TERRITOIRES CONSEILS

Collection
REUNIONS TELEPHONIQUES

Gemapi : comment évaluer les transferts de charges ?

02 Juillet 2018

GROUPE Caisse des Dépôts

AdCF Assemblée des Communautés de France

Sommaire

INTRODUCTION

Rappel des règles juridiques du transfert des charges liées aux transfert de compétences

I. Principe du transfert de charges vers les EPCI FP

II. Rôle de la CLECT

III. Adoption du rapport de la CLECT

Evaluation financière des charges transférées

I. Évaluer le cout actuel de la GEMAPI dans le territoire : spécificités

II. Mises à disposition des biens et du patrimoine

III. Ouvrages et équipements : calcul du cout moyen annualisé

IV. Charges de fonctionnement non liées à un équipement

QUELLES STRATEGIES FINANCIERES ?

Introduction

Toutes les communautés et métropoles sont compétentes à titre obligatoire en matière de GEMAPI depuis le 1er janvier 2018

- **9 mois pour organiser la CLECT à compter de la date du transfert**
  - **Un sujet de grande actualité**

- **Plusieurs axes de questionnement :**
  - **L'inscription de la CLECT dans une réflexion plus globale sur le financement de la compétence GEMAPI**
  - **La nécessité de définir les contours de la compétence afin de procéder à l'évaluation des charges transférées**
  - **Des missions inégalement exercées et diversement organisées**

Introduction

La nécessité de définir les contours de la compétence afin de procéder à l'évaluation des charges transférées

- **Des items très larges**

1/ L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique

- Exemples de missions : définition et gestion d'aménagements hydrauliques (rétention, ralentissement, ressuyage des crues, barrages de protection, casiers de stockage…), création et restauration des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, création ou restauration de zones de mobilité d'un cours d'eau…

2/ L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau (y compris ses accès)

- Exemples de missions : plans de gestion (art. L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement), réalisation de vidanges, entretien des ouvrages hydrauliques du plan d'eau, entretien des berges (ripisylve) et faucardage de la végétation…

Introduction

5/ La défense contre les inondations et contre la mer

- Exemples de missions : définition et gestion des systèmes d'endiguements avec le bénéfice de la mise à disposition des digues (ou autres ouvrages publics nécessaires), mise en place de servitudes sur des terrains d'assiette d'ouvrages de prévention des risques d'inondations lorsque ces terrains sont privés, opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes…

8/ La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines

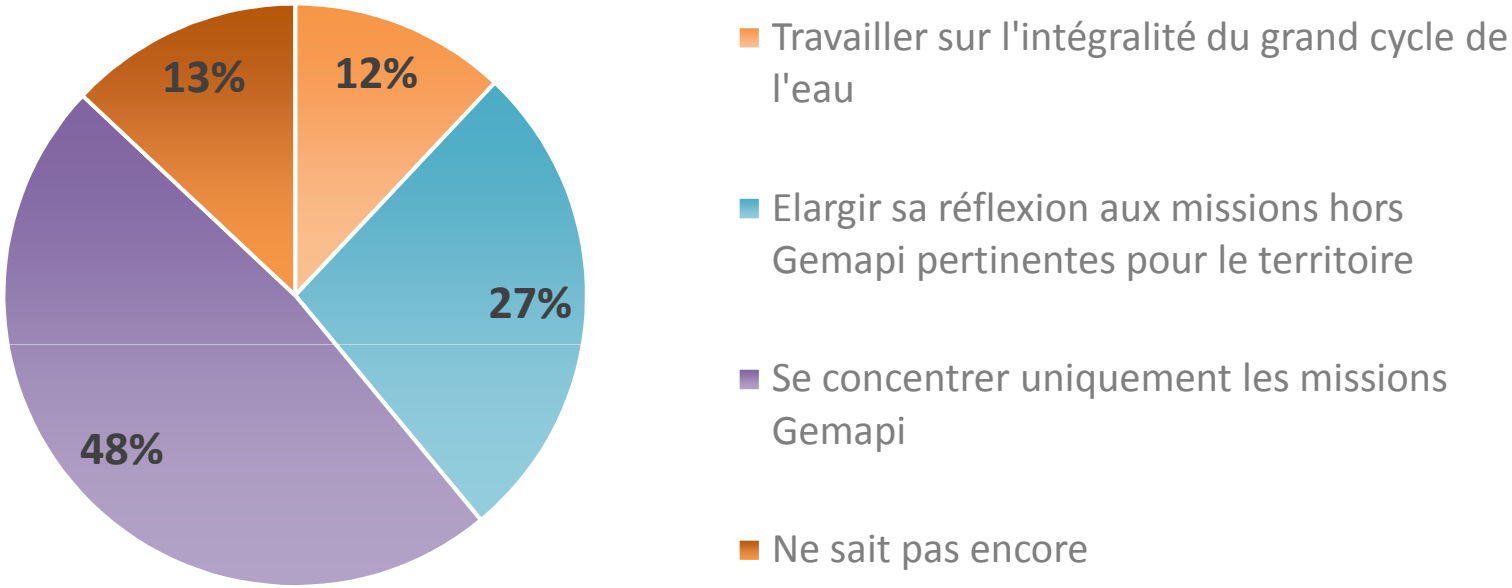
- Exemples de missions : plans de gestion des milieux aquatiques, rattrapage d'entretien (II du L.215-15 du code de l'environnement), restauration hydromorphologique des cours d'eau, protection, renaturation et restauration des zones humides…

⇒ S'ajoutent à ces items toutes les autres missions du grand cycle de l'eau que les communes ont pu souhaiter transférer à la communauté ou métropole

- Exemples : gestion du ruissellement, lutte contre les pollutions diffuses…

Introduction

Dans sa démarche de mise en œuvre de la compétence Gemapi, votre territoire a choisi de :



Source : enquête AdCF conduite auprès de 450 communautés et métropoles, mars 2018

Introduction

Question : comment avoir une définition cohérente et une articulation claire entre les compétences eaux pluviales, GEMAPI, eau et assainissement ?

- Pas de réponse unique : à préciser en fonction du territoire et des missions exercées précédemment par les communes
- Une piste : passer en revue toutes les compétences pouvant interférer avec la Gemapi pour tracer une stratégie / un schéma à usage interne par délibération

Précisions s'agissant des statuts :

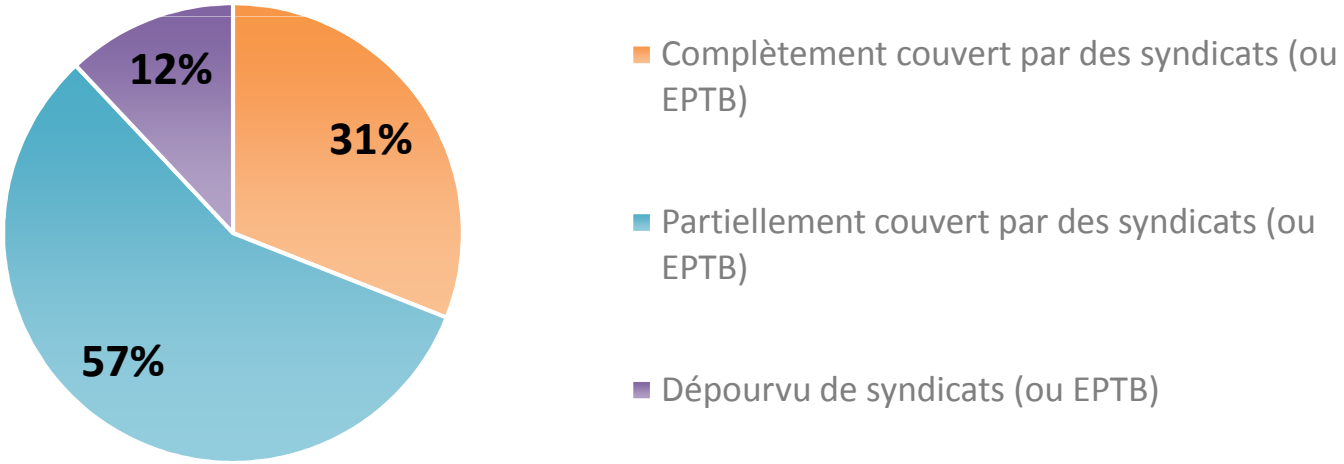
- Dès lors qu'il s'agit d'une compétence obligatoire ou optionnelle dont le libellé est imposé par la loi, les statuts reprennent le libellé de la compétence. Pas d'autre rédaction possible
- Pour la rédaction des statuts du syndicat, deux options possibles :
  - Etablir une liste précise des missions que conduira le syndicat au titre de la compétence transférée. Permet de clarifier au maximum les missions exercées par chaque structure, mais peu s'avérer contraignant (si nouvelles missions à exercer)
  - Ne pas détailler la liste des actions. Cette option est moins limitative en cas d'évolution de la compétence, mais plus floue s'agissant des missions qui seront effectivement réalisées par le syndicat

Introduction

Des missions inégalement exercées et diversement organisées

- **Avant le 01/01/2018, les missions relevant de la GEMAPI :**
  - Etaient exercées en totalité par le bloc communal dans 10 % des communautés et métropoles
  - N'étaient pas du tout exercées sur le territoire dans 11 % des communautés et métropoles

Avant la prise de compétence Gemapi, le territoire était :



Source : enquête AdCF conduite auprès de 450 communautés et métropoles, mars 2018

Principe du transfert de charges vers les EPCI FP

- **<u>Les EPCI en FA</u> : transfert de charges = transfert de fiscalité : les communes peuvent baisser leurs taux pour que l'EPCI augmente les siens sans impact sur les contribuables**

Communes	
Dépenses	Recettes
~~Compétence GEMAPI~~	↘ de taux possible

EPCI-FP	
Dépenses	Recettes
Compétence GEMAPI	↗ Taux intercommunaux

- **<u>Les EPCI en FPU</u> : l'attribution de compensation communale est diminuée du montant net des charges transférées.** Ce montant, évalué pour chaque commune par la CLECT, vient diminuer les dépenses de l'EPCI et participe au financement des dépenses transférées évitant ainsi le recours à une fiscalité supplémentaire.

Communes	
Dépenses	Recettes
~~Compétence GEMAPI~~	↘ Réduction des AC

EPCI-FP	
Dépenses	Recettes
Compétence GEMAPI ↘ Réduction des AC	

Toute dérogation à ces processus se traduit par un double paiement pour le contribuable des charges liées à la compétence (non-respect des équilibres budgétaires).

le rôle de la CLECT

Dans les communautés en FPU, **seule la CLECT est compétente** pour évaluer le montant des charges transférées ou en constater l'absence. La CLECT se réunit :

- Lors de tout transfert ou restitution de compétences entre l'EPCI et ses communes membres.
- Lors des modifications du périmètre intercommunal (commune intégrant ou quittant un EPCI).

Quelques conséquences :

→ Pas de CLECT en cas de délégation de compétence ou de mutualisation.

→ Pas de CLECT entre une communauté et un syndicat (mais *conventions financières de mise à disposition et rester attentif au calcul des cotisations syndicales*)

→ 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 elle aussi « tenir compte* du rapport de la CLECT ».

« le Conseil communautaire ne peut statuer que sur la base d'évaluations expresses figurant dans le rapport qui lui est soumis. A défaut, il lui incombe de solliciter des projections complémentaires et de faire objectiver par la CLECT toute hypothèse qui ne figurerait pas dans le rapport initial ».

→ Le Conseil communautaire ne peut pas introduire de lui-même des éléments nouveaux non expertisés et non chiffrés par la CLECT.

→ Le rapport doit permettre à tous les élus de comprendre les modalités d'évaluation retenues pour chaque type de compétence : transparence financière

*JOAN 30/07/2013 *question écrite n°23253 de Mme Estelle GRELIER I« Guide pratique de la DGCL » page 13*

Adoption du rapport de la CLECT

Dans les 9 mois suivant le transfert de compétence, le rapport est transmis aux communes qui délibèrent dans un délai de trois mois. Le rapport est adopté sur délibérations concordantes à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres.

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

le Préfet arrête le coût net des charges transférées, en se basant 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 quand le rapport sera adopté.

L'EPCI doit-il obligatoirement délibérer sur le rapport de la CLECT ?

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

Le rapport de la CLECT doit-il faire apparaître le montant des attributions de compensation ?

Pas obligatoire, mais il peut être utile de présenter dans le rapport l'impact des charges transférées sur le montant des attributions de compensation. Une fois le rapport de la CLECT adopté par les communes, le Conseil de communauté détermine le montant des attributions de compensation à la majorité simple de ses membres.

Dans la procédure de révision libre faut-il avoir préalablement adopté le rapport de la CLECT ?

Oui : le rapport de la CLECT doit être adopté pour pouvoir procéder au calcul initial de l'attribution de compensation. Qui s'appliquera en cas de refus de révision libre 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 adéquate.

Evaluer le coût actuel de la GEMAPI sur le territoire

Disparité des dépenses actuelles de la GEMAPI selon l'exercice de la compétence :

- Dans le budget général des communes membres exerçant des missions GEMAPI
  - travaux en régie, bénévolat, association de pêcheurs …
  - versements de subventions, de fonds de concours …
  - Délégations, prestations, conventionnement divers …
- Dans les dépenses portées par les associations syndicales de propriétaires privés (ASA)
- Dans les cotisations aux différents syndicats déjà bénéficiaires du transfert de la GEMAPI
- Dans les comptes des gestionnaires d'ouvrages …

Difficultés spécifiques :

- Forte hétérogénéité entre les communes,
- Les missions GEMAPI sont mal identifiées car portées avec celles d'autres services (parcs et jardins, voirie …)
- Mise à disposition de biens patrimoniaux (milieux aquatiques) et d'ouvrages parfois anciens dont on ne connait plus les propriétaires
- Nécessité de recourir à des experts pour une compétence très technique

Remarque : le cout actuel est minoré des subventions et contributions des Départements (encore possible jusqu'en 2020) qui sont membres des syndicats notamment.

Mise à disposition des biens patrimoniaux

"Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ».

"Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit »

Nécessité de **formaliser le dispositif dans le « Procès-verbal de mise à disposition » établi contradictoirement** : consistance, situation juridique, état des biens, évaluation des remises en état.

Quels sont les biens utiles à la GEMAPI ?

- Biens patrimoniaux : marais, zones humides, lacs, étangs ….
- Immobilisations : ouvrages d'aménagement hydrauliques, digues et autres constructions ….
- Biens meubles : machines et outillages, matériels de transport …

Mise à disposition obligatoire pour les ouvrages appartenant à des personnes publiques

- communes, EPCI-FP, départements : jusqu'au 01/01/2020
- ouvrages appartenant à l'État: jusqu'au 28/01/2024

Pas de mise à disposition pour les personnes privées* :

- achat possible des terrains d'assiette et des ouvrages, mise en place de DIG ou instauration de servitudes; modifications des statuts (exemple du Grand Troyes – CEPRI page 74 -75)

Conséquences financières de la mise à disposition

Mise à disposition « à titre gratuit » mais prise en charge* les équipements utiles à la compétence; il faudra en assumer tous les droits et devoirs du propriétaire (sauf droit d'aliéner).

- Réaliser un inventaire exhaustif de tous les ouvrages pouvant être utiles à la compétence
  - L'EPCI compétent décide des enjeux et du niveau de protection souhaité. En raison des coûts liés à l'entretien, la surveillance ou la réalisation de travaux, il faudra effectuer des choix stratégiques. Ne pas être trop ambitieux : l'objectif est de "Stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation" (SNGRI).
- Pendre en compte les études : diagnostic initial, études hydrauliques, étude de dangers et d'impact environnemental… ce sont des dépenses d'investissement.
- Faire attention au devenir des ouvrages non retenus : leur neutralisation peut être une opération assez lourde.
- Rechercher et clarifier les situations parfois complexes de propriété (digues orphelines) et identifier les gestionnaires. Possibilité de choisir de devenir propriétaires des terrains d'assiette et des ouvrages : par exemple au prix des emprunts restant à courir, à l'euro symbolique, par échange de biens …)
- Calculer le cout moyen annualisé

** Substitution dans les droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés et des marchés conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis et pour le fonctionnement des services. Possibilité de procéder à tous travaux de reconstruction, démolition, surélévation ou addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens.*

Définition du coût moyen annualisé

L ’évaluation des charges liées à l’équipement se fait sur la base d’un coût moyen annualisé.

Charges liées à l’équipement : ensemble des charges afférentes au bien pendant toute sa durée de vie. Il s’agit **d ’un coût global**, qui comprend notamment :

- **Le coût initial de l’équipement :** coût de réalisation (si la collectivité l’a construit elle même) ou coût de renouvellement ou de remplacement.
- **Les frais financiers :** montant cumulés des intérêts des emprunts *(la charge des emprunts afférents à l ’équipement étant obligatoirement transférée à l’EPCI)*
- **Les dépenses d’entretien :** liées à **l’usage** du bien sur toute sa durée de vie, elles tendent à augmenter à mesure que le bien s’use.

Durée de vie moyenne de l’équipement

Pour l’évaluer, on peut se référer aux durées d ’amortissement fixées à titre indicatif par l’instruction budgétaire et comptable M14.

Coût moyen annuel net

on retranche le montant des ressources transférées afférentes aux charges de l’équipement.
C’est ce coût moyen net qui sera pris en compte dans le calcul de l’attribution de compensation.

Calcul du cout moyen annualisé

Coût initial + **Frais financiers** + **Frais d 'entretien**

Durée de vie moyenne de l 'équipement

–

Ressources transférées afférentes à l 'équipement

=

COÛT MOYEN NET ANNUALISE

Charges de fonctionnement non liés à un équipement

deux méthodes :

- d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences
- ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission.

→ La méthode choisie doit être la même pour chacune des communes membres de l'EPCI

Frais de personnel : transfert des personnels affectés à plein temps à la compétence, mise à disposition pour les autres cas
auxquels s'ajoutent le prix des fournitures d'entretien, le petit outillage, les produits phytosanitaires, les frais d'assurances ou administratifs …

Cotisations aux syndicats :
Lorsque les compétences d'un syndicat sont reprises par un EPCI à FPU, on peut assimiler le montant des contributions budgétaires versées par chaque commune en N-1 au coût des charges transférées à prendre en compte. Ce sont des dépenses de fonctionnement (guide DGCL).

Ne pas prendre en compte les versements de contributions des propriétaires privés aux ASA
La mission des ASA est pérennisée; Toutefois, si leurs actions se recoupaient avec les compétences GEMAPI exercées par l'EPCI compétent, alors possibilité de conventionnement avec l'association concernée.

* CGI alinéa 4 du IV de l'article 1609 nonies C

Evaluation des dépenses de fonctionnement

- **Identifier les travaux d'entretien régulier des rivières**
  - Gestion de la végétation des berges et de la végétation aquatique (faucardage)
  - enlèvement des embâcles et des bouchons qui gène l'écoulement des eaux
  - confortement des protections de berge et maintenance des pistes et des ouvrages
  - entretien des ripisylves qui évite le réchauffement de l'eau et limite la pollution des cours d'eau par les engrais et pesticides agricoles
  - travaux permettent de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre et son bon état écologique, d'assurer son écoulement normal, de préserver les ripisylves et de stabiliser les berges notamment lors des crues.

- **S'inspirer des résultats d'études statistiques**

➢ Etude du département de Seine et Marne (77) sur 5250 km de cours d'eau et 200 dossiers prenant en compte différents types de cours d'eau (volume, longueur à entretenir) et proposant un modèle économique de maitrise des couts d'entretien (fourchette de prix théoriques par mètre linéaire entretenu)

Observatoire de l'eau 2015 - Département de Seine et Marne Direction de l'eau de l'environnement et de l'agriculture page 85 *« A titre d'exemple pour une opération d'entretien de 6 000 mètre linéaire de rivière de type 1 le cout serait compris entre 10 et 20 000 euros TTC »*

Départements, région, Etat

Les charges transférées par le département et la région qui se retirent font l'objet d'une compensation (convention)

l'Etat poursuit la gestion des digues dont il était responsable jusqu'en 2024 :

avec convention de moyens et responsabilité de financer et de mettre en conformité les ouvrages avec les exigences réglementaires et légales. Ensuite : convention de compensation des charges transférées.

les ouvrages gérés par les Départements et les Régions seront transférés aux EPCI-FP au 01/01/2020. Toutefois, les charges afférentes font l'objet d'une compensation à définir entre le Département ou la Région et l'autorité compétente, dans le cadre d'une convention.

Quelles stratégies financières ?

I. Constats :

- Une compétence qui va s'étoffer avec le temps
- Une révision des AC pour financer des charges transférées à un moment T qui deviendra insuffisante
- Une taxe GEMAPI dont la pérennité est interrogée par le rapport Bur-Richard

⇒ la nécessité de réfléchir aux stratégies financières adaptées à la compétence, dans son dimensionnement à venir

Quelles stratégies financières ?

II. Les pistes à étudier

- Adopter une démarche prospective pour adapter le financement à la compétence dans son dimensionnement futur : plan pluriannuel d'investissement
  - Fonctionnement : études, travaux d'entretien, agents...
  - Investissement : construction/réhabilitation d'ouvrages, restauration de zones humides…
  - Prise en compte des programmes en cours sur le territoire (contrats de rivière, Papi…)
- Pacte financier et fiscal : réévaluation des charges par la CLECT et évolution des AC dès lors que le contenu de la compétence est précisé

III. Les sources de financement

- Subventions :
  - FEDER : pour financer les zones d'expansion des crues (études, acquisitions foncières) et les travaux digues et surverses
  - Agences de l'eau : actions entrant dans le programme de l'agence (préservation des milieux aquatiques, amélioration quali et quanti des ressources en eau…)
  - Fonds Barnier
- Convention avec les régions et départements :
  - Contribution possible au financement de projets sur demande des EPCI-FP maître d'ouvrage
- Budget général, emprunt, fonds de concours des communes à l'EPCI-FP

Références

- « **Les couts des opérations dans le domaine de l'eau en Seine-et Marne** » *Observatoire de l'eau 2015 - Département de Seine et Marne Direction de l'eau de l'environnement et de l'agriculture*
- « **Dossier GEMAPI** » *INTERCOmmunalités - Mensuel édité par l'ADCF – avril 2018*
- « **La compétence GEMAPI** » *Territoires Conseils service de la Caisse des Dépôts et UNCPIE (Union nationale des centres permanents d'initiative pour l'environnement) - mai 2018*

Téléchargeables en ligne : les Fiches pédagogiques et le Dossier

- https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer/?pagename=Territoires/Publications/Publications&cid=1250278768898
- Dossierhttps://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Dossiers/Dossiers&cid=1250279786711

- « Adoption du rapport de la CLECT et fixation des attributions de compensation » Territoires Conseils *Compte-rendu de réunion téléphonique -5 décembre 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** » *Guide du CEPRI – Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation - février 2017*
  - http://www.cepri.net/actualites/items/Guide_Gemapi.html
- « Guide pratique Attributions de compensation » Direction générale des collectivités locales DGCL juin 2017