

N° 416
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 mars 2025

PROPOSITION DE LOI

*portant diverses dispositions en matière de gestion des milieux aquatiques
et de prévention des inondations (GEMAPI),*

PRÉSENTÉE

Par Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, M. Pierre CUYPERS, Mme Micheline JACQUES, MM. Jean-Marc DELIA, Jean-Jacques PANUNZI, Louis-Jean de NICOLAÏ, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Brigitte MICOULEAU, MM. Hugues SAURY, Alain MILON, Laurent BURGOA, Antoine LEFÈVRE, Mmes Frédérique GERBAUD, Brigitte HYBERT, Pascale GRUNY, MM. Jean-Claude ANGLARS, Paul VIDAL, Daniel FARGEOT, Jean HINGRAY, Mme Catherine BELRHITI, M. Jean-Michel ARNAUD, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT, Sonia de LA PROVÔTÉ, Vivette LOPEZ, MM. Christian BRUYEN, Laurent DUPLOMB, Jean-Marc BOYER, Mme Pauline MARTIN, MM. Jean-Baptiste BLANC, Didier MANDELLI, Cédric VIAL, Pierre-Antoine LEVI, Laurent SOMON, Mathieu DARNAUD, Mmes Else JOSEPH, Sylvie VALENTE LE HIR, Laurence MULLER-BRONN, M. Henri LEROY, Mme Lauriane JOSENDE, MM. Olivier PACCAUD, Jean-Marc DELIA, Jean Pierre VOGEL, Max BRISSON, Jean-Raymond HUGONET, Mme Martine BERTHET, M. Jacques GROSPERRIN, Mme Anne VENTALON, M. Christian KLINGER, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. Jean-Marie MIZZON, Dominique de LEGGE, Olivier CIGOLOTTI, Ludovic HAYE, Étienne BLANC, Bruno SIDO, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, MM. Olivier RIETMANN, Jean-François RAPIN, Franck MENONVILLE, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, M. Vincent LOUAULT et Mme Marie-Do AESCHLIMANN,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) constituent un enjeu fondamental pour la protection des populations, des écosystèmes et des infrastructures face aux risques liés aux aléas hydrologiques et climatiques. Cette compétence, confiée depuis 2018 aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), vise à clarifier la gouvernance locale et à renforcer l'efficacité des actions entreprises. Toutefois, les réalités territoriales souvent complexes, la diversité des acteurs concernés et la nécessité d'une coordination accrue nécessitent aujourd'hui une évolution du cadre législatif.

Les événements climatiques et les inondations à l'échelle nationale ont exposé les limites d'une gestion fragmentée et souligné l'importance d'une coordination entre collectivités pour prévenir et atténuer les impacts des crues. Plus largement, l'ensemble du territoire national est confronté à une intensification de ces phénomènes, exacerbés par le changement climatique, qui se traduit par des crues plus fréquentes et des épisodes de ruissellement soudains. La présente proposition de loi entend répondre à ces défis en renforçant les outils de coopération et de financement, tout en clarifiant les responsabilités des différents niveaux de collectivités.

La loi MAPTAM, puis la loi NOTRe ont instauré la compétence GEMAPI afin d'unifier les initiatives locales en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Ce transfert obligatoire aux EPCI visait à remédier à l'émiettement institutionnel et à garantir une approche plus cohérente vis-à-vis des bassins versants. Cependant, cette réforme a révélé plusieurs limites, la multitude d'acteurs concernés compliquant parfois la mise en œuvre de projets structurants.

Les départements, historiquement impliqués dans ces domaines, disposent souvent de ressources techniques et financières substantielles, ainsi que d'une expérience éprouvée en matière d'aménagement et de gestion hydrologique. Malgré les dispositions transitoires de la loi « Fesneau » permettant aux départements de poursuivre certaines actions dans le cadre de conventions avec les EPCI, de nombreux élus locaux ont

exprimé le besoin d'un cadre juridique plus souple pour optimiser cette coopération.

Par ailleurs, la taxation locale dédiée à la GEMAPI, bien que pertinente, a engendré des disparités entre territoires, certaines intercommunalités disposant de ressources plus limitées pour financer les travaux nécessaires. Il en résulte une inégalité dans la capacité des EPCI-FP à répondre aux attentes des citoyens et aux défis environnementaux.

Cette proposition de loi poursuit plusieurs objectifs majeurs :

- **Renforcer la capacité d'action des collectivités** : en élargissant les possibilités de délégation de la compétence GEMAPI aux départements, elle vise à permettre une meilleure coordination et à tirer parti des expertises techniques et logistiques des acteurs départementaux.

- **Harmoniser la gestion des risques hydrologiques** : en clarifiant la répartition des responsabilités, notamment en matière de gestion des eaux pluviales et de ruissellement, la proposition tend à garantir une mise en œuvre cohérente des actions sur le terrain.

- **Assurer une équité financière entre territoires** : en prévoyant une évaluation des modalités de la taxe GEMAPI et en envisageant des mécanismes de péréquation, elle entend réduire les disparités et offrir à chaque territoire les moyens d'agir efficacement.

Le dispositif de la présente proposition de loi s'articule en quatre articles :

L'article 1^{er} modifie l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales pour permettre aux EPCI-FP de déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI aux départements, après délibération du conseil communautaire. Ce dispositif apporte une flexibilité accrue tout en préservant la cohérence de la gouvernance territoriale.

L'article 2 clarifie l'articulation entre GEMAPI et la gestion des eaux pluviales urbaines.

L'article 3 demande au gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la taxe GEMAPI, incluant des propositions pour instaurer un fonds de péréquation à l'échelle des bassins versants, afin de réduire les inégalités entre intercommunalités.

L'article 4 permet à un EPCI-FP ou, à défaut, le syndicat ou le département à qui la compétence a été transférée, de reverser une partie du

produit de la taxe GEMAPI à une commune membre pour le financement des charges de fonctionnement et d'investissement.

La mise en œuvre de cette loi permettra une meilleure coordination entre collectivités, en valorisant les complémentarités entre EPCI et départements. Particulièrement, là où les infrastructures critiques (zones urbaines densément peuplées, terres agricoles, voies de communication) sont particulièrement exposées, ces dispositions offriront une réponse adaptée aux enjeux locaux. Elles faciliteront la réalisation de projets structurants, comme la restauration de zones humides ou la création de digues, tout en renforçant la prévention et la résilience face aux crues.

À l'échelle nationale, cette réforme contribuera à une gestion plus équitable et efficiente des ressources et une clarification des responsabilités. Elle renforcera enfin la capacité des territoires à répondre aux défis croissants liés au changement climatique, tout en améliorant la sécurité des populations et la préservation des écosystèmes.

Portée par une ambition de souplesse et d'efficacité, cette proposition de loi entend adapter les outils juridiques et financiers aux réalités des collectivités locales, afin de permettre une mise en œuvre optimale de la compétence GEMAPI et d'assurer une protection renforcée contre les risques hydrologiques, dans l'intérêt des citoyens et des territoires.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Proposition de loi portant diverses dispositions en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)

Article 1^{er}

- ① L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre substitués à leurs communes membres pour l'exercice de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations mentionnée au I *bis* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement peuvent déléguer au département, après délibération du conseil communautaire, tout ou partie des missions relevant de cette compétence. » ;
- ④ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « de l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « des premier et deuxième alinéas ».

Article 2

Le deuxième alinéa de l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Des mesures visant à lutter contre le ruissellement et l'érosion des sols peuvent également être prévues dans le cadre du zonage mentionné au même article L. 2224-10. »

Article 3

- ① Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les modalités d'application de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations prévue à l'article 1530 *bis* du code général des impôts.
- ② Ce rapport identifie 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.

Article 4

- ① Le II de l'article 1530 *bis* du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « , ou de la mission mentionnée au 4° du I du même article L. 211-7 » ;
- ③ 2° Au dernier alinéa, les mots : « au même I *bis* » sont remplacés par les mots : « au I *bis* dudit article L. 211-7, ou de la mission mentionnée au 4° du I du même article L. 211-7 » ;
- ④ 3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, à défaut, le syndicat ou le département à qui la compétence a été transférée, peut reverser tout ou partie du produit de cette imposition à une ou plusieurs communes membres, aux fins de financer les charges de fonctionnement et d'investissement, y compris celles constituées par le coût de renouvellement des installations ainsi que par le remboursement des annuités des emprunts, résultant de l'exercice de la mission mentionnée au même 4°. »