

N° 299

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2026

PROPOSITION DE LOI

*portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion
des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI),*

PRÉSENTÉE

Par MM. Rémy POINTEREAU, Hervé GILLÉ et Jean-Yves ROUX,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) est exercée par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette réforme majeure visait à renforcer la cohérence de l'action publique en matière de prévention des risques et à favoriser une gestion intégrée des cours d'eau et des ouvrages de protection à l'échelle des bassins versants.

Plusieurs années après son entrée en vigueur, force est toutefois de constater que l'exercice de cette compétence demeure marqué par de fortes disparités territoriales, des difficultés financières structurelles et des obstacles opérationnels persistants. Ces fragilités mettent en tension les collectivités concernées et compromettent la capacité de certains territoires à assurer un niveau de protection satisfaisant face aux risques d'inondation.

La présente proposition de loi trouve son origine dans le rapport d'information intitulé *Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires*, rapport d'information n° 793 (2024-2025), déposé le 26 juin 2025¹. Ce rapport a mis en évidence un manque structurel de solidarité pour le financement de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ».

Les auteurs ont souhaité expertiser ces constats sur le fondement d'une étude d'option réalisée par le cabinet Ernst & Young, au titre d'un marché public conclu avec le Sénat, et adoptée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales lors de sa réunion du 11 décembre 2025². Cette étude a permis d'objectiver les inégalités territoriales et d'identifier des leviers opérationnels pour renforcer les mécanismes de solidarité financière et de gouvernance.

¹Rapport d'information n° 793 (2024-2025) « *Pour la GEMAPI : des territoires solidaires* » : <https://www.senat.fr/rap/r24-793/r24-793.html>.

² Étude d'option : adoption du rapport « l'urgence d'un financement solidaire pour la GEMAPI » :

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-aux-collectivites-territoriales-et-a-la-decentralisation/detail-actualite/etude-doptions-adoption-du-rapport-lurgence-dun-financement-solidaire-pour-la-gemapi-6273.html>.

L'un des principaux enjeux identifiés réside dans l'inégale répartition des charges liées à la GEMAPI. Les territoires les plus exposés aux risques naturels, notamment ceux comportant un linéaire important d'ouvrages de protection, sont souvent ceux disposant des ressources fiscales les plus limitées. Cette situation engendre une rupture d'égalité entre collectivités et met en cause le principe de solidarité à l'échelle des bassins versants.

À ces difficultés financières s'ajoutent les conditions de transfert de la gestion des digues domaniales de l'État vers les collectivités, qui ont parfois conduit à des transferts de charges insuffisamment compensés. Le coût élevé de la mise en conformité des ouvrages, conjugué à des taux d'aide variables et parfois insuffisants, freine les collectivités dans leur capacité à assumer pleinement leurs responsabilités en matière de protection contre les inondations.

Par ailleurs, les gestionnaires gémapiens sont confrontés à de graves difficultés d'accès à l'assurance. La rareté des offreurs, le niveau élevé des primes et des franchises, ainsi que les refus d'assurance répétés placent certaines collectivités dans une situation de vulnérabilité juridique et financière incompatible avec l'exercice serein de leurs missions.

Enfin, les modalités actuelles de gouvernance et de suivi budgétaire de la compétence GEMAPI ne permettent pas toujours d'assurer une articulation satisfaisante entre les décisions stratégiques prises au niveau intercommunal et les actions opérationnelles conduites au sein des syndicats mixtes, ni une traçabilité suffisante des ressources et des dépenses consacrées à cette politique publique.

La présente proposition de loi, à travers ses sept articles, vise à répondre à l'ensemble de ces difficultés en instaurant des modalités plus équitables, plus sécurisées et plus transparentes d'exercice de la compétence GEMAPI.

Elle renforce tout d'abord les mécanismes de solidarité financière en pérennisant et en élargissant la possibilité pour les établissements publics territoriaux de bassin de lever une contribution fiscalisée à l'échelle du bassin, et en instituant un fonds de solidarité destiné à redistribuer les ressources entre collectivités selon des critères objectifs tenant notamment au linéaire d'ouvrages de protection et au potentiel fiscal. Elle ouvre également aux départements la faculté d'affecter une part de leur taxe d'aménagement aux actions de GEMAPI, afin de mieux articuler urbanisation et prévention des risques.

Elle améliore ensuite les conditions du transfert des digues domaniales en garantissant un taux minimal de 80 % de financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs pour la mise en conformité des ouvrages transférés, jusqu'au 31 décembre 2035, afin de sécuriser financièrement les collectivités concernées et d'accélérer la protection des populations.

Elle facilite par ailleurs l'accès des gestionnaires géomapiens à l'assurance en rendant obligatoire la proposition d'une réduction de franchise en cas de mise en œuvre de mesures de prévention des risques, et en ouvrant un droit au recours à la médiation de l'assurance après deux refus, afin d'éviter que des collectivités ne demeurent sans solution assurantielle.

Enfin, elle rénove les modalités de gouvernance en prévoyant que les représentants des établissements publics de coopération intercommunale au sein des syndicats mixtes compétents en matière de GEMAPI soient nécessairement issus de leurs conseils communautaires, afin de renforcer la cohérence démocratique et stratégique de l'action publique. Elle rétablit également l'obligation de suivi de la taxe GEMAPI et des dépenses associées dans un budget annexe, afin d'améliorer la transparence financière et l'évaluation des politiques publiques.

Ainsi, **l'article 1^{er}** pérennise et élargit la possibilité pour les établissements publics territoriaux de bassin de lever une contribution fiscalisée à l'échelle du bassin pour l'ensemble des missions de la GEMAPI ;

L'article 2 institue un fonds de solidarité à l'échelle des bassins versants, destiné à assurer une redistribution équitable des ressources entre collectivités et à financer des projets d'aménagement d'intérêt commun. Cette solidarité repose sur un principe d'interdépendance entre les territoires situés en amont et ceux placés en aval des bassins versants. Elle s'exerce ainsi de manière réciproque, par une participation « aval-amont » et « amont-aval » ;

L'article 3 autorise les départements à affecter une part de leur taxe d'aménagement au financement des actions relevant de la compétence GEMAPI ;

L'article 4 garantit un taux minimal de 80 % de financement par le fonds Barnier pour la mise en conformité des digues transférées de l'État aux collectivités, jusqu'au 31 décembre 2035 ;

L'article 5 facilite l'accès des gestionnaires gémapiens à l'assurance en instaurant une réduction obligatoire de franchise en cas de mise en œuvre de mesures de prévention et en ouvrant un droit à la médiation de l'assurance après deux refus ;

L'article 6 prévoit que les représentants des EPCI au sein des syndicats mixtes compétents en matière de GEMAPI soient nécessairement issus de leurs conseils communautaires ;

L'article 7 rétablit l'obligation de suivi de la taxe GEMAPI et des dépenses associées au sein d'un budget annexe spécial ;

Cette initiative constitue ainsi un **regard complet et transversal**, à 360°, sur la compétence GEMAPI, visant à renforcer son efficacité, sa cohérence et sa solidarité, au bénéfice de l'ensemble des territoires et de leurs populations.

Proposition de loi portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)

TITRE I^{ER}

REFORCER LA SOLIDARITÉ EN MATIÈRE DE GEMAPI

Article 1^{er}

- ① L'article 34 de la 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 est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ a) Au début, les mots : « À titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, » sont supprimés ;
- ④ b) Les mots : « de la mission mentionnée au 5° » sont remplacés par les mots : « des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° » ;
- ⑤ 2° La première phrase du VI est ainsi modifiée :
- ⑥ a) Au début, les mots : « L'expérimentation » sont remplacés par les mots : « Le prélèvement de la contribution budgétaire mentionnée au I » ;
- ⑦ b) Le mot : « réalisée » est remplacé par le mot : « réalisé » ;
- ⑧ 3° Au début du VII, les mots : « La liste des bassins concernés et » sont supprimés ;
- ⑨ 4° Le VIII est abrogé.

Article 2

- ① I. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② a) Le premier alinéa de l'article L. 213-8-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « L'agence de l'eau peut également contribuer, sous réserve de l'article L. 211-7, à la mise en œuvre des actions en matière de prévention du risque d'inondation. » ;

- ③ b) Après le VI de l'article L. 213-12, il est inséré un VI *bis* ainsi rédigé :
- ④ « VI *bis*. – L'établissement public territorial de bassin peut élaborer, après avis du comité de bassin et, le cas échéant, des commissions locales de l'eau concernées, un plan pluriannuel d'investissement pour l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I *bis* de l'article L. 211-7 du présent code.
- ⑤ « Ce plan retrace les charges liées aux projets d'aménagement d'intérêt commun définis par l'établissement public territorial de bassin et aux actions relevant, sur son périmètre, de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Le plan tient compte des caractéristiques des ouvrages de protection contre les inondations et du potentiel fiscal des établissements publics de coopération intercommunale.
- ⑥ « Le plan pluriannuel d'investissement est approuvé par délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres de l'établissement public territorial de bassin. L'approbation du plan emporte l'affectation, à l'établissement public territorial de bassin, de tout ou partie du produit de la taxe mentionnée au I de l'article 1530 *bis* du code général des impôts correspondant aux besoins de financement des actions inscrites dans le plan d'investissement.
- ⑦ « L'établissement public territorial de bassin reverse aux établissements publics de coopération intercommunale concernés par les opérations inscrites au plan les financements correspondant aux dépenses engagées en application du plan pluriannuel, sauf lorsqu'il assure lui-même la maîtrise d'ouvrage des opérations.
- ⑧ « En l'absence d'établissement public territorial de bassin, les établissements publics de coopération intercommunale situés sur le ressort d'une agence de l'eau définie à l'article L. 213-8-1 du présent code peuvent lui confier, par délibérations concordantes, la gestion d'un fonds dédié à la solidarité financière entre établissements publics de coopération intercommunale. Ce fonds est alimenté par le produit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations mentionnée au I de l'article 1530 *bis* du code général des impôts.
- ⑨ « Les modalités d'application du présent article, notamment le contenu et l'actualisation annuelle du plan pluriannuel d'investissement, sont précisées par décret en Conseil d'État. »
- ⑩ II. – Le I entre en vigueur un an après la date de promulgation de la présente loi.

Article 3

- ① Après le 2^o de l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme, il est inséré un 3^o ainsi rédigé :
- ② « 3^o Les dépenses liées à l'exercice de l'une ou de plusieurs des missions mentionnées aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. »

TITRE II

AMÉLIORER LES CONDITIONS DU TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE GEMAPI ET DES DIGUES DOMANIALES

Article 4

- ① Le IV de l'article L. 561-3 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Pour les digues dont la gestion a été transférée de l'État, ou de l'un de ses établissements publics, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités après le 1^{er} janvier 2018, la contribution du fonds au financement des études, des travaux et des opérations nécessaires à leur mise en conformité est assurée à hauteur d'au moins 80 % de la dépense éligible. Ce taux est applicable aux engagements pris par le fonds jusqu'au 31 décembre 2035. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa. »

TITRE III

FACILITER L'ACCÈS DES GESTIONNAIRES GÉMAPIENS À L'ASSURANCE

Article 5

- ① Le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 121-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
 - ③ « Pour les biens, hors véhicules terrestres à moteur, des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'assureur propose à l'assuré une réduction de franchise, à condition que l'assuré puisse démontrer la mise en œuvre de mesures de prévention des risques concernant les phénomènes mentionnés à l'article L. 125-1. Cette réduction de franchise applicable à la garantie contre les catastrophes naturelles ne peut avoir pour effet de fixer une franchise inférieure aux montants minimum en valeur absolue par nature de phénomène. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa. » ;
 - ④ 2° Il est ajouté un article L. 121-18 ainsi rédigé :
 - ⑤ « *Art. L. 121-18.* – Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut avoir recours au médiateur de la consommation mentionné à l'article L. 612-1 du code de la consommation en vue de la résolution amiable d'un litige qui l'oppose à son assureur.
 - ⑥ « Après deux procédures de médiation demeurées infructueuses, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut bénéficier d'un accompagnement dans sa recherche d'assurance, dans des conditions précisées par décret. »

TITRE IV

RÉNOVER LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE

Article 6

- ① L'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le sixième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, lorsque le syndicat mixte exerce tout ou partie des compétences mentionnées au I *bis* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, les délégués des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent être choisis uniquement parmi les membres de l'organe délibérant de cet établissement. » ;
- ③ 2° Au septième alinéa, après la référence : « L. 5211-9 », sont insérés les mots : « du présent code ».

Article 7

Le deuxième alinéa du II de l'article 1530 *bis* du code général des impôts est complété par les mots : « , dont la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale assure le suivi au sein d'un budget annexe spécial. »