 2018 présente plusieurs éléments afin de clarifier les contours de la mission de gestion des eaux pluviales urbaines.

⁴ La loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 dispose explicitement que la compétence Gemapi est sécable.



l'organisation et la répartition des missions confiées. Elle apporte également de la clarté sur le plan comptable. Seul interdit : confier la même mission sur le même territoire à deux structures différentes ;

- soit ne pas détailler une liste d'actions. Ceci implique d'opérer un transfert « en bloc » de la compétence, reprenant seulement les items du code de l'environnement. Cette option (en apparence plus simple) est moins limitative en cas d'évolution de la compétence, mais plus incertaine s'agissant des missions qui seront effectivement réalisées par le syndicat. Elle nécessitera de préciser à chaque occasion dans des documents ou délibérations complémentaires les limites des missions prises en charge pour éviter tout conflit de compétence⁵.

Cette option de « transfert en bloc » a pour conséquence de transférer aussi toute la responsabilité pénale et financière au syndicat.

Dans le cas d'une délégation de compétence, une « convention de délégation » sans modification des statuts du syndicat doit être adoptée. Elle précise les missions déléguées ; elle fixe les objectifs à atteindre, les indicateurs de suivi et les modalités de contrôle, la détermination de leur coût, les modalités financières et les moyens mis à disposition. Enfin, la convention prévoit le calendrier de mise en œuvre, la durée de la délégation et les modalités de son renouvellement⁶.

LE TRAVAIL DE LA CLECT

Le travail de la Clect doit respecter les règles juridiques posées par le code général des impôts (CGI), valables pour tout transfert de compétence. Il doit prendre en compte également les aspects spécifiques de la Gemapi.

5. Quel est le rôle de la Clect ?

La Clect a pour rôle d'évaluer le montant des charges nettes transférées entre les communes et leur intercommunalité lorsque cette dernière est en régime à fiscalité professionnelle unique⁷. Les charges nettes transférées correspondent à l'ensemble des charges (dépenses de fonctionnement et d'investissement) minoré des recettes relatives aux compétences transférées entre communes et intercommunalité ou métropole.

La Clect n'a pas pour mission de déterminer l'évolution des attributions de compensation (AC). Elle rédige le rapport qui retrace la charge nette transférée par chaque commune. Ce rapport est validé par les communes membres à la majorité qualifiée. Il est transmis ensuite au conseil communautaire, qui en déduit les AC⁸ correspondantes.

⁵ Voir l'enquête conduite par l'AdCF sur la prise de compétence Gemapi : avant le 1^{er} janvier 2018 pour environ 80 % des territoires les missions relevant de la Gemapi sont partiellement exercées et/ou sur une partie seulement du territoire.

⁶ Rappelons que la compétence Gemapi peut être déléguée de droit à un Epage ou un EPTB et de façon dérogatoire jusqu'au 31/12/2019 à un syndicat de communes ou un syndicat mixte.

⁷ Voir l'article 1609 *nonies* C – IV, code général des impôts qui précise le fonctionnement de la Clect et son rôle.

⁸ Pour plus de précision sur le fonctionnement de la Clect, l'évaluation des charges et la fixation des attributions de compensation, voir la note [Transfert de compétences et Clect, Territoires Conseils, AdCF, Partenaires Finances locales, 2017](#)



6. Faut-il réunir la Clect lors du transfert de la compétence à un syndicat ?

Le mécanisme d'évolution des attributions de compensation vise à garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources et de charges au sein d'une intercommunalité à fiscalité professionnelle unique et à éviter une double imposition des contribuables. C'est pourquoi la Clect se réunit dans deux cas :

- lors d'un transfert ou d'une restitution de compétence entre l'intercommunalité en fiscalité professionnelle unique et ses communes membres ;
- lors des modifications du périmètre intercommunal.

Ces modifications peuvent déclencher le mécanisme de représentation-substitution au sein d'un syndicat de la communauté en lieu et place de ses communes membres⁹. Dans ce cas, la Clect évalue la reprise par la communauté des cotisations syndicales que réglaient précédemment les communes membres.

En revanche, il n'y a pas lieu de réunir la Clect lorsque l'intercommunalité décide directement d'adhérer à un syndicat auquel elle transfère ou délègue sa compétence Gemapi.

A noter : la communauté adhérente à un syndicat devra être vigilante sur le règlement financier et le mode de calcul des cotisations syndicales qu'elle devra verser, en lien avec la compétence transférée.

7. Ma communauté lève la taxe Gemapi, faut-il pour autant réunir la Clect et faire évoluer les AC ?

La réunion de la Clect est obligatoire dès lors qu'un transfert de compétences est opéré entre les communes membres et la communauté, indépendamment de la mise en place de la taxe.

D'après l'enquête de l'AdCF sur la Gemapi, une partie des communautés répondantes déclare ne pas faire évoluer les AC pour plusieurs raisons. Pour certains, il n'est pas nécessaire de modifier les AC dès lors que l'on finance par ailleurs la compétence en levant une nouvelle taxe dédiée, la taxe Gemapi. Pour d'autres, cela permet d'éviter de pénaliser les communes qui avaient mis en place des actions Gemapi et verraient leurs AC réduites, alors que celles qui n'avaient rien initié conserveraient un montant identique d'AC.

Faire évoluer les AC pour tenir compte des charges transférées est pourtant indispensable à plusieurs titres. D'une part, cela permet d'éviter que le contribuable local ne paye deux fois, une fois au titre de la commune, par le biais de la fiscalité locale, et une autre fois au titre de l'intercommunalité, au niveau de la fiscalité intercommunale (taxe foncière, CFE...) ou par la taxe Gemapi. En effet, si la communauté ou la métropole ne trouve pas les ressources nécessaires dans le recalcul des AC, elle sera obligée d'augmenter sa fiscalité, sans pour autant que les communes ne baissent la leur.

⁹ Pour davantage de précision sur le mécanisme de représentation-substitution, voir « Représentation/substitution de la communauté au sein des syndicats : quels sont les principes ? », [Réponses à 50 questions que se posent les élus – Interrogations juridiques intercommunales au lendemain des élections municipales de 2014](#), Territoires Conseils, 2014.



D'autre part, si la compétence a été créée et transférée des communes à l'intercommunalité, c'est en partie en raison de l'exercice limité et très variable des missions Gemapi selon les territoires jusqu'à présent. Par conséquent, cette compétence est appelée à s'étoffer et ses missions à s'approfondir. Pour les financer, il sera nécessaire de mobiliser d'autres ressources à moyen terme, sans se limiter à la taxe Gemapi, dont le montant est d'ailleurs plafonné par la loi.

ADOPTER LE RAPPORT DE CLECT

8. La Clect n'a pas rédigé de rapport évaluant les charges transférées des communes à l'intercommunalité au titre de la Gemapi : quelles en sont les conséquences ?

L'absence de rapport de la Clect lors de la délibération du conseil communautaire fixant le montant des AC rend cette délibération susceptible d'annulation pour vice de procédure.

9. Que se passe-t-il en cas de défaut d'adoption du rapport de la Clect ?

Un délai de neuf mois suivant le transfert de compétence est laissé à la Clect pour rendre son rapport, lequel doit être adopté par les communes dans les trois mois suivant la transmission du rapport. Celui-ci est adopté à la majorité qualifiée suivante : deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

A défaut du respect de l'une ou l'autre de ces échéances, ou en cas de non-adoption du rapport, le Préfet arrête le coût net des charges transférées, en se fondant sur les trois dernières années pour les coûts de fonctionnement et les sept dernières pour les coûts d'investissement inscrits dans les comptes administratifs ou les budgets. Les attributions de compensation provisoires continuent d'être versées et seront corrigées à l'exercice suivant, une fois que le rapport sera adopté.

10. La communauté ou métropole doit-elle obligatoirement délibérer sur le rapport de la Clect ?

Non, le rapport doit uniquement être transmis au conseil communautaire. Seules les communes l'adoptent.

11. Le rapport de la Clect doit-il faire apparaître le montant des attributions de compensation ?

L'objet du rapport de la Clect n'est pas de fixer les attributions de compensation. Dans la pratique, certains rapports de Clect présentent l'impact des charges transférées, telles qu'elles ont été évaluées, sur le montant des attributions de compensation dans le cadre du droit commun. Dans ce cas, il importe de préciser que cette information est donnée à titre indicatif. Les communes ne doivent s'exprimer que sur les évaluations de charges. Une fois le rapport de la Clect adopté par les communes, c'est en effet le conseil communautaire qui engage le vote du montant des attributions de compensation :



- soit il approuve le montant calculé selon les règles de droit commun à la majorité simple de ses membres ;
- soit il initie une procédure dérogatoire de fixation des AC par un vote aux deux tiers de ses membres. Le nouveau montant « libre » de l'AC doit ensuite être approuvé par chacune des communes concernées.

12. Dans la procédure d'adoption d'un montant libre d'AC, faut-il avoir préalablement adopté le rapport de la Clect ?

Oui, le rapport de la Clect doit être adopté au préalable pour pouvoir procéder au calcul de la nouvelle attribution de compensation, y compris pour un montant libre. En effet, en cas de refus par les communes membres ou en l'absence de délibération de leur part sur les montants libres des AC, ce sont les AC définies et calculées à partir du rapport de la Clect, selon le cadre précis d'évaluation fixé par la loi, qui seront appliquées. Il s'agit de deux procédures distinctes : le rapport est adopté par les communes ; puis les attributions de compensation dérogatoires sont déterminées selon les règles de majorité adéquates.

EVALUER LE COUT DE LA GEMAPI AU MOMENT DU TRANSFERT

13. Quelles dépenses la Clect doit-elle évaluer ?

La loi précise que la Clect doit évaluer les dépenses de fonctionnement et d'investissement supportées jusqu'à la date du transfert effectif de la compétence par les communes membres.

Sont donc exclues les dépenses ne relevant pas des missions de la Gemapi définies par la loi, les dépenses prévisionnelles n'ayant donné lieu à aucun engagement, ainsi que les dépenses engagées par d'autres organismes que les communes membres : syndicat, département, région, associations syndicales autorisées (Asa) pour leur propre compte, etc.

Deux exemples :

- Si la commune avait transféré tout ou partie de la compétence à un syndicat, la Clect ne prendra en compte que le montant des contributions budgétaires versées au budget du syndicat, que le syndicat soit dissous ou absorbé par la communauté, ou qu'il perdure avec la communauté devenue membre par représentation-substitution.
- Les versements des contributions des propriétaires privés aux associations syndicales autorisées (Asa) ne sont pas à prendre en compte, au contraire du versement d'une subvention communale à cette Asa, qui doit l'être.

Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement les salaires du personnel chargé de l'entretien, de l'aménagement et de la protection des milieux aquatiques et de leurs ouvrages, les achats de petit matériel et fournitures ainsi que tous les contrats liés et les différents frais d'assurance et d'administration. Ces dépenses peuvent être très hétérogènes selon les modalités d'exercice : travaux en régie, subventions aux associations de protection de l'environnement, fonds de concours, conventionnements avec les associations (Asa), délégations etc...



Les dépenses d'investissement sont un peu plus spécifiques : elles concernent en effet des ouvrages de protection existants contre les crues et les submersions marines et les systèmes d'endiguement¹⁰. Il peut s'agir d'équipements de taille parfois conséquente concourant à la protection d'un territoire dépassant les frontières communales. Surtout compte tenu des évolutions des caractéristiques physiques, la reprise de ces équipements dépendra de la mesure de leur utilité actuelle pour les missions considérées de la Gemapi.

14. Quelle méthode de travail mettre en place ?

Une fois la compétence Gemapi bien délimitée, la Clect a tout intérêt à proposer une méthode et à poser quelques règles d'organisation de son travail.

Pour chaque commune et pour chaque mission, les questions préalables à poser sont les suivantes : la commune est-elle concernée par cette mission ? Comment l'exerce-t-elle actuellement ? En régie, par transfert ou par délégation, avec une Asa ? Quels moyens sont actuellement vraiment utiles à l'exercice de la mission ?

Ainsi, il est possible de proposer la création de sous-groupes de travail thématiques pour des communes aux préoccupations semblables, en fonction des caractéristiques du territoire. Ceci peut être particulièrement utile si la communauté ou métropole regroupe beaucoup de communes dans un territoire offrant de grandes différences géophysiques. En effet, si bien des communes ont eu éventuellement l'occasion d'engager des actions pour la gestion des milieux aquatiques (Gema), elles risquent cependant d'être moins nombreuses à être concernées par la prévention des inondations (Pi) et la gestion du trait de côte.

Pour cela, fixer un calendrier échelonné des réunions et de leur ordre du jour peut permettre une meilleure gestion du temps des élus membres de la Clect et faciliter les prises de décision.

En parallèle, un tableau récapitulatif pourra donner, pour chaque commune et pour chaque mission composant la Gemapi, la synthèse des orientations retenues, de façon à assurer à tous une bonne continuité et une bonne transmission des informations.

L'intervention d'experts, si nécessaire, aux différentes étapes des travaux, peut aider à éclairer des points financiers ou techniques plus complexes.

Enfin, sur ces sujets financiers complexes, le pragmatisme et la volonté des membres de la Clect sont indispensables pour réussir la rédaction d'un rapport reflétant la recherche des consensus nécessaires, point par point.

¹⁰ Pour mémoire, un système d'endiguement est défini par trois composantes : une zone protégée, un niveau de protection et des ouvrages de protection contre les risques d'inondation et de submersion.



15. Quelles sont les marges de manœuvre de la Clect pour l'évaluation des coûts ?

La méthode d'évaluation des coûts est fixée par la loi ; elle doit être obligatoirement appliquée. Les montants qui en résultent servent en effet de référence pour calculer les AC en cas de refus par une commune concernée d'une proposition dérogatoire initiée par le conseil communautaire.

Les dépenses de fonctionnement sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux ou dans les comptes administratifs des exercices précédant le transfert. Le coût des dépenses liées à des équipements liés aux compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé net.

La Clect dispose de quelques marges de manœuvre, cependant assez réduites :

- elle peut choisir une période de référence plus ou moins longue pour prendre en compte les charges de fonctionnement dans les budgets ou les comptes administratif communaux ;
- elle détermine la durée de vie moyenne de l'équipement (qui permet d'annualiser les coûts) en se référant aux durées d'amortissement (fixées à titre indicatif par la M14) ;
- elle peut exclure les moyens non utiles à la compétence.

Attention toutefois : la méthode choisie (par type de mission ou compétence concernée) doit être la même pour chacune des communes membres.

Enfin, la Clect peut simuler, sur demande du conseil communautaire, des méthodes dérogatoires d'évaluation en vue de l'adoption d'un montant d'AC libre. Dans ce cas, le rapport de la Clect devra bien différencier l'évaluation légale des éventuelles autres méthodes d'évaluation demandées par le conseil communautaire, pour que les communes puissent voter en toute clarté.

16. Comment prendre en compte la forte hétérogénéité entre les communes, pour ne pas pénaliser celles qui avaient mis en place des actions relevant de la Gemapi ?

L'objet de la Clect n'est pas de prendre en compte cette hétérogénéité mais bien d'établir une évaluation des charges supportées dans les faits par chaque commune avant le transfert de compétence. La Clect ne dispose donc pas de marges de manœuvre pour éviter qu'une commune qui intervenait en matière de Gemapi ne soit pénalisée, lors du versement de son AC, par rapport aux communes qui n'avaient mis en place aucune action. En témoigne le cadre précis prévu par la loi pour évaluer les charges.

C'est dans le cadre de la révision libre du montant des AC (procédure dérogatoire) que le conseil communautaire aura la possibilité de proposer une autre répartition du poids des charges transférées. Ceci supposera une délibération adoptée par les deux-tiers des membres du conseil communautaire, ainsi que l'accord du conseil municipal de chacune des communes concernées par un montant libre d'AC.

A noter, la prise en compte des hétérogénéités entre les communes peut se traduire par le recours à d'autres outils, comme, par exemple, les fonds de concours, l'AC d'investissement, la prise en pleine propriété des équipements au lieu des mises à disposition, etc.



17. Le contour de la Gemapi étant complexe à définir, pourra-t-on réunir de nouveau la Clect si de nouvelles missions sont exercées au titre de cette compétence ?

Le fait de réunir de nouveau la Clect après que celle-ci a établi un premier rapport d'évaluation des charges transférées en matière de Gemapi paraît conforme à l'esprit de la loi, bien qu'aucune disposition n'explique cette hypothèse. En effet, il s'agirait de prendre en compte des charges qui n'avaient pas été étudiées dans le premier rapport. De cette manière, la Clect travaillerait conformément à sa mission, qui est de garantir la neutralité budgétaire du transfert de compétence.

On peut recommander à la Clect de préciser, dans le rapport, le périmètre de la compétence étudié. Elle conserve ainsi la possibilité de se réunir ultérieurement pour étudier une autre partie de la compétence si nécessaire.

En revanche, la Clect ne pourra pas intégrer le coût de nouvelles missions décidées par le conseil communautaire en matière de Gemapi dès lors que celui-ci n'apparaissait pas dans les budgets et les comptes administratifs communaux avant le transfert de compétence.

18. Comment intégrer les ouvrages de protection contre les inondations et submersion présents sur le territoire dans les discussions de la Clect ?

Avant tout travail de la Clect, plusieurs étapes sont nécessaires.

Première étape : la collectivité compétente doit recenser les ouvrages susceptibles d'assurer une protection contre les risques d'inondation. Elle peut s'appuyer pour cela sur le diagnostic territorial préalable à la compétence Gemapi qui a répertorié et évalué l'état de ces ouvrages. Digue, mais aussi vannes et stations de pompage qui contribuent à l'écoulement de l'eau, bassin de stockage, remblai routier ou ferroviaire... sont concernés.

Deuxième étape : le statut juridique et le propriétaire de ces ouvrages doivent être précisés dans la perspective de la définition du système d'endiguement par la collectivité compétente. Si l'ouvrage appartient à la commune, la collectivité compétente doit s'interroger sur l'utilité de l'intégrer dans le système d'endiguement.

Si l'ouvrage est intégré au système d'endiguement et propriété de la commune, la Clect doit effectivement établir le coût moyen annualisé des charges liées à l'équipement mis à disposition.

A noter : il existe souvent un décalage temporel entre le moment où la Clect se réunit et la date de réalisation des études de dangers qui permettent de définir le système d'endiguement. Même si les ouvrages gérés par les communes et relevant de la Gemapi sont mis à disposition de la collectivité compétente à partir du 1^{er} janvier 2018, tous ne seront pas intégrés nécessairement dans le système d'endiguement. Cela dépendra des choix de cette dernière.



19. Pour les ouvrages qui ne seront pas retenus dans le système d'endiguement, la neutralisation¹¹ de leur impact sur les actions de prévention des inondations peut avoir un coût. Doit-on le prendre en compte dans la Clect ?

Rappelons au préalable que la neutralisation ne constitue pas une obligation. Néanmoins, lorsque certains équipements n'offrent aucune utilité pour le système d'endiguement choisi, la collectivité compétente peut décider de les détruire ou de rétablir un écoulement naturel des eaux.

Premier cas de figure : l'ouvrage appartient à une commune.

La Clect peut prendre en compte le coût de la neutralisation des ouvrages non retenus dans le système d'endiguement uniquement si une opération de neutralisation avait été engagée ou achevée par la commune avant le transfert de compétence.

Si la commune n'a pas engagé cette neutralisation, la Clect ne prend pas en compte l'ouvrage.

Deuxième cas de figure : l'ouvrage est propriété de personnes privées, regroupées ou non en association syndicale de propriétaires (association syndicale autorisée, constituée d'office ou libre - Asa, Asaco, ASL).

Le propriétaire privé ou l'association syndicale de propriétaire, dont la loi a pérennisé les missions, n'est pas obligé de mettre cet ouvrage à disposition de la collectivité compétente. Si la collectivité estime que l'ouvrage doit entrer dans son système d'endiguement, elle a plusieurs possibilités. Elle peut intervenir en tant que gestionnaire au titre d'une déclaration d'intérêt général (Dig) ou en instaurant une servitude pour la défense contre les inondations. Elle peut également acquérir l'ouvrage.

A l'inverse, si l'ouvrage n'est pas intégré dans le système d'endiguement, le propriétaire privé en conservera la propriété et la responsabilité. Il faut toutefois s'assurer que l'ouvrage n'accroît pas le niveau de risque, par le biais d'une étude de dangers par exemple.

Des doutes persistent quant au fait que les travaux d'arasement d'un ouvrage devenu inutile relèvent bien de la Gemapi. Certains pourraient estimer qu'ils relèvent d'une opération d'aménagement.

20. Les ouvrages gérés par les départements, les régions ou l'Etat font-ils l'objet des travaux de la Clect ?

Non, les ouvrages relevant des départements, des régions ou de l'Etat ne font pas l'objet des travaux de la Clect car ceux-ci ne peuvent porter que sur les charges transférées entre les communes membres et leur communauté.

Une période intermédiaire permet aux départements et régions de continuer les actions en cours jusqu'au 31 décembre 2019. A partir de 2020, ces deux collectivités auront la possibilité, mais non l'obligation, de signer avec les structures en charges de la compétence Gemapi des conventions d'exercice conjoint, conclues pour cinq ans, déterminant les missions respectives exercées par le département, la région,

¹¹ La neutralisation consiste à « rendre un ouvrage hydraulique transparent au regard des écoulements naturels du cours d'eau ou de la mer. Cette neutralisation peut consister à faire disparaître l'ouvrage (c'est-à-dire le démanteler), le raboter pour le mettre au niveau du terrain naturel, ou le trouser », d'après *Bilan 2012 du contrôle des ouvrages hydrauliques*, Medde, mars 2014.



l'intercommunalité (ou le syndicat mixite devenu compétent après transfert), ainsi que la coordination des actions et les modalités de financement¹².

L'Etat poursuit la gestion des digues dont il était responsable jusqu'en 2024, avec une convention de moyens et la responsabilité de financer et de mettre en conformité les ouvrages avec les exigences réglementaires et légales. A partir de 2024, une convention de compensation des charges transférées sera mise en place avec les collectivités compétentes en matière de Gemapi.

CONCLUSION

Sur le plan financier, l'exercice de la compétence Gemapi est une réelle gageure pour les communes et métropoles. Il s'agit, d'une part, d'identifier et d'évaluer les charges supportées par les communes et qui leur seront transférées et, d'autre part, de se placer dans une approche prospective.

En effet, les missions relevant de cette compétence sont appelées à se développer, les opérations à devenir plus nombreuses et d'une ampleur accrue. Le transfert de fiscalité (via les AC) issu des travaux de la Clect pourrait rapidement se révéler insuffisant pour financer la Gemapi.

La Clect doit être considérée comme une étape pour engager la discussion sur l'organisation et le financement de la Gemapi à d'autres échelles, notamment celle de la gestion des bassins hydrographiques. A ce titre, il est indispensable d'adopter une démarche prospective pour ajuster le financement à la compétence dans son dimensionnement futur, en réalisant un plan pluriannuel d'investissement¹³.

La pérennité de la taxe Gemapi est interrogée par le rapport Bur-Richard. Le rapport suggère au gouvernement d'engager une réflexion prospective « *pour préciser comment ce prélèvement doit se répartir solidairement entre composantes d'un même bassin, quels outils communs de conduites des projets se dégagent, préciser si le recours aux impôts directs locaux est adapté au financement de cette compétence des EPCI* »¹⁴. Ces propositions invitent à rester attentifs aux pistes de financement qui seront avancées ainsi qu'aux évolutions législatives et réglementaires.

Note réalisée avec la contribution de :

Camille Allé, *conseillère déchets, énergie, finances, AdCF*, c.alle@adcf.asso.fr

Leslie Chaze, *chargée de mission, Territoires Conseils*, leslie.chaze@caissedesdepots.fr

Claire Delpech, *responsable finances, fiscalité, AdCF*, c.delpech@adcf.asso.fr

Sylvie Jansolin, *chargée de mission, Territoires Conseils*, sylvie.jansolin@caissedesdepots.fr

Simon Mauroux, *responsable des affaires juridiques et institutionnelles, AdCF*, s.mauroux@adcf.asso.fr

Apolline Prêtre, *conseillère politiques de l'eau, AdCF*, a.pretre@adcf.asso.fr

¹² Pour des explications spécifiques aux financements apportés par les départements et les régions, voir *La compétence Gemapi*, Territoires conseils, Unions nationale des centres permanents d'initiative pour l'environnement, mai 2018.

¹³ Pour davantage de précision sur les sources de financement actuellement mobilisables pour l'exercice de cette compétence, voir *La compétence Gemapi*, Territoires conseils, Unions nationale des centres permanents d'initiative pour l'environnement, mai 2018.

¹⁴ *Rapport Bur-Richard relatif à la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018, p.7.



ANNEXE

La définition de la compétence Gemapi, inscrite dans le code général des collectivités locales, est fondée sur l'article L. 211-7 du code de l'environnement, qui énonce des items liés à la politique de l'eau. La compétence Gemapi regroupe les quatre items suivants :

L'item 1 : L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique. Cet item peut regrouper sur le territoire plusieurs missions, telles que :

- La définition et la gestion d'aménagements hydrauliques relatifs à la rétention, au ralentissement, au ressuyage de crues, aux barrages de protection ou aux casiers de stockage.
- La création et la restauration de zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement.
- La création ou la restauration de zones de mobilité d'un cours d'eau...

L'item 2 : l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau (y compris ses accès). Cet item comporte, entre autres, les missions suivantes :

- Les plans de gestion (inscrits à ***l'article L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement***).
- La réalisation de vidanges.
- L'entretien des ouvrages hydrauliques du plan d'eau.
- L'entretien des berges (ripisylve).
- Le faucardage de la végétation...

L'item 5 : la défense contre les inondations et contre la mer. Celui-ci aborde les missions suivantes :

- La définition et la gestion des systèmes d'endiguement avec le bénéfice de la mise à disposition des digues (ou autres ouvrages publics nécessaires à la prévention des inondations).
- La mise en place de servitudes sur des terrains privés où sont implantés ces ouvrages.
- Les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes...

L'item 8 : la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines. Pour exemple, les missions sont les suivantes :

- Les plans de gestion des milieux aquatiques.
- Le rattrapage d'entretien, en vertu de ***l'article L. 215-15, II, du code de l'environnement***.
- La restauration hydro-morphologique des cours d'eau.
- La protection, la renaturation et la restauration des zones humides...