

**JOURNÉE LOIS
DE FINANCES
31 JANVIER
2018**

**Espace Centenaire
Maison de la RATP**

**COMPÉTENCE GEMAPI :
COMMENT EN ASSURER LE
FINANCEMENT ?**



CAISSE D'ÉPARGNE





GEMAPI : CLÉS DE COMPRÉHENSION

- Une nouvelle compétence dévolue au bloc local
- Contenu : une partie du grand cycle de l'eau
- Mise en œuvre : tour d'horizon
- La loi Gemapi du 30 décembre 2017

UNE NOUVELLE COMPÉTENCE DU BLOC LOCAL

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi)

- Créée par la loi Maptam de 2014, puis transfert décalé au 1^{er} janvier 2018 par la loi NOTRe de 2015

Les objectifs de la compétence Gemapi

- Mettre fin à une gestion du grand cycle exercée de façon très inégale sur le territoire
- Concourir à l'atteinte des objectifs européens DCE et DI
- Encourager une réflexion à l'échelle du bassin versant
- Encourager une gestion intégrée de l'eau

Un acteur identifié : les communautés et métropoles

=> Une compétence introduite dans la loi Maptam sans étude d'impact ni concertation, puis retouchée par la suite à travers plusieurs lois.

UNE PARTIE DU GRAND CYCLE DE L'EAU

Son contenu : les items 1, 2, 5 et 8 de l'article L. 211-7 du code de l'environnement

« Etude, exécution et exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (...) et visant : »

- L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique
- L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès
- La défense contre les inondations et contre la mer
- Protection et restauration des sites, écosystèmes aquatiques et zones humides ainsi que des formations boisées riveraines

Remarque : la Gemapi n'inclut pas les autres items du même article, tels que la lutte contre la pollution ou la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement

⇒ Sur le terrain, une définition complexe du contenu de la compétence

MISE EN ŒUVRE : TOUR D'HORIZON

Concilier échelons administratif et hydrographique

- Transfert obligatoire aux communautés et métropoles
- Des structures de bassin : syndicats mixtes, Epage, EPTB
- Une compétence sécable
- Une compétence qui peut être exercée en propre, transférée, déléguée

Plusieurs modes de financement

- Budget général et/ou taxe Gemapi
- La taxe Gemapi : taxe affectée, additionnelle sur les quatre impôts fonciers, plafonnée à 40€/habitant
- Financements des agences de l'eau, départements, régions, fonds Barnier

Calendrier

- 1^{er} janvier 2018 : transfert obligatoire aux communautés et métropoles
- 2018-2020 : période « transitoire » avec des modalités spécifiques d'exercice de la compétence
- Échéances successives de mise à disposition des ouvrages

LOI GEMAPI DU 30 DÉCEMBRE 2017 (N°2017-1838)

Une nouvelle articulation entre communautés et syndicats

- La sécabilité entre les items, mais également au sein de chaque item, est clarifiée pour les syndicats mixtes, Epage, EPTB
- La délégation de tout ou partie de la compétence à un syndicat mixte est possible jusqu'au 31/12/2019
- Un syndicat mixte ouvert (SMO) peut adhérer à un autre SMO jusqu'au 31/12/2019

Les possibilités d'intervention des départements et régions revues :

- Les départements et régions qui assuraient des missions Gemapi au 01/01/2018 pourront en poursuivre l'exercice après le 01/01/2020 (sous réserve d'une convention)
- Les régions peuvent contribuer au financement de projets relevant de la Gemapi et présentant un intérêt régional

LOI GEMAPI DU 30 DÉCEMBRE 2017 (N°2017-1838)

Un régime de responsabilité clarifié :

- Les gestionnaires d'ouvrages sont responsables en cas de dommage. La loi atténue cependant cette responsabilité si les ouvrages n'ont pas permis d'éviter les dommages, dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.

Deux rapports gouvernementaux prévus :

- Sous 6 mois : rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Gemapi, et notamment ses conséquences pour la gestion des fleuves, des zones côtières, des digues domaniales ainsi que les zones de montagne et les territoires ultramarins
- Sous 2 mois : rapport sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations



FINANCER LA COMPÉTENCE GEMAPI

- Combien coûte la compétence Gemapi ?
- Définir une stratégie de financement
- Attributions de compensation, taxe Gemapi, cotisation syndicales
- Catalogue des aides possibles

COMBIEN COÛTE LA COMPÉTENCE GEMAPI ?

Une question complexe

- Compétence nouvelle, contours pas toujours précis
- Difficile d'estimer le coût sur le long terme

Dépend des enjeux du territoire

- Etat de la ressource et des milieux, présence d'ouvrages, état de ces ouvrages, niveau de risque, population à protéger

Dépend des choix opérés

- Quelle stratégie (programme d'actions, priorités...)
- Quelle organisation et quelle gouvernance

Dépend des ressources

- Aides financières (agence de l'eau, départements, régions, fonds Barnier...) et pérennité de ces aides
- Mise en place d'un mécanisme de solidarité de bassin ?

EVALUER LES CHARGES

Evaluer les dépenses prévisionnelles dans le cadre d'une programmation pluriannuelle

- *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...)

Différencier les actions relevant de la compétence Gemapi ou du « hors-Gemapi »

- Un exercice technique, juridique et financier complexe
- Une comptabilité analytique nécessaire
- Des divergences d'interprétation possibles – contrôle de légalité ?
- Des arbitrages politiques à prévoir

Territorialiser les actions à conduire

- Permet d'engager une réflexion sur les stratégies d'organisation et de financement
- Permet d'engager une réflexion sur les solidarités à mettre en place

DÉFINIR UNE STRATÉGIE DE FINANCEMENT

Deux remarques préalables

- Une approche différente selon la structure
 - Syndicats : du programme d'actions complet à l'addition
 - Communautés : du budget supportable au projet
- Une compétence nouvelle, mais qui ne part pas de nulle part
 - Des financements existaient souvent déjà

Trois niveaux de flux financiers

- Entre communes et communauté : les attributions de compensation
- Au niveau de la communauté : dépenses financées par le budget général et/ou la taxe Gemapi
- Entre la communauté et le(s) syndicat(s) : les cotisations

+ aides financières

Clect et attributions de compensation

- L'évaluation des charges transférées au sein de la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect) permet de déterminer le montant de financement des actions existantes, puis de déterminer des flux financiers sous la forme d'attributions de compensations

Remarque : interrogation des territoires sur l'articulation entre attributions de compensation et mise en place de la taxe Gemapi.

Ressource : [« Fonctionnement de la Clect »](#), un guide AdCF – Territoires Conseils – Partenaires Finances locales

TAXE GEMAPI

Les principes

- Une taxe facultative
- Votée et perçue uniquement par la communauté ou la métropole, lui permettant de financer ses dépenses propres et/ou ses cotisations aux syndicats (sécabilité)
- Affectée aux missions relevant de la compétence Gemapi uniquement

Mode de calcul

- Chaque année avant le 1^{er} octobre, la communauté vote le produit attendu pour l'année suivante
- La communauté ou métropole vote un montant total et non un taux
- Ce montant est plafonné à 40€/habitant (population DGF)
- Ce montant est ensuite réparti par les services fiscaux sur les taxes foncières (TH, FB, FNB, CFE) au prorata de leurs recettes

Remarque : pour l'année 2018, les communautés ont jusqu'au 15 février 2018 pour instituer la taxe et délibérer sur son produit pour l'année en cours.

TAXE GEMAPI

« Effets de bord »

- La taxe ne peut pas être zonée : son produit est partagé uniformément entre tous les habitants du territoire
- Si des associations syndicales sont présentes, effet de « double facturation » : les propriétaires fonciers payent à la fois la taxe et la cotisation à l'AS.
- La taxe n'est pas compatible avec la redevance pour service rendu (codifiée dans le L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime)

Autres remarques

- La taxe Gemapi n'entre à ce jour pas dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale
- Les exonérations des organismes HLM et des Sem sont prises en compte
- La création d'un budget annexe n'est pas nécessaire

⇒ *Quel devenir de la taxe Gemapi avec la suppression de la taxe d'habitation ?*

TAXE GEMAPI

Un outil encore peu mobilisé par les communautés et métropoles

- Une mise en place encore marginale
 - Par principe (contenir la pression fiscale)
 - Parce que le niveau de ressources le permet
 - Pour maîtriser les coûts et le niveau d'exigence
 - Pour éviter l'effet yo-yo pour le contribuable : attendre de disposer de projections financières précises
- Des taux relativement bas par rapport au plafond

⇒ Un levier financier souvent insuffisant au regard des enjeux, un outil inadapté pour mettre en œuvre une vraie solidarité de bassin

Des stratégies variées

- Disposer de ressources supplémentaires
- Remplacer des dépenses existantes par une taxe affectée, en affectant les montants précédents à d'autres projets
- Remplacer des dépenses existantes par une taxe affectée, en baissant les autres impôts locaux afin de neutraliser la charge sur le contribuable

COTISATIONS SYNDICALES

Pour la communauté/métropole :

- Elle verse une cotisation annuelle au syndicat
- Une répartition des cotisations entre les membres est établie sur la base d'un plan pluriannuel, avec des dispositions de revoyure

Remarque : dans le cas d'un transfert de compétence, la cotisation au syndicat est obligatoirement financée par la section de fonctionnement de la communauté.

Dans le cas d'une délégation de compétence, la communauté peut financer sa cotisation par la section d'investissement, et donc par l'emprunt.

Des clés de solidarité à envisager

- Potentiel fiscal, part de population en zone inondable, surface du bassin, linéaire de cours d'eau, linéaire de digues...
- Clé de partage du financement d'un investissement entre le territoire accueillant l'ouvrage et l'ensemble du bassin.

CATALOGUE DES AIDES FINANCIÈRES

Régions et départements :

- La loi Gemapi formalise leur capacité d'intervention financière (et en maîtrise d'ouvrage) après 2020
- Entre continuité des actions et retrait : des situations très diversifiées d'un département à l'autre

Agences de l'eau :

- Subventionnent des actions de mise en œuvre des Sdage et des Sage (contrats de milieu ou territoriaux), mais également des études de gouvernance
- Une dimension « biodiversité » importante dans les critères d'éligibilité des projets financés
- Quelle pérennité des financements des agences ?
 - Des budgets malmenés par des ponctions et un « plafond mordant » sur les redevances
 - Un champ d'action largement étendu (biodiversité, AFB, Office national de la chasse)
 - Vers une plus grande sélectivité des projets financés

CATALOGUE DES AIDES FINANCIÈRES

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou fonds Barnier :

- Interventions avec pour objectif la prévention des risques d'inondation
- A l'intention des territoires doté d'un plan de prévention des risques naturels/d'inondation
- Outil : les SLGRI, les Papi
- Une explosion des dépenses (de 10 à 158 millions d'euros par an entre 2004 et 2014), une utilisation du fonds Barnier très critiquée par la Cour des comptes

Les fonds européens Feder, Feader, Life...

- Zones d'expansion de crues, digues et surverse, actions sur la biodiversité (Life)...
- Des crédits sous-consommés : 4% de financements consommés par la France au bout de 3 ans sur le programme 2014-2020, contre 47% pour l'Allemagne

CATALOGUE DES AIDES FINANCIÈRES

- ⇒ Des aides et subventions conditionnées à ou bonifiées par la labellisation Epage / EPTB et la mise en place de PAPI, SLGRI...
- ⇒ Une ingénierie financière solide à mettre en place pour identifier les financeurs, solliciter les aides et monter les dossiers.

Un modèle de financement complexe et insatisfaisant au regard des enjeux de la gestion intégrée par bassin versant.

- ⇒ Evolutions possibles : Assises de l'eau 2018 ?
 - Réflexion sur le grand cycle de l'eau encore à arbitrer

COMPÉTENCE GEMAPI : COMMENT EN ASSURER LE FINANCEMENT ?



Contact : Apolline Prêtre – a.pretre@adcf.asso.fr – 01 55 04 89 00