



Réunion téléphonique

Gemapi : comment évaluer les transferts de charges ?

Compte rendu de la réunion téléphonique du 2 juillet 2018

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Camille Allé, Apolline Prêtre et Claire Delpuch, de l'ADCF et Sylvie Jansolin, chargée de mission de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Communauté de communes	Vallée de l'Hérault	34
Communauté de communes	Vals D'Aix et Isable	42
Communauté de communes	Pays du Coquelicot	80
Communauté de communes	Copler	42
Communauté de communes	Massif du Vercors	38
Communauté de communes	Pays de Maiche	25
Communauté de communes	Petite Camargue	30
Communauté de communes	Macs	40
Communauté de communes	Des Hauts du Val de Saône	70
Communauté de communes	Pays Grenadois	40
Communauté d'agglomération	Portes de France Thionville	57
Communauté d'agglomération	Royan Atlantique	17
Communauté d'agglomération	Lannion Trégor Communauté	22
Communauté d'agglomération	Lorient Agglomération	56

PRÉSENTATION

APOLLINE PRETRE, CHARGÉE DES POLITIQUES DE L'EAU, ADCF

Les transferts de charges de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) sont dans l'actualité au travers de la mise en place de la Commission Locale d'Évaluation des Charges Transférées (CLECT). En effet, les communautés et métropoles sont compétentes, à titre obligatoire, en matière de GEMAPI, depuis le 1^{er} janvier 2018. Lors d'un transfert de compétences, l'intercommunalité dispose d'un délai de neuf mois pour réunir et organiser sa CLECT à compter de la date du transfert. De fait, les communautés abordent actuellement cette phase.

Tout d'abord, nous pouvons identifier trois problématiques liées aux enjeux inhérents à la CLECT et la GEMAPI :

- L'inscription de la CLECT dans une réflexion plus générale sur le financement de la GEMAPI au regard de l'enjeu financier important. Même si le travail mené au sein de la CLECT et celui au niveau de la communauté pour définir sa stratégie de financement sont deux exercices distincts, les travaux de la CLECT influent sur la capacité financière de la communauté de communes quant à la gestion de la compétence GEMAPI.
- La nécessité de définir les contours de la compétence afin de procéder à l'évaluation des charges transférées. Généralement, les difficultés se concentrent à cet endroit.
- Les missions relevant de la GEMAPI étaient, avant le transfert de compétence, inégalement exercées et diversement organisées sur les territoires. À cet égard, l'évaluation des charges peut être plus complexe.

La nécessité de définir les contours de la compétence

La définition de la compétence GEMAPI est plutôt imprécise. Elle se fonde sur ***l'article L. 200-7 du code de l'environnement***, énonçant des items liés à la politique de l'eau. Le législateur utilise quatre de ces items pour construire la compétence GEMAPI et l'introduire dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Or, le code de l'environnement n'a pas été rédigé pour être introduit, tel quel, dans le CGCT. De fait, la compétence GEMAPI s'appuie sur une définition de missions très larges. Selon l'interprétation donnée, la collectivité peut alors juger la définition de la compétence imprécise ou, au contraire, laissant une grande liberté d'interprétation quant aux missions à engager.

Nous n'aborderons pas précisément les missions liées à chaque item de la compétence, car leurs applications dépendent du territoire concerné et de leurs interprétations. Nous souhaitons vous livrer quelques pistes de réflexion générales.

- **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 réessuyage 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 hydromorphologique des cours d'eau.
 - La protection, la renaturation et la restauration des zones humides...

Ces items à la définition vaste peuvent donc intégrer de nombreuses missions. Ces dernières devront être clarifiées en fonction des enjeux identifiés par le territoire, des actions déjà engagées et des actions restant à mettre en œuvre.

À ces items s'ajoutent, dans le cadre des évaluations de la CLECT, les éventuelles missions du grand cycle de l'eau que les communes auraient pu transférer à la communauté de communes ou à la métropole. Les résultats de l'enquête, conduite par Amélie Nolar et mise en ligne sur le site internet de l'AdCF, auprès de 450 communautés et métropoles, montrent les différentes démarches des territoires pour la mise en œuvre de la GEMAPI.

Ainsi, 48 % des communautés se concentrent uniquement sur l'application des missions de la GEMAPI et 27 % des territoires, nombre non négligeable, élargissent leurs missions hors GEMAPI pertinentes pour le territoire. Certains territoires disent avoir intégré la gestion du ruissellement aux prémices de leur réflexion, afin de pouvoir travailler à la prévention des inondations. La Région Bretagne encourage ses territoires à lutter contre les pollutions diffuses, alors que ces missions ne sont pas intégrées à la compétence GEMAPI. Par ailleurs, à la suite du transfert des compétences GEMAPI de la commune à la communauté de communes, dans le cadre des travaux de la CLECT, pourront également être intégrées des missions facultatives.

Au travail de définition, s'ajoutent donc les items particuliers que les communes pourraient transférer à la communauté de communes ou à la métropole.

Comment avoir une définition cohérente et une articulation claire entre les compétences eaux pluviales, GEMAPI, eau et assainissement ? ¹

La réponse n'est pas uniforme. Elle se précise en fonction des territoires et selon la conception des compétences en amont. La compétence GEMAPI peut être considérée comme complémentaire aux autres compétences, sans pour autant minimiser son importance. Par exemple, afin de faire respecter des normes environnementales d'assainissement, la communauté compétente dans ce champ doit s'attacher à la qualité du rejet des eaux. Or, dans le cadre de ses compétences GEMAPI, la communauté de communes peut développer autrement son action sur l'assainissement dès lors que la gestion des milieux aquatiques est concernée (par référence à la qualité du rejet dans un milieu).

En outre, des actions de collecte et d'évacuation des eaux pluviales peuvent être envisagées au titre de la compétence voirie afin d'assurer la sécurité des usagers d'une route propice à l'aquaplaning. Toutefois, il s'agit de se demander si le dispositif aménagé reste circonscrit à la compétence voirie, ou s'il doit être intégré, plus largement, à la compétence de gestions des milieux aquatiques.

Il est possible d'énumérer toutes les compétences pouvant interférer avec la compétence GEMAPI (assainissement, eau pluviale et voirie) et de tracer des stratégies (ex : schémas à usage interne au territoire), en l'actant par délibérations. Ceci permettrait de délimiter les différentes compétences et de clarifier le champ de l'exercice de chacune.

La rédaction des statuts

Que la compétence (dont le libellé est imposé par la loi) soit obligatoire ou optionnelle, les statuts de la communauté doivent reprendre les libellés de la compétence.

En revanche, il existe deux options à la rédaction des statuts du syndicat :

- L'établissement d'une liste précise des missions que conduira le syndicat au titre de la compétence transférée. À chaque item de la compétence, peuvent être listées les missions exercées par le syndicat. Cela permet de clarifier les missions exercées par chaque structure. Toutefois, cette méthode rédactionnelle peut s'avérer contraignante si de nouvelles missions sont à exercer par la suite.
- L'indication des items relatifs à la compétence est relevée sans toutefois inscrire le détail de la liste des actions relevant du syndicat. Si cette option est moins limitative en cas d'évolution de la compétence, elle n'en demeure pas moins vague quant aux missions effectivement réalisées par le syndicat.

Les missions inégalement exercées et diversement organisées

Avant le 1^{er} janvier 2018, dans 10 % des territoires, les missions relevant de la GEMAPI étaient intégralement exercées par le bloc communal, alors qu'elles n'étaient pas exercées pour 11 % des territoires (cf. l'enquête précitée de l'AdCF).

Pour environ 80 % des territoires, on constate un exercice partiel des missions GEMAPI ou exercées sur une partie seulement du territoire.

¹ La réunion téléphonique s'est tenue avant la publication de la Loi du 3/08/2018 qui a clarifié depuis la répartition des compétences eaux pluviales et assainissement.

De fait, le travail conduit lors de la CLECT devra s'attacher à lister les différentes actions engagées par les communes et relever leurs divergences, comme l'adhésion ou non-adhésion à un syndicat exerçant l'essentiel des missions GEMAPI.

À ce sujet, l'étude indique qu'avant la prise de compétence GEMAPI par les communautés, le territoire était partiellement couvert par des syndicats à hauteur de 57 %. Des missions GEMAPI étaient donc exercées par le biais des cotisations dans certaines communes. Même si l'intégralité des missions du syndicat ne couvre pas la globalité de la compétence, les coûts relatifs à cette compétence peuvent alors être aisément identifiables. Dans d'autres territoires, cela ne sera pas le cas. De fait, cette répartition devra être prise en compte dans le travail d'évaluation des charges par la CLECT.

COMMUNAUTE DE COMMUNES VALLEE DE L'HERAULT

Notre communauté de communes, dès le transfert de la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018, s'est interrogée sur sa **mise en œuvre au regard de la notion de ruissellement, et éventuellement de la compétence eaux pluviales**. À ce sujet, nous attendons la décision définitive du Parlement, actuellement en cours de discussions, malgré l'épreuve d'urgence soulignée par le Gouvernement.

Dès à présent, **nous mettons en œuvre un schéma directeur comportant les problématiques liées à l'eau, à l'assainissement et aux eaux pluviales**.

Au regard de notre territoire, à la fois rural et rurbain, la difficulté se porte sur la différence importante des budgets des communes. Certaines présentent très peu d'informations budgétaires à délivrer à la CLECT. La question des eaux pluviales est gérée de manière inorganisée par les communes de moins de 5 000 habitants ou est gérée par les aménageurs, lesquels ne fournissent pas de retours d'informations aux collectivités concernées.

La difficulté du financement de la compétence eaux pluviales, mais également celle de la GEMAPI, vient du fait que les budgets des communes n'ont pas tracé la totalité des investissements.

Notre communauté de communes a voté la taxe GEMAPI à partir d'un projet de territoire. Dès lors que des compétences supplémentaires ou complémentaires viendront s'ajouter dans le cadre de la définition de la GEMAPI, la CLECT pourra revoir les montants alloués à ce sujet.

APOLLINE PRETRE, CHARGÉE DES POLITIQUES DE L'EAU, ADCF

Il semblerait qu'une solution devrait être trouvée pour les communes de communes afin de leur permettre de ne pas rattacher obligatoirement la gestion des eaux pluviales urbaines à la compétence assainissement. Cela sera vérifié le 5 juillet 2018, lors du passage de la proposition de loi) à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le rattachement du ruissellement à la compétence GEMAPI a fait l'objet d'une question au Gouvernement. Celui-ci répond que si la lutte contre le ruissellement s'effectue à dessein de prévention des inondations, alors l'action relève de la compétence GEMAPI.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

Le rappel des règles juridiques du transfert des charges liées aux transferts de compétences

Les précisions précédentes apportées quant au contour de la compétence pourront être livrées aux élus siégeant à la CLECT. En effet, ceux-ci ne sont pas tous spécialistes ou experts de la GEMAPI. Le détail des missions retenues, les choix faits par la collectivité doivent être expliqués afin que l'évaluation des charges transférées prenne en compte les bons éléments. La CLECT doit donc disposer d'un document explicatif sur les éléments à évaluer dans le cadre de ses travaux, grâce à la clarification des contours des compétences.

Le principe du transfert de charges vers les EPCI FPU

Pour les EPCI à fiscalité additionnelle (FA), le transfert de charges et de fiscalité ne nécessite pas une évaluation par la CLECT. Pour les EPCI à Fiscalité Professionnelle Unique (FPU), il s'agit de diminuer les attributions de compensation du montant net des charges transférées. L'objectif ici est de protéger le contribuable, qui ne doit pas régler deux fois le montant lié à cette charge. En effet, certains territoires veulent se passer de l'évaluation par la CLECT pour mettre en place directement la taxe GEMAPI. Or, si le procédé est plus simple pour la communauté de communes, il n'en demeure pas moins qu'une fiscalité supplémentaire incomberait alors aux habitants.

Le rôle de la CLECT

Seule la CLECT est compétente pour évaluer le montant des charges transférées.

La CLECT se réunit dans deux cas :

- Lors de tout transfert ou restitution de compétences entre l'EPCI en FPU et ses communes membres.
- Lors des modifications du périmètre intercommunal. Ainsi dès lors qu'une commune intègre ou quitte un EPCI, l'affectation et l'évaluation des charges sont à nouveau questionnées.

Les conséquences sont les suivantes :

- Pas de réunion de la CLECT lorsque l'intercommunalité est en délégation ou mutualisation de compétences, ni lors d'un transfert de charges lié à l'adhésion d'une communauté compétente à un syndicat, En effet, une communauté adhérant à un syndicat rédige des conventions financières de mises à disposition et règle le calcul des cotisations syndicales.

Par contre, dans les situations de substitution-représentation, le transfert a déjà été effectué par les communes. La communauté de communes se substitue et prend en charge les cotisations syndicales à la place des communes.

Dans ce cas, la CLECT pourra se prononcer sur les montants des cotisations passées à prendre en compte dans le transfert de charges : il est d'usage de considérer que la cotisation syndicale représente l'évaluation de la charge transférée, mais celles-ci peuvent être liées à un champ plus large que celui de la compétence GEMAPI.

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

- La procédure de révision libre doit tenir également compte du rapport de la CLECT.

Dans le cadre d'une révision libre, les communes concernées doivent accepter le montant proposé. En cas de refus, l'attribution calculée selon les règles de la loi, découlant donc du rapport de la CLECT, leur sera appliquée. C'est pourquoi il est important de disposer de ce rapport afin d'éviter tout blocage du processus.

- Le rapport de la CLECT, remis aux communes, doit expliquer les choix retenus afin que les élus comprennent les notions financières complexes.

En effet, certaines communes peuvent ressentir comme une injustice le rapport émis par la CLECT. Cependant, le principe qui s'applique est celui de la neutralité financière respectant les équilibres budgétaires actuels.

L'adoption du rapport de la CLECT

En cas de défaut d'adoption du rapport de la CLECT, lors d'une situation conflictuelle ou en l'absence de rapport approuvé, le Préfet décide, de manière arbitraire, d'arrêter le coût net des charges transférées. Il se fonde alors sur les trois dernières années pour les coûts de fonctionnement et les sept dernières années pour les coûts d'investissement.

L'évaluation du coût de la GEMAPI

Le coût de la GEMAPI peut s'évaluer au travers de différents modes de financement. Ainsi des financements relatifs au budget général tels que ceux liés aux travaux de régie, au bénévolat, aux associations de pêcheurs ou d'environnement, au versement de subventions, au fonds de concours. Les délégations, les prestations, les conventionnements divers peuvent également être pris en compte dans l'évaluation du coût de la GEMAPI. En outre, les subventions versées aux associations syndicales de propriétaires privés (ASA), les cotisations syndicales et les informations contenues dans les comptes des gestionnaires d'ouvrage doivent être aussi examinées.

L'hétérogénéité des modes de financement et la technicité de certaines des missions peut nécessiter de recourir à l'aide d'experts extérieurs.

La mise à disposition des biens patrimoniaux

La liste de tous les biens patrimoniaux (marais, lacs, étangs, zones humides), mis à disposition dans le cadre de la compétence GEMAPI, doit être transférée à la CLECT afin qu'elle puisse circonscrire l'évaluation du coût moyen annualisé. Les mises à disposition sont « à titre gratuit » mais elles entraînent toutefois des charges pour la communauté, lesquelles seront évaluées par la CLECT.

Pour exemple, un marais peut être un bien mis à disposition. Sa valeur ne sera pas valorisée en tant que telle, mais le coût des travaux en cours ou à venir pour sa restauration compte dans l'évaluation des charges de la GEMAPI. Il en va de même pour certaines immobilisations (ouvrages d'aménagement hydrauliques, digues et autres constructions) ou certains biens meubles à usage multiple (machines et outillages, matériels de transport).

Par ailleurs, la loi prévoit des délais spécifiques pour la mise à disposition obligatoire des ouvrages et système d'endiguement appartenant aux personnes publiques : jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour les communes, les EPCI-FP et les Départements et jusqu'au 28 janvier 2024, pour les ouvrages appartenant à l'État.

Au contraire, il n'existe pas d'obligation de mise à disposition des ouvrages appartenant à des personnes privées, mais des situations de servitude et/ou la mise en place d'une Déclaration d'Intérêt Général (DIG). Il est possible d'acheter des terrains d'assiette et les ouvrages privés en vue de réaliser des travaux essentiels dans le cadre de la GEMAPI. Cela permet de clarifier une situation juridique précaire impliquée par la réalisation de travaux sur un bien appartenant à un tiers.

Les conséquences financières de la mise à disposition

Ainsi, la mise à disposition engage la communauté prenant en charge les équipements. Celle-ci en assume désormais les droits et devoirs du propriétaire sans possibilité d'aliénation. Elle devra prendre en compte les dépenses d'investissement liées aux études accompagnant ces ouvrages, qu'elles soient déjà effectuées ou à venir.

Par ailleurs, les ouvrages non retenus dans les missions de la GEMAPI peuvent être neutralisés. Il s'agit parfois d'opérations lourdes pour les communautés compétentes. Il s'agira parfois de clarifier

toutes les situations complexes de propriété, en se questionnant, par exemple, sur l'identité du gestionnaire d'une digue orpheline.

Par ailleurs, notons que le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CG3P) a assoupli les possibilités des personnes publiques de procéder à l'achat d'un bien patrimonial (au prix des emprunts restants à courir, à l'euro symbolique ...) voire même à des échanges.

La définition du coût moyen annualisé

Le coût moyen annualisé est pratiqué depuis 2004. Le législateur a voulu rendre équitable les conditions de transfert des équipements en prenant en compte leur état d'usage.

Le coût moyen net annualisé d'un bien est égal au coût initial (plus élevé pour un bien neuf) auquel on ajoute des frais d'entretien (moindres dans ce cas) et des frais financiers (ils sont nuls si le bien a été autofinancé, mais élevés si l'achat a occasionné des emprunts importants). Cette somme est divisée par la durée de vie moyenne du bien (longue, si le bien est neuf, courte pour un bien proche de l'obsolescence). Le résultat est un montant différencié en fonction des caractéristiques réelles du bien. Le montant sera plus faible si la communauté récupère un bien en bon état et autofinancé. Le coût moyen annualisé pèsera alors moins lourdement sur l'attribution de compensation de la commune.

En revanche, un bien ancien présentera des frais d'entretien importants avec éventuellement, un coût de renouvellement élevé (lequel peut être pris en compte à la place du coût initial). D'autant plus si ce bien a été financé par un emprunt important transféré à la communauté. Le résultat du calcul du coût moyen net annualisé pèsera plus lourdement sur l'attribution de compensation de la commune.

Rappelons que la communauté peut aussi se poser la question de la possibilité de sortir le bien du champ de la compétence GEMAPI. Nous vous conseillons de ne pas vous lancer dans ces calculs complexes sans réfléchir à l'utilité des biens, notamment lorsque ceux-ci sont dans un état actuel très dégradé par abandon et/ou défaut d'entretien.

Un bureau d'études, en charge de la compétence eau et assainissement, assure qu'une CLECT est obligatoire pour estimer la charge transférée suite aux transferts de compétences. A-t-il raison ?

Les budgets annexes eau et assainissement, OM, disposent de leur propre financement (taxe, redevance). Leur transfert ne devrait donc pas impacter les budgets principaux ni les attributions de compensation.

Cependant il faudra quand même procéder à la rédaction des procès-verbaux de mise à disposition des biens et vérifier les cas des petites communes, qui sont autorisées à financer ces services par le budget général, ou le versement éventuel par la commune de subventions d'équilibre trop fréquentes.

Rappelons que si des méthodes d'évaluation différentes, même légalisées, sont appliquées pour les communes membres, la procédure relève alors du régime dérogatoire.

Les charges de fonctionnement non liées à un équipement

Les frais de personnels sont calculés de manière identique aux autres compétences. Le personnel affecté à plein temps est transféré de droit à la communauté. Le contrat de travail est modifié sous l'égide de commissions paritaires. Le personnel à temps partiel est mis à disposition pour les heures affectées à la compétence.

Enfin, aux frais de personnel s'ajoutent le prix des fournitures d'entretien, le petit outillage, les produits phytosanitaires, les frais d'assurances ou administratifs.

La cotisation aux associations syndicales

Concernant les ASA, la loi leur permet de poursuivre leur travail dans le champ de compétence GEMAPI, croisant ainsi celui de la communauté. Les ASA travaillent pour les propriétaires privés, mais peuvent également parfois dépasser ce cadre privé. La communauté compétente doit engager des discussions avec les ASA afin d'élaborer ensemble leurs missions respectives, voire complémentaires. Les propriétaires privés règlent des cotisations aux ASA. Les missions relevant de la compétences GEMAPI assumées par les ASA peuvent donner lieu à un conventionnement. Ces cas ne devraient pas cependant entrer en compte dans les attributions de compensation.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS DE MAICHE

Notre communauté de communes est adhérente d'un syndicat. Dans le cadre du transfert de la compétence, l'EPCI se heurte à la difficulté de définir l'intitulé de la compétence et le périmètre du syndicat qui endossera davantage de missions dans ce champ. L'EPCI n'est pas dans une situation de représentation de substitution. La communauté de communes a mis en place la taxe GEMAPI depuis l'année 2018, équivalente au coût de la cotisation au syndicat. La CLECT doit-elle intervenir pour évaluer cette taxe ?

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

Non, la CLECT n'est pas chargée d'évaluer le montant de la taxe GEMAPI.

CLAIRE DELPECH, RESPONSABLE FINANCE, FISCALITE ET HABITAT, ADCF

Le rôle de la CLECT est d'évaluer les transferts de charges, lesquels auront des conséquences sur les attributions de compensation. Votre situation est donc différente.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

Portez attention toutefois au calcul des cotisations en précisant les biens mis à disposition, la compétence endossée par le syndicat et les clés de répartition (au nombre d'habitants, au potentiel financier, au regard des travaux).

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS DE MAICHE

Notre territoire comportant pour l'essentiel des rivières, l'EPCI s'interroge sur le montant des travaux à effectuer. Grâce à votre exposé, nous comprenons que le montant peut varier très fortement selon l'option choisie.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

La compétence étant nouvelle, peu de références existent. Chaque territoire a ses caractéristiques physiques propres. De nombreuses interrogations financières apparaissent dès lors qu'un syndicat développe et augmente ses actions. Il s'agit d'étudier précisément les projets du syndicat pour gérer la compétence de façon optimisée. Ce dernier peut bénéficier d'emprunts, de subventions, d'aides du Département, afin que le résiduel, montant final à financer par les contributions, soit le plus faible possible.

Au sujet des rivières, l'étude « **Les coûts des opérations dans le domaine de l'eau en Seine et Marne** » évalue les montants des travaux en fonction des différents mètres linéaires de cours d'eau (petits, moyens, précaires, temporaires).

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS ENTRE LOIRE ET RHONE

Notre territoire comporte un étang de loisir communal qui est situé sur un cours d'eau, mais n'a pas été pensé à l'aune de la gestion des milieux aquatiques ni en fonction de la prévention des inondations. **Doit-on étudier cet étang dans le cadre du transfert du patrimoine ?**

APOLLINE PRETRE, CHARGÉE DES POLITIQUES DE L'EAU, ADCF

Votre exemple montre les limites de la compétence. Cela dépend de la vocation d'activité du bien. Si l'étang présente une importance pour concourir à une des missions GEMAPI, que l'intercommunalité aura reconnue comme telle, alors celui-ci est important dans l'exercice de la compétence. À ce titre, l'étang pourrait faire l'objet d'étude pour le transfert de patrimoine. Au contraire, s'il ne présente pas d'importance dans l'exercice de la compétence GEMAPI, mais plutôt un lien à une mission Tourisme par exemple, le rattachement à la compétence n'est pas systématique ni nécessaire.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION

Lorient Agglomération finalise ces jours-ci le périmètre des ouvrages nécessaires à **l'exercice de sa compétence Prévention des Inondations (PI). Obtenir un rapport de la CLECT à l'issue du délai de neuf mois imparti nous semble difficile, voire impossible, à tenir.** Le conseil communautaire doit valider le périmètre retenu et les ouvrages transférés le cas échéant. Doit-on prévenir le Préfet, d'ores et déjà, que l'EPCI est seulement en train de finaliser le repérage des ouvrages ? Les communautés avaient-elles anticipé davantage la question des ouvrages nécessaires à l'exercice de la compétence PI ?

APOLLINE PRETRE, CHARGÉE DES POLITIQUES DE L'EAU, ADCF

Le délai donné à la définition du système d'endiguement n'est pas cohérent avec le délai de l'évaluation de la CLECT. Le calendrier d'identification de ces systèmes, l'identification des ouvrages sur lesquels la communauté de communes ou le syndicat interviendront et l'approbation des études de danger par le Préfet est un délai incompatible avec celui de la CLECT.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

La CLECT devra se réunir sur plusieurs années. Le travail enrichira l'existant au fur et à mesure. Le délai de neuf mois a été mis en place pour obliger certaines situations à se dénouer. Notez aussi que certaines CLECT ne s'étaient jamais réunies....

CLAIRE DELPECH, RESPONSABLE FINANCE, FISCALITE ET HABITAT, ADCF

Je vous conseillerai de préciser la définition d'attributions de compensations grâce à une évaluation chiffrée sur les transferts de compétences, et ce, afin d'avertir en amont les communes qui font déjà remonter des informations financières à l'EPCI. L'intérêt est de ne pas les surprendre quelques années plus tard en leur présentant un montant plus élevé des transferts liés au système d'endiguement.

La CLECT doit donc avancer chemin faisant de l'évaluation et de la connaissance du fonctionnement de la compétence et de ses effets sur le plan financier. Il s'agit de travailler sur un tracé provisoire, susceptible d'évoluer dans le temps, au même rythme qu'avancent les travaux d'évaluation de la CLECT.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ROYAN ATLANTIQUE

Dans le cadre de la compétence Tourisme, un juriste a introduit la notion de « clause de revoyure » dans le premier rapport de CLECT ouvrant ainsi la possibilité à la révision, au cours du temps, des attributions de compensation suite à la prise en compte de nouveaux éléments, tels que les comptes administratifs. **Dans le cadre de la compétence GEMAPI, la clause de revoyure des modifications à terme, en fonction de la connaissance des ouvrages par exemple, est-elle acceptable pour le premier rapport de CLECT ?**

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

En effet, mais cette option vous situe dans la méthode dérogatoire. Les communes concernées doivent donner leur accord à ce système de révision, et doivent en connaître les conditions. Les majorités requises par la loi doivent être plus fortes dans ce cas (**CGI article 1609 Nonies C - point V - 1 bis**).

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION LORIENT AGGLOMERATION

Notre territoire représente 130 kilomètres de côtes avec pléthore d'ouvrages. Les ouvrages majeurs sont peu nombreux, mais nombreux sont ceux que nous ne retiendrons pas dans le cadre de la compétence GEMAPI. **Pouvez-vous expliquer la neutralisation des ouvrages non retenus évoquée précédemment ?**

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

Dans la protection pour les inondations (PI), la communauté de communes détermine le niveau de protection qu'elle peut apporter à ses habitants. Elle justifie les raisons des choix effectués sur des systèmes d'endiguement et de protection des inondations et détermine les ouvrages non retenus. Pour autant, l'EPCI est responsable de la GEMAPI sur l'ensemble du territoire. Même si l'ouvrage ne représente pas d'intérêt communautaire, dans certains cas la commune ne pourra pas s'en occuper seule. Le rapport du CEPRI² explique que l'intercommunalité doit trouver un accord avec la commune ou le gestionnaire de l'ouvrage pour le neutraliser. La neutralisation a un coût, c'est une démarche administrative et physique.

UNE INTERVENANTE

S'agit-il d'une neutralisation financière ?

APOLLINE PRETRE, CHARGÉE DES POLITIQUES DE L'EAU, ADCF

Il s'agit d'une neutralisation hydrographique. L'ouvrage n'est pas considéré comme ayant un impact sur le mouvement des eaux. En ne retenant pas d'ouvrages dans le système d'endiguement, le risque est pourtant que ces ouvrages aient une action sur l'eau et provoquent des dangers. Il s'agirait de rendre ces ouvrages transparents.

COMMUNAUTE DE COMMUNES MASSIF DU VERCORS

Quand et par quelle structure le coût de neutralisation d'un ouvrage sera-t-il pris en charge ?

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

Le coût peut se partager entre le propriétaire de l'ouvrage, le gestionnaire – lesquels ne sont pas forcément la commune membre – et la communauté. Les situations peuvent être très particulières. Nous ne pouvons pas avancer de réponse unique.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ROYAN ATLANTIQUE

Notre territoire comporte un ouvrage, propriété de l'État. Actuellement, la convention de gestion de l'ouvrage est transférée de la commune vers la communauté d'agglomération. Dans ce cas, existe-t-il un transfert de charges ?

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

La loi prévoit que le transfert de compétence entraîne la substitution dans les contrats, droits et obligations. Il n'y a rien ici à soumettre à l'évaluation de la CLECT. Ces conventions de gestion avec l'Etat ou le département prévoient en général une indemnisation. Les conventions peuvent peut-être être renégociées. Les Départements et les Régions regrettent parfois de ne plus avoir partie liée avec la compétence transférée car la GEMAPI peut interférer avec d'autres de leurs compétences (protection des milieux sensibles, lutte contre les pollutions, etc...) Il peuvent souhaiter étudier diverses options. En outre, ces institutions peuvent être intéressées par la conservation de leur personnel technique. Nous n'avons pas ici d'exemples de conventions passées avec le Département.

² Guide du CEPRI (Centre Européen de Prévention du Risque Inondation) - Février 2017 « *les ouvrages de protection contre les inondations : s'organiser pour exercer la compétence GEMAPI et répondre aux exigences de la réglementation issue du décret du 12 mai 2015* »

COMMUNAUTE DE COMMUNES PETITE CAMARGUE

Notre territoire est sensible aux inondations. Nous avons procédé à un questionnaire aux communes membres afin d'inventorier les ouvrages nécessaires à l'exercice de la compétence GEMAPI. Toutefois, **les bassins écrêteurs, digues ou merlons (généralement monticules en terre), offrent des difficultés d'évaluation objective à intégrer au travail de la CLECT. En effet, ces ouvrages sont anciens et pour certains, il est difficile d'en déterminer l'origine. Nous sommes démunis face à ces ouvrages.**

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

C'est en collaboration avec les experts qu'il faut mener l'évaluation contradictoire. La compétence GEMAPI demande des connaissances vastes et diverses. Elle fédère des connaissances du territoire, des connaissances géographiques et océanographiques. La CLECT a le droit de s'entourer de ces experts.

CLAIRE DELPECH, RESPONSABLE FINANCE, FISCALITE ET HABITAT, ADCF

Il apparaît une nécessité d'obtenir une vision prospective de la compétence dans son contenu technique. En effet, la compétence devra être gérée sur un territoire intercommunal. Pour autant, elle ne doit pas être une charge trop lourde pour le budget de l'EPCI. Il faut délier les différentes tâches incombant à la compétence dans un futur lointain et les implications financières prises en charge par l'intercommunalité. Les deux exercices doivent être élaborés et être organisés selon leur éventuelle articulation.

APOLLINE PRETRE, CHARGÉE DES POLITIQUES DE L'EAU, ADCF

L'étude de l'AdCF a montré l'existence de structures, de syndicats existants, d'ingénieurs ayant produit des diagnostics hydrographiques du territoire par exemple. La plupart des territoires travaillent actuellement sur le diagnostic territorial afin d'opter pour des choix d'actions.

En outre, les actions doivent être priorisées. En effet, au vu de l'ampleur de la compétence, un territoire ne peut engager toutes les missions concernées dès à présent. De fait, la stratégie en matière de GEMAPI se fonde sur les urgences du territoire, l'interrogation étant en partie liée à la responsabilité juridique de la structure porteuse de la GEMAPI. Ainsi, en cas de sinistre, quels sont les investissements à conduire prioritairement ? Quelles sont les carences sur le territoire ? Quels risques sont encourus par le gestionnaire de la compétence au regard du sinistre ? Quelle est sa responsabilité ? De fait, le territoire peut établir un échéancier annuel présentant les priorités des systèmes d'endiguement, et de ce fait, sur les ensembles d'ouvrages concernés. Par la suite, il sera possible d'investir progressivement sur d'autres domaines de la compétence.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

La stratégie nationale vous invite à prioriser les urgences et développer les actions de la GEMAPI au fur et à mesure.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS DE MAICHE

Comment un EPCI adhérent d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), ou d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) en ce qui nous concerne, peut-il maîtriser les actions et finances ultérieures qui seront engagées par l'établissement ?

APOLLINE PRETRE, CHARGÉE DES POLITIQUES DE L'EAU, ADCF

Cela dépend de l'importance du syndicat. Vous devez faire référence à l'EPTB de Saône Doubs, lequel est une importante structure. Dans ce cas, il est plus complexe de connaître le programme d'action du syndicat. Ce sujet peut faire partie du dialogue à mettre en œuvre avec le syndicat dans le cadre du transfert de la compétence. Détenant une nouvelle compétence, étant membre du syndicat, l'EPCI doit en effet engager une discussion avec l'équipe du syndicat en matière technique, politique, mais aussi au sujet du mode de gouvernance. L'EPCI doit connaître les missions actuelles de l'EPTB, les travaux envisagés et les investissements à réaliser à l'avenir.

Concernant les syndicats situés dans les sous-bassins, l'enjeu est en partie lié à celui des clés de répartition des cotisations. De fait, le mode de gouvernance est questionné.

Le transfert de la compétence GEMAPI actuel engendre les discussions entre tous les acteurs du territoire au sujet de sa mise en œuvre. Quelques élus préfèrent déléguer la compétence et non la transférer, jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Ceux-ci préfèrent étudier le syndicat auquel l'EPCI adhérerait avant de s'engager dans une relation dans laquelle les conditions de majorité pourraient rendre le retrait difficile de l'intercommunalité. L'option de délégation nécessite toutefois la clarification des conventions avec le syndicat. Elle peut, par exemple, fragiliser la constitution du syndicat si tous ses membres procèdent par délégation.

Dans toutes les options choisies, il est important d'instaurer un dialogue avec le syndicat, notamment au sujet de la gouvernance. En effet, en cas de représentation-substitution future, l'intercommunalité devra nommer ses délégués. Ce peut être l'occasion de s'interroger sur le mode de répartition des sièges et de leurs critères d'élection. Selon les territoires, les réponses peuvent être très différentes. Certains se fondent sur le nombre d'habitants compris au **périmètre du syndicat**. Pour notre part, nous vous conseillons d'opter pour ce choix, et non sur un calcul fondé sur le nombre d'habitants de la commune. En effet, certaines communes étant partagées entre plusieurs syndicats, cela aboutirait à un calcul double de leur nombre d'habitants.

La discussion entre l'EPCI et le syndicat peut également aborder les notions de cours d'eau, d'exposition au risque ou du linéaire de digue sur le territoire. À cet égard, il est possible d'aborder les actions et le programme de travaux envisagés par le syndicat.

Le périmètre des compétences est à définir précisément. Certains syndicats ne conduisent pas l'intégralité des missions GEMAPI. Leur activité sera-t-elle étendue pour intégrer l'ensemble des missions de la compétence ?

Aborder toutes ces problématiques permettrait à l'EPCI d'acquérir la connaissance et la confiance nécessaires envers le syndicat et faciliter les relations futures. Certes, nous pouvons remarquer la naissance de tensions entre les syndicats et les intercommunalités. Ces dernières sont sur le point de transférer la compétence et souhaitent avoir l'assurance de l'utilisation de son investissement dans la structure.

CAMILLE ALLE, CHARGÉE DES QUESTIONS DECHETS ET ENERGIE A L'ADCF

Quelles stratégies financières ?

Nous souhaitons intégrer la réflexion liée à la CLECT et à la GEMAPI au cœur d'une réflexion plus large sur le financement de la compétence à moyen terme.

Les constats

Premièrement, la compétence des syndicats sur les missions de la GEMAPI s'étoffera avec le temps. Les communes transfèrent une compétence qu'elles exerçaient de manière très variable d'un territoire à l'autre. En outre, la compétence s'enrichira avec l'exercice des missions. Enfin, une prise de conscience progressive naîtra pour pointer les missions relevant, ou ne relevant pas, de la GEMAPI.

Deuxièmement, les AC fixées au moment T du transfert n'ont pas vocation à financer la montée en puissance de cette compétence.

Troisièmement, l'avenir et la pérennité de la taxe GEMAPI sont questionnés. Le rapport Bur-Richard soulève des interrogations quant à la pertinence de cette taxe, en appelant une réflexion plus

prospective dans sa mise en œuvre. Le rapport demande au Gouvernement de s'interroger sur les modalités de financement d'une compétence à une plus large échelle afin de répartir les sources de financement. Cela permettrait d'exercer une solidarité plus large que celle qui s'exerce à l'échelle de l'EPCI.

Ces trois constats conduisent à la réflexion sur le choix d'une stratégie financière liée à cette compétence dont le dimensionnement évoluera certainement.

Les pistes à étudier

Une démarche prospective permettrait d'adapter le financement de la compétence à son dimensionnement futur. À ce titre, un plan pluriannuel d'investissements pourrait intégrer le recensement des dépenses de fonctionnement, des études, des travaux en cours ou à venir, du personnel. De même, le recensement des investissements prévus est nécessaire, tel que la construction ou la réhabilitation d'ouvrages, tout comme la prise en compte des programmes préexistants sur le territoire.

Sur les 450 communautés et métropoles ayant répondu à l'enquête de l'AdCF, 18 % affirmaient ne pas disposer d'estimation quant au coût des dépenses à venir liées à la compétence GEMAPI. Ce constat semble dû à la complexité de la compétence ainsi qu'à sa définition imprécise.

Par ailleurs, il est possible de fixer l'état des lieux dans un pacte financier et fiscal en faisant réévaluer les charges transférées par la CLECT pour faire évoluer les attributions de compensation, dès lors que le contenu de la compétence est précisé au fil du temps.

Les sources de financement

Les conventions établies avec les Régions et les Départements peuvent financer, pour partie, la compétence. Ceux-ci peuvent apporter leur contribution au financement de projets sur la demande des EPCI maîtres d'ouvrages dans le cadre d'une convention quinquennale.

En outre, des demandes de subventions peuvent être déposées auprès des Agences de l'eau, lorsque les missions de la compétence sont en lien avec leurs programmes, tels que la préservation des milieux aquatiques ou l'amélioration qualitative et quantitative des ressources en eau. Le fonds FEDER et le fonds BARNIER peuvent également représenter des sources de financement.

Enfin, dans le budget général, les financements de la compétence peuvent provenir des emprunts et des fonds de concours des communes à l'EPCI. Cette dernière solution est cependant impossible lorsque l'EPCI est lié à un syndicat.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

Il est évident que les attributions de compensation ne pourront pas être la seule source de financement de la compétence. Elles permettent toutefois de conserver l'équilibre financier au moment du transfert de la compétence, sans engager des financements aux retombées trop importantes sur les habitants. Les AC peuvent être également des AC d'investissement.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER

Pour ma part, **je reste sceptique au sujet de la méthode dérogatoire pour la révision des AC. Il me semble difficile que la CLECT puisse réviser les attributions de compensation de manière annuelle, ou même au gré des études faites par les EPCI.**

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

Actuellement, les débats sont nombreux. Au mois de septembre 2018, les communes valideront les décisions prises. Pour ce faire, il est nécessaire d'expliquer la compétence et de rappeler que communauté et communes ont les mêmes contribuables. Communes et communautés ne peuvent réussir sans travailler ensemble.

COMMUNAUTE DE COMMUNES VALLEE DE L'HERAULT

Je partage votre analyse même si la théorie ne s'applique pas à la réalité. Nous disposons d'un projet de territoire et d'un pacte fiscal et financier. Pour autant, tant que les textes de loi seront complexes et que le système de la CLECT restera complexe dans la mise en œuvre des méthodes dérogatoires, nous ne pourrons pas faire entendre ces propos aux communes.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

Il serait intéressant de ne pas réunir seulement les maires et la CLECT, mais d'engager les experts à expliquer, au sein de chaque conseil municipal, les conséquences du transfert de la compétence, sur les actions et les financements à engager pour le territoire.

COMMUNAUTE DE COMMUNES VALLEE DE L'HERAULT

Actuellement, des discussions et amendements parlementaires ont prorogé des échéanciers sur de nombreuses thématiques. **Si les délais de l'évaluation de la CLECT ne changent pas, la situation restera complexe en raison de la complexité même de la définition de la compétence.** En outre, **le transfert du pluvial et des problématiques liées au ruissellement ne faciliteront pas la situation.** Pour notre part, notre communauté de communes a transféré, au 1^{er} janvier 2018, l'eau et l'assainissement. C'est une lourde charge de travail. Avec toute notre bonne volonté, je ne pense pas que nous tiendrons les délais impartis par la CLECT. Enfin, même si la méthode dérogatoire est une possibilité, elle demeure toutefois très lourde elle aussi. Nous tenterons de faire savoir notre réserve à ce sujet.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION TERRITOIRES CONSEILS

La loi vous permet d'appliquer, de droit, le calcul légal et officiel du coût moyen net annualisé et des prêts de fonctionnement, sans donner voix au refus de la commune si le rapport est validé au deux tiers des voix. La méthode dérogatoire peut apparaître plus souple et plus adaptée, mais si la commune émet son refus, elle ne pourra pas passer outre la validation du rapport de la CLECT et le calcul effectué par le Préfet.

CLAIRE DELPECH, RESPONSABLE FINANCE, FISCALITE ET HABITAT, ADCF

La CLECT gère les dépenses transférées en stock. La question du flux est prétendument réglée avec la taxe, même si celle-ci n'est pas adaptée à l'exercice de la compétence GEMAPI. Quel est le financement de la compétence, indépendamment du faible stock transféré ? Quel est le financement propre de la collectivité ? Quelle est la solidarité qui s'exprimera au sein d'un territoire intercommunautaire, entre les communautés directement impactées par des effets d'une compétence GEMAPI non traitée et les communes qui se sentent dédouanées de toute participation ? Ces questions soulèvent l'importance d'une gestion intercommunale face à ces enjeux.

Une nouvelle compétence, au travers de la GEMAPI, est à nouveau actualisée alors qu'elle était une obligation incombant à l'État, lequel s'en dédouane aujourd'hui sur les collectivités locales. La question des eaux pluviales aurait dû être traitée depuis longtemps.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.