



...la proposition de loi portant diverses dispositions en matière de

GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI)

Le Sénat s'est résolument engagé, au cours des dernières années, pour **mieux armer les élus locaux face aux inondations, risque naturel d'envergure, recouvrant des phénomènes différenciés selon les territoires et aux conséquences dramatiques**, dont les dégâts majeurs constatés dans le Pas-de-Calais en 2023 sont l'illustration.

Partant du constat de « *réalités territoriales souvent complexes, de la diversité des acteurs concernés et de la nécessité d'une coordination accrue en matière de prévention des inondations* », les auteurs de la proposition de loi – Anne Chain-Larché et Pierre Cuypers – ambitionnent ainsi :

- d'instituer **une nouvelle faculté de délégation des EPCI à fiscalité propre au département de tout ou partie de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)** ;
- de **faciliter l'articulation de la compétence GEMAPI avec celles relatives au ruissellement et à l'érosion des sols**.

Deux autres mesures, relatives au financement de la compétence GEMAPI, ont été déléguées à la commission des finances.

Favorable à l'adoption de nouveaux outils à la main des élus locaux pour mieux assurer l'exercice de leurs compétences, la commission a **adopté la proposition de loi, après l'avoir précisée par trois amendements du rapporteur**, Hervé Reynaud, afin de sécuriser juridiquement la procédure de délégation et de mieux assurer le lien entre les compétences de prévention des inondations et de lutte contre le ruissellement.

1. LA GEMAPI : UNE COMPÉTENCE RÉCEMMENT ATTRIBUÉE AU BLOC COMMUNAL DONT LA MISE EN ŒUVRE DEMEURE CONTRASTÉE MALGRÉ UNE RECRUESCENCE DES RISQUES

A. LES LOIS « MAPTAM » ET « NOTRE » : UNE STRUCTURATION DE LA GEMAPI POUR FAIRE FACE AU MORCELLEMENT DES RESPONSABILITÉS

Le législateur a fait le choix, par l'adoption des lois « MAPTAM » du 27 janvier 2014 et « NOTRe » du 7 août 2015, de confier à **titre obligatoire et exclusif la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) aux établissements publics à fiscalité propre (EPCI-FP) afin de lutter contre l'émiettement de la gouvernance préexistant en la matière**. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2018, l'exercice de la compétence GEMAPI dans ses quatre principales composantes a été transféré des communes aux EPCI-FP.

Avant l'adoption de ces deux lois, la GEMAPI n'était **ni identifiée comme telle, ni attribuée à une catégorie de collectivités territoriales ou de groupements**. Les missions qui en relèvent étaient exercées, à titre **facultatif**, par l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les uns et les autres disposaient à cette fin, en vertu de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, de diverses prérogatives de puissance publique leur permettant de prescrire ou d'effectuer des travaux d'intérêt général ou d'urgence, y compris sur des terrains privés.

Il en résultait un morcellement et un enchevêtrement des responsabilités, qui ne favorisaient pas une vision stratégique de la compétence à l'échelle d'un bassin-versant, et un défaut de structuration de la maîtrise d'ouvrage. Les inondations dramatiques survenues dans le Var en 2010 et en 2011, de même que les ravages causés en 2010 par la tempête Xynthia dans plusieurs départements de la côte atlantique, témoignaient de cette absence de gestion intégrée de ladite compétence.

La compétence GEMAPI est sécable et comprend quatre principaux domaines d'intervention, en application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

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

Compte tenu du caractère sécable de la compétence, le bloc communal peut transférer ou déléguer **tout ou partie** des missions constituant la compétence GEMAPI à un syndicat mixte ; il n'est pas obligatoire qu'une même personne publique exerce l'ensemble des missions constitutives de la GEMAPI.

Au surplus, **plusieurs autres missions, en lien avec les quatre précédentes, peuvent être transférées par les communes membres à l'EPCI-FP de manière facultative**, notamment s'agissant de l'approvisionnement en eau ou de la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement.

En somme, l'attribution de compétence au bloc communal vise à **assurer un lien étroit et pérenne entre les politiques d'urbanisme** (notamment en intégrant le risque d'inondation et de dégradation des milieux naturels dans l'aménagement du territoire et dans les documents d'urbanisme) **et les missions relatives à la prévention des risques d'inondation et à la gestion des milieux aquatiques**. Elle permet aussi de clarifier les responsabilités que les maires assument déjà en la matière, en vertu de leur pouvoir de police générale¹, tout en leur fournissant les outils juridiques et financiers nécessaires à son exercice.

B. LA DIFFICILE APPROPRIATION DE LA COMPÉTENCE GEMAPI PAR LE BLOC COMMUNAL FACE À DES RISQUES CROISSANTS ET DIFFÉRENTS SELON LES TERRITOIRES

Face aux difficultés de mise en œuvre concrètes du transfert de cette compétence, le législateur a introduit **plusieurs tempéraments au principe du transfert obligatoire et d'un exercice exclusif de la compétence GEMAPI par les EPCI à fiscalité propre** depuis le vote de la loi dite « Fesneau-Ferrand » du 30 décembre 2017, soit avant même le transfert effectif et obligatoire de cette compétence.

¹ Voir article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. La police municipale comprend notamment « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que (...) les inondations, les ruptures de digues », etc.

Plus précisément, il a été fait le choix de **permettre aux régions et départements déjà engagés dans la GEMAPI de poursuivre leur action en la matière, sans limite de durée, sous réserve de l'accord de l'EPCI-FP, par le biais d'une convention conclue pour une durée de cinq ans renouvelable**, déterminant notamment les missions exercées respectivement par le département ou la région, d'une part, et par la commune ou l'EPCI-FP, d'autre part, ainsi que la coordination de leurs actions et modalités de financement de ces missions.

Poursuivant la même logique, cette même loi a **autorisé les départements et régions qui le souhaitent à demeurer membres des structures syndicales exclusivement compétentes en matière de GEMAPI auxquelles ils adhéraient à la date du 1^{er} janvier 2018**. Enfin, les départements et régions assurant une ou plusieurs missions attachées à la compétence GEMAPI à la date du 1^{er} janvier 2018 peuvent adhérer à un syndicat mixte ouvert, constitué ou non sous la forme d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) ou d'un établissement public territorial de bassin (EPTB).

Ces évolutions législatives ont permis de **résoudre une large partie des difficultés des élus locaux dans la gestion de la GEMAPI**. Toutefois, face à la recrudescence des inondations et à l'amplification de leurs conséquences induites par le changement climatique, **nombre d'élus locaux rencontrent aujourd'hui des difficultés croissantes pour prévenir effectivement et efficacement le risque d'inondation**. En effet, ce risque est désormais prépondérant sur le territoire national : plus d'un habitant sur quatre est exposé aux débordements de cours d'eau ou aux submersions marines.

2. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À ASSOULIR L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI COMPLÉTÉE ET PRÉCISÉE PAR LA COMMISSION

A. APPROUVER, DANS SON PRINCIPE, UN TEXTE QUI OFFRE DE NOUVELLES FACULTÉS D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI EN ADÉQUATION AVEC LES RÉALITÉS TERRITORIALES

Pour faire face à la recrudescence et à différenciation des risques d'inondation en fonction de chaque territoire, les auteurs de la proposition de loi ambitionnent de faire évoluer le cadre législatif de la compétence GEMAPI sur deux points.

Ainsi, l'**article 1^{er}** de la proposition de loi a pour objet, à titre principal, d'instituer une modalité de délégation de tout ou partie de la compétence GEMAPI, par les EPCI à fiscalité propre, au département afin de « *permettre une meilleure coordination et à tirer parti des expertises techniques et logistiques des acteurs départementaux* ».

À titre plus subsidiaire, ils ambitionnent de « *clarifier la répartition des responsabilités, notamment en matière de gestion des eaux pluviales et de ruissellement* » en **permettant d'introduire dans le zonage communal ou intercommunal d'assainissement des mesures relatives à la gestion des eaux pluviales (article 2)**.

La commission a **approuvé ces dispositions qui permettent de dissiper les inquiétudes des élus locaux, sans nuire à la cohérence des actions déjà entreprises en la matière**. Au surplus, elle a jugé cohérente cette nouvelle faculté de délégation aux départements dès lors que ceux-ci disposent, pour la plupart d'entre eux, une expertise dans le domaine de la GEMAPI et que leur périmètre géographique peut, dans certains territoires, recouvrir une réalité hydrographique propice à une gestion à cette échelle.

Enfin, la commission a considéré que **la philosophie des auteurs du texte, visant à proposer de nouveaux outils, à la main des élus locaux, et facultatifs, devait être saluée et amplifiée** : elle a rappelé que les élus locaux étaient les plus à même de définir l'architecture institutionnelle la plus efficace au regard des spécificités de leur territoire et adapter les outils existants à la diversité territoriale des risques d'inondation.

B. PRÉCISER ET COMPLÉTER LA PROPOSITION DE LOI

La commission a estimé nécessaire de veiller à ce que l'assouplissement des possibilités de délégation à des départements de la compétence GEMAPI conserve un **caractère facultatif et volontaire**. À l'initiative du rapporteur, elle a, en conséquence, aligné la procédure de délégation ainsi créée sur la procédure de délégation de droit commun, garantissant ainsi l'accord de l'ensemble des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre pour autoriser une telle délégation.

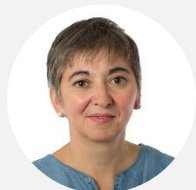
Constatant lors des auditions que **la frontière entre la lutte contre le ruissellement et l'érosion des sols et la compétence de prévention des inondations était parfois particulièrement ténue**, le rapporteur a, d'une part, accueilli favorablement la faculté ouverte aux EPCI à fiscalité propre de prévoir des mesures en matière de ruissellement dans les zonages en matière d'eau et d'assainissement, dès lors qu'elles présenteraient un lien avec le risque inondation.

D'autre part, il a introduit un l'article 2 *bis* visant à **clarifier la liste des domaines dans lesquels le département est tenu d'apporter une assistance technique aux communes et EPCI à fiscalité propre ruraux**, au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire, en incluant au titre de la prévention des inondations, le ruissellement. La commission a jugé cohérente la clarification du champ de l'assistance technique des départements, dès lors qu'ils disposent d'une expertise dans le domaine de la GEMAPI, dont les plus petites communes et intercommunalités auront le plus grand besoin.

Réunie le 28 mai 2025, la commission **a adopté la proposition de loi ainsi modifiée**.
Ce texte sera examiné en séance publique par le Sénat le **11 juin 2025**.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport pour avis n° 659 (2024-2025)** de Laurent Somon, au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi
- **Rapport d'information n° 775 (2023-2024)** du 25 septembre 2023 de Jean-Yves Roux et Jean-François Rapin sur les inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024



Muriel Jourda

Présidente de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Hervé Reynaud

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Loire

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le [dossier législatif](#).

...la proposition de loi portant

DIVERSES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE « GEMAPI »

- Première lecture

La proposition de loi portant diverses dispositions en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), déposée au Sénat le 10 mars dernier, a été renvoyée à la commission des lois, qui a **délégué** à la **commission des finances** l'examen au fond des **articles 3 et 4**. Il s'agit du **volet fiscal** de la proposition de loi, portant sur la taxe prévue à l'article 1350 *bis* du code général des impôts, dite « **taxe Gemapi** ».

La commission des finances, réunie le 27 mai 2025, a examiné le rapport de M. Laurent Somon, rapporteur pour avis.

1. FACE AUX INONDATIONS, LES EPCI DISPOSENT D'UN LEVIER FISCAL FACULTATIF : LA « TAXE GEMAPI »

A. LES INONDATIONS CONSTITUENT LE PRINCIPAL RISQUE AUQUEL SONT CONFRONTÉS LES FRANÇAIS ET LES COLLECTIVITÉS

Les inondations constituent le **principal aléa naturel en France** : elles expliquent à elles seules environ la moitié de la sinistralité liée aux catastrophes naturelles depuis 1982.

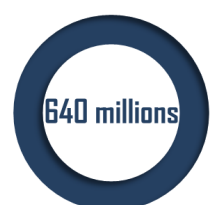
Chiffres clés sur les inondations



...décès liés aux inondations en France entre novembre 2023 et juin 2024



...des départements ont été touchés par des inondations entre novembre 2023 et juin 2024



...d'euros de dégâts aux biens assurables sur la même période, dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais

Source : rapport d'information n° 775 (2023-2024) fait par MM. Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux au nom de la mission d'information conjointe de contrôle de la commission de l'aménagement du territoire et du développement et de la commission des finances relative aux inondations.

B. DE PLUS EN PLUS D'EPCI ONT RECOURS À LA « TAXE GEMAPI » POUR FINANCER LA COMPÉTENCE ÉPONYME

La **taxe Gemapi** est un **impôt facultatif** : l'organe délibérant de l'EPCI est libre de l'instituer ou non. Elle est également un **impôt de répartition**, c'est-à-dire que les élus délibèrent dans le but d'arrêter un produit (et non un taux), l'administration fiscale se chargeant ensuite de répartir ce produit entre les contribuables pour lever la taxe. Elle est enfin un **impôt affecté**

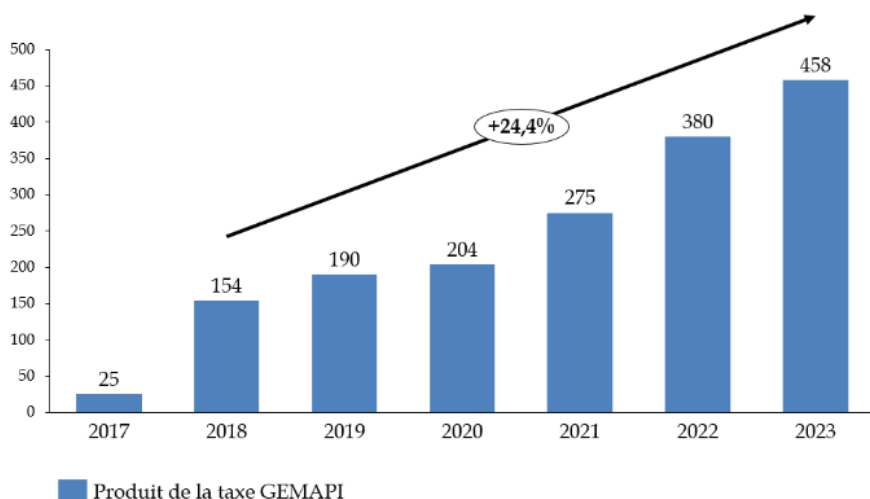
au financement de la Gemapi : en conséquence, son produit ne peut être supérieur ni au montant des dépenses de Gemapi prévues, ni à 40 euros par habitant.

La taxe Gemapi constitue une ressource en croissance pour les collectivités territoriales. En effet, son taux de couverture progresse de manière continue depuis son instauration : en 2018, première véritable année de mise en œuvre, 428 EPCI percevaient la taxe, ce qui représentait 34 %, tandis qu'en 2021, 665 EPCI l'avaient mise en place, ce qui représente un taux de couverture de 53 %. Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), ce sont environ **trois quarts des EPCI de France qui lèvent la taxe Gemapi en 2024.**

L'évolution concerne également le « taux » moyen de la taxe Gemapi. Il était de 6 euros par habitant en 2019, et de 7,5 euros en 2021, ce qui représente une progression même à couverture constante.

Ainsi, sous le double effet de la progression de son « taux » et de l'augmentation du nombre d'EPCI l'ayant institué, le produit de la taxe Gemapi connaît une dynamique très importante : **il a triplé entre 2018 et 2023, soit un taux de croissance annuel moyen de 24,4 %.**

Évolution du produit de la taxe Gemapi entre 2017 et 2023
(en millions d'euros)



Source : rapport de MM. Rapin et Roux au nom de la mission d'information sur les inondations

2. LA PROPOSITION DE LOI COMPORTE DEUX DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE TAXE GEMAPI

A. TRAVAILLER EN COMMUN À DES SOLUTIONS POUR RÉSOUDRE LES DISPARITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE TAXE GEMAPI

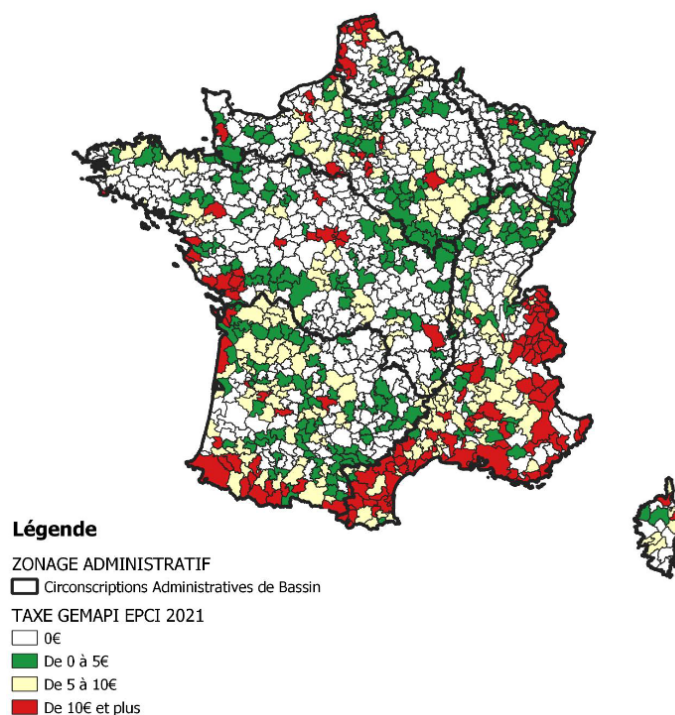
L'article 3 de la présente proposition de loi demande au Gouvernement un rapport sur les modalités d'application de la taxe Gemapi. Ce rapport devra également préciser « *les pistes d'évolution réglementaire permettant une **répartition plus équitable de son produit** et une harmonisation entre territoires, ainsi que les conditions d'instauration d'un **fonds de péréquation** de cette taxe à l'échelle des bassins versants.* »

En effet, **si la taxe Gemapi met en œuvre une solidarité intercommunale, elle perpétue des disparités qui existent au sein d'un même bassin versant.** Dans la mesure où les risques d'inondation sont plus prononcés à proximité d'un exutoire que dans la partie haute de la zone géographique, un EPCI près de l'embouchure d'un fleuve sera confronté à des

dépenses plus importantes en matière de prévention des inondations, le contraignant plus fortement à instaurer la taxe Gemapi pour parvenir à les financer.

La majorité des EPCI qui lèvent la taxe Gemapi à un niveau supérieur à 10 euros se situent dans le bassin Rhône Méditerranée-Corse, au sud-ouest, en Vendée et dans les départements Nord et Pas-de-Calais. La région PACA est le territoire où le produit moyen de la taxe par habitant est le plus élevé, avec un taux de 14,8 euros par habitant, avec l'Occitanie où ce taux atteint 11,0 euros par habitant. **Ces disparités avec les autres territoires illustrent les inégalités devant le risque d'inondations.**

Disparités de pression fiscale au titre de la taxe Gemapi en France métropolitaine en 2021



Source : rapport de MM. Rapin et Roux au nom de la mission d'information sur les inondations

Plutôt que de proposer un dispositif de péréquation inspiré des propositions du rapport « Rapin-Roux » et de l'article 3 de la présente proposition de loi, le rapporteur a souhaité respecter la volonté des auteurs de la proposition, **qui était d'ouvrir une réflexion partenariale avec le Gouvernement, tout en affirmant la responsabilité de l'État s'agissant de la solidarité nationale face aux inondations.**

B. L'EXTENSION DU FINANCEMENT PAR LA TAXE GEMAPI À DE NOUVELLES COMPÉTENCES N'EST POUR LE MOMENT PAS POSSIBLE, FAUTE DE RECETTES SUFFISANTES

L'article 4 prévoit que la taxe Gemapi peut être utilisée pour financer, non plus seulement les missions qui relèvent de la compétence Gemapi *stricto sensu*, mais également **les actions menées dans le cadre de la compétence « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ».**

Il permet également à l'EPCI, ou à défaut le syndicat ou le département à qui la compétence Gemapi a été transférée, **de reverser la taxe Gemapi, en totalité ou partiellement, aux communes afin de financer la compétence relative à la maîtrise des eaux pluviales et la lutte contre l'érosion des sols.**

Les deux versants de la gestion des eaux pluviales : synthèse

	Gestion des eaux pluviales en aires urbaines	Gestion des eaux pluviales en aires non urbaines
Référence juridique	Article L. 2226-1 du CGCT	Article L. 211-7 du code de l'environnement
Aire d'application (classification dans le plan local d'urbanisme)	Zones urbaines ou à urbaniser	Zones agricoles et zones naturelles
Exercice de la compétence	EPCI ou communes	Tout niveau de collectivité territoriale
Nécessité de création d'un réseau de collecte	Oui	Non
Enjeux	Assainissement, limitation de la pollution, maîtrise du ruissellement	Protection des zones agricoles, protection de la biodiversité, maîtrise du ruissellement

Source : commission des finances

Cependant, **il n'apparaît pas que la taxe Gemapi soit en mesure d'absorber une nouvelle compétence**. En effet, **un grand nombre d'EPCI ne parviennent déjà pas aujourd'hui à financer les dépenses nécessaires pour la prévention des inondations, bien que le plafond de la taxe soit au maximum autorisé (40 euros par habitant)**. Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux, rapporteurs de la mission conjointe de contrôle relative aux inondations pouvaient ainsi écrire : *« le constat est quasiment unanime que les ressources financières permises par la taxe Gemapi ne sont pas suffisantes pour exercer les compétences relatives à la prévention des inondations. »*¹

En outre, **dès lors que le transfert de la compétence GEMAPI aux départements n'est pas permis par l'article 1^{er} de la proposition de loi, le reversement de la taxe afférente aux communes n'est pas possible.**

La commission des finances propose donc de supprimer l'article 4.



Laurent Somon
Rapporteur pour avis
Sénateur (Les Républicains) de la
Somme

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/>

Téléphone : 01 42 34 23 28

¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024) fait par MM. Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux au nom de la mission d'information conjointe de contrôle de la commission de l'aménagement du territoire et du développement et de la commission des finances relative aux inondations, page 98.