



ENVIRONNEMENT

Gemapi : où en sont les territoires en matière de gouvernance, financement, méthode de travail ?

Analyse des résultats de l'enquête AdCF, à laquelle ont participé près de 460 communautés et métropoles

Gemapi : les communautés s'organisent

Au lendemain de la prise de compétence Gemapi par toutes les communautés et métropoles de France, l'AdCF a lancé une grande enquête consacrée à la mise en œuvre de ces nouvelles missions. Près de 460 intercommunalités ont répondu à ce questionnaire, soit plus du tiers des territoires. En voici les principaux résultats.

Depuis le 1er janvier 2018, les 1264 communautés et métropoles de France sont compétentes à titre obligatoire en matière de gestion de milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi). Créée par la loi Maptam de 2014, la compétence Gemapi a fait l'objet d'ajustements, à travers notamment la loi du 30 décembre 2017, dite « loi Fesneau ». Ces évolutions avaient vocation à répondre aux questionnements et inquiétudes des territoires, la Gemapi paraissant à bien des égards complexe et contraignante, même si les enjeux qu'elle aborde se révèlent cruciaux. Aujourd'hui, les territoires s'organisent afin d'être prêts à exercer au mieux leurs nouvelles missions, avec en ligne de mire la date du 31 décembre 2019, qui marque la fin de la « période transitoire » tracée par le cadre réglementaire. Les débats, arbitrages et délibérations sont en cours en matière de gouvernance, de financement et de ligne stratégique.

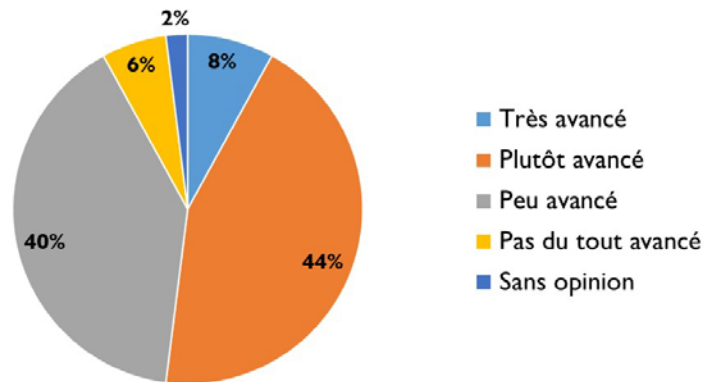
C'est dans ce contexte que l'Assemblée des communautés de France (AdCF) a souhaité mener une enquête approfondie afin de recueillir des informations et témoignages sur les travaux en cours dans les territoires. Ce questionnaire a été diffusé par voie numérique entre février et mars 2018 aux 1264 communautés et métropoles de France. Près de 460 élus et techniciens ont répondu, composant un échantillon large (plus d'un tiers des communautés et métropoles) et représentatif (76% de communautés de communes, 21% de communautés d'agglomération, 2% de communautés urbaines et 1% de métropoles).

La majorité des communautés plutôt avancée

Parmi les intercommunalités qui ont répondu, 52% estiment être avancées dans la mise en œuvre de la compétence Gemapi sur leur territoire. 40% se considèrent comme peu avancées et 6% estiment n'être pas avancées du tout.



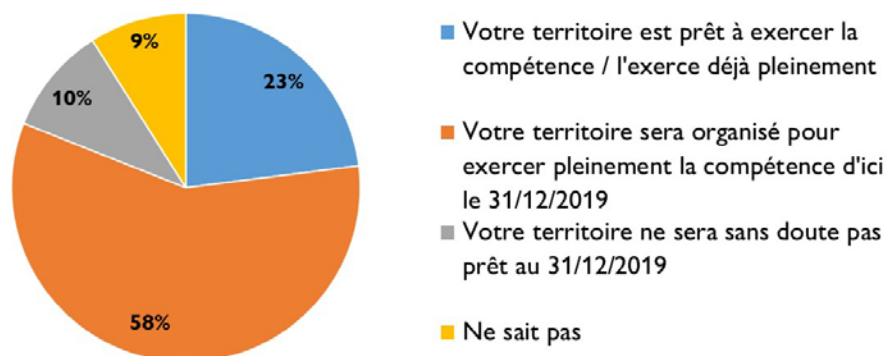
Comment estimez-vous le degré d'avancement de votre communauté ou métropole dans la mise en œuvre de la compétence Gemapi ?



Vers une prise de compétence effective d'ici le 31 décembre 2019

23% des communautés et métropoles répondantes sont prêtes à exercer pleinement la compétence ou l'exercent déjà, un peu plus de la moitié (58%) estiment que leur territoire pourra exercer la compétence de manière effective d'ici le 31 décembre 2019. Seuls 10% des sondés indiquent que leur territoire ne sera sans doute pas prêt d'ici la fin de la période de transitoire.

Au regard du calendrier de la mise en œuvre de la compétence Gemapi, vous estimez que :



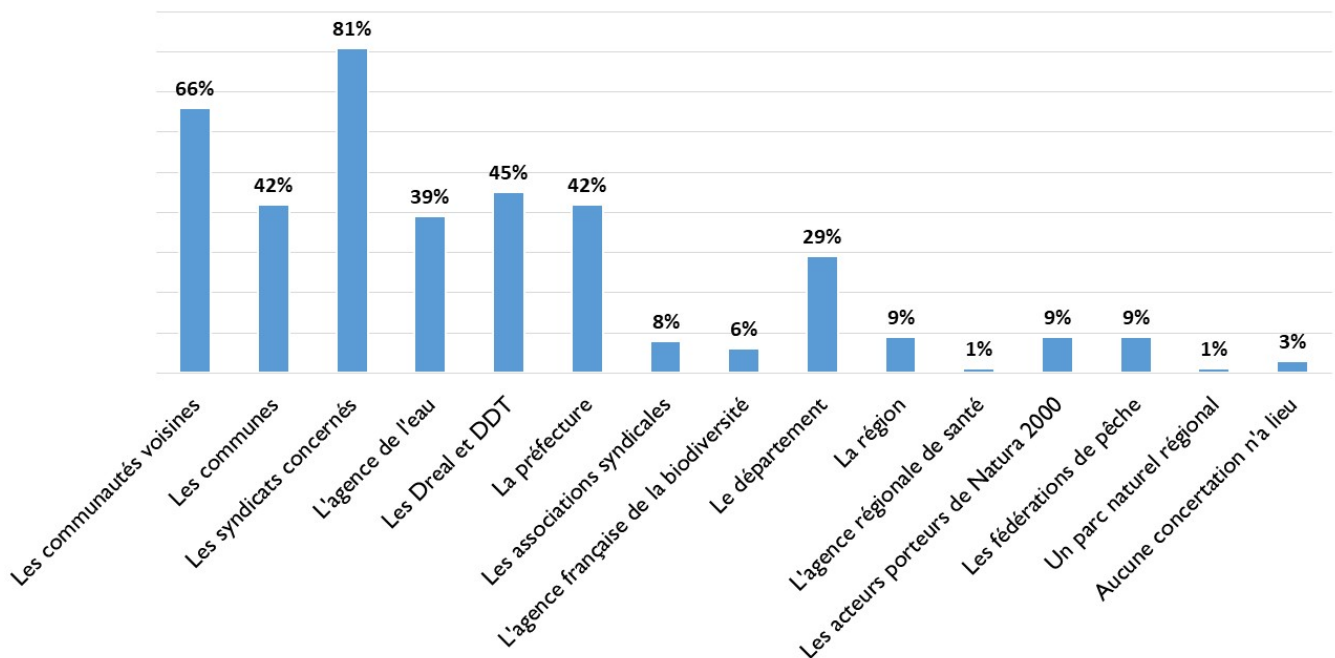


Méthode de travail : 97% des communautés réalisent une concertation

La compétence Gemapi impose à chaque territoire de réfléchir sur l'organisation à adopter et les conditions de mise en œuvre, en s'inscrivant dans des périmètres plus larges que ceux des seules communautés et métropoles, et en associant de nombreux acteurs. A cet égard, 82% des communautés voient leur périmètre partagé entre plusieurs bassins versants.

Le travail de concertation constitue donc un passage obligé : 97% des répondants indiquent avoir réalisé ou être en cours de concertation avec différents acteurs de leur territoire, au premier rang desquels les syndicats concernés (pour 81% des communautés et métropoles). Le dialogue s'établit également entre communautés : 66% des répondants expliquent se concerter avec les intercommunalités voisines.

Dans le cadre de la prise de compétence Gemapi, une concertation a eu lieu ou est en cours avec (plusieurs réponses possibles) :



La notion de bassin versant au cœur de la démarche

94% des intercommunalités qui ont répondu estiment que la notion de bassin versant est présente dans la démarche de mise en œuvre de la compétence Gemapi sur leur territoire. 4% estiment qu'elle est peu présente et seulement 1% qu'elle n'est pas du tout présente (1% ne sait pas).

Cette vision globale s'inscrit dans la lignée des textes européens (Directive-cadre sur l'eau de 2000 et Directive inondations de 2007) qui encouragent une gestion intégrée de l'eau. Une telle organisation doit contribuer à la réalisation des objectifs tels que le bon état écologique des eaux ou la réduction des conséquences négatives des inondations sur les écosystèmes.

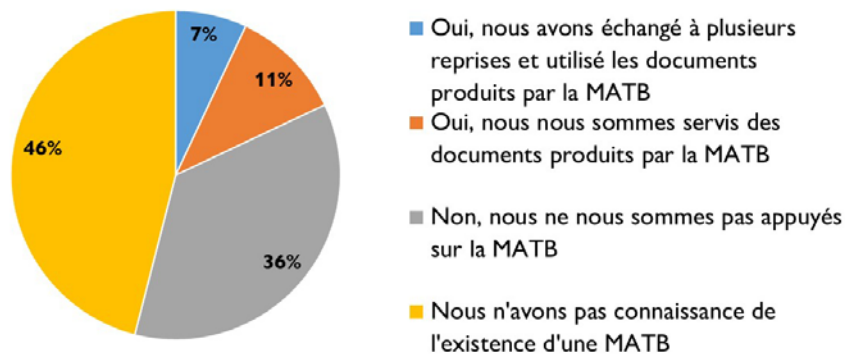


Un accompagnement jugé insuffisant des services de l'Etat

L'article 59 de la loi Maptam de 2014 précise qu'afin « d'accompagner la prise de compétence » Gemapi, « chaque préfet coordonnateur de bassin met en place une mission d'appui technique composée de représentants de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette mission réalise notamment un état des lieux des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence. »

Reste que l'existence et les réalisations de ces missions apparaissent peu connues des territoires. 46% des répondants à l'enquête n'ont pas eu connaissance de l'existence d'une mission d'appui technique de bassin (MATB). A contrario, 18% des intercommunalités se sont servi des documents produits par la MATB ou ont échangé à plusieurs reprises avec elle.

Vous êtes-vous appuyés sur les missions d'appui technique de bassin (MATB) ou sur les travaux que celles-ci ont produits ?



Ces limites sont confirmées par les témoignages recueillis dans l'enquête, même si les situations diffèrent d'un territoire à l'autre. Une communauté de communes de Nouvelle-Aquitaine estime ainsi que « la préfecture, via la DDT, a été très investie dans l'assistance techniques », tandis que d'autres communautés regrettent « le manque d'accompagnement pour la mise en œuvre de la compétence, notamment des services de l'Etat », ou estiment que l'appui s'est limité à une présentation de la compétence, mais pas à sa mise en œuvre ou son organisation.

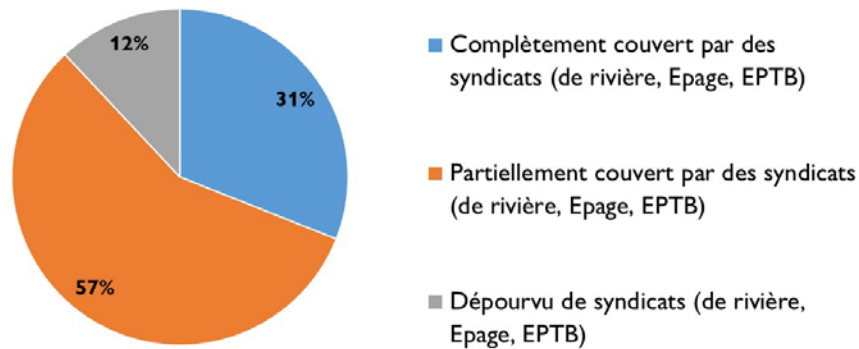
Gouvernance : la mise en place d'organisations variées

Des territoires inégaux dans leur structuration

La couverture des territoires par des syndicats de rivière avant la prise de compétence Gemapi apparaît inégale : 31% des communautés et métropoles seulement indiquent qu'elles étaient intégralement couvertes par des syndicats avant la création de la compétence, et 12% qu'elles étaient totalement dépourvues de syndicats. Ce niveau de couverture variable induit des contrastes entre zones orphelines et zones relativement avancées en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Ces paramètres influent sur le niveau d'avancement de la prise de compétence, certaines intercommunalités pouvant s'appuyer sur les études, l'ingénierie et les travaux déjà existants tandis que pour d'autres, l'ensemble de l'organisation et de la répartition des missions reste à concevoir.



Avant la prise de compétence Gemapi, le territoire était :



Par ailleurs, la compétence Gemapi rassemble de nombreuses missions, dont certaines étaient déjà exercées dans les territoires. 62% des communautés indiquent qu'une partie des missions relevant de la Gemapi était précédemment exercée par un ou plusieurs syndicats. 27% des répondants considèrent que l'intégralité des missions Gemapi était déjà exercée par des syndicats ou par le bloc communal. Enfin, dans 11% des intercommunalités, ces missions n'étaient pas du tout exercées.

Une organisation en cours de définition, selon des modèles multiples

Les choix relatifs à la structuration des territoires dans le cadre de l'exercice de la Gemapi (création, fusion, extension de syndicat, transfert, délégation, exercice en régie, transformation de syndicat en Epage ou EPTB) sont en cours dans tous les territoires. Aussi, nombreux sont les répondants à indiquer que ces choix n'ont pas encore été arrêtés pour leur communautés.

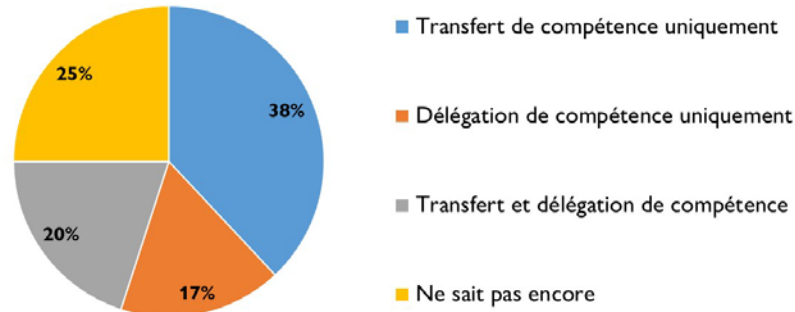
Il est cependant à noter que la gestion syndicale est très souvent privilégiée, mais selon des modalités variables : transfert de compétence uniquement (pour 38% des communautés ayant choisi de recourir à des syndicats), délégation de compétence uniquement (17%), transfert et délégation (20%).

De nombreuses communautés et métropoles indiquent également qu'elles entendent exercer certaines missions de la compétence Gemapi « en propre ». C'est notamment le cas des territoires où les enjeux de prévention des inondations sont majeurs : dans ces cas, la communauté choisit souvent jouer un rôle fort en matière de « PI ».

Enfin, 35% des répondants envisagent la création et/ou la « labellisation » d'un ou plusieurs établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) ou établissement public territorial de bassin (EPTB).



En cas de gestion syndicale, quelle(s) modalit (s) a/ont  (t) (e) retenue(s) pour l'exercice des missions relevant de la Gemapi ?



D (p)artements et r (g)ions : des incertitudes demeurent sur leur implication future

L'enqu (t)e a permis d'interroger les communaut (s) et m (t)ropoles sur l'implication des d (p)artements et r (g)ions dans les missions li (e)es au grand cycle de l'eau.

Ces deux acteurs, et notamment le d (p)artement, intervenaient sur les missions li (e)es  (la Gemapi avant m (t)me la cr (e)ation de cette comp (t)ence. 68% des communaut (s) indiquent ainsi que le d (p)artement intervenait  (plusieurs titres (sous forme d'aides financi (e)res pour 57% des territoires, sous formes de ma (t)rise d'ouvrage pour 16%, sous forme d'assistance  (ma (t)rise d'ouvrage pour 23%). L'action de la r (g)ion se r (v) (e)le moins fr (q)uente, mais cependant non n (g)ligeable : 33% des territoires interrog (s) indiquent qu'elle soutenait financi (e)rement des actions li (e)es  (la Gemapi avant la cr (e)ation de la comp (t)ence.

Pour le futur, que ce soit  (long terme ou  (court terme, l'incertitude pr (v)aut. 54% des communaut (s) disent ne pas savoir si le d (p)artement continuera d'intervenir en mati (e)re de Gemapi  (l'avenir ; s'agissant de la r (g)ion, ce chiffre monte  (74%.

Financer la comp (t)ence : entre arbitrages politiques et projections financi (e)res

Des  (t)udes financi (e)res pour estimer le c (o) (t) de la comp (t)ence

Le financement de la comp (t)ence Gemapi constitue un enjeu majeur pour 73% des communaut (s) interrog (e)es. L'une des difficult (s) auxquelles font face les territoires reste le travail d'estimation du c (o) (t) exact et pr (c)is de la comp (t)ence, celle-ci  (tant nouvelle et d (e)pendant de nombreux facteurs (organisation de la gestion, programme de travaux...). Ce travail est actuellement en cours. 61% des communaut (s) disposent d'une estimation du c (o) (t) de la comp (t)ence et 18% ne disposent d'aucune estimation. Parmi les autres r (p)ondants, le travail est en cours.



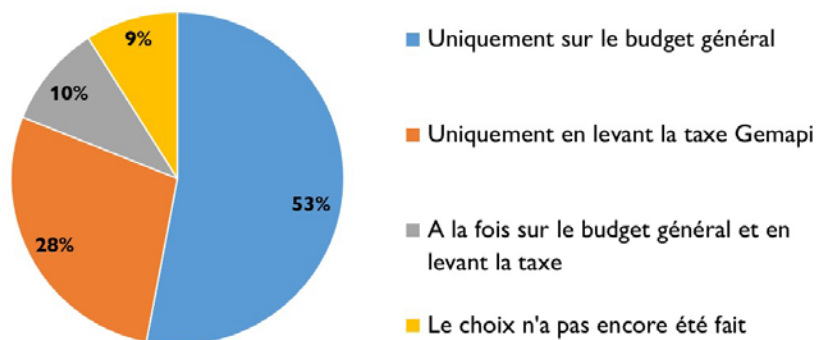
38% des communautés et métropoles ont choisi de lever la taxe en 2018, à des taux relativement maîtrisés

Afin de financer la compétence Gemapi, les communautés peuvent utiliser leur budget général, lever une taxe dite « Gemapi », ou faire appel à ces deux méthodes de financement.

Pour rappel, la taxe Gemapi est facultative (levée à la décision de la communauté), affectée (elle ne peut financer que des actions relevant de la compétence Gemapi), additionnelle (répartie sur les taxes d'habitation, foncière (bâti et non bâti) et sur la cotisation foncière des entreprises) et plafonnée (son produit total ne peut dépasser 40€ par habitant).

Pour l'année 2018, 38% des communautés et métropoles ayant répondu à l'enquête ont choisi de lever cette taxe afin de financer tout ou partie de la compétence. Parmi ces territoires, une large majorité envisage la taxe comme unique mode de financement de la compétence. 53% des répondants ont fait le choix de financer la compétence uniquement sur le budget général. Enfin, 9% des répondants indiquent n'avoir pas encore pris de décision. Cependant, le calendrier imposant de délibérer avant le 15 février 2018 pour une mise en place de la taxe en 2018, il est très probable que ces répondants n'aient pas eu recours à la taxe dès cette année.

Pour l'année 2018, la communauté ou métropole a fait le choix de financer la compétence Gemapi :



Les communautés ayant choisi de lever la taxe le justifient par les coûts, parfois très élevés, générés par la prise de compétence Gemapi. Beaucoup pointent également le caractère affecté de la taxe, qu'ils considèrent comme un moyen d'assurer la transparence du financement de la compétence. Une communauté de communes estime ainsi que « *la taxe Gemapi permet d'apporter les ressources nécessaires sans augmenter les impôts locaux existants. C'est plus lisible pour les habitants* ». Une autre pointe la nécessité d'une « *solidarité et équité de traitement sur le territoire* », garantie par la taxe. Certains mêlent taxe et budget général. Une communauté de communes justifie cette combinaison par une « *prise en charge de dépenses nouvelles nécessitant de disposer de moyens financiers correspondant sans affecter la capacité d'autofinancement du budget général* ».

La majorité des communautés ne levant pas la taxe justifie ce choix par l'avancement insuffisant de la mise en œuvre de la compétence : toutes les informations n'étant pas réunies et tous les choix n'étant pas encore opérés, il apparaît hâtif de mettre en place un impôt supplémentaire. Une communauté d'agglomération explique : « *la compétence Gemapi n'est pas une opportunité pour créer de la fiscalité supplémentaire. Que ce soit pour l'agglomération, les communes ou le syndicat, l'enjeu est de définir les objectifs à atteindre et les missions actuelles ou nouvelles pour les atteindre. Ces programmes d'objectifs*



et non d'opportunités permettront de définir s'il y a lieu de créer une taxe supplémentaire. » Viennent ensuite le principe de ne pas augmenter la pression fiscale et enfin la suffisance des ressources déjà existantes.

S'agissant des produits appelés, ceux-ci restent relativement limités lorsqu'ils sont rapportés à la population des différents territoires concernés. Il apparaît que le taux moyen s'établit à entre 5 et 8 euros par habitants. Ce chiffre doit être considéré avec précaution au regard de l'incomplétude de l'échantillon (moyenne appuyée sur les informations apportées par 151 communautés), ainsi qu'à la variabilité des situations : comme indiqué précédemment, la taxe Gemapi peut financer tout ou partie de la compétence et les enjeux varient fortement d'un territoire à l'autre. Reste que ces chiffres démontrent la volonté de maîtriser cette fiscalité.

Des fonds supplémentaires plus ou moins sollicités

Les territoires peuvent solliciter des fonds supplémentaires pour financer des missions relatives à la Gemapi. 61% des intercommunalités disposent ou entendent disposer de subventions des agences de l'eau, 40% de financements par le département ou la région, 25% de fonds européens (Feder, Feader, Life...).

Toutefois, 30% des répondants à cette question ne disposent ou n'entendent disposer d'aucune aide financière supplémentaire. Parmi eux, certains attendent de définir précisément le contenu de la Gemapi pour faire appel à ces financements. Ce choix peut également s'expliquer par l'ingénierie conséquente nécessaire afin de solliciter ces aides ou de répondre à des appels d'offre, dont ne disposent pas toujours, à ce stade, les territoires.

Des interrogations toujours en cours

Un cadre juridique qui pose encore question

Les complexités de définition du contour de la compétence Gemapi sont pointées depuis sa création. En effet, celle-ci s'appuie sur un article du code de l'environnement (L.211-7) dont la transposition dans le code général des collectivités territoriales crée beaucoup d'imprécisions. Les communautés et métropoles se sont donc attelées à délimiter les contours de la compétence en fonction de leurs enjeux locaux afin de définir clairement les actions qu'elles vont devoir mettre en place.

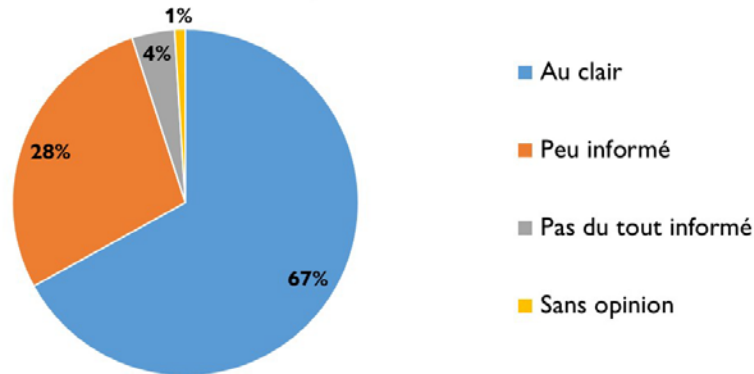
Pour 28% des répondants, le travail de définition du contenu de la compétence a été difficile, du fait notamment des imprécisions du cadre réglementaire (imprécisions des items de l'article L.211-7 du code de l'environnement, érosion côtière, zone humide...). 36% des intercommunalités qui ont répondu sont en cours de définition du contenu de la compétence. Pour 6%, le contenu de la compétence n'est pas du tout défini.

Des acteurs relativement au clair en matière de responsabilité

Les nouvelles responsabilités incombant aux élus ont généré de nombreuses inquiétudes. Aujourd'hui, 67% des répondants s'estiment être au clair sur leurs responsabilités, 28% peu informé et 4% pas du tout informé.



**En matière de responsabilité du titulaire de la compétence
Gemapi, estimez-vous être :**



Financer la compétence et connaître son territoire : les deux principaux enjeux

Pour conclure cette enquête, les communautés et métropoles ont été interrogées sur les principaux enjeux que revêtait à leurs yeux la prise de compétence Gemapi. 73% des répondants pointent le financement et 71% mentionnent la connaissance du territoire (diagnostic et études). Ceux-ci sont suivis par la responsabilité (62%) et la gouvernance de cette compétence (61%). Le calendrier constitue un enjeu moins préoccupant, puisque soulevé par 15% des répondants seulement. D'autres préoccupations sont mentionnées dans des questions ouvertes. Ainsi, une communauté met en avant la nécessité d'une « *méthode claire proposée par les services de l'Etat pour la mise en place d'actions sur le trait de côte hors système d'endiguement* ». Une autre soulève la difficulté de « *l'articulation entre des intérêts divergents (urbanisme, agriculture, développement économique)* ».

CONTACTS

Apolline Prêtre
Responsable des politiques de l'eau
 01 55 04 89 09
a.pretre@adcf.asso.fr

Contact presse : Sandrine Guirado
s.guirado@adcf.asso.fr

L'Assemblée des communautés de France (AdCF) est la fédération nationale des élus de l'intercommunalité. Elle réunit 985 communautés de communes, d'agglomération, urbaines et métropoles, soit plus de 80% de la population française, et se fait leur porte-parole auprès des pouvoirs publics. L'AdCF est présidée depuis le 4 octobre 2017 par Jean-Luc Rigaut, maire d'Annecy et président de la communauté du Grand Annecy.