

intercommunalités

Avril 2018 • N° 229 • Mensuel édité par l'AdCF - www.adcf.org • 5,50 €

DOSSIER P.8

Gemapi : les communautés s'organisent

DANS L'ACTU P.2

- LOGEMENT : LE PROJET DE LOI « ELAN » SUR LES RAILS

FOCUS P.4

- TAXE DE SÉJOUR : UN LEVIER AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE

POPSU P.16

- GARES ET PÔLES D'ÉCHANGES

DROIT P.18

- ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES : TROUVER SA VOI(R)E

Gemapi : les communautés s'organisent

L'heure de la mise en œuvre

La prise de compétence Gemapi est pour beaucoup de communautés le grand chantier de l'année, marqué par des interrogations persistantes sur le plan financier et une très grande disparité de situations. L'AdCF a conduit une grande enquête sur le sujet en début d'année. En voici les principaux enseignements.

Née officiellement au début de cette année, après quelques « retouches » législatives de dernière minute, la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite Gemapi, a été baptisée dès ses premiers jours, dans de nombreux territoires, par les épisodes pluvieux et les inondations de janvier. Une jolie manière d'entrer en

C'est afin d'évaluer l'état d'avancement des réflexions et des décisions dans les territoires que l'AdCF a engagé en début d'année une vaste enquête consacrée à cette nouvelle compétence. Grâce à un taux de réponses exceptionnel, révélateur de l'intérêt des communautés pour le sujet, ce travail livre de très nombreuses informations sur les préoccupations des élus et de leurs équipes. Parmi les

premiers enseignements, il apparaît que la plupart des communautés estiment qu'elles seront prêtes dans les temps pour se saisir de leurs pleines responsabilités en 2020. Progressivement, les indispensables concertations entre communautés

à l'échelle des bassins versants se mettent en place pour définir des stratégies cohérentes, des transferts ou délégations de compétences homogènes en direction des syndicats mixtes (Epage ou EPTB). Les clés de financement, encore très estimatives, commencent aussi

à se dessiner. Surprise : plus d'une communauté sur trois a finalement opté pour l'institution de la taxe, malgré l'allergie fiscale du moment. Pour d'autres, la question reste taboue. Alors que certaines communautés entendent ne transférer ou déléguer qu'une partie de la compétence, d'autres privilégient le transfert en « bloc ».

Géométrie variable

Comme sur nombre de sujets et de responsabilités, la prise de compétence Gemapi se traduit par une infinie diversité de configurations et de préférences. Mais plus encore qu'en d'autres matières, les explications tiennent à l'hétérogénéité des situations locales. L'intensité des risques et leur nature varient considérablement d'un territoire à l'autre, des littoraux aux plaines de l'intérieur, espaces tropicaux d'outre-mer, massifs et vallées de montagne, grands corridors fluviaux... Entre Gema et PI, les enjeux également peuvent se moduler différemment selon les communautés. Enfin,

c'est l'antériorité de la compétence qui varie de manière très sensible, entre les territoires qui étaient déjà « gemapiens » sans le savoir, organisés depuis de longues années via leurs syndicats de rivières et établissements de bassins, épaulés par les départements et régions, et ceux qui doivent organiser une compétence totalement orpheline. Besoins d'ingénierie, intensité des risques et enjeux, montants budgétaires à mobiliser... la compétence Gemapi va obéir à une géométrie plus que variable. Elle interagira de surcroît avec de nombreuses autres compétences intercommunales en matière d'environnement mais aussi d'aménagement et d'urbanisme. Les pages qui suivent dressent un premier aperçu des réflexions en cours sur la nouvelle compétence et la manière future de l'exercer. Une étude, plus détaillée, permettra d'approfondir le sujet au cours des prochains mois. Mais il sera loin d'être épuisé.

La rédaction

“ La plupart des communautés estiment qu'elles seront prêtes dans les temps pour se saisir de leurs pleines responsabilités en 2020 ”

vigueur ! Intervenant dans un cadre juridique plutôt clarifié par la loi Fesneau-Ferrand du 30 décembre 2017, la nouvelle compétence continue néanmoins d'interroger quant aux responsabilités juridiques associées et à son coût budgétaire en vitesse de croisière.



Robert Vautard

Climatologue, CNRS, Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement (LSCE)

« Partout, les pluies extrêmes augmentent avec le changement climatique »

Robert Vautard est climatologue. Il présente les principales données relatives au changement climatique et à ses impacts sur les cours d'eau et les précipitations.

Quel est l'effet du changement climatique sur les masses d'eau ?

Le changement climatique est une accumulation supplémentaire d'énergie due au piégeage de l'énergie solaire par les gaz à effet de serre, et qui apporte chaque année de l'énergie en plus au système Terre. Sa manifestation la plus claire est une augmentation de la température et, en conséquence, du niveau des mers. Ce phénomène est un indicateur très représentatif. Il pose déjà problème au niveau des territoires côtiers et va aller en s'aggravant. Par ailleurs, l'air étant plus chaud, l'évaporation de l'eau s'accroît, ce qui accroît le volume des précipitations. Cela est particulièrement le cas des fortes précipitations. Deux études récentes portant sur les régions méditerranéennes ont montré que les pluies les plus fortes ont augmenté en cumul journalier de 20 % en un demi-siècle. Ces pourcentages causent des dégâts, coûtent cher et occasionnent des morts.

On sait que la gestion humaine peut réduire ou, au contraire, augmenter les risques.

Effectivement. L'urbanisation entraîne une plus grande imperméabilisation des sols, augmentant le ruissellement et les crues. La gestion des retenues d'eau est également importante et peut permettre d'éviter des crues, mais aussi en amplifier certaines, comme celle de la Seine en juin 2016 : les

pluies exceptionnelles pour la saison ont été particulièrement persistantes alors que toutes les capacités de stockage étaient déjà mobilisées, ce qui a occasionné des ruissellements et une crue de grande ampleur. Cela pose des questions importantes pour la gestion locale, celles de l'aménagement urbain, de l'imperméabilisation des sols, etc., mais également celle des pratiques : aura-t-on, de façon saisonnière, à gérer ce type d'événements ? Doit-on agir différemment ?

En quoi les données récoltées par les scientifiques peuvent-elles accompagner la gestion des bassins ?

Il existe plusieurs types de modèles. Mes collègues et moi-même travaillons sur des modèles dits « de climat » : nous étudions toute la physique de l'échelle globale à celle

“ La manifestation la plus claire du changement climatique est une augmentation du niveau des mers ”

d'un territoire, la végétation, le cycle de l'eau... et mesurons les impacts de plusieurs types de changement du climat sur



Les pluies les plus fortes ont augmenté en cumul journalier de 20 % en un demi-siècle. / © iStock/Getty Images

le bassin. Les hydrologues travaillent sur des modèles d'hydrologie qui simulent le comportement des rivières et des eaux souterraines en fonction des paramètres climatiques. Ces modèles peuvent déboucher sur des scénarios de gestion des bassins versants. Enfin, il existe des modèles d'inondation qui analysent les conséquences d'une crue. Ils sont utilisés, par exemple, par les assureurs.

Vos modèles mettent-ils en évidence des évolutions similaires dans tous les territoires de France ?

Nos simulations, qui couvrent toute l'Europe, voire le globe, montrent en effet des évolutions similaires dans tous les

territoires de France. Partout, les sécheresses ainsi que les pluies extrêmes augmentent avec le changement climatique. Les phénomènes, cependant, n'ont pas toujours la même ampleur. Les pluies sont beaucoup plus intenses dans le sud de la France. Dans les Cévennes, il peut pleuvoir jusqu'à 500 mm/jour, alors que les précipitations qui ont causé la crue de la Seine au printemps 2016 étaient de 150 mm/jour. Cela donne des inondations de type différent : brutales avec un débit intense dans les Cévennes, plus lentes mais de grande ampleur pour la Seine. Si certains terrains se prêtent peu aux crues, s'agissant des pluies en revanche, tout le monde est concerné.

Propos recueillis par Apolline Prêtre

La Gemapi, ou comment renforcer les relations de solidarité

Le stress du compte à rebours jusqu'au 1^{er} janvier 2018 est passé. On peut donc se pencher plus sereinement sur la pertinence et l'intérêt de l'attribution de la « super-compétence » Gemapi à une seule et même collectivité au sein d'un même bassin versant...

Il n'aura fallu que quelques jours, après le 1^{er} janvier 2018, pour que les collectivités « gemapiennes » se mettent dans le bain de leur nouvelle compétence. Les inondations de ce début d'année, qui ont touché une bonne partie de la France, ont pu donner une idée de l'ampleur de la tâche qui les attend pour la mise en œuvre de la compétence Gemapi. Car pour beaucoup d'entre elles, tout reste à faire : trouver ses

versants, qui dépasse l'échelle communale. Compétence intégrative par nature, elle combine la Gema et la Pi. Mais elle met aussi l'accent sur la nécessaire prise en compte de l'interdépendance des espaces, entre la rive droite et la rive gauche d'un cours d'eau, entre l'amont et l'aval des bassins versants. Elle incite également à intégrer entre eux les différents processus biophysiques qui s'expriment au sein d'un

bassin versant, avec l'eau comme fil directeur. Avec ou sans zones humides qui absorbent une partie des crues, avec ou sans zones d'expansion des crues qui inondent des

champs, avec ou sans couverture végétale qui favorise l'infiltration sur les versants, les inondations des villes et des métropoles ne sont pas les mêmes (du moins pour les plus courantes). Ainsi, la Gemapi force l'interdisciplinarité, pour permettre à l'écologie et à la sécurité d'interagir.

Et la partie financière

Si l'on poursuit le raisonnement, il faudrait aussi s'intéresser aux autres « parcours » de l'eau, celui du ruissellement sur les versants (et de l'érosion des sols), comme celui des eaux pluviales urbaines, qui participent au gonflement des crues. Peut-être une « super Gemapi » intégrant les compétences sur le ruissellement et l'érosion verra-t-elle le jour bientôt ? La puce est déjà venue à l'oreille des sénateurs, plusieurs experts (des chercheurs notamment) ayant abordé le sujet lors de leurs auditions passées dans le cadre de la préparation de la loi Fesneau fin 2017. Mais ce n'est sans doute pas pour tout de suite, car la Gemapi est une pilule qui a déjà souvent du mal à passer pour nombre de collectivités. Pas seulement au niveau de la gouvernance, car il reste aussi à régler la partie financière. Il n'est jamais facile d'annoncer aux habitants d'un territoire qu'on va leur prélever un nouvel impôt. Si certains cotisaient déjà via la participation de leur commune

au financement de syndicats de rivières, ce sera une contribution nouvelle pour d'autres, qui peuvent se sentir géographiquement bien loin des zones à enjeux, mais qui ont

“ Bientôt une « super Gemapi » intégrant les compétences sur le ruissellement et l'érosion ? ”

“ La Gemapi met en lumière la logique de la gestion « intégrée » des bassins versants, qui dépasse l'échelle communale ”

marques avec les nouvelles gouvernances mises en place, faire un état des lieux des milieux aquatiques et des systèmes de protection, penser une gestion conjugquée de la Gema et de la Pi.

La Gemapi met en lumière toute la logique de la gestion « intégrée » des bassins

versants, qui dépasse l'échelle communale. Compétence intégrative par nature, elle combine la Gema et la Pi. Mais elle met aussi l'accent sur la nécessaire prise en compte de l'interdépendance des espaces, entre la rive droite et la rive gauche d'un cours d'eau, entre l'amont et l'aval des bassins versants. Elle incite également à intégrer entre eux les différents processus biophysiques qui s'expriment au sein d'un

bassin versant, avec l'eau comme fil directeur. Avec ou sans zones humides qui absorbent une partie des crues, avec ou sans zones d'expansion des crues qui inondent des champs, avec ou sans couverture végétale qui favorise l'infiltration sur les versants, les inondations des villes et des métropoles ne sont pas les mêmes (du moins pour les plus courantes). Ainsi, la Gemapi force l'interdisciplinarité, pour permettre à l'écologie et à la sécurité d'interagir.

Freddy Rey
directeur de recherche à l'Irstea

De l'importance des bassins versants

Ressource unique, l'eau est menacée notamment par les pollutions et la modification de ses cours. Il est temps de mettre en place, au sein des bassins versants, des mesures de protection et de restauration écologique afin de prévenir le risque d'inondation et de préserver la qualité de l'eau.

La même eau circule sur la Terre depuis 3 à 4 milliards d'années, du fait du grand cycle de l'eau (*lire encadré ci-contre*). Un cycle que la dégradation de zones humides, les prélèvements excessifs, les travaux en cours d'eau et toutes autres activités humaines portant atteinte aux milieux humides contribueront à perturber. Les conséquences sur les débits peuvent être multiples et durables, avec une aggravation des inondations et des pénuries d'eau au sein des bassins versants.

“ Des synthèses scientifiques révèlent les effets néfastes de la chenalisation des cours d'eau ”

Depuis plus de vingt ans, des synthèses scientifiques à l'échelle nationale et internationale révèlent les effets néfastes de la chenalisation¹ des cours d'eau. Les opérations de rectification et de recalibrage, qui diminuent la longueur du cours d'eau et augmentent sa pente et son gabarit, vont générer une augmentation des débits en aval du bassin versant. Suite à ces aménagements en effet, l'eau a moins de chemin à parcourir (rivière moins longue), prend plus de vitesse (rivière plus pentue) et arrive en plus grande quantité (rivière approfondie et élargie).

Au-delà de ces dégradations physiques et hydrologiques, la pollution de l'eau constitue une menace majeure : la contamination par des substances dangereuses (pesticides, métaux lourds...) va dégrader la qualité de cette ressource unique. Or les dix-neuf millions de mètres cubes d'eau potable produits chaque jour en France² sont captés dans les eaux qui circulent au sein des bassins versants...

L'échelle pertinente

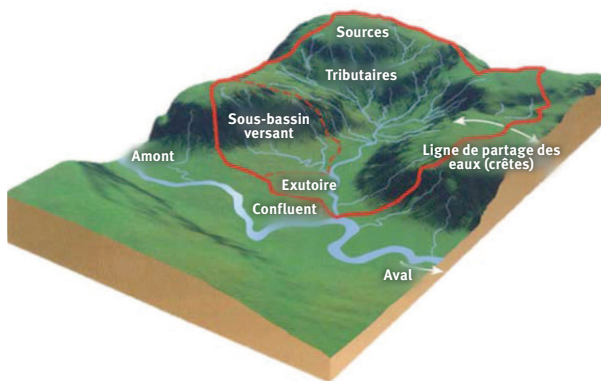
Tous les usagers doivent donc se mettre autour de la table pour s'accorder sur les conditions d'utilisation de cette eau et sur les actions de protection et de restauration des milieux aquatiques. Leur interdépendance au sein d'un même bassin versant impose cette échelle géographique comme la plus pertinente. À titre d'exemple, la gestion du risque d'inondation symbolise

le principe de solidarité amont-aval au sein des bassins versants.

Afin de limiter l'intensité des pics de crue et des inondations associées, il est nécessaire de repenser les aménagements des cours d'eau à l'échelle du bassin versant et de considérer leur restauration. Sur des linéaires fortement rectifiés et/ou recalibrés, la recreation des anciens méandres

Le grand cycle de l'eau

Un bassin versant est un territoire dans lequel l'ensemble des eaux qui circulent s'écoule vers un même cours d'eau ou une même nappe d'eau souterraine. Cette eau rejoint la mer et, sous l'action du soleil, une partie s'évapore pour former des nuages, qui provoquent des précipitations (pluie, neige, grêle). L'eau qui tombe sur terre ruisselle ou s'infiltre alors dans le sol, jusqu'à rejoindre la mer. C'est cette circulation perpétuelle qu'on appelle le grand cycle de l'eau.



“ Tous les usagers doivent se mettre autour de la table ”

ou la restauration du lit mineur du cours d'eau participent tant aux impératifs de la gestion des inondations qu'à l'amélioration de la qualité des eaux. Cette restauration écologique doit être menée en parallèle de la préservation des zones d'expansion naturelle des crues et du maillage bocager des bassins versants, qui jouent un rôle primordial dans le stockage et la rétention de l'eau.

Alexandra Hubert,
Agence française de la biodiversité

1. Action qui consiste à modifier la morphologie d'un cours d'eau pour le rendre plus rectiligne et contraindre son écoulement.

2. Données de 2012. Source : www.eaufrance.fr



RETOUR D'EXPÉRIENCE : EPTB VILAINE (ILLE-ET-VILAINE, LOIRE-ATLANTIQUE, MORBIHAN)

L'échelle du bassin versant au service des acteurs de proximité

L'établissement public territorial du bassin de la Vilaine s'est donné pour mission de travailler à l'atteinte d'une gestion de l'eau équilibrée. Si la proximité est privilégiée dans le portage des actions, l'échelle de réflexion que constitue le bassin hydrographique est bien identifiée.

Créée en 1970, l'institution d'aménagement de la Vilaine, labellisée établissement public territorial de bassin (EPTB) en 2007, a d'abord été un opérateur de grands aménagements hydrauliques, notamment constructeur et gestionnaire du barrage estuarien d'Arzal. Dès 2014, cette structure interdépartementale s'est posée la question de son élargissement. Un grand travail de concertation a alors été mené, sous le pilotage de l'EPTB, avec les syndicats, les communautés et les départements. L'objectif était de réfléchir à un modèle d'organisation optimal, et donc de déterminer l'échelle d'action la plus pertinente sur le territoire du bassin de la Vilaine. Pour ce faire, l'EPTB a choisi d'articuler les différents acteurs du territoire en plaçant les intercommunalités au cœur de l'organisation, dans l'action locale de proximité comme dans la gouvernance de bassin. Favoriser l'échelle des acteurs locaux leur garantit une marge de manœuvre. L'agglomération

Cap Atlantique reconnaît ainsi l'existence d'une grande capacité d'action accordée par l'EPTB. Située en partie seulement sur

“ Favoriser l'échelle des acteurs locaux leur garantit une marge de manœuvre ”

le bassin versant de la Vilaine et ses cours d'eau, la communauté d'agglomération est très impliquée dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Par exemple, l'EPTB Vilaine a élaboré un programme d'actions de prévention des risques (Papi) à l'échelle du bassin, mais « sur notre territoire littoral, au regard de ses spécificités, c'est Cap Atlantique qui définit et pilote son propre Papi », précise Fabrice Durieux, directeur de l'environnement et des économies primaires.

Des missions à la carte

En matière de répartition des compétences, « nous avons fait le choix de rédiger nos statuts sans faire référence à la Gemapi », explique Solène Michenot, présidente de l'EPTB. Ce socle permet d'aider la mise en œuvre de la Gemapi et d'endosser la gestion des grands barrages multi-usages, comme celui d'Arzal. « L'idée était de l'intégrer à l'échelle du bassin de la Vilaine et d'en appeler à la solidarité pour que tous les membres contribuent à le faire fonctionner », précise Jean-Pierre Arrondeau, directeur général adjoint de l'EPTB. Ce socle statutaire permet à l'EPTB de conserver les départements et de faire entrer les régions.

Les missions Gemapi et celles associées ont été incluses dans un cadre de missions à la carte, ouvrant la possibilité de délégations et transferts. Si seules quelques intercommunalités souhaitent que l'EPTB

intervienne en matière de gestion des milieux aquatiques, la quasi-totalité va lui transférer la mission de prévention des inondations. Ce choix statutaire se répercute sur son modèle financier : le financement des missions varie en fonction du degré d'importance du risque et complète le financement primaire statu-

“ La quasi-totalité des intercommunalités va transférer à l'EPTB la mission de prévention des inondations ”

taire de chaque adhérent. Aujourd'hui, une vingtaine de communautés ont délibéré pour adhérer au syndicat, représentant 80 % de la population du bassin de la Vilaine.

Amélie Nolar



RETOUR D'EXPÉRIENCE : COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE LUNEL (HÉRAULT)

S'adapter et s'organiser à l'échelle de l'intercommunalité

À cheval sur deux bassins versants, la communauté de communes du Pays de Lunel, dans l'Hérault, a adopté pour la mise en œuvre de sa compétence Gemapi deux stratégies différentes en interaction avec les structures existantes.

La communauté de communes du Pays de Lunel est située sur les bassins versants du Vidourle et de l'Étang de l'or, structurés par des syndicats et un établissement public territorial de bassin (EPTB Vidourle) historiquement en charge de missions « gemapiennes ». Afin de tirer profit de ce savoir-faire, l'EPTB a piloté durant un an et demi des groupes de travail avec les treize intercommunalités du territoire pour élaborer et valider un scénario de gouvernance. Les acteurs institutionnels (services de l'État, région, départements, agence de l'eau) ont été associés à la concertation pour réfléchir à l'organisation des compétences autour de l'eau sur le territoire.

Ces réunions ont apporté structuration et clarification.

“ L'EPTB a piloté durant un an et demi des groupes de travail avec les treize intercommunalités du territoire ”

Deux bassins, deux stratégies

La démarche a permis à la communauté du Pays de Lunel de définir deux stratégies distinctes en fonction du bassin versant. Sur celui du Vidourle, elle a choisi

de transférer l'ensemble de la compétence Gemapi à l'EPTB, ainsi que certaines missions indirectement liées (éducation à l'environnement, accompagnement des agriculteurs vers des pratiques vertueuses...). Fabien Sanguinède, responsable du service environnement et transport de la communauté de communes, y voit « une certaine logique de gouvernance et de cohérence ». Sur le bassin de l'Étang de l'or, les intercommunalités, dont une métropole (Montpellier), diffèrent en taille et présentent sur ces sujets des degrés d'avancement relativement hétérogènes. Il est donc plus difficile de trouver un compromis sur l'organisation de la compétence à l'échelle du bassin, d'autant que « la structuration actuelle des deux syndicats ne permet pas, pour l'heure, de répondre aux enjeux de la Gemapi », estime Fabien Sanguinède.

Une taxe Gemapi

Du côté du Vidourle, la règle est celle de la mutualisation des moyens humains, techniques, financiers et intellectuels. « Nous nous sommes tous concertés et avons

délibéré dans la même période, à l'automne dernier, sur l'instauration d'une taxe sur la base des investissements provisionnés pour 2018 et les années à venir », indique le responsable environnement. La création de la taxe Gemapi a été actée par quasiment l'ensemble des intercommunalités du bassin du Vidourle. Le modèle adopté consiste à mutualiser la part de fonctionnement général du budget de l'EPTB. Quatre territoires ne participent financièrement

“ La règle est celle de la mutualisation des moyens humains, techniques, financiers et intellectuels ”

qu'au fonctionnement, n'étant pas concernés par la problématique inondation et les nouveaux investissements. Un double critère est ainsi retenu pour la répartition du financement : le nombre d'habitants et les enjeux de chaque territoire.

Amélie Nolar



Bassin du Vidourle : la majorité des communautés mettent en place la taxe. / © DR

RECEVEZ INTERCOMMUNALITÉS TOUS LES MOIS PAR E-MAIL, DÈS SA SORTIE !

→ Abonnez-vous gratuitement sur www.adcf.org (rubrique Publications, Intercommunalités)*



Mise en œuvre de la Gemapi : où en sont les territoires ?

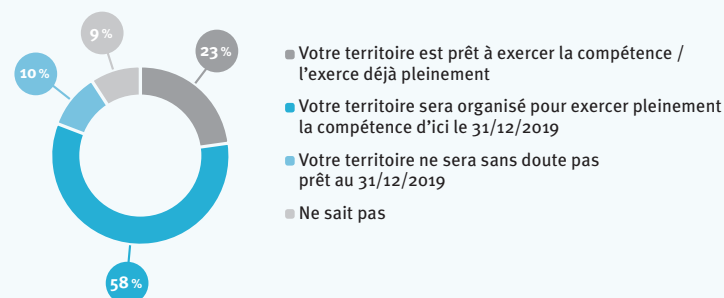
Depuis le 1^{er} janvier 2018, toutes les communautés et métropoles de France sont compétentes à titre obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi). Après de nombreux débats et clarifications législatives (même si certaines questions restent encore en suspens), l'heure est désormais à la mise en œuvre dans les territoires. Afin de prendre la température des travaux en cours, l'AdCF a conduit une enquête approfondie en février et mars 2018. En voici les principaux résultats, sous la forme de questions-réponses.

Quel est le niveau d'avancement des communautés ?

Si toutes les communautés et métropoles sont compétentes à titre obligatoire en matière de Gemapi depuis le 1^{er} janvier 2018, certaines avaient pris cette compétence de manière anticipée, tandis que pour beaucoup d'autres, les travaux liés au diagnostic de territoire, à la structuration de la gouvernance et à l'élaboration d'un programme de travail sont toujours en cours. Parmi les communautés ayant répondu à l'enquête, 52 % estiment être avancées dans la mise en œuvre de la compétence, 40 % se considèrent comme peu avancées et 6 % estiment n'être pas avancées du tout.

D'autres résultats éclairent de façon notable ce panorama : 23 % des communautés sont prêtes à exercer pleinement la compétence ou l'exercent déjà pleinement et 58 %, soit un peu plus de la moitié, estiment que leur territoire pourra l'exercer de manière effective d'ici le 31 décembre 2019. Seuls 10 % des sondés jugent que ces deux années ne seront pas suffisantes pour se mettre en ordre de marche. Ces résultats mettent en évidence l'utilité de la période transitoire prévue par le cadre réglementaire jusqu'au 31 décembre 2019. Une notion qui reste relative : les intercommunalités sont toutes compétentes, et donc responsables, en matière de Gemapi depuis le 1^{er} janvier 2018. Cependant, plusieurs aménagements autorisent une structuration progressive des territoires, comme la possibilité d'opérer jusqu'en 2020 une délégation de compétence à un syndicat mixte non labellisé établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (Epag) ou établissement public territorial de bassin (EPTB).

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



Enquête AdCF, échantillon : 460 communautés et métropoles, mars 2018.



La loi prévoit une structuration progressive des territoires. / © iStock/Getty Images

Quelle est la méthode de travail employée ?

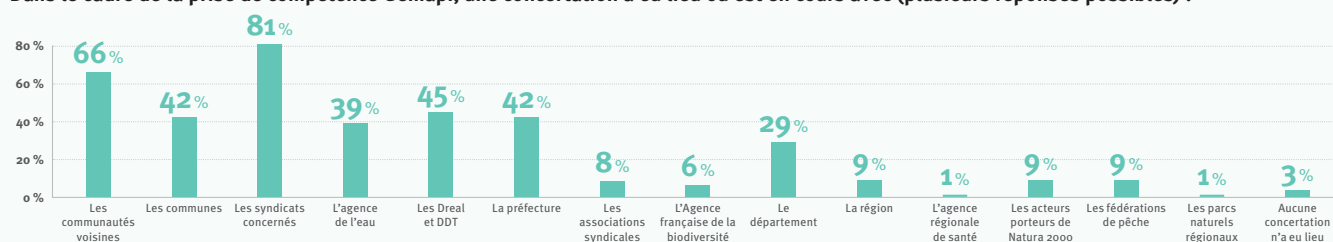
De par son ampleur et selon le niveau de structuration qui prévalait (présence ou non de syndicats de rivières ou d'EPTB), la prise de compétence Gemapi peut nécessiter un travail de transfert plus ou moins important. Il apparaît cependant que la quasi-totalité des territoires sont confrontés à un impératif de meilleure connaissance des enjeux hydrographiques locaux (réalisation d'études et de diagnostics), de dialogue avec l'intégralité des acteurs du territoire et d'élaboration ou d'approfondissement des programmes de travaux en cours.

La connaissance du territoire constitue un enjeu fort pour 71 % des répondants à l'enquête. L'atteinte de cet objectif est pourtant loin d'être évidente et nécessite des ressources humaines, techniques et financières. Le recours à des cabinets d'étude s'avère fréquent, le recrutement d'agents également. De nombreux territoires pointent la difficulté de définir clairement le contenu de la Gemapi, notamment en raison des imprécisions du cadre législatif. Le manque d'accompagnement des services de l'État est parfois évoqué et les travaux des missions d'appui technique de bassin (MATB) restent peu connus et mobilisés : 46 %

des répondants n'avaient pas connaissance de l'existence d'une MATB et seuls 18 % se sont servis des documents produits ou ont échangé avec elle.

Le travail de concertation constitue un passage obligé : 97 % des intercommunalités en indiquent la réalisation, passée ou en cours, 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) :



Enquête AdCF, échantillon : 460 communautés et métropoles, mars 2018.

Gema et PI font-elles l'objet de stratégies différenciées ?

Sans surprise, les réponses apportées à l'enquête font état de situations très variées selon les territoires. Tous ne bénéficiaient pas du même niveau de structuration initiale avant la compétence Gemapi. Ainsi, 31 % des communautés et métropoles indiquent qu'elles étaient intégralement couvertes par des syndicats et 12 % qu'elles étaient totalement dépourvues de structures de gestion. Ce niveau de couverture variable induit des contrastes entre zones orphelines et zones relativement avancées en termes de Gemapi. Par ailleurs, la compétence rassemble de nombreuses missions, pour certaines 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 communautés, ces missions n'étaient pas du tout exercées.

S'agissant du traitement de la Gema et de la PI, s'il apparaît évident que les deux enjeux, étroitement liés, doivent être traités au travers d'une stratégie commune, les communautés utilisent la possibilité de sécabilité afin d'organiser une certaine subsidiarité dans les missions. En d'autres termes, il est fréquent de recourir à plusieurs maîtres d'ouvrage en fonction des actions à conduire. À ce titre, certaines communautés choisissent de ne pas séparer les missions Gema et PI, le justifiant soit

par l'existence de syndicats pouvant porter l'intégralité des missions, soit par l'importance de considérer la compétence dans son ensemble. Les communautés qui séparent ces deux types de missions choisissent fréquemment de confier celles relevant de la gestion des milieux aquatiques aux syndicats de rivières et de garder au niveau de la communauté celles liées à la prévention des inondations (du fait de la sensibilité politique importante de cet enjeu face à la population) ou de les confier à un niveau plus haut (un EPTB par exemple, à même de porter les lourds investissements nécessaires).

Ils le disent...

« Les deux syndicats de rivières historiques ont fait un effort de clarification de l'intitulé de leur champ de compétence, qui recouvre Gemapi, et d'une définition, commune aux deux syndicats, d'un même ensemble de missions complémentaires. La communauté a transféré Gemapi ainsi que les missions complémentaires à chaque syndicat et a activé le mécanisme de représentation-substitution des communes. »

CC d'Auvergne Rhône-Alpes

« À ce jour, nous adhérons à trois syndicats. Pour deux d'entre eux, nous avons délégué les items Gema, sur le troisième la totalité de la compétence Gemapi. Cependant, ces trois syndicats ne couvrent que partiellement notre communauté. Sur le reste du territoire, nous intervenons en régie dans le cadre de la Gemapi. Historiquement, la collectivité effectue depuis plus de quinze ans des travaux en milieux aquatiques. »

CC de Nouvelle-Aquitaine

« La PI est confiée à un EPTB et le reste, y compris une grande partie hors Gemapi, à un syndicat qui va devenir Epage. »

CC de Bretagne

« Pas de séparation pour l'exercice de la compétence Gemapi. La CC va adhérer à un syndicat auquel les communes adhèrent également pour les eaux de ruissellement. »

CC du Grand-Est

« Notre agglomération va conserver la partie PI sur la zone de crue du fleuve. Elle va transférer la Gema à des syndicats de rivières sur cette zone inondable. Elle va transférer l'intégralité de la Gemapi en dehors de ce territoire. »

CA de Nouvelle-Aquitaine

Quelle gouvernance est mise en place ?

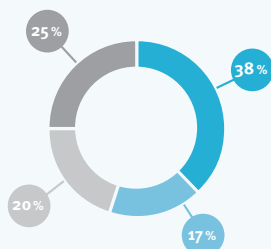
Le cadre réglementaire offre de la souplesse aux territoires puisqu'il permet aux communautés et métropoles d'exercer la compétence en propre ou bien de la déléguer ou la transférer, en tout ou partie, à un ou plusieurs syndicats, labellisé(s) ou non Epage ou EPTB. La loi de décembre 2017 accroît cette souplesse en permettant une « sécabilité » approfondie de la compétence.

Les choix relatifs à la structuration des territoires dans le cadre de l'exercice de la Gemapi sont en cours. Aussi, nombreux sont les répondants à indiquer qu'ils n'ont pas encore été arrêtés pour leur communauté. Il est cependant à noter que la gestion via un ou plusieurs syndicats est très souvent privilégiée, mais selon des modalités variables : transfert de la 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, soit afin d'organiser une forme de subsidiarité, soit pour des raisons de responsabilité : c'est

notamment le cas des territoires où les enjeux de prévention des inondations sont majeurs. Enfin, 35 % des répondants envisagent la création et/ou la labellisation d'un ou plusieurs Epage ou EPTB. La question de la gouvernance des syndicats génère d'importants débats locaux. Le transfert des missions Gemapi aux communautés occasionnant leur entrée dans les syndicats (parfois aux côtés des communes lorsque d'autres missions hors Gemapi continuent d'être exercées), une nouvelle répartition des sièges est souvent nécessaire, selon des critères à définir. De nombreux répondants indiquent que, les membres du syndicat diminuant, le nombre de sièges sera revu à la baisse. D'autres expriment leur « volonté de prendre la hors-Gemapi dans les communautés pour limiter le nombre de conseillers syndicaux et faciliter la gouvernance ». D'autres organisations voient le jour : comités de bassin, commissions territoriales... permettent d'impliquer davantage l'ensemble des élus et de rendre les débats plus concrets et opérationnels. D'une façon générale, les communautés expriment leur volonté d'être pleinement représentées dans les syndicats et ainsi de prendre activement part aux débats qui y seront conduits.

En cas de gestion syndicale, quelle(s) modalité(s) a/ont été retenue(s) pour l'exercice des missions relevant de la Gemapi ?



- Transfert de compétence uniquement
- Délégation de compétence uniquement
- Transfert et délégation de compétence
- Ne sait pas encore

Enquête AdCF, échantillon : 460 communautés et métropoles, mars 2018.



38 % des communautés prévoient un transfert de la compétence uniquement. / © iStock/Getty Images

Taxe Gemapi : un levier encore peu satisfaisant

38 % des communautés et métropoles ont choisi de lever la taxe Gemapi en 2018, à des taux relativement contenus. De nombreux élus expriment cependant leur frustration face à cette ressource inadaptée aux enjeux du grand cycle.

Le financement de la compétence Gemapi constitue un enjeu majeur pour 73 % des communautés et métropoles interrogées dans l'enquête conduite par l'AdCF en mars 2018 (voir les autres résultats p. 12). Un taux qui ne surprend pas, au vu de la complexité de cette question. Bref retour en arrière : lorsque les missions relevant de la Gemapi sont confiées aux territoires, est alors posée la question du financement de cette compétence. Car si certaines actions étaient déjà portées localement, la Gemapi induit de nouvelles obligations pour les territoires jusqu'alors peu actifs et pousse plus loin le niveau d'exigence pour l'ensemble du territoire national, engendrant de fait une croissance des besoins de financement. Où trouver les ressources nécessaires ?

La solution proposée – une taxe additionnelle facultative et affectée – est loin de provoquer l'engouement. Certains élus y voient la possibilité d'un financement transparent ne grevant pas le budget général. D'autres regrettent le recours à la fiscalité auprès de contribuables déjà fortement sollicités, ainsi qu'un renvoi de la responsabilité de lever cet impôt aux élus locaux. D'autres, enfin, s'insurgent face à un transfert de compétence sans transfert de charge, à la limite de la constitutionnalité.



La gestion des rivières (ici, la Garonne) nécessite la mise en place de solidarités financières de bassin. / © iStock/Getty Images

5 à 8 € par habitant

Selon l'enquête de l'AdCF, 38 % des communautés et métropoles ont choisi de lever la taxe Gemapi dès 2018. Certaines invoquent les coûts, parfois très élevés, générés par cette prise de compétence.

“ La taxe Gemapi permet d'apporter les ressources nécessaires sans augmenter les impôts locaux ”

Beaucoup soulignent 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 les nécessaires « solidarité et équité de traitement sur le territoire », garanties par la taxe. Certains, minoritaires, mêlent taxe et budget général. Le produit reste pour cette année contenu, avec une moyenne de 5 à 8 euros par habitant, par rapport au plafond réglementaire de 40 euros par habitant. Les territoires n'ayant pas fait appel à la taxe en 2018 l'expliquent par le principe de ne pas augmenter la pression fiscale, mais également par l'avancement insuffisant de la mise en œuvre de la compétence.

La question de la connaissance apparaît en effet cruciale dans la méthode de financement des missions Gemapi. L'heure étant aujourd'hui à la conduite des études et

diagnostics, les projections financières s'avèrent souvent imprécises. 62 % des communautés et métropoles indiquent disposer, à ce stade, d'une estimation du coût de la compétence. 34 % ont réalisé ou sont en train de réaliser un plan pluriannuel d'investissement spécifique et près d'un tiers des répondants ont prévu d'en réaliser un à terme.

Un financement en deux parties

Mais la taxe Gemapi pose également de nombreuses difficultés dues plus particulièrement à son fonctionnement. Difficulté de définir un produit alors que le contenu de la compétence lui-même n'est pas toujours limpide et peut varier selon les territoires et

les interprétations. Difficulté d'obtenir des simulations relatives à l'application de la taxe sur ses différents contribuables. Difficulté de communiquer sur ce qui est perçu comme une taxe nouvelle, face à des citoyens qui ne comprennent pas toujours son utilité. Difficulté, enfin, liée au périmètre d'application de la taxe, l'intercommunalité, qui peut être partagée entre plusieurs bassins aux enjeux très différents. Sans parler du contexte de suppression de la taxe d'habitation.

Lors de la dernière convention de l'AdCF, Daniel Benquet, président de Val de Garonne Agglomération, avait émis l'idée d'un financement dont une partie pourrait rester à l'échelle communautaire pour financer les actions de proximité et l'autre partie remonter à l'échelle du bassin pour contribuer aux investissements lourds.

“ À l'heure des études et des diagnostics, les projections financières s'avèrent souvent imprécises ”

Une piste intéressante afin d'encourager la solidarité (voir encadré ci-dessous « Organiser les solidarités financières de bassin »). Ce montant doit-il s'appuyer sur la taxe Gemapi dans son modèle actuel ? Est-il temps de revenir en arrière ? Si plusieurs territoires la prélèvent déjà, nombreux sont les élus à tirer la sonnette d'alarme face à un modèle de financement inabouti.

Des Assises de l'eau ont été engagées par le gouvernement pour réfléchir au financement de la politique française de l'eau. Leur premier volet se concentre sur le petit cycle, le second ouvrira sur le grand cycle de l'eau. L'occasion de revoir le financement de la Gemapi ?

Apolline Prêtre

Organiser les solidarités financières de bassin

Penser une gestion par bassin hydrographique induit une organisation collective, une vision stratégique concertée et un partage de l'ingénierie, mais également la mise en place d'une solidarité financière entre les territoires. Parce que la protection de l'aval passe par la conduite de travaux en amont, le partage des coûts semble relever du bon sens, a fortiori quand les territoires amont peuvent fréquemment être moins peuplés et donc dotés de ressources et d'une capacité contributive moindres. L'outil de cette solidarité reste à penser. Par son périmètre – celui de l'intercommunalité et non celui du bassin versant –, la taxe Gemapi apparaît peu adaptée. À défaut d'un mécanisme de bassin, c'est donc au sein des structures syndicales que peut s'organiser cette solidarité, par la mise en commun de ressources avec des clés de répartition spécifiques des cotisations. Celles-ci sont multiples : superficie, nombre d'habitants (parfois pondéré), potentiel fiscal, linéaire de cours d'eau... Des territoires ont fait le choix d'une cotisation modulée selon les items et les caractéristiques du cours d'eau : « Pour les items 1, 2 et 8, la répartition des charges entre les membres s'opère selon le linéaire de cours d'eau, la surface du bassin et la population. Pour l'item 5, elle est fonction du bénéfice retiré. » Certains répondants mentionnent « une solidarité zone rurale - ville » ou encore « un mécanisme de solidarité amont/aval pondérant le poids démographique ». Dans un autre syndicat, « la Gema sera financée par une contribution solidaire sur la base du critère démographique ; pour la PI, 95 % seront financés par la communauté bénéficiaire de l'ouvrage et 5 % par l'ensemble des communautés du bassin ». Reste que la grande majorité des répondants indiquent qu'à ce jour, aucun véritable mécanisme de solidarité n'a été pensé.

Aide-toi, le ciel t'aidera ?

Les territoires peuvent prétendre à plusieurs types d'aides ou de subventions dans le cadre de la Gemapi. Partenaires de premier plan, les agences de l'eau subventionnent des actions liées à la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, mais également des études de gouvernance. À noter que la dimension « biodiversité » occupe une place importante dans les critères d'éligibilité des projets financés. Le budget de ces agences a cependant été malmené par des ponctions annuelles et une extension de leur champ d'action. À la veille de la publication des 11^{es} programmes, les présidents des comités de bassin ont largement alerté sur les risques de révision à la baisse des capacités financières de ces structures. Également mobilisables, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou fonds Barnier, et les fonds européens (Feder, Feader, Life...), jusqu'ici largement sous-consommés mais qui pourraient intervenir en faveur de nombreuses missions du grand cycle de l'eau. Reste que l'accès à ces aides réclame une ingénierie financière solide pour identifier les financeurs, les subventions possibles et monter les dossiers de demande. Une ingénierie dont beaucoup de territoires ne se sont pas encore dotés et qui justifie, là encore, un travail collectif à l'échelle du bassin.

Départements : des partenaires-clés

Dans nombre de territoires, les départements constituaient jusqu'à présent des partenaires importants des politiques locales de l'eau. Si le cadre réglementaire leur permet de continuer à intervenir, leur engagement à venir varie d'une situation à l'autre et reste encore souvent sujet à interrogations.

Le caractère exclusif de la compétence Gemapi a généré beaucoup d'interrogations quant au rôle futur des départements. L'enquête conduite par l'AdCF révèle la diversité de leurs interventions : sous la forme d'aides financières pour 57 % des territoires, de maîtrise d'ouvrage pour

d'ouvrage ou en tant que maître d'ouvrage (uniquement sur la question de la qualité des eaux). En Île-de-France, si la métropole du Grand Paris est désormais compétente en matière de Gemapi, le département du Val-de-Marne souhaite continuer à exercer les missions relatives à cette compétence.

Certains départements affirment leur place dans l'organisation de cette nouvelle compétence du grand cycle de l'eau. « Notre politique est d'encourager la maîtrise d'ouvrage locale à l'échelle des bassins versants, l'outil privilégié pour nous étant le contrat de rivière, qui permet d'agir à la bonne échelle », explique Gilles Brière. De son côté, le Val-de-Marne, propriétaire et gestionnaire d'ouvrages de protection anti-crue depuis la création des départements de la petite couronne en 1964, exerce des missions en proximité avec la population. En période de crue, « les agents départementaux mettent en place des mesures de protection du système d'assainissement,

Ce que dit la loi

Selon la loi Maptam, les départements et les régions pouvaient intervenir en matière de Gemapi jusqu'au 31 décembre 2019. La loi du 30 décembre 2017 apporte des clarifications et pérennise les actions existantes. Elle précise en effet que les départements et les régions qui assurent l'une des missions Gemapi à la date du 1^{er} janvier 2018 peuvent en poursuivre l'exercice au-delà du 1^{er} janvier 2020. Une convention devra cependant être conclue avec chaque communauté ou métropole concernée : « Cette convention, conclue pour une durée de cinq ans, détermine notamment les missions exercées respectivement par le département ou la région d'une part, par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre d'autre part, ainsi que la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces missions. » En ouvrant cette possibilité, la loi répond aux attentes de nombreux territoires dans lesquels les départements, en particulier, portaient des actions d'envergure dans le champ du grand cycle de l'eau.

“ L'outil privilégié est le contrat de rivière, qui permet d'agir à la bonne échelle ”

16 % et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour 23 %. C'est le cas du Vaucluse où, comme le rappelle Gilles Brière, chargé de mission rivières et prévention des inondations, le premier programme de soutien aux maîtres d'ouvrage a vu le jour en 1994, deux ans après la crue de l'Ouvèze, en appui et en complément du plan décennal de prévention des risques naturels. Depuis, le département intervient par le biais d'aides financières, d'une assistance à maîtrise

sants, l'outil privilégié pour nous étant le contrat de rivière, qui permet d'agir à la bonne échelle », explique Gilles Brière. De son côté, le Val-de-Marne, propriétaire et gestionnaire d'ouvrages de protection anti-crue depuis la création des départements de la petite couronne en 1964, exerce des missions en proximité avec la population. En période de crue, « les agents départementaux mettent en place des mesures de protection du système d'assainissement,

surveillent les niveaux de la Seine et de la Marne toutes les six heures, ferment les brèches sur les accès aux promenades basses des quais, etc. », commente Eve Karleskind, directrice des services de l'environnement et de l'assainissement.

Une solution originale...

Les stratégies élaborées par ces départements témoignent de leur volonté d'être partie prenante de la gestion de l'eau et de la protection contre les inondations, en les nourrissant de leur expertise et de leur connaissance du territoire. Cette possibilité a été ouverte par la loi du 30 décembre 2017, qui permet aux départements qui exerçaient des missions relatives à la Gemapi à la date du 1^{er} janvier 2018 de les poursuivre au-delà du 1^{er} janvier 2020.

Certains départements n'ont pas attendu cette loi pour affirmer leur volonté d'être assis à la table des discussions. Le Vaucluse et le Val-de-Marne ont pris les choses en main assez tôt pour anticiper la prise de compétence des intercommunalités et s'adapter. « Il y a deux ans, notre département a été à l'initiative d'un des premiers schémas d'organisation des compétences locales de l'eau en France, souligne Gilles Brière. Cependant, il ne le porte pas directement. » Une solution originale a été trouvée : la création d'un groupement de commandes composé des six syndicats de rivières et piloté par le syndicat des Sorgues. Le département apparaît comme un acteur-clé de ces réflexions à l'aune du transfert de compétence.

... Loin d'être systématique

Dans le Val-de-Marne, le département avait commencé à travailler à l'élaboration d'un protocole avec le Grand Paris, de façon à pouvoir continuer de gérer les murettes anti-crue jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Désormais, il n'entend transférer à la métropole ni le patrimoine dont il est propriétaire, ni les missions qu'il assure dans le cadre de la Gemapi. Eve Karleskind reconnaît « des questionnements, notamment sur le volet financier, pour répondre aux enjeux de la Gemapi et assurer l'entretien du patrimoine existant, pris aujourd'hui sur le budget départemental ».

“ Des questionnements existent, notamment sur le volet financier ”

D'autres départements souhaitent rester engagés dans le domaine de la Gemapi et du grand cycle de l'eau. Cette stratégie est cependant loin d'être systématique. Dans un contexte de contrainte financière très forte, certains départements entendent se retirer des politiques qui ne font plus partie de leurs compétences obligatoires ou réduire leur champ d'action. 54 % des communautés et métropoles ayant répondu à l'enquête de l'AdCF disent ne pas savoir si leur département continuera d'intervenir en matière de Gemapi à l'avenir.

Amélie Nolar



Inondations dans le Val-de-Marne. Communautés, régions et départements peuvent conventionner pour coordonner leurs actions. / © Eric Legrand

Des régions mobilisées sur la gestion intégrée de l'eau

Comme les départements, les régions sont autorisées par la loi du 30 décembre 2017 à continuer à intervenir après la période transitoire sur les missions liées à la Gemapi qu'elles assuraient à la date du 1^{er} janvier 2018. Certaines ont par ailleurs choisi d'exercer l'item 12 de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, relatif à l'animation et à la concertation sur les sujets liés à l'eau. C'est le cas de la Bretagne, pionnière en matière de gestion intégrée de la ressource, qui souhaite penser un projet global pour assurer une cohérence et une prise en compte de l'intégralité des enjeux, en favorisant par exemple la concertation avec

les acteurs de l'eau sur des projets d'aménagement du territoire ou de développement économique. La région Grand-Est, en partenariat avec trois agences de l'eau, a lancé en 2017 un appel à manifestation d'intérêt visant à concilier restauration écologique et développement économique autour de projets d'aménagement des cours d'eau. Agir à tous les niveaux est nécessaire pour répondre aux exigences de la directive européenne sur la qualité des eaux. Dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 du bassin Loire-Bretagne, la Bretagne réfléchit aux moyens d'atteindre l'objectif de 69 %

des cours d'eau en bon état écologique en 2021. Elle est notamment à l'initiative d'un événement grand public, AquaDeiz, qui cherche à sensibiliser sur les enjeux quantitatifs et qualitatifs de la gestion de l'eau. La région Occitanie a engagé une démarche prospective, H₂O 2030, dans le but d'appuyer une stratégie régionale de gestion durable et solidaire de l'eau visant à préserver les milieux aquatiques tout en garantissant à tous un accès à la ressource. Une démarche concertée qui illustre sa volonté de participer au processus d'organisation d'une gestion intégrée de l'eau.

Amélie Nolar



« H₂O 2030, l'eau en partage » : une démarche prospective engagée par la région Occitanie. / © iStock/Getty Images