

DISPOSITIFS 21

LA GEMAPI

Issue de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (MAPTAM), la compétence "gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations" (GEMAPI) est devenue une compétence obligatoire au 1er janvier 2018 pour les communes. Cette compétence est transférée de droit vers leur EPCI à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole).

Cette compétence est mise en place dans un contexte de réorganisation importante des limites (géographique et compétences) des col-

lectivités territoriales découlant de la loi pour une Nouvelle organisation des territoires de la Républiques (NOTRe).

Les éléments relatifs à la compétence GEMAPI auront été modifiés jusqu'au dernier moment (loi 17-1838 du 30 décembre 2017) et des ajustements sont encore possibles.

C'est afin de limiter les problèmes liés aux communes dépourvues d'EPCI que la loi a donné la compétence aux communes qui la transfèrent de droit à leur EPCI à fiscalité propre.

Que comprend la compétence GEMAPI ?

Lorsque l'on parle de la compétence GEMAPI, on fait référence à quatre alinéas de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement :

- 1° l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° la défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Selon le guide "Tout savoir sur la GEMAPI" du Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, on peut détailler ce dernier item de la manière suivante :

- le rattrapage d'entretien au sens du II de l'article L. 215-15 du Code de l'environnement ;
- la restauration hydromorphologique des cours d'eau intégrant des interventions visant le rétablissement de leurs caractéristiques hydrologiques et morphologiques et la continuité écologique des cours d'eau ;
- la protection des zones humides et la restauration des zones humides dégradées au

regard de leur intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant et de leur valeur touristique, paysagère, cynégétique ou écologique.

La compétence GEMAPI est sécable. Cela signifie que chaque alinéa peut être transféré ou délégué à une autre structure. Par ailleurs, l'alinéa lui-même peut être divisé et une partie seulement peut être transférée ou déléguée à une autre entité (art. L. 5211-61 du CGCT).

Néanmoins, pour des raisons de cohérence de l'action publique, il est souvent conseillé de confier l'ensemble des missions à une seule et même entité.

Par ailleurs, l'item 1 peut tout autant concerner le volet GEMA que le volet PI et se rattache plus à la volonté de mise en place d'une gestion par bassin versant propre à la GEMAPI. Il est cependant généralement rattaché au volet GEMA.

Pour une gestion des zones humides dans un contexte de mise en place de la GEMAPI, il peut s'avérer opportun d'acquérir par la même occasion d'autres items de l'article 211-7 du Code de l'environnement tels que l'alinéa 10 (exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants) pouvant être utile pour des marais aménagés.

Le calendrier

Le calendrier de la mise en œuvre de la GEMAPI comporte deux dates majeures : le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2020 :

- **avant le 31 décembre 2017** : la compétence GEMAPI n'est pas obligatoire même si elle peut être prise par anticipation. Les modalités d'organisation et de financement des actions ne sont pas modifiées ;
- **du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2020** : période transitoire durant laquelle les EPCI-FP mettent en place les dispositions relatives à la GEMAPI. Les autres structures existantes assurant des missions GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 continuent à exercer ces missions jusqu'à la prise de compétence par les EPCI-FP. Par ailleurs, par dérogation, un syndicat mixte ouvert exerçant l'une des missions GEMAPI peut, jusqu'au 31 décembre 2019, avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin, adhérer à un autre syndicat mixte ouvert. La période transitoire doit être mise à profit par les EPCI-FP pour déterminer leurs projets et programmes d'actions ainsi que les modalités de mise en œuvre de la compétence ;

- **à partir du 1^{er} janvier 2020** : la compétence GEMAPI devient obligatoire et exclusive aux EPCI-FP. Par dérogation, les départements et les régions qui assurent l'une de ces missions à la date du 1^{er} janvier 2018 peuvent, s'ils le souhaitent, en poursuivre l'exercice au-delà du 1^{er} janvier 2020, sous réserve de conclure une convention avec chaque EPCI à fiscalité propre concerné. Cette convention, conclue pour une durée de cinq ans, détermine notamment les missions exercées par les deux signataires, ainsi que la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces missions. Par ailleurs, par dérogation, un EPAGE exerçant l'une des missions GEMAPI peut, avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin, adhérer à un EPTB (art. L211-7 I quater du Code de l'environnement). L'article 57 de la loi MAPTAM différencie l'action de coordination dont l'EPTB est responsable de l'action opérationnelle confiée à l'EPAGE. Les missions des EPTB et des EPAGE sont exercées à des échelles hydrographiques complémentaires. (DRIEE Ile-de-France, 2016 ; Legifrance, 2014).

Délégation/transfert de compétences

Le transfert de la compétence implique le transfert des biens, du personnel, des moyens financiers et de la responsabilité rattachés à la compétence. À contrario, la délégation de compétence, possible dans le cadre de la GEMAPI vers les EPAGE et les EPTB, fait l'objet d'une convention et ne modifie pas les propriétés ni les responsabilités des EPCI à fiscalité propre. La commune ou l'EPCI peut revenir unilatéralement sur la délégation de compétence à un de ces établissement public.

Cette convention doit définir (DRIEE Ile-de-France, 2015) :

- la durée de la convention ;
- l'objet de la délégation : la convention détaille l'ensemble des actions que l'EPCI-FP confie au(x) syndicat(s), qui s'engage(nt) à exécuter le service prévu en retour ;
- les objectifs à atteindre et les indicateurs de suivi pris en compte par l'EPCI-FP ;

- les modalités de contrôle de l'EPCI-FP sur le syndicat ;
- les contreparties de la délégation (moyens financier, techniques, humains fournis au syndicat).

La délégation peut présenter une certaine souplesse (durée déterminée, contractualisation) et l'EPCI-FP conserve la compétence ainsi qu'une certaine liberté en n'intégrant pas une autre structure. Il existe cependant un risque que le délégataire se montre défaillant et ne remplisse pas ses objectifs ou que, dans le cas d'une délégation, l'EPCI-FP se désintéresse de la GEMAPI une fois la mission confiée. Pourtant, la délégation ne l'exonère pas de sa responsabilité. Les compétences déléguées sont par ailleurs exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

	Transfert de compétences (L.5111-1 alinéa 1 du CGCT)	Délégation de compétence uniquement vers un EPAGE ou EPTB (L.1111-8 du CGCT et L.213-12 du Code de l'environnement)
Objectifs	Confier l'exercice d'une compétence en s'appuyant sur l'expertise d'une structure dédiée qui intervient sur un périmètre adapté aux problématiques rencontrées.	
Initiative	<ul style="list-style-type: none"> Futurs membres du syndicat mixte 	<ul style="list-style-type: none"> EPCI-FP qui désire confier la compétence
Modalités	<ul style="list-style-type: none"> Adhésion de l'EPCI-FP à un syndicat mixte 	<ul style="list-style-type: none"> Conclusion d'une convention entre l'EPCI-FP et le syndicat mixte
Durée	<ul style="list-style-type: none"> Sans durée déterminée Pérennité de l'action pour mener à bien un projet commun de long terme 	<ul style="list-style-type: none"> Avec une durée déterminée Réponse à des besoins ponctuels
Financement	<ul style="list-style-type: none"> Contribution financière au syndicat mixte 	<ul style="list-style-type: none"> Paiement contractuel du service rendu
Conséquences pour l'EPCI-FP	<ul style="list-style-type: none"> Dessaisissement de la compétence Intégration d'une autre structure et participation à sa gouvernance Solidarité avec les autres membres 	<ul style="list-style-type: none"> Conserve la compétence N'intègre pas une autre structure Ne participe pas à la gouvernance du syndicat mixte
Points de vigilance	<ul style="list-style-type: none"> Délai d'adhésion ou de création à anticiper Les statuts prévoient les obligations mutuelles des membres Possibilités de quitter le groupement encadrées par la loi 	<ul style="list-style-type: none"> Obligations prévues de façon contractuelle Que l'EPCI-FP se désintéresse des compétences déléguées

Synthèse des modalités de transfert et de délégation de compétence dans le cadre de la GEMAPI
(Source : DRIEE Ile de France, 2015)

Quid des autres acteurs ?

Départements et régions

Les départements et régions assurant une ou plusieurs des missions de la compétence GEMAPI avant le 1^{er} janvier 2018 peuvent poursuivre ces mêmes missions au-delà du 1^{er} janvier 2020, sous réserve de la signature d'une convention avec chaque EPCI-FP concerné. Cette convention, conclue pour une durée de 5 ans, précise notamment les missions exercées par le département/région ou par l'EPCI ainsi que la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces missions. (Assemblée des Départements de France, 2018 ; Legifrance, 2017 ; 2018b ; Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2018).

Ces mêmes départements et régions "historiques" pourront à ce titre rester membres ou adhérer à des syndicats mixtes compétents sur tout ou partie de la GEMAPI après le 1^{er} janvier 2020, avec la même procédure de convention.

Associations syndicales

Malgré l'attribution de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, les associations syndicales de propriétaires (ASP) peuvent continuer à assurer des missions rattachées à cette compétence dès lors qu'elles sont inscrites dans leurs statuts et ce, en vertu de l'article 59 de la loi MAPTAM qui préci-

Les régions et les départements conservent la possibilité de financer des projets liés à la GEMAPI. (Assemblée des Départements de France, 2018 ; CEREMA, 2018 ; Cizel, 2018 ; Legifrance, 2017 ; 2018b).

Enfin, les départements peuvent fournir l'assistance technique nécessaire à la réalisation de travaux relatifs à la GEMAPI. Les régions peuvent quant à elles être chargées de l'animation et de la coordination des actions relevant de la GEMAPI sur leurs territoires (Item 12 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement). La Bretagne s'est ainsi vue reconnaître une telle mission par décret le 26 janvier 2017, de même que la région Grand Est le 19 juin 2018. (Cizel, 2018 ; Legifrance, 2017 ; 2018a ; Région Bretagne, 2017).

se que l'exercice de cette compétence par les EPCI doit s'effectuer "sans préjudice [...] des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires" (DRIEE Ile-de-France, 2014 ; loi MAPTAM).

Par conséquent, le champ d'intervention de la compétence GEMAPI doit être coordonné avec celui de l'association syndicale de propriétaires. En effet, dès lors qu'une ASP, autorisée par ses statuts, vient à assurer des missions se rattachant à la compétence GEMAPI, la structure compétente est tenue d'exclure de son champ d'intervention les territoires dont la protection relève de l'association syndicale (DRIEE Ile-de-France, 2014). Toutefois les missions réalisées par les ASP ne s'inscrivent nullement dans le cadre de la compétence GEMAPI. Les structures compétentes peuvent donc, en cas de manquements, exercer cette

compétence sur les territoires gérés par des ASP grâce à une déclaration d'intérêt général, de la même manière que pour des terrains appartenant à des propriétaires privés individuels (DRIEE Ile-de-France, 2018).

Sur le plan financier, la mise en place de la taxe GEMAPI pose problème. En effet, sur un territoire géré par une ASP, les citoyens auraient à payer la redevance à l'ASP ainsi que la taxe GEMAPI - une fois celle-ci mise en place - même si l'EPCI compétent n'intervient pas sur le territoire concerné (Giaume, Polge, 2017).

Pour rappel :

- Les ASP existent sous diverses formes, qui correspondent chacune à un certain degré d'implication de l'État (Direction de l'information légale et administrative, 2017 ; Ministère de l'Intérieur, 2007) :
- Les Associations Syndicales Libres (ASL) créées à l'initiative des propriétaires uniquement.
- Les Associations Syndicales Constituées d'Office (ASCO), créées à l'initiative du préfet uniquement.
- Les Associations Syndicales Autorisées (ASA), la forme la plus répandue, pouvant être créées à la fois à l'initiative des propriétaires, des collectivités territoriales ou du préfet. Cependant la création d'une ASA ne peut être autorisée par le préfet que lorsqu'un avis favorable a été donné, après enquête publique, par une majorité de propriétaires représentant au minimum 2/3 de la superficie des propriétés incluses au sein de l'association.

Le financement

Afin de permettre aux structures bénéficiant des compétences relatives à la GEMAPI de financer les travaux, une taxe peut être instaurée par les EPCI compétents (L211-7-2 du code de l'environnement). Ce sont donc les EPCI à fiscalité propre qui instituent et perçoivent cette taxe, qu'ils aient conservé ou transféré cette compétence à un ou des syndicats. L'instauration de la taxe, facultative, et son montant sont votés avant le 1^{er} octobre de l'année précédant son prélèvement. Son montant ne doit pas excéder les 40€ par habitant résidant dans son périmètre (la population étant celle établie par les services fiscaux pour la dotation globale de fonctionnement). Les textes régissant cette taxe est principalement l'article 1530 bis du Code général des Impôts.

On observe aussi que lorsqu'elle est mise en place, le montant réel de cette nouvelle taxe est bien inférieur au plafond fixé de 40€/hab, avec des taxations allant de 1 à 22€/hab sur toute la France, et une moyenne proche de 7€/hab sur l'ensemble des intercommunalités concernées. (Assemblée des Communautés de France, 2018 ; Thomas, 2018). Cependant, ces chiffres doivent être pris avec précaution vu le faible pourcentage d'EPCI ayant déjà appliqué la taxe, tout en tenant compte du fait que le travail de réflexion et de mise en place de cette taxe sera plus long sur les territoires dont les enjeux financiers relatifs à la GEMAPI sont plus élevés.

Bien qu'aucune obligation n'existe pour la création d'un budget annexe dédié, cette taxe ne doit alimenter que des missions GEMAPI. Ainsi, en l'absence d'un budget annexe, une comptabilité analytique s'impose. On notera par ailleurs que la taxe peut participer aux cotisations pour les syndicats exerçant la compétence. Sa collecte s'effectue via une répartition sur les taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur la propriété bâtie, taxe foncière sur la propriété non bâtie, cotisation foncière des entreprises). Son calcul doit tenir compte de l'ensemble des frais inhérents à sa mise en œuvre dont les frais de gestion (prélèvement de 2% par les services fiscaux).

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, les conditions de renouvellement annuel du produit de la taxe GEMAPI sont modifiées. Les EPCI-FP ont dorénavant la possibilité de délibérer sur le renouvellement du produit de la taxe GEMAPI pour l'année N jusqu'au 15 avril de l'année N et non plus jusqu'au 1^{er} octobre de l'année N-1 comme auparavant.

Il faut noter :

- d'une part, que les bénéficiaires de logements sociaux sont exonérés de la taxe ;
- d'autre part, qu'avec les évolutions récentes de la taxe d'habitation, cette ventilation va s'avérer

complexe et pourrait se reporter plus fortement sur une partie de la population.

- qu'enfin, elle est instituée sur tout le territoire de l'EPCI à fiscalité propre de la même manière et ne peut dépendre des secteurs où auront lieu des interventions (un amendement afin d'exonérer les ASA n'a pas été retenu dans la Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017).

Lors des interventions sur des terrains privés en lieu et place des propriétaires et pour des opérations d'intérêt général n'entrant pas dans le cadre de la compétence obligatoire GEMAPI, le maître d'ouvrage public répartit le reste à charge (coût hors subvention) entre les propriétaires ayant bénéficié des travaux; c'est ce que l'on appelle la redevance pour service rendu. Lorsque les actions rentrent dans le cadre de la compétence GEMAPI, la redevance pour service rendu ne peut alors être appliquée que si la taxe GEMAPI n'est pas déjà levée pour ces mêmes actions (L151-36 et 37 du Code rural et de la pêche maritime).

Pour rappel :

Une collectivité territoriale menant des travaux dans le cadre d'une Déclaration d'Intérêt Général peut faire participer les propriétaires privés qui ont rendu les travaux nécessaires à travers une redevance pour service rendu. (Article L151-6 du code rural et de la pêche maritime).

Les EPTB peuvent néanmoins toujours demander à l'Agence de l'eau d'appliquer une majoration sur la redevance "prélèvement".

Afin de financer l'ensemble des travaux prévus, on notera la possibilité de se tourner vers :

- les subventions de l'Agence de l'eau ;
- les fonds de prévention des risques naturels majeurs (dits "fonds Barnier"). Dans le cadre de la GEMAPI, ces derniers concernent des fonds de prévention attribués contre les risques naturels suivants : inondations ou submersions marines, crues et mouvements de terrain dus à des cavités souterraines (Caisse Centrale de Réassurance, 2016). Ils s'adressent à la fois aux collectivités territoriales, aux particuliers et aux services de l'État. Leur utilisation peut nécessiter l'approbation ou la prescription d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) ou d'Inondations (PPRI). Ils peuvent par exemple financer des études et des travaux concernant des ouvrages hydrauliques ;
- les subventions européennes ainsi que celles des Régions et des départements qui peuvent apporter leur aide financière à des projets correspondants à leur politique d'intervention. La Région est également l'interlocuteur local pour l'obtention de fonds européens issus des programmes :
 - FEDER : mesures de cohésion économique, sociale et territoriale ;
 - FEADER : mesures agroenvironnementales.
 - LIFE : mesures environnementales et d'adaptation au changement climatique.

Pour plus d'informations :

- "Financement de la nouvelle compétence GEMAPI" par la DREAL Normandie : http://www.forum-zones-humides.org/iso_album/taxe_gemapi_v4_4pages_web.pdf
- "Tout savoir sur la GEMAPI" par le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer : http://www.forum-zones-humides.org/iso_album/20170227_la-gemapi_vdif.pdf
- Compétence GEMAPI, la loi et ses décrets d'application : <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/locale/gemapi/loi-decrets.php>
- DRIEE Ile-de-France, 2014. Note concernant l'action des associations syndicales de propriétaires régies par l'ordonnance 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 dans le contexte de la GEMAPI. Ile-de-France : http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGPR_ASA_Digues.pdf
- DRIEE Ile-de-France, 2015. Modalités et mécanismes régissant le transfert et la délégation de la compétence GEMAPI : http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Annexe_4_Doctrine_transfer_et_delegation-2.pdf
- DRIEE Ile-de-France, 2016. Note de doctrine pour promouvoir et accompagner l'émergence d'EPTB et EPAGE. Ile-de-France : http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Mission_appui_doctrine_EPTB_EPAGE_v15.pdf
- DRIEE Ile-de-France, 2018. GEMAPI. DRIEE Ile-de-France : <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/gemapi-r1160.html>
- GIAUME, M. et POLGE, M., 2017. GEMAPI : La nécessaire adaptation des ASA. In : ASA Info. oct. 2017. n° 59, p. 3-14 : <http://www.asainfo.fr/doc/doc/ASAInfo59-AlaUne.pdf>

