# Point d'information sur les analyses en lien avec la co-construction du projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) des ouvrages de protection contre les inondations

La réunion du Comité syndical d'octobre dernier a été l'occasion de faire état de l'avancement de la co-construction du projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) pour les ouvrages de protection contre les inondations.

En complément des différents éléments techniques déjà mis à disposition, notamment lors des rencontres territorialisées organisées à l'attention des EPCI-FP plus particulièrement concernés, l'Etablissement a pris l'initiative de plusieurs analyses de nature à permettre une meilleure appréhension des problématiques rencontrées. Six d'entre elles sont présentées dans les développements qui suivent.

La prestation de **conseils budgétaires et comptables**, réalisée par *Partenaires Finances Locales*, s'est concentrée sur les modalités comptables de mise en place d'une délégation ou d'un transfert, le suivi budgétaire et comptable ainsi que la gestion pluriannuelle des recettes et des dépenses. Il ressort de l'analyse effectuée, dont le sommaire est produit en annexe à la présente note, les principales conclusions suivantes.

- Dans le cas d'un transfert de compétence, « *les contributions doivent obligatoirement être financées par les recettes de la section de fonctionnement et ne peuvent être financées par le recours à l'emprunt. Par conséquent, les dépenses d'investissement du syndicat sont obligatoirement financées par des dépenses de fonctionnement des membres du syndicat* ». Par contre, dans le cas d'une délégation de compétence, « *des subventions de la collectivité locale en investissement au syndicat pourraient être versées* ».
- Il convient de porter une attention particulière, dans la convention de délégation, à la mise à disposition des biens « *en déterminant : les modalités de financement des investissements futurs, [celles] de mises à disposition, de liquidation du bien dans le cadre d'une sortie du bien [ainsi que] de récupération de l'encours de la dette* », le cas échéant.
- « *Il semble que les digues et les systèmes d'endiguements de remblais SNCF, d'aménagement hydraulique sont des aménagements de terrains* ». Etant rappelé que le code général des collectivités territoriales précise que l'obligation d'amortissement ne s'applique pas aux terrains ou aux aménagements de terrain.
- A priori, rien ne s'oppose à l'hypothèse envisagée par l'Etablissement – pour faciliter le suivi budgétaire – de création d'un budget annexe (M71) spécifique à la gestion de systèmes d'endiguement au titre de la compétence GEMAPI, accompagné d'une gestion affinée via la comptabilité analytique. Ceci, avec la mise en place d'une approche pluriannuelle.

La consolidation de l'**analyse économique et financière** des coûts de sécurisation des ouvrages de protection contre les inondations a été confiée à *Ecoterritori*al. En complément des informations déjà mobilisées par l'Etablissement (en lien avec les services de l'Etat) et diffusées notamment lors du Comité syndical d'octobre dernier, cette prestation vise à apporter un éclairage supplémentaire sur les coûts déjà engagés pour la sécurisation des digues du bassin de la Loire et ses affluents depuis les années 70, et à estimer : d'une part, les ordres de coûts pluriannuels restant à investir pour garantir le niveau de protection identifié ; d'autre part, les ordres de coûts de fonctionnement liés à l'entretien et la gestion de ces systèmes d'endiguement. Entre autres livrables, il est attendu une typologie de ratios de coûts par nature d'intervention (investissement comme fonctionnement), ramenés au linéaire de digues.

Par ailleurs, l'Etablissement a lancé une consultation pour une analyse technique d'**anticipation d'une gestion patrimoniale d'infrastructures interrégionales de protection contre les inondations**. Les objectifs poursuivis sont au nombre de trois, à savoir : mettre en évidence les principales composantes du « patrimoine » que constitue une telle infrastructure, et par voie de conséquence la valeur qui s'y attache ; compléter et restituer les missions identifiées au titre de sa gestion, en y associant la cartographie des compétences nécessaires à l'accomplissement de l'intégralité de ces missions, ainsi qu'une typologie des métiers correspondants le cas échéant ; proposer une première estimation des moyens humains à mobiliser.

Avec pour objectif la fiabilité et l'efficacité de la gestion des infrastructures de protection contre les inondations à l'échelle du bassin de la Loire et ses affluents (cohérence d'intervention, économies d'échelle et mutualisation/optimisation de moyens), et comme facteur d'adhésion au projet la satisfaction des besoins/attentes légitimes des collectivités concernées (adéquation avec le périmètre d'intervention, adaptation aux caractéristiques des ouvrages, proximité et réactivité), l'Etablissement a souhaité avancer dans la préfiguration de ce que pourrai(en)t être le(s) scénario(s) d'organisation(s) à déployer sur le bassin. C'est à ce titre que *the insperience.co* a été retenu pour réaliser une prestation de conseil afin de configurer une **approche du type « design des politiques publiques » en lien avec l'hypothèse d'un déploiement de plateformes d'appui de proximité** pour la gestion déléguée de systèmes d'endiguement.

Pour répondre aux enjeux de l'adaptation aux impacts du changement climatique sur le bassin fluvial, l'Etablissement a mené et soutenu différentes actions depuis 2007. Plus particulièrement, il a déjà réalisé entre 2015 et 2017 un travail dans cette perspective, en lien avec la gestion des barrages de Naussac et de Villerest. C'est dans ce contexte qu'il a lancé une consultation pour une **analyse exploratoire de la question des impacts du changement climatique sur la gestion des ouvrages de protection contre les inondations sur le bassin de la Loire et ses affluents**. Il est envisagé qu'elle débouche sur une proposition de feuille de route recensant et hiérarchisant des recommandations et des actions qui pourraient être mises en œuvre au vu des enjeux identifiés, à différents pas de temps, afin d'anticiper les impacts du changement climatique et d'adapter les décisions relatives aux systèmes d'endiguement, pour lesquels les investissements s'inscrivent dans la durée.

Enfin, dans un registre plus immédiatement opérationnel, l'Etablissement a souhaité un approfondissement de son analyse relative à la **mise en œuvre de la solution digue amovible dans les dispositifs de protection contre les crues**. En effet, il avait déjà été amené à considérer le rôle susceptible d'être joué par cette dernière, dans le cadre d'études de vals de Loire ou encore d'affluents de la Loire. Si la prestation confiée à *SOCOTEC* comprend une actualisation de solutions techniques et le recueil des retours d'expérience sur leur utilisation, elle consiste surtout en une projection sur une dizaine de sites, avec un travail : d'une part, de précision/consolidation sur la faisabilité des solutions déjà identifiées sur des sites issus des études réalisées ; d'autre part, d'identification de nouveaux sites en TRI présentant un intérêt avéré et substantiel pour la mise en œuvre de la solution digue amovible (avec appréciation de la faisabilité technique, financière et sociale, ainsi que les éléments de développement de la solution).

L'ensemble de ces analyses a fait l'objet d'une demande de cofinancement de l'Europe (FEDER).

PARTENAIRES
Finances Locales

# Conseils budgétaires et comptables

Avec le soutien financier de

L'EUROPE s'engage sur le bassin de la Loire avec le FEDER

UNION EUROPÉENNE
Fonds Européen de Développement Régional

Cette opération est cofinancée par l'Union européenne.
L'Europe s'engage dans le bassin de la Loire avec le Fonds européen de développement régional.

ETABLISSEMENT PUBLIC LOIRE

Novembre 2017

Adresse : 96 boulevard Sébastopol – 75003 PARIS
Mail : *ch.michelet@partenairesfl.com* - Tel : 01 42 74 25 13
SAS au capital de 42 800€ - SIRET : 488 878 00035 – APE 671 E
TVA intracommunautaire n° FR0248826878

## Table des matières

**I. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LES MEMBRES DU SYNDICAT ET LE SYNDICAT .....7**

**A. DANS LE CADRE D'UN TRANSFERT DE COMPETENCE .....7**

1. L'interdiction de versement de subvention entre les membres d'un syndicat et le syndicat .....8
2. L'imputation des contributions des membres doit s'effectuer obligatoirement en fonctionnement .....10

**B.DANS LE CADRE D'UNE DELEGATION DE COMPETENCE .....12**

1. Pour mémoire : le cadre général de la délégation de compétence résultant de la loi NOTRE et de la loi MAPTAM .....12
2. Les règles financières s'appliquant dans le cadre de la délégation de compétence 13

**C. SYNTHESE .....14**

**II. LA GOUVERNANCE ET LES ETAPES ORGANISATIONNELLES .....15**

1. Au niveau des communes / EPCI à fiscalité propre .....15
2. Au niveau du syndicat .....15

**III.LES REGLES ENCADRANT LES BIENS MIS A DISPOSITION .....17**

**A. DANS LE CADRE D'UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALE ET LE SYNDICAT .....17**

1. Les dispositions législatives encadrant la procédure .....17
2. Les règles concernant les écritures budgétaires et comptables concernant notamment la mise à disposition .....18
3. Le sort de l'encours de dette contractée par la collectivité transférant la compétence dans le cadre de la mise à disposition .....18
4. Le sort des biens dans le cadre d'un retrait de compétence régit par l'article L5211-25-1 du code général des collectivités territoriales. .....19

**B. DANS LE CADRE D'UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....21**

**C. DANS LE CADRE D'UNE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALE ET LE SYNDICAT .....22**

**IV. LES OBLIGATIONS D'AMORTISSEMENTS .....23**

**A. RAPPEL DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'AMORTISSEMENT POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....23**

**B. L'ABSENCE D'OBLIGATION D'AMORTIR PAR LA COLLECTIVITÉ LOCALE METTANT LES BIENS A DISPOSITION AU SYNDICAT .....24**

1. Le fondement juridique .....24

2. Les biens mis à disposition par la collectivité locale doivent être inscrits au compte 24 du plan de compte pour être retracés au niveau des documents comptables de la collectivité.....24

**B. L'OBLIGATION D'AMORTIR PAR LE SYNDICAT LES BIENS MIS A DISPOSITON24**

1. Le fondement juridique de l'obligation d'amortir des biens mis à disposition....24

2. Le périmètre de l'obligation d'amortir et la méthodologie d'amortissement.....25

3. La possibilité de modifier le plan d'amortissement mis en place par la collectivité ayant transféré le bien.....27

**V. LA PRISE EN COMPTE DU FCTVA POUR LES BIENS TRANSFERES .....28**

**A. DANS LE CADRE D'UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE ENTRE COLLECTIVITE..29**

1. Pour le FCTVA résultant de dépenses réalisées avant le transfert de compétence 29

2. Pour le FCTVA résultant de dépenses réalisées par le syndicat pour des biens dont la propriété sont les membres du syndicat .....29

**B. DANS LE CADRE D'UNE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE ENTRE COLLECTIVITÉS .....29**

**C. POUR LES DÉPENSES CONCERNANT DES BIENS DE L'ÉTAT .....30**

**VI. LE CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE M57 .....30**

**A. UTLISATION DU CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE M57 PAR LE SYNDICAT .....31**

1. LES REGLES EN MATIERE DE PLURIANNUALITE ET DE FONGIBILITE DES CREDITS 31

2. EN MATIÈRE DE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS ET DE DÉPENSES IMPRÉVUES ....32

3. EN MATIERE DE DEPENSES OBLIGATOIRES, LES PROVISIONS ET LES AMORTISSEMENTS.....33

**B. LES DOCUMENTS BUDGETAIRES ET LE PLAN DE COMPTES. .....33**

**VII.LES PROVISIONS .....34**

**A. CADRE RÉGLEMENTAIRE .....34**

**B. IMPACT BUDGETAIRE.....34**

**VIII.L'AMELIORATION DU SUIVI BUDGETAIRE ET FINANCIER DE LA COMPETENCE.....35**

**A. SUIVI BUDGETAIRE ET COMPTABLE : CRÉATION D'UN BUDGET ANNEXE .....35**

1. A TITRE LIMINAIRE : DISTINCTION BUDGET ANNEXE/ BUDGET PROPRE .....35

2. OBLIGATION OU FACULTE D'INSTAURER UN BUDGET ANNEXE ..... 36

3. MODALITE DE VOTE DU BUDGET ANNEXE ..... 36

4. LES PRECONISATIONS DU RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES ET DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ..... 37

5. LA RÉGLEMENTATION CONCERNANT LE SUBVENTIONNEMENT DES BUDGETS ANNEXES ..... 38

**B.LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE.....38**

**C. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE. .....39**

**D.PRÉCONISATION DU SUIVIE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI .....40**

**IX PRECONISATION ET POINT DE VIGILANCE SUR LA MISE EN PLACE D'UNE DELEGATION DE COMPETENCE POUR LA COMPETENCE GEMAPI .....40**

**ANNEXE 1 : LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET D'ENGAGEMENT .....42**

**A les autorisations de programme .....42**

1. Un cadre réglementaire succinct ..... 42

2. Le cycle de vie des autorisations de programme ..... 46

3. Le vote de l'autorisation de programme ..... 47

**B.- Les autorisations d'engagement .....57**

1. Le cadre juridique ..... 57

2. Pour une gestion plus stricte des engagements pluriannuelles de fonctionnement 59

**C.- Les outils de pilotage .....59**

1. Les risques de dérives financières ..... 59

2. Le taux de couverture ..... 65

3. La gestion de règle de caducité ..... 67

4. La mise en place de tableaux de bord ..... 68

**ANNEXE 2 : LES ECRITURES BUDGETAIRES POUR LA MISE A DISPOSITION D'UN BIEN DANS LE CADRE D'UN TRANSFERT OU D'UNE DELEGATION .....71**

**ANNEXE 3 : LES ECRITURES BUDGETAIRES POUR LE TRANSFERT EN PLEINE PROPRIETE D'UN BIEN DANS LE CADRE D'UNE RESTITUTION DE COMPETNECE TRANSFERT OU D'UNE DELEGATION .....73**