

Gouvernance claire, juste et solidaire pour la « GEMAPI »

Réunie le 25 mars 2026, sous la présidence du sénateur Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Laurent Somon sur la proposition de loi n° 299 (2025-2026) portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), déposée au Sénat le 21 janvier 2026 par MM. Rémi Pointereau, Hervé Gillé, Jean-Yves Roux et plusieurs de leurs collègues.

Cette proposition de loi, qui fait suite à un rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, comporte **7 articles**, répartis en quatre titres.

Le titre I^{er}, qui comporte les articles 1^{er}, 2 et 3, vise à renforcer la solidarité en matière de GEMAPI, en permettant aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) de lever des contributions fiscalisées, en créant un dispositif de solidarité à l'échelle des bassins versants et en renforçant la participation des départements à la GEMAPI. La commission a **modifié les articles 1^{er} et 2** pour en assurer le caractère opérationnel et a **supprimé l'article 3**, qui n'a pas obtenu le soutien des départements.

Les titres II et III, qui comportent les articles 4 et 5, proposent des dispositions visant à encourager le financement de mesures de prévention. L'article 4 propose d'augmenter la participation de l'État, *via* le fonds Barnier, à l'entretien des digues domaniales transférées et l'article 5 porte deux mesures en faveur de l'assurance des collectivités. La commission a **modifié l'article 4** pour proroger le droit existant et a **supprimé, à l'article 5, l'obligation faite aux assureurs de diminuer les franchises des collectivités** dans certaines conditions.

Enfin, le titre IV, qui comporte les articles 6 et 7, propose de rénover la gouvernance de la compétence GEMAPI en précisant le profil des délégués des EPCI au sein des syndicats mixtes gémapiens et en rétablissant l'obligation de suivre la taxe GEMAPI dans un budget annexe dédié. La commission a **adopté ces articles sans modification**.



MARS 2026

I. La prévention des inondations, composante majeure de la compétence GEMAPI

A. Les inondations, un risque dont la sinistralité augmente et auquel sont particulièrement confrontées les collectivités territoriales

1. Les inondations constituent le premier risque naturel en France

Les inondations figurent, avec la sécheresse, les vents cycloniques et les séismes, au sein des risques couverts par le régime d'assurance des catastrophes naturelles (« CatNat »). Depuis 1982, **61 % des événements donnant lieu à la reconnaissance** de l'état de catastrophe naturelle en était issu.

Selon une étude menée en 2023 par la Caisse centrale de réassurance (CCR)¹, la sinistralité relative aux inondations **pourrait quant à elle connaître une progression comprise entre 6 % et 19 % à l'horizon 2050**, selon les projections climatiques retenues. Cette progression serait encore plus marquée pour les submersions marines : celle-ci est estimée entre 75 % et 91 % par rapport aux fréquences actuelles.

+ 6 à 19 %

C'est la progression estimée de la sinistralité liée aux inondations d'ici 2050.

Source : CCR

2. Face au risque d'inondation, les collectivités territoriales sont en première ligne

Pour mieux structurer la lutte contre les inondations, la loi « Maptam² » de 2014 a prévu la **définition d'une compétence** de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), attribuée au bloc communal et, plus spécifiquement, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Aux termes de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, la GEMAPI recouvre donc l'aménagement des bassins hydrographique (1°), l'entretien et l'aménagement des cours d'eau (2°), la défense contre les inondations et contre la mer (5°) ainsi que la protection et la restauration des sites, écosystèmes aquatiques et zones humides (8°).

Pour financer la création de cette compétence, les EPCI peuvent lever une fiscalité dédiée, la « **taxe GEMAPI** », qui est affectée aux dépenses résultant de l'exercice de la GEMAPI.

Suivant des conditions définies par un décret du 21 novembre 2023, pris en application de la loi « Maptam », l'État a transféré le 29 janvier 2024 aux collectivités exerçant la compétence GEMAPI, **168 ouvrages domaniaux, correspondant à un linéaire d'environ 700 kilomètres de digues**³.

¹ Étude sur les conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050, Caisse centrale de réassurance.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Les digues domaniales représentent environ 10 % du linéaire de digues en France.

Les **travaux de mise en conformité** portant sur de telles digues domaniales transférées en gestion peuvent être **éligibles à un financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM, également appelé « **fonds Barnier** »), **jusqu'à un taux de subvention bonifié de 80 %**. Ce taux maximal est subordonné à deux conditions cumulatives :

- d'une part, les travaux doivent avoir été identifiés dans la **convention de transfert signée au plus tard le 28 janvier 2024** ;
- d'autre part, la demande de subvention doit avoir été accordée avant la **date limite du 31 décembre 2027**.

B. Le cadre d'exercice de la compétence GEMAPI ne permet pas de résorber les inégalités territoriales ni de renforcer la capacité des collectivités à prévenir les risques

1. Les collectivités territoriales sont confrontées à d'importantes inégalités territoriales et à l'insuffisance de leurs moyens

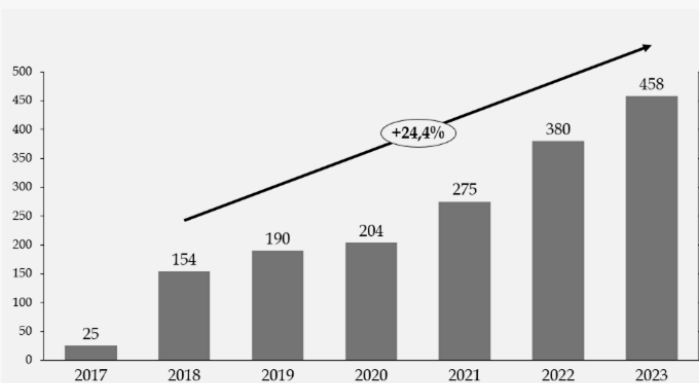
Les territoires sont inégalement confrontés au risque d'inondations. Dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, particulièrement exposé, le « taux » de la taxe Gemapi est ainsi supérieur au reste du territoire. **Les inégalités face aux aléas naturels se doublent donc d'inégalités en matière fiscale.**

Le produit de la taxe GEMAPI a continuellement progressé : sous le double effet de la hausse de son « taux » et de l'augmentation du nombre d'EPCI l'ayant institué, **son produit a triplé**, passant de 154 millions d'euros à 458 millions d'euros en 2023, soit un taux de croissance annuel moyen de 24,4 %.

Dans leurs récents rapports, la mission d'information sur les inondations¹ et la délégation aux collectivités territoriales², ont fait le constat de **l'insuffisance des ressources financières permises par la taxe GEMAPI** pour exercer les compétences relatives à la prévention des inondations.

Évolution du **produit de la taxe GEMAPI** entre 2017 et 2023

(en millions d'euros)



Source : rapport « Rapin-Roux » sur les inondations

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 relative aux inondations.

² Rapport d'information n° 793 (2024-2025), fait par MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, relatif à la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), déposé le 26 juin 2025.

En effet, si le produit potentiel total de la taxe GEMAPI est élevé (environ 3 milliards d'euros), il n'est pas également réparti sur le territoire, les EPCI peu peuplés étant limités dans la mobilisation de ce levier fiscal par un **plafond de 40 euros par habitant**.

2. Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) : une ressource pour les collectivités qu'il convient de renforcer

Les EPTB sont institués pour **faciliter, à l'échelle des bassins versants, la gestion de la compétence GEMAPI**.

À cette fin, ils peuvent se voir **transférer ou déléguer** par leurs membres tout ou partie de cette compétence.

Ils peuvent également, à titre expérimental depuis la loi « 3DS¹ », lever des **contributions fiscalisées** pour financer la lutte contre les inondations.



Ils sont, enfin, susceptibles d'élaborer un **projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC)**, qui, s'il est adopté par les membres, donne lieu au transfert ou à la délégation des compétences nécessaire à sa réalisation.

Bien que prometteurs, **ces deux derniers outils sont trop peu utilisés** : aucun EPTB n'a encore levé de contributions fiscalisées – ce qui pourrait pourtant permettre, en théorie, de contourner les inégalités face à la taxe GEMAPI. De même, seul un EPTB, l'établissement public Loire, a élaboré un PAIC à ce jour.

Le renforcement du rôle des EPTB paraît pourtant essentiel afin de favoriser l'émergence d'un exercice coordonné et solidaire de la compétence GEMAPI à l'échelle des bassins versants.

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

II. La proposition de loi entend conforter le financement de la compétence GEMAPI sur trois ordres

A. Les trois premiers articles visent à renforcer la solidarité en matière de GEMAPI

L'**article 2** propose la création d'un dispositif de solidarité à l'échelle des bassins versant, pour remédier aux inégalités territoriales constatées en matière de GEMAPI. Ce dispositif reposerait principalement sur les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), qui identifieraient des projets de GEMAPI dans un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et qui organiseraient le financement mutualisé de ces projets. La commission a adopté un **amendement COM-15 du rapporteur afin d'assurer son caractère opérationnel** :

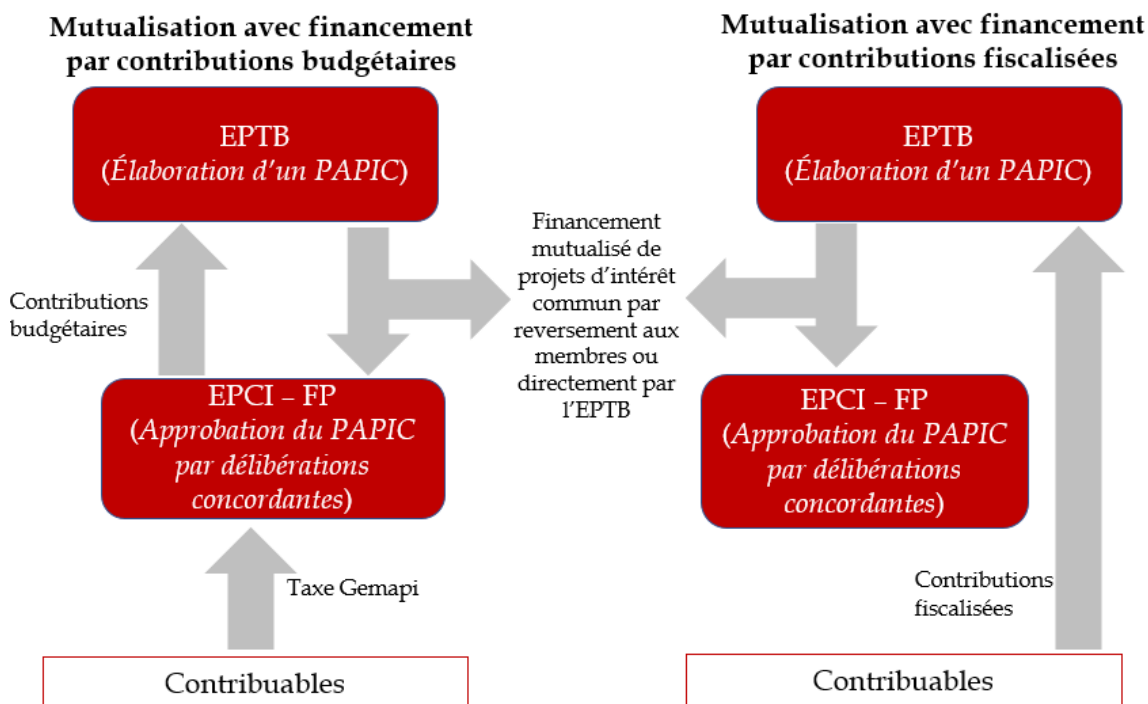
- pour restreindre le plan aux projets d'intérêt commun et pour éviter d'en exclure les dépenses de fonctionnement, il est proposé de le renommer « plan d'action pluriannuel d'intérêt commun » (ou PAPIC) ;
- pour ne pas nécessairement faire reposer le financement de ces plans sur la taxe GEMAPI, qui est facultative, il est proposé de recourir aux contributions de droit commun des membres des EPTB, ce qui permet aux élus d'organiser comme ils le souhaitent la solidarité de bassin ;
- pour conforter la décentralisation, en supprimant la possibilité pour les agences de l'eau d'intervenir en matière de GEMAPI.

Cet article prévoit également de permettre, en l'absence d'EPTB, à l'agence de l'eau de s'y substituer pour organiser la solidarité entre collectivités à l'échelle de son ressort territorial. **Bien que réservé à titre personnel, le rapporteur a déposé un amendement COM-16** afin d'aligner le fonctionnement de ce dispositif sur celui proposé pour les EPTB.

L'**article 1^{er}** vise à pérenniser l'expérimentation des contributions fiscalisées créée par la loi 3DS. De nombreux obstacles à sa mise en œuvre ont toutefois été signalés, notamment une parution tardive du décret d'application, des conditions de recours restrictives ou encore l'incertitude sur la pérennité des financements au terme de l'expérimentation. Pour ces raisons, aucun EPTB n'a expérimenté les contributions fiscalisées.

Convaincu que certains EPTB pourraient cette fois souhaiter se saisir de cette faculté, le rapporteur a proposé, par l'**amendement COM-14, de codifier ce dispositif et d'élargir au financement des PAPIC** créés par l'article 2 pour permettre l'articulation de ces dispositifs.

Fonctionnement du dispositif de solidarité financière en matière de GEMAPI tel que proposé par la commission des finances



Source : commission des finances du Sénat

L'article 3 propose de permettre aux départements de « **flécher** » tout ou partie de la part départementale de la taxe d'aménagement vers le financement d'actions relevant de la compétence GEMAPI. Cette disposition a toutefois été fraîchement accueillie par l'Assemblée des départements de France (ADF) : si les départements se disent prêts à assumer davantage de responsabilités en matière de GEMAPI, ils demandent pour cela un financement approprié, plutôt qu'un fléchage supplémentaire d'une ressource déjà contrainte. Pour ces raisons, la commission a adopté un **amendement COM-17 de suppression de l'article 3**.

B. Deux articles portent des mesures visant à encourager le financement de mesures de prévention

L'article 4 propose de **proroger le dispositif de contribution du fonds Barnier** au financement des travaux de mise en conformité des digues domaniales **jusqu'au 31 décembre 2035**, en prévoyant un **taux minimal de subvention de 80 %**.

De fait, la prorogation du financement par le fonds Barnier jusqu'en 2035 répond au **constat du caractère excessivement restrictif de l'échéance actuelle, au 31 décembre 2027, pour de nombreux gestionnaires**, lesquels seraient dans l'impossibilité de solliciter les financements dans le délai imparti¹. Cependant, le dispositif proposé par la présente proposition de loi procède à une **inversion des modalités de financement du régime**

¹ Compte tenu des délais d'instruction, de l'attente des validations techniques ou encore de la nécessité d'obtenir un arrêté de subvention avant tout démarrage des travaux – voir le rapport d'information n° 793 (2024-2025), fait par MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, précité.

actuel, en substituant au plafond de subvention, correspondant à 80 % de la dépense éligible, un taux minimal également fixé à 80 %.

Afin de permettre la prorogation de la prise en charge par le fonds Barnier jusqu'en 2035, tout en assurant la continuité du régime de subvention existant, la commission a adopté l'**amendement COM-18** du rapporteur portant les **mêmes conditions de subvention que celles aujourd'hui en vigueur**. L'ajustement ainsi apporté vise à **limiter l'effet d'éviction de cette prorogation sur les autres priorités financées par le fonds Barnier**. Pour autant, le rapporteur rappelle la **nécessité de rapprocher les montants effectivement affectés pour les subventions au titre du fonds Barnier**, fixées à 300 millions d'euros en 2026, **des recettes de la surprime « CatNat »**, qui représentent de l'ordre de 450 millions d'euros. En effet, il est primordial d'assurer un **alignement intégral entre ces deux montants**.

L'**article 5** entend faciliter l'accès des collectivités territoriales à l'assurance. Pour ce faire, il propose de **transformer en obligation la faculté offerte par le droit existant à l'assureur de proposer une baisse de franchise « CatNat »** lorsqu'une collectivité assurée a mis en œuvre des mesures de prévention des risques « CatNat », d'une part, et de faciliter l'accès à la médiation en assurance, d'autre part.

S'agissant de l'obligation de baisse des franchises, si cette mesure poursuit deux objectifs louables, à savoir alléger les charges des collectivités et encourager le cercle vertueux de la prévention, elle comporte des **effets de bord significatifs** :

- d'une part, rendre obligatoire une baisse de franchise nuirait à l'application du principe de liberté contractuelle et à un dialogue constructif entre l'assureur et l'assuré ;
- d'autre part, l'effet incitatif induit par une baisse de franchise en contrepartie de mesures de prévention n'est pas évident. De fait, le niveau des franchises « CatNat » des collectivités fait l'objet d'un encadrement et ne traduit pas nécessairement le montant des travaux de prévention nécessaires à la réduction du risque.

**Montant des franchises « CatNat » des collectivités territoriales
après la réforme de juillet 2025**

(en pourcentage et en euros)

	Collectivités territoriales et leurs groupements de moins de 2 000 habitants	Collectivités territoriales et leurs groupements de plus de 2 000 habitants
Détermination du montant de la franchise	10 % du montant des dommages matériels directs non assurables subis par l'assuré, par établissement et par évènement avec possibilité d'y déroger pour fixer une franchise contractuelle plus élevée	10 % du montant des dommages matériels directs non assurables subis par l'assuré, par établissement et par évènement avec possibilité d'y déroger pour fixer une franchise contractuelle plus élevée
Montant minimal de la franchise	1 140 euros (3 050 euros en cas de RGA)	1 140 euros (3 050 euros en cas de RGA)
Montant maximal de la franchise	100 000 euros	Pas de montant maximal

Source : commission des finances d'après le code des assurances

De plus, l'objectif de prévenir l'application de franchises excessivement élevées aux collectivités et à leurs groupements, devrait se trouver satisfait par la réforme des franchises « CatNat » de juillet 2025 qui plafonne les franchises des petites collectivités tout en

maintenant une souplesse dans la détermination de son montant. Pour cette raison, la commission a adopté un **amendement COM-19 de suppression du 1° de l'article 5**.

S'agissant de l'accès des collectivités à la médiation en assurance, **le rapporteur ne peut que soutenir les mesures proposées**, directement issues de la rédaction de l'article 3 de la proposition de loi de Jean-François Husson visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales et également reprises par l'article 14 *bis* E du texte du projet de loi de simplification de la vie économique, tel qu'issu des travaux de la commission mixte paritaire du 20 janvier 2026¹.

C. Les deux derniers articles portent sur la gouvernance de la GEMAPI

L'article 6 propose de prévoir expressément que **les délégués des EPCI au sein des syndicats mixtes exerçant tout ou partie des compétences GEMAPI soient choisis uniquement parmi les membres de leurs conseils communautaires**. Cette mesure vise à **renforcer la cohérence des politiques locales en matière de GEMAPI**, entre les orientations stratégiques définies au sein de l'intercommunalité et les décisions prises dans les instances syndicales. Enfin, l'article 7 propose, à des fins de transparence, de rétablir l'obligation pour les EPCI d'assurer le suivi de la taxe GEMAPI et des dépenses associées dans un budget annexe. Cette obligation, qui existait à l'origine, a été supprimé par la loi « Reconquête de la biodiversité » de 2016.

La commission a adopté ces articles sans modification.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : [Proposition de loi portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations \(GEMAPI\)](#)



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Laurent SOMON
Rapporteur
Somme
Les Républicains

¹ Projet de loi de simplification de la vie économique, texte élaboré par la commission mixte paritaire, enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2026.