

...le rapport d'information



LA COMPÉTENCE « GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PRÉVENTION DES INONDATIONS » (GEMAPI)

**POUR L'EFFICACITÉ DE LA GEMAPI :
DES TERRITOIRES SOLIDAIRES**

**Rémy Pointereau, Hervé Gillé,
Jean-Yves Roux, rapporteurs**

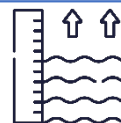
Pourquoi ce contrôle ?

Onze ans après la création de la compétence **gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)** par la loi « MAPTAM »¹, les **préoccupations** restent vives quant aux modalités concrètes de son exercice, confié à des **groupements de collectivités trop souvent démunis** pour assumer les lourdes responsabilités qui leur incombent.

À l'heure de conclure un travail qui les aura conduits à entendre **quelque 120 personnes**, à la faveur de **35 auditions** et de **3 déplacements dans 4 départements** (Alpes de Haute-Provence, Cher, Gironde, Lot-et-Garonne), les rapporteurs proposent **13 pistes concrètes** pour adapter l'exercice de la compétence GEMAPI à la réalité des territoires et simplifier l'action des élus locaux.



Tout au long de leur mission, les rapporteurs ont été guidés par trois principaux objectifs consistant à :



- évaluer les **conséquences de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI**, onze ans après sa création par la loi « MAPTAM » ;
- étudier les **conditions dans lesquelles s'est opéré le transfert de la gestion des digues domaniales** de l'État aux groupements de collectivités compétents (les « *autorités gémapiennes* ») ;
- proposer des pistes pour un **cadre de refonte du financement et de la gouvernance de la compétence GEMAPI**.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

I. LA COMPÉTENCE GEMAPI : UN CADRE JURIDIQUE INABOUTI ET INSUFFISAMMENT ADAPTÉ AUX RÉALITÉS TERRITORIALES

La compétence GEMAPI – **confiée à titre obligatoire, depuis le 1^{er} janvier 2018, au bloc communal**¹ – **est née sans étude d'impact**². Sa définition, qui repose sur une **approche par les missions** (*items* 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement) **plutôt que par les finalités**, continue de susciter des interrogations³.

De nombreux élus alertent sur les **charges induites par la gestion des systèmes d'endiguement**, fragilisant les finances locales et – *in fine* – la sécurité des personnes et des biens. En Savoie, les 90 kilomètres de digues confiés au *Syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie* (SISARC) nécessitent par exemple **près de 110 millions d'euros de travaux**. Le long de la Garonne, la rénovation d'un kilomètre de digues coûte de l'ordre d'un million d'euros.

En outre, les « **autorités gémapiennes** » font face à des **procédures fastidieuses et des délais d'instruction parfois excessifs**. Les représentants de la **communauté de communes de Montesquieu** regrettent notamment que les « *temps d'instruction fixés par le code de l'environnement [soient] très souvent largement dépassés* », et s'inquiètent du « **manque de disponibilité des bureaux d'études agréés, rendus obligatoires par la législation ainsi que pour la réalisation des études géotechniques** ».



Visite en Gironde : rencontre avec le Président et les élus de la communauté de communes de Montesquieu

Une piste pourrait consister à créer un système d'agrément – délivré par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) – afin de simplifier certaines procédures (autorisations environnementales, études de danger) des structures gémapiennes dotées d'une expertise en la matière (*recommandation n°1*). Les autorités gémapiennes dépourvues d'ingénierie pourraient quant à elles compter sur une offre d'ingénierie renforcée de la part, notamment, du

¹ Ainsi, la compétence revient aux communes avec un exercice d'office confié aux intercommunalités.

² La compétence ne devait concerner, dans le texte du projet de loi initial, que la gestion des milieux aquatiques (« GEMA »), et non la prévention des inondations (« PI »).

³ Une foire aux questions de 176 pages, produite par deux ministères, aura ainsi été nécessaire pour répondre aux nombreuses interrogations des élus.

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) – cf. recommandation n°9, *infra*.

Dans ce contexte, l'accélération des procédures relatives aux **programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)** constitue une priorité,¹ d'autant que ces programmes permettent d'initier des démarches collectives contribuant à une gestion plus intégrée des enjeux hydrologiques.

Par ailleurs, l'**inadéquation entre les exigences réglementaires et les réalités locales** est parfois manifeste. À l'occasion de leur déplacement dans les Alpes de Haute-Provence, les rapporteurs ont pu constater les **spécificités liées aux crues torrentielles en zone de montagne**, les distinguant des inondations de plaine.



Audition à Colmars-les-Alpes

Dès lors, la mission appelle à **moduler les exigences réglementaires (études de danger, procédures de déclaration d'intérêt général, autorisations)** selon les enjeux locaux et les types de risques.



Visite dans les Alpes de Haute-Provence : les travaux de sécurisation de la digue du Grand Justin (Digne-les-Bains)

Les travaux de réfection de la digue du Grand Justin, fin 2024, ont doté la digue de fondations grâce à l'**installation de blocs d'enrochement 2,5 mètres sous le lit de la rivière**, pour éviter le creusement de la berge et un effondrement aux conséquences potentiellement dévastatrices. **Provence Alpes Agglomération a financé cette opération avec le soutien de l'État au titre du Fonds Vert**, pour un montant total d'environ un million d'euros.

¹ Les rapporteurs partagent les observations formulées par la mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024 déposée le 25 septembre 2024 par Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux).



Visite dans le Lot-et-Garonne : surmonter les rigidités réglementaires pour protéger plus rapidement les populations et les terrains agricoles

*Val de Garonne Agglomération, classée territoire à risque important d'inondation (TRI), a été touchée par un épisode de crue décennale en février 2021. En principe, toute intervention sur les digues classées impose de recourir à un bureau d'études techniques (BET), menant une étude de prospection géotechnique qui aurait toutefois repoussé les travaux au-delà de la période de crue du printemps 2021. Pour réparer rapidement les brèches apparues dans les digues, Val de Garonne Agglomération a décidé de recourir à une **procédure de marché public en urgence impérieuse**. Les études géotechniques ont été menées a posteriori pour valider la solidité des réparations effectuées. L'intercommunalité a pu compter sur une aide financière de l'État, de la Région et de l'Agence de l'eau Adour Garonne.*

II. UN MODE DE FINANCEMENT QUI PERPÉTUE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES

La taxe GEMAPI, prévue à l'article 1530 *bis* du code général des impôts (CGI), est une **ressource affectée, facultative, plafonnée à 40 euros par habitant (au sens de la « population DGF »)**. En 2024, près de 75 % des EPCI l'avaient instaurée, pour un produit global de 458 millions d'euros.

Outre que ces montants restent largement **insuffisants face à l'ampleur des besoins, en particulier pour financer les opérations lourdes – telles que la mise aux normes ou la reconstruction d'ouvrages de protection** – le levier fiscal est limité du fait de la réduction de l'assiette fiscale résultant de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Le financement des actions de prévention des inondations tend en outre à préempter les budgets au détriment des actions de gestion des milieux aquatiques pourtant essentielles.

Surtout, la **taxe GEMAPI reproduit, voire aggrave, les inégalités entre territoires**. Les territoires d'amont – généralement plus ruraux, plus exposés et moins peuplés – peinent à réunir les fonds nécessaires, tandis que les intercommunalités urbaines et densément peuplées mobilisent aisément des ressources avec un taux faible.



Visite dans le Cher : digues et zone d'expansion des crues sur le territoire de la commune de Cuffy

La communauté de communes des Portes du Berry compte 10 000 habitants et **17 kilomètres de digues**, ce qui représente une charge très importante (coûts de gestion et d'entretien). Parmi ce linéaire, le **système d'endiguement du val du Guétin – Bec d'Allier** couvre quelque 6,7 kilomètres et protège les 350 habitants de la commune de Cuffy.

Dans les zones de montagne, de la même manière, le **potentiel fiscal des communes tend à diminuer à mesure que l'on progresse en altitude**. En revanche, les métropoles situées en aval disposent souvent d'un potentiel fiscal bien supérieur, alors qu'elles bénéficient des travaux réalisés en amont.

« La prévention du risque à l'aval suppose souvent des actions à l'amont, qui ne bénéficient pas toujours d'une reconnaissance ou d'un financement équitable. »

Extrait de la contribution écrite du Cerema.

III. UN POINT DE CRISPATION MAJEUR : LE TRANSFERT PRÉCIPITÉ ET ASYMÉTRIQUE DES DIGUES DOMANIALES

Le 29 janvier 2024, l'État transférait la **gestion de 168 ouvrages domaniaux – représentant quelque 700 kilomètres de digues – aux EPCI « gémapiens »**. Cette opération a été réalisée de manière précipitée, sur la base d'un décret d'application publié *in extremis* en novembre 2023, en dépit de la période transitoire de dix ans prévue par le législateur pour en préparer les modalités. La liste officielle des ouvrages transférés n'a été transmise que le 16 mai 2024.

« Le caractère dégradé des ouvrages et le fait que l'État semblait jouer la montre ont aggravé le caractère asymétrique des négociations relatives aux conventions de mise à disposition des digues domaniales. »

Extrait de la contribution écrite de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

À bien des égards, la situation **s'apparente à un transfert de charges non compensé**. Si la DGCL parle plus volontiers d'une « *clarification de compétences* », les **mots utilisés par les élus témoignent d'un malaise profond**. Le transfert chaotique de la gestion des digues a été assimilé à un « *désengagement de l'État* », quand il n'était pas qualifié de « *scandaleux* » ou d'« *inacceptable* ».

L'inscription des digues à l'actif des EPCI a également suscité de vives préoccupations. Dans le Cher, par exemple, les élus des **communautés de communes de Berry-Loire-Vauvise, du Pays Fort-Sancerrois-Val de Loire et des Portes du Berry** ont reçu, en novembre 2024, un courrier de l'État leur enjoignant de procéder à l'inscription de l'ensemble des digues transférées à leur actif, pour des montants s'élevant à plusieurs millions d'euros. Les élus ont expliqué aux rapporteurs être dans l'incapacité d'évaluer les effets financiers d'une telle décision, tant sur la soutenabilité de leurs budgets que sur leur capacité à investir dans d'autres domaines.

L'accès au **taux bonifié de 80 % du fonds Barnier** pour effectuer des travaux sur les digues domaniales est conditionné à la signature d'une convention avant le 28 janvier 2024 et à un **engagement des dépenses avant 2027¹**, jugé irréaliste par de nombreuses structures.

IV. CONSOLIDER LES OUTILS DE GOUVERNANCE ET DE FINANCEMENT À L'ÉCHELLE DES BASSINS VERSANTS



Promouvoir les regroupements à l'échelle des bassins versants et instituer un fonds de solidarité

Pour remédier aux angles morts du dispositif de financement que sont, d'une part, l'**absence de mécanismes de solidarité** entre les territoires d'un même bassin versant et, d'autre part, l'**absence de corrélation entre potentiel fiscal et besoins des territoires**, les rapporteurs recommandent d'étudier la **mise en place d'un fonds de solidarité à l'échelle des bassins versants**, ou à tout le moins de majorer les aides publiques destinées aux projets mutualisés portés par les établissements publics territoriaux de bassins (EPTB).

Établis à l'échelle des bassins versants, les **EPTB permettent de structurer les compétences techniques**, et de **porter des projets** à une échelle généralement pertinente.

¹ Seul le bassin de la Loire, au titre de son PAIC, est aujourd'hui éligible à un taux bonifié jusqu'en 2035.

« Il faut ramener un peu d'équité et une certaine solidarité entre l'amont et l'aval, entre les zones métropolitaines et les zones rurales. »

M. Olivier HURABIELLE, Président de la communauté de communes des Portes du Berry, et maire de Cuffy, lors de la visite de la mission dans le Cher.

Dans le bassin de la Loire, l'**Établissement public Loire (EPL)** illustre les potentialités d'un pilotage mutualisé. Cet EPTB est constitué de **60 collectivités ou groupement de collectivités** : 6 Régions, 16 Départements, 18 villes et agglomérations, 10 syndicats intercommunaux départementaux. Ce modèle se heurte toutefois aujourd'hui aux limites de **contributions inégalement levées en fonction du potentiel fiscal de ses membres**, et plus globalement aux difficultés à établir une solidarité réelle entre les territoires de tailles et de ressources différentes

Pour que la solidarité entre l'amont et l'aval ne reste pas une incantation, l'enjeu est donc d'engager une **réflexion sur une assiette de la taxe GEMAPI à l'échelle du bassin versant**, plutôt que limitée au périmètre communal des EPCI-FP. Un fonds de solidarité pour la GEMAPI serait institué à l'échelle des bassins, dont les financements seraient attribués selon des critères objectifs (potentiel fiscal, linéaire de digues, montant inscrit au PAPI, exposition au risque). À l'échelle du bassin la gestion du fonds pourrait être confiée aux **agences de l'eau** et, lorsqu'ils sont constitués, aux **EPTB**.



Pérenniser et élargir la possibilité, pour les EPTB, de lever une contribution fiscalisée à l'échelle du bassin

À ce jour, **aucun EPTB ne s'est saisi de l'expérimentation ouverte par l'article 34 de la loi « 3 DS »**, permettant de lever le produit de contributions fiscalisées à l'échelle du bassin, car cette possibilité était limitée à un seul *item*¹ de la GEMAPI et s'accompagnait d'une certaine complexité, puisqu'elle devait être reconduite chaque année par l'ensemble des EPCI membres. Les rapporteurs proposent de **permettre aux EPTB de lever ce produit au titre de l'ensemble des items de la GEMAPI** et de conférer une **portée pluriannuelle** à la décision votée par les EPCI.



Renforcer le soutien à l'ingénierie en matière de GEMAPI

L'exercice de la compétence GEMAPI implique une forte technicité (hydrologie, génie écologique, gestion des ouvrages), **dépasant souvent les capacités internes des collectivités dans les zones rurales, de montagne ou périurbaines**.

Cette réalité renforce le **besoin d'un appui durable de la part des opérateurs publics**, parmi lesquels le **Cerema**, qui soutient les collectivités dans la mise en œuvre opérationnelle de la compétence GEMAPI (actions d'expertise technique, de capitalisation de bonnes pratiques, de formation et de sensibilisation). Dans la lignée de la *mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024*, les rapporteurs formulent ainsi une **série de**

¹ À savoir l'item 5, relatif à la « défense contre les inondations ».

recommandations visant à renforcer les moyens d'accompagnement des collectivités *via* des partenariats avec le Cerema.



Mieux retracer et identifier les flux financiers associés à la compétence GEMAPI, et rétablir la cohérence entre la surprime « CatNat » et le montant du « fonds Barnier » :

Afin de distinguer clairement les dépenses liées à la GEMAPI de celles relatives à d'autres politiques de l'eau (ruissellement, assainissement, etc.), d'établir un **diagnostic aussi précis que possible des moyens nécessaires** et d'assurer la **transparence des affectations budgétaires**, la mission propose de rétablir l'usage du budget annexe GEMAPI, à l'**article 1530 bis du CGI**.

Par ailleurs, toujours dans un souci de transparence et de cohérence, le montant inscrit au titre du programme « *Prévention des risques* » devrait correspondre, chaque année en loi de finances, au **produit effectivement perçu au titre de la taxe sur les contrats d'assurance**¹.



Explorer de nouvelles sources de financement

Au-delà de la taxe GEMAPI, la mission propose d'**étudier la pertinence d'autres leviers de financement** liés à la consommation d'eau et à l'urbanisation :

- une contribution des usagers de l'eau, *via* une **fraction (de quelques centimes d'euros) prélevée sur le m³ d'eau** distribué et affectée aux actions de prévention à l'échelle du bassin ;
- l'affectation d'une **part de la taxe d'aménagement à la GEMAPI**, pour tenir compte de l'impact de l'urbanisation sur l'imperméabilisation des sols et le ruissellement.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

« Concernant la GEMAPI, la seule manière d'obtenir de meilleurs résultats consiste à nous montrer beaucoup plus solidaires sur des périmètres plus étendus. »

Thierry BURLLOT, président du comité de bassin Loire-Bretagne, lors d'une table ronde organisée le 12 mars 2025 au Sénat sur les perspectives et les défis du financement de la politique de l'eau.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a adopté, à l'unanimité, le 26 juin 2025, **13 recommandations selon quatre axes** :

– **clarifier les responsabilités et les périmètres d'action des différents échelons**, en confortant le rôle des EPTB tout en le conciliant avec la souplesse de l'action locale ;

¹ Cette recommandation s'inscrit dans la lignée de la proposition du rapport d'information n°603 (2023-2024) sur le « régime d'indemnisation des catastrophes naturelles », déposé le 15 mai 2024 par Christine Lavarde.

- **simplifier les procédures**, en introduisant davantage de proportionnalité dans les exigences réglementaires et en accélérant les processus d'instruction des dossiers ;
- **renforcer les moyens d'ingénierie** mis à disposition des autorités gemapiennes, en structurant une filière GEMAPI et en mobilisant les opérateurs publics tels que le Cerema ;
- **rendre plus transparent et solidaire le financement de la compétence**, notamment par le rétablissement d'un budget annexe obligatoire, par l'instauration d'un fonds de péréquation à l'échelle des bassins versants, et par la diversification des ressources affectées à la GEMAPI.

Synthèse des recommandations de la mission d'information

Recommandation n°1 : Simplifier les procédures liées aux PAPI en supprimant notamment l'avis préalable de l'instance de bassin ; encadrer les délais d'instruction et apporter un accompagnement de proximité *via* un référent PAPI.

Recommandation n°2 : Renforcer la coordination entre les structures exerçant la compétence GEMAPI et les autorités disposant des pouvoirs de police en facilitant l'intervention des « *gemapiens* » pour l'entretien des cours d'eau et l'accès aux emprises des ouvrages, y compris lors des phases d'études préalables.

Recommandation n°3 : Accompagner les collectivités territoriales rencontrant des difficultés à s'assurer en leur permettant de recourir au Médiateur de l'assurance après deux tentatives infructueuses.

Recommandation n°4 : Permettre aux EPTB de lever une contribution fiscalisée à l'échelle du bassin en pérennisant l'expérimentation initiée par la loi « 3 DS » et en l'élargissant à tous les aspects de la GEMAPI, dans une logique pluriannuelle.

Recommandation n°5 : Garantir des conditions plus équitables pour le transfert de gestion des digues domaniales en prolongeant jusqu'en 2035 la subvention à 80 % du « *fonds Barnier* » pour les gestionnaires et en supprimant la condition limitant les aides de l'État aux conventions signées avant le 28 janvier 2024.

Recommandation n°6 : Rétablir la cohérence entre la surprime « *CatNat* » et le montant du « *fonds Barnier* » en faisant correspondre le montant inscrit au titre du programme « *Prévention des risques* » au produit réel de la taxe sur les contrats d'assurance.

Recommandation n°7 : Renforcer la solidarité financière entre autorités gemapiennes et mobiliser des mécanismes de solidarité nationale pour financer des actions inter-bassins.

Recommandation n°8 : Conforter le lien entre EPCI et syndicats mixtes compétents en prévoyant que les membres désignés par l'EPCI pour siéger au sein d'un syndicat mixte compétent en matière de GEMAPI soient nécessairement des conseillers communautaires.

Recommandation n°9 : Soutenir l'ingénierie en matière de GEMAPI et renforcer les moyens d'accompagnement des collectivités *via* des partenariats avec le Cerema, et augmenter le plafond d'emploi du Cerema, sous condition d'autofinancement, pour renforcer son soutien technique aux collectivités.

Recommandation n°10 : Moduler les obligations réglementaires des gestionnaires en instaurant des régimes d'autorisation allégés.

Recommandation n°11 : Assurer une meilleure traçabilité des dépenses liées à la compétence GEMAPI en rétablissant le budget annexe prévu à l'article 1530 *bis* du code général des impôts.

Recommandation n°12 : Créer un fonds de solidarité GEMAPI à l'échelle des bassins versants avec des financements attribués selon des critères objectifs et un fonds de solidarité horizontal dans un objectif de redistribution entre collectivités plus riches vers les moins peuplées selon des critères définis.

Recommandation n°13 : Envisager de nouveaux leviers de financements pour renforcer la solidarité entre territoires urbains et ruraux (contribution des usagers de l'eau, affectation d'une part de la taxe d'aménagement à la GEMAPI).

La liste détaillée des recommandations figure dans le rapport d'information

LE PRÉSIDENT	LES RAPPORTEURS		
			
<u>Bernard DELCROS</u> Président de la délégation Sénateur du Cantal <i>(Union Centriste)</i>	<u>Rémy POINTEREAU</u> Sénateur du Cher <i>(Les Républicains)</i>	<u>Hervé GILLÉ</u> Sénateur de la Gironde <i>(Socialiste, écologiste et républicain)</i>	<u>Jean-Yves ROUX</u> Sénateur des Alpes de Haute-Provence <i>(Rassemblement Démocratique et Social Européen)</i>
Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : https://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html Lien vers le rapport : (à venir)			