

N° 466

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mars 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi portant
une **gouvernance claire, juste et solidaire** pour la gestion des milieux aquatiques
et la **prévention des inondations (GEMAPI)**,*

Par M. Laurent SOMON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 299 et 467 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	15
 TITRE PREMIER RENFORCER LA SOLIDARITÉ EN MATIÈRE DE GEMAPI 	
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Pérennisation de l'expérimentation permettant aux EPTB de lever des contributions fiscalisées pour financer la Gemapi.....	15
• <i>ARTICLE 2</i> Instauration d'un mécanisme de péréquation de la taxe Gemapi.....	23
• <i>ARTICLE 3</i> Affectation de la part départementale de la taxe d'aménagement à des actions de Gemapi.....	40
 TITRE II AMÉLIORER LES CONDITIONS DU TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE GEMAPI ET DES DIGUES DOMANIALES 	
• <i>ARTICLE 4</i> Prorogation de la contribution du fonds Barnier au financement de la mise en conformité des digues domaniales transférées en gestion.....	44
 TITRE III FACILITER L'ACCÈS DES GESTIONNAIRES GÉMAPIENS À L'ASSURANCE 	
• <i>ARTICLE 5</i> Introduction d'une obligation de baisser les franchises d'assurance lorsque des mesures de prévention ont été prises et ouverture d'une saisine du Médiateur de l'assurance pour les collectivités territoriales.....	51
 TITRE IV RÉNOVER LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE 	
• <i>ARTICLE 6</i> Représentation des EPCI au sein des syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI.....	62
• <i>ARTICLE 7</i> Rétablissement de l'obligation de suivi de la Gemapi au sein d'un budget annexe spécial.....	67
EXAMEN EN COMMISSION.....	71
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	89
LA LOI EN CONSTRUCTION	93

L'ESSENTIEL

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.**

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 évènements 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.

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.

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.

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**¹.

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 inondations² et la délégation aux collectivités territoriales³, 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.

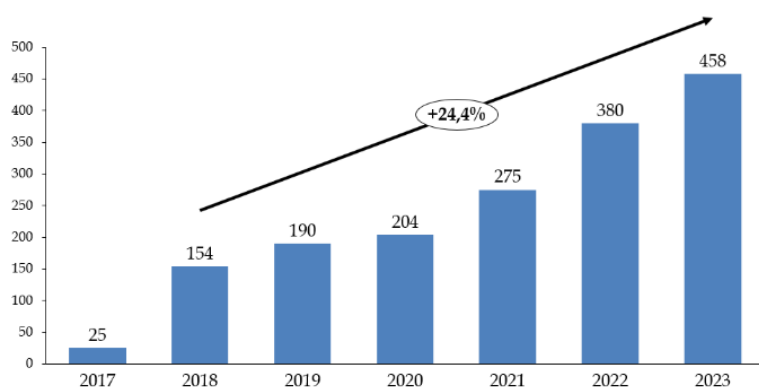
¹ Les digues domaniales représentent environ 10 % du linéaire de digues en France.

² 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.

³ 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.

Évolution du produit de la taxe GEMAPI entre 2017 et 2023

(en millions d'euros)



Source : rapport « Rapin-Roux » sur les inondations

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**.

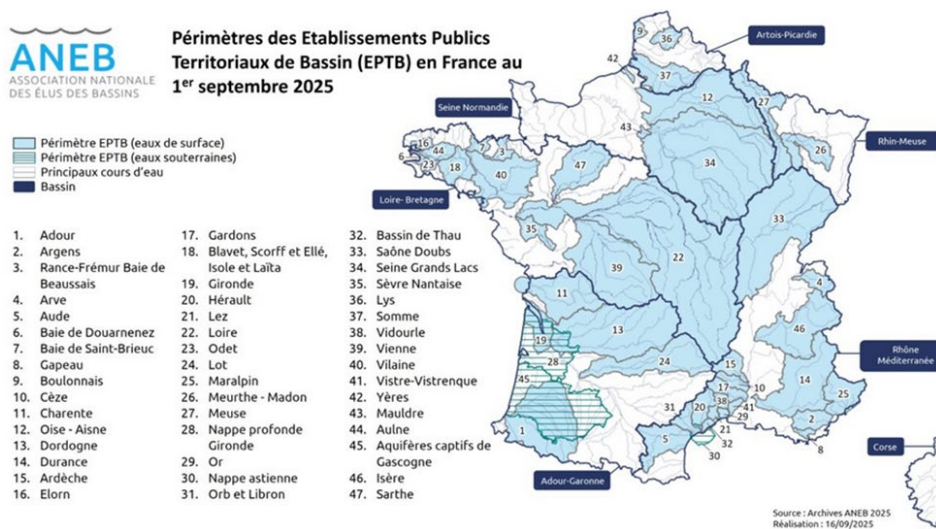
2. Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) : une ressource pour les collectivités qu'il convient de renforcer

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.

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.



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.

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 ;

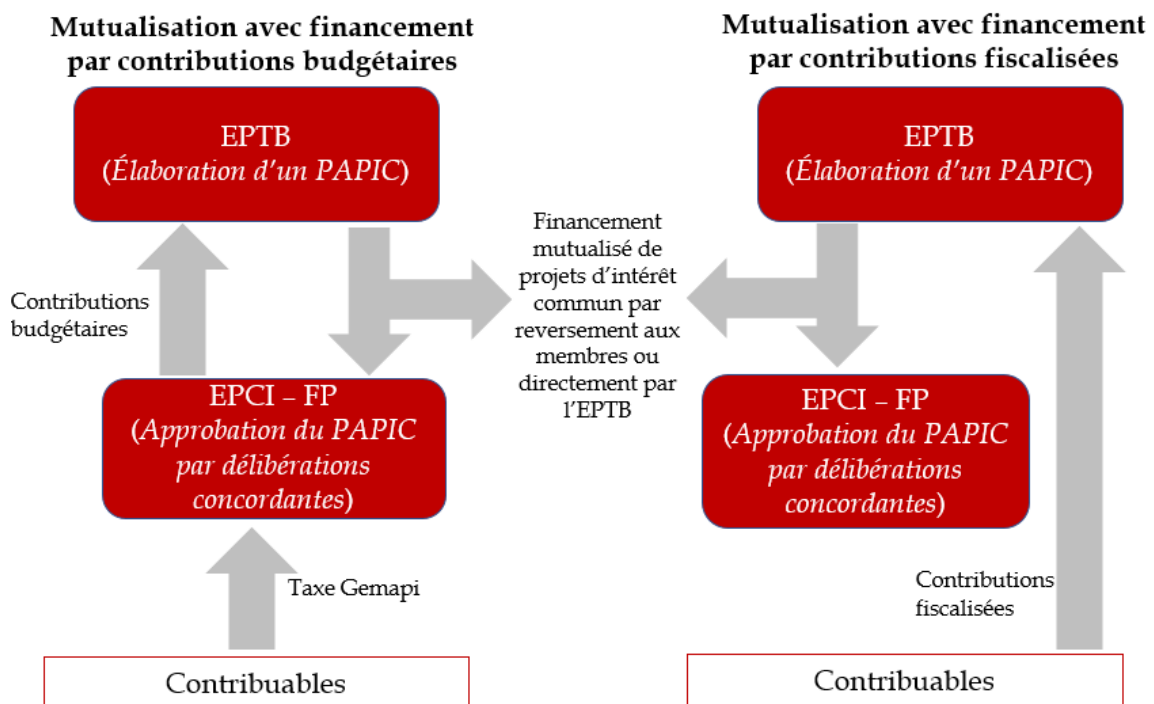
- pour conforter la décentralisation, en supprimant la possibilité pour les agences de l'eau d'intervenir en matière de GEMAPI.

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**, adopté par la commission, 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. La commission a adopté cet amendement.

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 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.

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.

**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**

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.

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.

La proposition de loi sera **examinée en séance publique le 7 avril 2026**.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER RENFORCER LA SOLIDARITÉ EN MATIÈRE DE GEMAPI

ARTICLE 1^{er}

Pérennisation de l'expérimentation permettant aux EPTB de lever des contributions fiscalisées pour financer la Gemapi

Le présent article pérennise l'expérimentation, prévue par l'article 34 de la loi « 3DS », permettant aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) de lever des contributions fiscalisées pour le financement de la prévention des inondations. Ce faisant, le présent article élargit les conditions de recours aux contributions fiscalisées, qui pourraient dès lors financer l'intégralité des missions de la Gemapi dès lors qu'elles ont été transférées à l'EPTB.

Convaincu de l'intérêt de ce dispositif, le rapporteur a proposé à la commission d'adopter un amendement COM-14 visant à codifier ce dispositif pour en marquer la pérennisation. Il permet également aux EPTB de financer par des contributions fiscalisées les « PAPIC » créés par l'article 2.

La commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA FACULTÉ POUR LES EPTB DE LEVER DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES POUR FINANCER LA GEMAPI DEMEURE THÉORIQUE

A. LES EPTB, SYNDICATS MIXTES SANS FISCALITÉ PROPRE, SONT PRINCIPALEMENT FINANCÉS PAR DES CONTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES DE LEURS MEMBRES

1. Les groupements de collectivités sans fiscalité propre sont financés en premier lieu par des contributions budgétaires

À côté des formes d'intercommunalité à fiscalité propre (EPCI-FP), qui couvrent désormais la quasi-totalité du territoire national, coexistent des **formes plus anciennes de coopération intercommunale sans fiscalité propre** (EPCI-SFP).

Il s'agit notamment des syndicats de communes et des syndicats mixtes – c'est-à-dire des syndicats auxquels peuvent se joindre des collectivités appartenant à diverses catégories (communes, départements, régions), des groupements des collectivités (EPCI-FP ou d'autres syndicats) voire, dans le cas des syndicats mixtes dits « ouverts », d'autres personnes morales de droit public (chambre des métiers, etc.)

Contrairement aux EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines ou métropoles) **les groupements de collectivités sans fiscalité propre ne peuvent, par définition, pas lever d'impôt.**

En l'absence de ressources fiscales, le **1° de l'article L. 5212-19 du code général des collectivités territoriales** (CGCT) dispose que les groupements sans fiscalité propre sont financés en premier lieu par les contributions budgétaires de leurs membres.

La jurisprudence administrative précise que la quote-part contributive des membres d'un syndicat est, en principe, **fixée dans les statuts¹ ou**, dans le silence des statuts ou sur leurs dispositions expresses, **par le comité syndical.**

La répartition des charges syndicales doit toutefois être fondée sur des critères objectifs, tels que la population des membres, ou leur potentiel fiscal par exemple². Elle doit en outre **respecter le principe d'égalité devant les charges publiques**, qui impose de ne pas faire peser sur une collectivité une charge excessive au regard de ses facultés contributives³.

Pour faire respecter leur autonomie, les membres d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fermé disposent de recours : ils peuvent demander à revoir la répartition des charges syndicales lorsque celle-ci aboutit à diminuer leurs ressources de fonctionnement de 10 % si leur population est inférieure à 20 000 habitants, et de 5 % si leur population est supérieure⁴. Ils peuvent en outre se prévaloir de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques devant le juge.

2. Les établissements publics territoriaux de bassin (ETPB) sont des syndicats mixtes sans fiscalité propre

L'article L. 213-12 du code de l'environnement a créé les établissements publics territoriaux de bassin (ETPB). Il s'agit de syndicats mixtes, « fermés » (**articles L. 5711-1 et suivants du CGCT**) ou « ouverts » (**articles L. 5721-1 et suivants du CGCT**).

¹ Conseil d'État, 28 novembre 1962, Ministre de l'Intérieur contre commune de Fontanès.

² Cf. à ce sujet la [réponse ministérielle publiée le 14 novembre 2006](#) en réponse à la question de Mme Marie-Jo Zimmermann (Moselle, 3e circonscription).

³ Conseil d'État, 23 juillet 1974, Commune de Cayeux-sur-Mer.

⁴ Article L. 5212-25 du CGCT.

Leur objet est « *de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la **prévention des inondations et la défense contre la mer**, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.* »

À cette fin, les EPTB peuvent se voir transférer ou déléguer par les EPCI, en tout ou partie, partiellement ou intégralement, l'ensemble des missions constituant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations – la « Gemapi » – définie au **I bis de l'article 211-7 du code de l'environnement**.

Aux termes du **VII de l'article L. 213-12 du code de l'environnement**, les EPTB sont principalement financés par des contributions budgétaires de leurs membres, comme les autres formes de coopération syndicale sans fiscalité propre.

Ces contributions budgétaires doivent être **réparties entre ces membres selon des critères objectifs et ne doivent pas méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques**. En pratique, on constate une certaine variété des choix locaux de répartition des charges syndicales.

Exemples de critères de répartition des contributions des membres d'EPTB

Le rapporteur a procédé à l'examen d'un échantillon de statuts d'EPTB afin d'appréhender les critères retenus pour répartir les charges syndicales entre leurs membres. En pratique, il apparaît que les EPTB ont recours à plusieurs options.

Les critères de répartition font très majoritairement intervenir la population.

Dans la Somme, les statuts de l'AMEVA prévoient que seuls les EPCI financent les charges syndicales relevant de la Gemapi. La répartition est proportionnelle à leur **population**.

C'est également le cas pour l'établissement public Loire, qui prévoit toutefois une répartition séparée pour calculer la contribution des départements et des régions membres.

En Savoie, le SM3A répartit les contributions selon **la population** ; ses statuts prévoient toutefois que, pour les compétences optionnelles, le comité syndical puisse délibérer pour fixer des critères différents.

D'autres EPTB combinent toutefois la population avec d'autres critères.

Dans la région Grand-Est, l'EPAMA a opté pour des modalités de répartition différentes suivant les collectivités : pour les départements et la région, est prévue une **participation forfaitaire** fixée par les statuts ; pour les EPCI, la répartition fait intervenir un **indice composé à 75 % de la population et à 20 % de la superficie des groupements, pondéré par un « ratio compétences »** qui dépend des compétences transférées.

Concernant l'EPTB Saône et Doubs, la répartition des contributions tient compte de la population et de la superficie à égalité pour les régions et les départements membres. Pour les EPCI, cette répartition tient compte, à égalité, de la **population, de la superficie et du linéaire de berges** sur le territoire des EPCI.

Dans le Vaucluse, le SMAVD répartit les contributions de ses membres en deux parts : la première est arrêtée par le comité syndical sur la base d'une **évaluation du coût des charges transférées** à l'EPTB ; la seconde est répartie entre les EPCI au *prorata* du **potentiel fiscal** de leurs communes membres riveraines de la Durance, de la **population** de ces communes et de la **longueur des rives** de la Durance située sur leur territoire.

Source : commission des finances

B. CONTRAIREMENT AUX SYNDICATS DE COMMUNES, LES EPTB NE PEUVENT PAS LEVER DE CONTRIBUTIONS FISCALISÉES

1. Certains syndicats sans fiscalité propre peuvent recourir à des contributions fiscalisées

Le législateur a également prévu, dans le cas des syndicats de communes¹, un mode de financement alternatif : les contributions fiscalisées. Ce mécanisme, défini à **l'article L. 5212-20 du CGCT** et à **l'article 1609 quater du code général des impôts (CGI)**, consiste pour l'organe délibérant du syndicat – le comité syndical – à décider « *de remplacer en tout ou partie cette contribution par le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises.* »

Ces contributions fiscalisées s'apparentent à une fiscalité additionnelle à celle des communes.

Dans ce cadre, **le syndicat ne dispose d'aucun pouvoir fiscal** : il ne vote pas de taux et ne dispose pas d'un pouvoir d'exonération. Le taux additionnel applicable à son profit est déterminé selon les règles prévues au **III de l'article 1636 B octies du CGI** par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP)² : le produit à recouvrer « *est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la cotisation foncière des entreprises proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes procurerait à la commune si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition.* »

¹ Les syndicats de communes sont définis, aux termes de [l'article L. 5212-1 du CGCT](#), comme « des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal. »

² BOI-IF-COLOC-10-20-40.

Les contributions fiscalisées perpétuent ainsi l'ancienne catégorie des **impôts de répartition**, technique fiscale très ancienne – on la rencontre en effet régulièrement depuis l'Antiquité romaine¹ – et encore répandue dans la fiscalité locale jusqu'en 1959², mais aujourd'hui peu usitée.

Le rapporteur note que la « taxe Gemapi », prévue à l'**article 1530 bis du CGI**, qui fonctionne selon un principe identique, constitue donc également un impôt de répartition.

2. La possibilité offerte aux EPTB de lever une contribution fiscalisée pour financer la prévention des inondations n'a pas été mise en œuvre

Contrairement à d'autres syndicats sans fiscalité propre, les EPTB ne pouvaient initialement pas lever de contributions fiscalisées : le **troisième alinéa de l'article L. 213-12 du code de l'environnement** prévoit en effet explicitement que « *le deuxième alinéa de l'article L. 5212-20 du code général des collectivités territoriales³ n'est pas applicable aux établissements publics territoriaux de bassin.* »

Afin de permettre de mutualiser le produit de la fiscalité Gemapi à une échelle plus grande que celle de l'EPCI, l'**article 34 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS »**, a prévu une expérimentation de cinq ans permettant aux EPTB de **lever sur leur territoire une contribution fiscalisée spécifique**, sur le modèle de la taxe Gemapi, afin de financer les missions de défense contre les inondations.

Cette faculté, qui prendra fin le 22 février 2027 et qui aurait pu effectivement permettre de répondre aux difficultés liées à l'inégale répartition du produit potentiel de la taxe Gemapi⁴, **n'a toutefois jamais été mise en œuvre.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA PÉRENNISATION DE LA FACULTÉ POUR LES EPTB DE LEVER DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES AFFECTÉES À LA GEMAPI

Le présent article vise à pérenniser l'expérimentation permettant aux EPTB de lever des contributions fiscalisées, en **modifiant l'article 34 de la loi « 3DS »**.

¹ Selon Claude Nicolet, *Tributum. Recherches sur la fiscalité directe du citoyen romain à l'époque républicaine*, *Antiquitas*, volume 24, 1976, le « tribut » acquitté par les citoyens mobilisables était un impôt de répartition.

² La fiscalité de répartition a été remplacé par une fiscalité de quotité par l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959.

³ Qui prévoit la possibilité pour les syndicats de communes de lever des contributions fiscalisées.

⁴ Cf. commentaire de l'article 2 de la présente proposition de loi.

À cette fin, le **a du 1°** prévoit de supprimer le caractère expérimental et la borne temporelle de ce dispositif, qui s'en trouverait ainsi **pérennisé**.

Ce faisant, le **b du même 1°** propose d'élargir les conditions de mise en œuvre des contributions fiscalisées, en permettant aux EPTB d'y recourir si l'une des quatre missions constituant la compétence Gemapi lui a été transférée – ce qui n'est aujourd'hui possible qu'en présence d'un transfert de la mission de prévention des inondations.

Enfin, les **2° à 4°** procèdent à des coordinations.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : CONSERVER ET CONFORTER LA POSSIBILITÉ POUR LES EPTB DE LEVER DES CONTRIBUTIONS FISCALISÉES

1. Malgré l'échec de l'expérimentation, la faculté de lever des contributions fiscalisées devrait être préservée

Les personnes entendues par le rapporteur ont unanimement indiqué qu'**aucun EPTB ne s'était saisi de la faculté de lever des contributions fiscalisées**. Dans leur rapport au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation¹, les auteurs de la proposition de loi indiquent que plusieurs facteurs peuvent expliquer cet échec :

- la **publication tardive du décret d'application** du dispositif² ne leur a pas permis de se lancer immédiatement dans l'expérimentation³. En outre, à l'ouverture de l'expérimentation, la mise en œuvre de la GEMAPI n'était pas encore pleinement aboutie pour les EPTB, et l'institution de contributions fiscalisées avait ainsi pu paraître précipitée à l'époque ;

- **l'expérimentation n'est possible que pour financer la mission du 5° de la compétence GEMAPI : la défense contre les inondations** et contre la mer. Or, l'Association nationale des élus de bassin (ANEB) a indiqué que de nombreux EPTB exerçaient d'autres missions de la Gemapi mais ne pouvaient mobiliser les contributions fiscalisées pour les financer

- **l'expérimentation ne permet pas de stabilité pluriannuelle des financements** dès lors qu'elle est bornée dans le temps et pourrait ne pas être pérennisée.

¹ [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.

² Décret n°2022-1251 du 23 septembre 2022.

³ Selon la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), dans la mesure la décision d'instituer les contributions fiscalisées doit intervenir avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante, la publication du décret le 23 septembre 2022 n'a pas permis aux EPTB de se saisir de ce dispositif au moment le plus opportun.

Toutefois, plusieurs personnes auditionnées considèrent ce dispositif comme pertinent et potentiellement prometteur, **l'ANEB ayant indiqué que, s'il était pérennisé, plusieurs EPTB pourraient s'en saisir à l'avenir.** Plusieurs auditionnés ont également précisé que l'expérimentation devrait être pérennisée plutôt que simplement prolongée, afin d'assurer les EPTB qui s'en saisiraient de la pérennité de leurs financements *via* les contributions fiscalisées.

La pérennisation de l'expérimentation, proposée par le présent article, **apparaît donc opportune**, de même que l'assouplissement des conditions dans lesquelles il peut y être recouru, en y ajoutant les trois autres missions de la compétence Gemapi. Ces ajustements semblent en effet **de nature à aplanir certains des obstacles auxquels les EPTB ont été confrontés** pour lever ces contributions fiscalisées depuis la création de l'expérimentation.

Aussi le rapporteur a déposé un amendement COM-14 visant à **codifier le dispositif de l'article 34 de la loi « 3DS » dans le code de l'environnement et dans le code général des impôts**, afin d'en marquer la pérennisation.

2. Les contributions fiscalisées pourraient également permettre aux EPTB de financer les « PAPIC » créés par l'article 2

Si l'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose de permettre aux EPTB de lever des contributions fiscalisées pour financer n'importe laquelle des quatre missions qui composent la compétence Gemapi, il a semblé possible au rapporteur de **poursuivre cette logique un peu plus loin.**

En effet, plusieurs personnes auditionnées ont considéré que l'article 2 de la présente proposition relevait de la même logique que cet article 1^{er}. Aussi, pour assurer la pleine complémentarité de ces deux dispositifs, **l'amendement COM-14** du rapporteur vise à permettre aux EPTB de lever des contributions fiscalisées pour **financer les actions et les projets inscrits dans les plans d'action pluriannuels d'intérêt commun** (ou « PAPIC ») créés par l'article 2.

Afin de respecter l'article 40 de la Constitution, il a été nécessaire de **supprimer la mention expresse de l'affectation** des contributions fiscalisées *« au financement de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations »*. Les initiatives parlementaires qui se traduisent par l'augmentation d'une taxe affectée à une dépense sont en effet regardées comme *« un contournement de l'impossibilité de compenser la création ou l'aggravation d'une charge publique par l'attribution d'une nouvelle ressource »*.

Le rapporteur espère que la poursuite des débats en séance publique avec le Gouvernement permettra de rétablir cette mention, qui renforçait la légitimité du dispositif.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 2

Instauration d'un mécanisme de péréquation de la taxe Gemapi

Le présent article propose la création d'un mécanisme de péréquation de la taxe Gemapi à l'échelle des bassins versants. Il s'agit de remédier aux inégalités territoriales en la matière, les possibilités de recours à la taxe Gemapi étant limitées dans certaines zones parfois très exposées.

Le présent article prévoit que les ETPB puissent adopter un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Sur la base de ce PPI, la taxe Gemapi levée par les EPCI qui en sont membres serait transférée à l'ETPB pour financer les opérations inscrites au plan. En l'absence d'EPTB, il est proposé un mécanisme analogue qui serait géré par les agences de l'eau.

Les auditions menées par le rapporteur ont mis en lumière l'absence de consensus des élus sur un dispositif de péréquation de la Gemapi. En outre, les personnes auditionnées ont majoritairement relevé que le fonctionnement de ce dispositif était trop imprécis pour être opérationnel.

Considérant qu'il s'agissait malgré tout d'un dispositif novateur, le rapporteur propose, par son amendement COM-15, de modifier le dispositif afin d'en garantir l'opérationnalité : il permet à l'EPTB d'établir un plan d'action pluriannuel d'intérêt commun (PAPIC) sur la base duquel les EPCI membres de l'EPTB pourraient organiser un financement mutualisé des opérations inscrites au plan.

La commission des finances a adopté cet article modifié par les amendements COM-15 et COM-16 du rapporteur.

I. LE DROIT EXISTANT : LE CADRE D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « GEMAPI » NE PERMET PAS DE PRÉVENIR EFFICACEMENT LES RISQUES NI DE RÉSORBER LES INÉGALITÉS TERRITORIALES

A. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT EN PREMIÈRE LIGNE FACE AU RISQUE D'INONDATION

1. La loi « Maptam » a formalisé une compétence de gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi)

Pour mieux structurer la lutte contre les inondations, la **loi « Maptam¹ » 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 à fiscalité propre (EPCI-FP).

Introduit par la loi « Maptam », le **I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement** définit la compétence Gemapi par référence à quatre missions mentionnées au **I** du même article. Ces **quatre missions** sont :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (1°) ;
- 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 (2°) ;
- la défense contre les inondations et contre la mer (5°) ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (8°).

2. La compétence Gemapi peut être déléguée ou transférée, en totalité ou en partie, vers des syndicats mixtes et des établissements publics territoriaux dédiés

L'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales prévoit que les EPCI peuvent transférer, en totalité ou partiellement, la compétence Gemapi à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte.

S'il est possible de la confier à un syndicat de droit commun, cette compétence est souvent transférée dans la pratique à un **établissement public de gestion et d'aménagement de l'eau (Epage)** – lequel constitue un statut particulier pour les syndicats mixtes qui exercent la compétence Gemapi – ou à un **établissement public territorial de bassin (EPTB)**.

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

En revanche, la délégation par un EPCI de la compétence Gemapi ne peut être octroyée qu'à un Epage ou un EPTB, à l'exclusion de tous autres types de syndicats¹. Dans un objectif de souplesse, la loi dite « 3DS » du 21 février 2022² a néanmoins introduit des dispositions permettant aux grands syndicats d'eau d'accéder aux statuts d'Epage et d'EPTB tout en conservant leur personnalité juridique initiale.

**Les établissements publics de gestion et d'aménagement de l'eau (Epage)
et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)**

Les établissements publics de gestion et d'aménagement de l'eau (Epage) sont des regroupements d'EPCI, dont la mission est définie à l'article L. 213-12 du code de l'environnement comme la « *prévention des inondations et des submersions marines ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux* ». Ils ont à la fois un rôle d'expertise et de maîtrise opérationnelle de la Gemapi. Ils ont été créés par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi Maptam.

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ne regroupent pas uniquement des EPCI : ils peuvent également intégrer d'autres collectivités territoriales ainsi que des acteurs publics ou privés concernés par l'objet du syndicat. Ils ont aussi un champ d'action plus large : ils peuvent contribuer à l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage), coordonner les Epages, et enfin exercer la compétence Gemapi en cas de transfert ou de délégation.

Les EPTB ont été créés par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages. Par la suite, leur statut a été revu par la loi Maptam.

Source : commission des finances

Il est estimé que plus de **450 syndicats mixtes** exercent au moins un des quatre volets composant cette compétence. Au 1^{er} septembre 2025, le territoire métropolitain comporte ainsi **46 EPTB** (cf. carte *infra*), ainsi que **53 Epages**.

¹ La délégation de la compétence Gemapi aux syndicats mixtes de droit commun étaient autorisée jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

² 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.

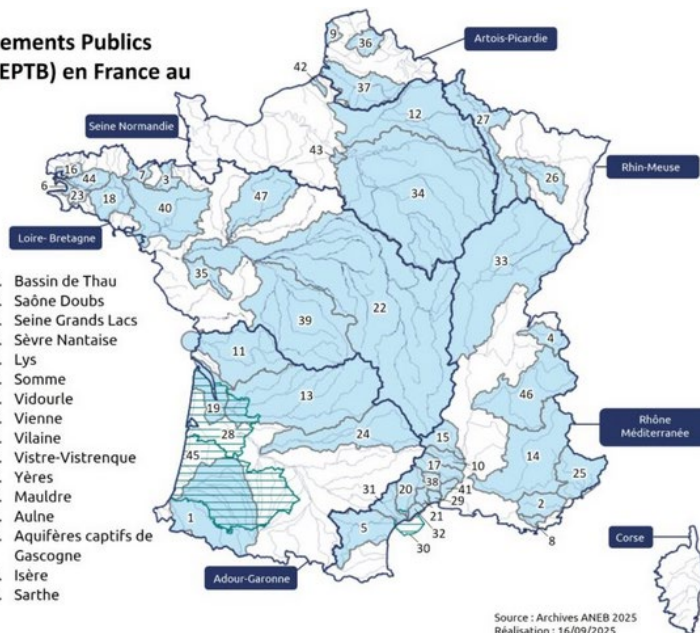
Carte des périmètres des EPTB en France métropolitaine au 1^{er} septembre 2025



Périmètres des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) en France au 1^{er} septembre 2025

- Périmètre EPTB (eaux de surface)
- Périmètre EPTB (eaux souterraines)
- Principaux cours d'eau
- Bassin

- | | | |
|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| 1. Adour | 17. Gardons | 32. Bassin de Thau |
| 2. Argens | 18. Blavet, Scorff et Ellé, | 33. Saône Doubs |
| 3. Rance-Frémur Baie de | Isle et Laïta | 34. Seine Grands Lacs |
| Beaussais | 19. Gironde | 35. Sèvre Nantaise |
| 4. Arve | 20. Hérault | 36. Lys |
| 5. Aude | 21. Lez | 37. Somme |
| 6. Baie de Douarnenez | 22. Loire | 38. Vidourle |
| 7. Baie de Saint-Brieuc | 23. Odet | 39. Vienne |
| 8. Gapeau | 24. Lot | 40. Vilaine |
| 9. Boulonnais | 25. Maralpin | 41. Vistre-Vistrenque |
| 10. Cèze | 26. Meurthe - Madon | 42. Yères |
| 11. Charente | 27. Meuse | 43. Mauldre |
| 12. Oise - Aisne | 28. Nappe profonde | 44. Aulne |
| 13. Dordogne | Gironde | 45. Aquifères captifs de |
| 14. Durance | 29. Or | Gascogne |
| 15. Ardèche | 30. Nappe astienne | 46. Isère |
| 16. Elorn | 31. Orb et Libron | 47. Sarthe |

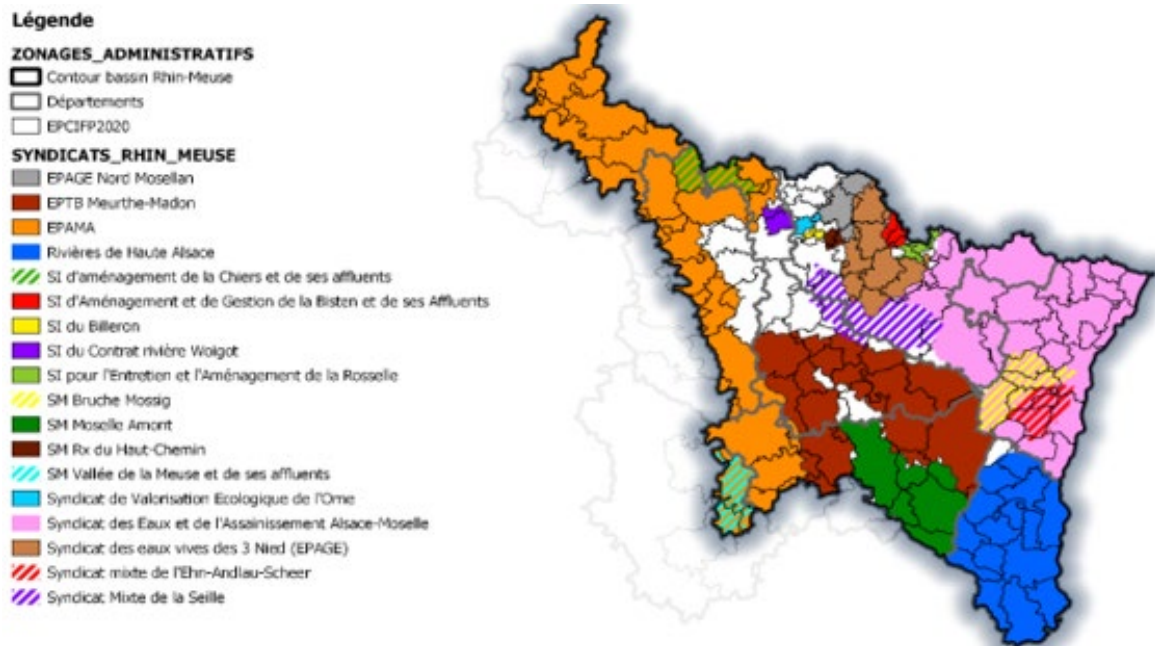


Source : Archives ANEB 2025
Réalisation : 16/09/2025

Source : ANEB

La compétence Gemapi est sécable à plusieurs niveaux. Un EPCI peut confier à plusieurs structures des missions similaires si elles les exercent sur différentes parties d'un territoire. La superposition des structures sur un même territoire est également possible, dès lors que les missions sont différentes. Enfin, les composantes de la compétence peuvent être transférées ou déléguées selon les cas.

Exemple de répartition territoriale des autorités compétentes en matière de Gemapi : le bassin Rhin-Meuse



Note : SI = syndicat intercommunal ; SM = syndicat mixte.

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

Enfin, pour faciliter l'exercice de la compétence, **une loi du 30 décembre 2017¹ a introduit des aménagements visant à accroître la souplesse de l'implication des régions et des départements dans l'exercice de la Gemapi :**

- si les départements et les régions exerçaient déjà certaines missions relevant de la Gemapi, ils peuvent continuer à les assumer, en accord avec les EPCI concernés² ;

- les régions et les départements peuvent financer les actions relevant de la Gemapi portées par les communes, les EPCI ainsi que les syndicats fermés ;

- enfin, les régions et les départements peuvent apporter une assistance technique aux EPCI et aux établissements exerçant la compétence.

¹ Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la Gemapi.

² Sur ce point, il est renvoyé au commentaire de l'article 3 de la présente proposition de loi.

B. LA TAXE « GEMAPI » : UN IMPÔT RÉCENT ET EN PLEINE EXPANSION

1. La taxe Gemapi est un impôt de répartition facultatif, affecté et plafonné

Sur le modèle de la compétence d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, deux principaux choix s'offrent aux collectivités territoriales – en fait, leur groupements (EPCI) à fiscalité propre – pour les dépenses relatives à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (Gemapi) :

- les inscrire parmi les charges générales du budget principal et ainsi les couvrir par les diverses ressources dont dispose la collectivité ;

- ou activer le levier fiscal en soumettant une partie des contribuables du territoire à une imposition désormais connue comme la « taxe Gemapi », créée par la loi Maptam et codifiée à **l'article 1530 bis du code général des impôts (CGI)**.

a) Une taxe facultative, facteur d'autonomie fiscale

La taxe Gemapi est donc facultative : il revient à l'assemblée délibérante de l'instituer ou non sur son territoire¹, à condition que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) exerce, conformément à la loi, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations – ce qui est vrai dans de la quasi-totalité des cas. Lorsque la taxe Gemapi est délibérée, **l'instauration d'une redevance pour service rendu n'est plus autorisée**².

b) Une taxe affectée au seul financement de la compétence éponyme

Le produit de la taxe Gemapi ne peut couvrir que les frais exclusivement liés à la compétence correspondante, c'est-à-dire mentionnée aux **I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement**, soit :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (**1° de cet article**) ;

- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès (**2°**) ;

- la défense contre les inondations et contre la mer (**5°**) ;

- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (**8°**).

¹ Cette délibération est prise dans les conditions de l'article 1639 A bis du CGI, au plus tard le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante.

² Article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime.

c) Un impôt de répartition plafonné pour protéger les contribuables

En créant la taxe Gemapi en 2014, le législateur ressuscitait une technique fiscale très ancienne – on la rencontre en effet régulièrement depuis l'Antiquité romaine¹ – mais désormais peu usitée, en faisant de cette taxe un **impôt de répartition**.

Par opposition aux impôts de quotité, dans lesquels le produit est obtenu par l'application d'un taux à une assiette, les impôts de répartition fonctionnent en répartissant un produit prédéterminé entre les contribuables : **c'est ainsi le produit qui permet de déterminer le taux, et non l'inverse**.

Ce produit est fixé par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'**article 1639 A du CGI**². Pour déterminer ce produit, deux exigences légales doivent être respectées et constituent un double plafond (**II de l'article 1530 bis du CGI**) :

- d'abord, **le montant attendu ne peut excéder 40 euros par habitant**, au sens de la « population DGF »³, résidant sur le territoire de la collectivité bénéficiaire de l'impôt – ce plafond vise à protéger les contribuables de la pression fiscale ;

- ensuite, **le montant arrêté pour l'année ne peut excéder le montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence Gemapi** d'après le budget prévisionnel de la collectivité – ce plafond est la conséquence de l'affectation de l'impôt.

Une fois le montant déterminé, **l'administration fiscale procède à la répartition de l'impôt** auprès des contribuables (**III de l'article 1530 bis du CGI**). Sont redevables toutes personnes physiques ou morales assujetties à la cotisation foncière des entreprises (CFE), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), ainsi qu'à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et, éventuellement, de la taxe d'habitation sur les logements vacants⁴.

¹ Selon Claude Nicolet, *Tributum*. Recherches sur la fiscalité directe du citoyen romain à l'époque républicaine, *Antiquitas*, volume 24, 1976, le « tribut » acquitté par les citoyens mobilisables était un impôt de répartition.

² C'est-à-dire avant le 15 avril de chaque année.

³ Définie à l'article L. 2334-2 du code général des impôts.

⁴ La taxe Gemapi était aussi adossée à la taxe d'habitation sur les résidences principales avant que cette dernière ne soit supprimée. À la suite de cette réforme, la question du report du poids de l'imposition sur les autres contribuables s'est posée. Afin d'éviter une augmentation de l'impôt dû au titre de cette taxe par les contribuables au sein des communes ou EPCI qui avaient institué la taxe Gemapi avant la suppression de la taxe d'habitation, une dotation de l'État, d'un montant égal au produit réparti en 2017 entre les personnes assujetties à la taxe d'habitation sur les résidences principales, est versée aux communes et aux EPCI concernés chaque année à compter de 2022. Cette disposition a été prévue par l'article 41 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative.

2. Une ressource en croissance pour les collectivités

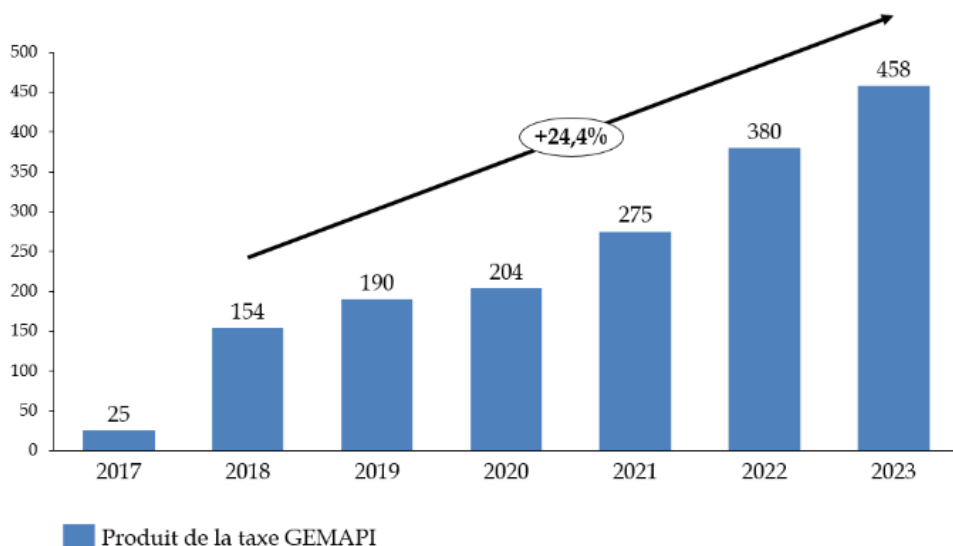
Le taux de couverture de la taxe Gemapi progresse de manière continue depuis son instauration. En 2018, première véritable année de mise en œuvre, 428 EPCI percevaient la taxe, ce qui représentait 34 %, tandis qu'en 2021 ce sont 665 EPCI qui la percevaient, soit un taux de couverture de 53 %¹. Selon 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 en 2019, et de 7,5 euros en 2021, ce qui représente une progression 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 : depuis son ouverture à l'ensemble des EPCI en 2018, **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 %**.

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

¹ DGCL, « La taxe Gemapi : une ressource en croissance pour les collectivités », Bulletin d'information statistique (BIS) n° 174, avril 2023.

C. LA TAXE GEMAPI RÉVÈLE ET AMPLIFIE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES FACE AU RISQUE D'INONDATIONS

1. la taxe « Gemapi » peine à financer une politique pérenne et juste de prévention

a) Le produit de la taxe Gemapi ne suffit pas à financer convenablement la compétence du même nom

Dans leur récent rapport de la mission d'information conjointe les inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, les rapporteurs Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux¹ 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.**

Ce constat a été corroboré par les auditions menées par le rapporteur : les représentants des élus locaux ont en effet tous mis en avant le fait que **la compétence Gemapi avait été créée sans transfert de ressource de l'État aux EPCI, le premier s'étant contenté de donner aux seconds la possibilité de lever une nouvelle taxe facultative.**

Le fait que le produit potentiel de cette taxe ne soit pas nécessairement situé dans les territoires qui en auraient le plus besoin aggrave ce constat.

b) Les inégalités face au risque d'inondations se traduisent par des disparités fiscales en matière de taxe Gemapi

Les territoires les plus exposés sont contraints de lever la taxe Gemapi à un niveau supérieur. Ainsi, 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.

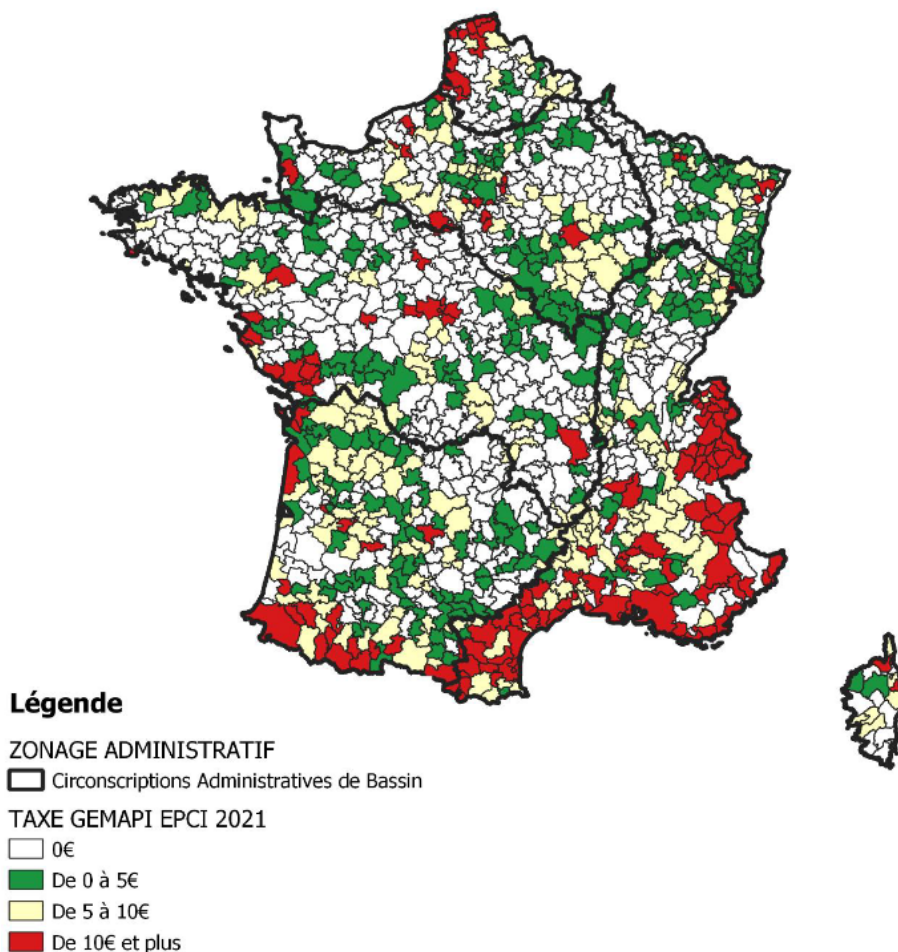
Ces différences de taux se reflètent dans la répartition du produit de la taxe. Sur 274,9 millions d'euros collectés en 2021, 58,4 millions d'euros l'ont été au sein de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 46,7 millions d'euros en Occitanie et 33 millions d'euros en Auvergne-Rhône-Alpes.²

Le nombre d'EPCI ayant mis en œuvre la taxe diffère également largement selon les régions et les bassins versants : en 2021, plus d'un tiers des EPCI la lève dans le bassin de Loire-Bretagne ; c'est deux-tiers en Adour-Garonne et en Rhône-Méditerranée-Corse. La taxe Gemapi est largement prélevée dans les départements et régions d'outre-mer, sauf en Guyane, où, à la date de 2021, aucun EPCI n'avait décidé de la mettre en place.

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 DGCL, 2023.

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

Par ses caractéristiques, la taxe Gemapi met en œuvre une **solidarité intercommunale**, par opposition à une solidarité qui couvrirait tout un **bassin versant**, c'est-à-dire une zone géographique dont tous les écoulements des eaux convergent vers un même point désigné comme « l'exutoire commun. »

Selon une partie de la doctrine, « ce choix du législateur entraîne le **risque d'un déséquilibre financier et fiscal 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. »¹ Par conséquent, **l'EPCI disposant de cet exutoire dans son périmètre 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.

¹ David Ytier, « La taxe Gemapi, véhicule de financement de la compétence éponyme », *Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, avril 2024, p. 208.

De même, les inégalités entre les territoires peuvent résulter du nombre d'habitants des EPCI. Du fait du plafond de 40 euros par habitant, **l'article 1530 bis du CGI relie en effet le montant attendu dans le cadre de la taxe Gemapi au nombre d'habitants** recensés sur le territoire. Or, la mise en œuvre de la compétence Gemapi et le risque d'inondations s'imposent à la collectivité compétente en raison d'éléments géographiques et naturels, et non de la densité de sa population et du nombre d'habitants qu'elle représente.

Dans un EPCI très peuplé, la taxe Gemapi peut générer des recettes conséquentes – dans ce cas, **le produit de la taxe est limité par le plafond budgétaire de la taxe**, qui ne permet pas de prélever une recette supérieure aux besoins exprimés. Un tel EPCI peut ainsi, avec une faible pression fiscale, assurer un bon niveau de service. À l'inverse, **un EPCI peu peuplé peut connaître une situation plus délicate**, notamment s'il fait face par exemple à des risques importants d'inondations : **la recette attendue de la taxe Gemapi risque alors d'être limitée du fait du plafond de 40 euros par habitant**¹.

2. La capacité des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) à organiser l'exercice de la Gemapi à l'échelle des bassins versants est limitée

a) Les EPTB sont insuffisamment outillés pour organiser la solidarité territoriale face aux inondations

La raison d'être des syndicats mixtes exerçant la compétence Gemapi, en particulier lorsqu'ils sont des EPTB, est de prévoir des moyens mis en commun. **La mutualisation ainsi réalisée permet d'agir à une échelle élevée et plus pertinente – celle du bassin versant.**

À cette fin, les EPTB disposent de plusieurs instruments.

Ils peuvent d'abord, comme exposé *supra*, **exercer directement tout ou partie de la compétence Gemapi**, par transfert ou par délégation des EPCI.

Lorsque c'est le cas, **l'article 34 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS », a prévu une expérimentation de cinq ans permettant aux EPTB de lever sur leur territoire une contribution fiscalisée spécifique**, sur le modèle de la taxe Gemapi, afin de financer les missions de défense contre les inondations².

Les EPTB sont également, 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 nécessaires à sa réalisation.

¹ Ytier, art. cit.

² Il est renvoyé sur ce point au commentaire de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Bien que prometteurs, **ces deux derniers outils sont trop peu utilisés** : aucun EPTB n'a encore levé de contributions fiscalisées. De même, seul un EPTB – l'établissement public Loire – a élaboré un PAIC à ce jour.

b) Les EPTB sont encore loin de couvrir l'ensemble du territoire national

Surtout, les EPTB ne couvrent pas l'ensemble du territoire national.

Bien que la loi prévoie que chaque EPTB agisse à l'échelle de l'un des grands bassins hydrographiques ou d'un groupement de ses sous-bassins, il est notable de constater que **la couverture de la France hexagonale apparaît incomplète**. Comme l'indique l'infographie mise en avant *supra*, les Bouches-du-Rhône, l'Alsace ou la Normandie sont ainsi dépourvues d'EPTB.

Enfin, même dans le ressort territorial des EPTB, toutes les collectivités ne sont pas nécessairement membres de l'EPTB. Dans ce cas, sa capacité d'action en est évidemment amoindrie.

C'est le cas, par exemple, de l'EPTB Seine Grands Lacs : son périmètre d'intervention est très vaste, puisqu'il correspond au bassin versant amont de la Seine, incluant ses affluents, la Marne, l'Aube et l'Yonne. De ce fait, il couvre **19 départements, situés dans 4 régions**. Toutefois, **seuls 4 EPCI à fiscalité propre ont adhéré à l'EPTB Seine Grands Lacs**.

Il apparaît donc que les EPTB devraient être renforcés dans leur capacité à organiser la solidarité territoriale

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT SUR LA BASE DUQUEL ORGANISER UNE PÉRÉQUATION DE LA TAXE GEMAPI

Le **b du I présent article** insère dans l'article L. 213-12 du code de l'environnement un paragraphe **VI bis** permettant aux EPTB de définir un **plan pluriannuel d'investissement (PPI)** pour l'exercice de la compétence Gemapi.

Ce PPI, adopté après avis du comité de bassin et, éventuellement, des commissions locales de l'eau, retracerait les charges liées aux projets d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) définis par l'EPTB et aux autres actions de Gemapi menées dans son ressort territorial. Il tiendrait également compte de diverses données, notamment du potentiel fiscal et des caractéristiques des ouvrages de protection contre les inondations des EPCI membres de l'EPTB. Le contenu de ce PPI serait précisé par décret en Conseil d'État.

Une fois **approuvé par délibérations concordantes** des EPCI membres, ce plan donnerait lieu à **l'affectation à l'EPTB de la taxe Gemapi levée par les EPCI qui en sont membres**, au niveau des besoins identifiés dans le PPI.

Ces ressources seraient **reversées aux EPCI concernés par les opérations inscrites au PPI**, sauf lorsque l'EPTB lui-même en assure la maîtrise d'ouvrage.

En l'absence d'EPTB, les EPCI situés dans le ressort territorial d'une même agence de l'eau peuvent **confier à cette agence, par délibérations concordantes, la gestion d'un fonds de solidarité** en matière de Gemapi, selon une logique analogue.

Les agences de l'eau sont d'ailleurs dotées, par le **a du I du présent article**, d'une compétence en matière de Gemapi.

Le **II du présent article** prévoit une entrée en vigueur un an après la date de promulgation de la loi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : CRÉER UN DISPOSITIF DE MUTUALISATION DES FINANCEMENTS POUR FACILITER L'ORGANISATION PAR LES EPTB DE LA SOLIDARITÉ DE BASSIN

A. UN DISPOSITIF DE PÉRÉQUATION PEU OPÉRANT, QU'IL EST PROPOSÉ DE REMPLACER PAR UN DISPOSITIF DE MUTUALISATION DES FINANCEMENTS

Convaincu de l'intérêt de permettre une organisation de solidarité financière à l'échelle des bassins versants, le rapporteur a souhaité renforcer le caractère opérationnel du dispositif proposé. C'est l'objet de **son amendement COM-15, adopté par la commission**.

1. Une mutualisation des financements devrait être préférée à la péréquation de la taxe Gemapi

a) La taxe Gemapi se prête mal à une logique de péréquation

Interrogée par le rapporteur qui craignait que le présent article soit difficilement opérationnel, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a indiqué **ne pas considérer l'instauration d'un fonds de péréquation de la taxe Gemapi comme une mesure pertinente, pour deux raisons**.

D'abord, la DGCL avance que « *la péréquation doit être considérée en prenant en compte le produit de toutes impositions* », afin de tenir au mieux compte de la richesse globale des collectivités et de leurs groupements. L'administration avance également que « *la création d'un tel fonds viendrait démultiplier les fonds de péréquation financés par imposition et par objet de politique publique allant à l'encontre de l'efficacité des mécanismes actuels de péréquation et à un objectif de lisibilité des dispositifs financiers.* »

Surtout, il convient de souligner – ce que n’a pas manqué de faire la DGCL – que faire reposer un fonds de péréquation sur la taxe Gemapi est susceptible de **soulever des difficultés dans la mise en œuvre du mécanisme de prélèvement dès lors que la taxe Gemapi est une imposition facultative**. Dans l’hypothèse où un EPCI n’aurait pas institué la taxe, il pourrait se trouver dans l’**incapacité matérielle de contribuer** au financement dans les conditions prévues, alors même qu’il demeure bénéficiaire des actions conduites à l’échelle du bassin.

Par ailleurs, le produit de taxe GEMAPI étant levé en fonction des besoins de financement de chaque intercommunalité pour l’exercice de la compétence, prévoir un fonds de péréquation conduit à définir un objectif de produit supérieur, **ce qui aurait pour effet d’accroître la pression fiscale**.

b) Il est donc proposé de ne pas faire reposer le fonctionnement de ce dispositif sur la seule taxe Gemapi

L’amendement COM-15 permet ainsi de **ne pas faire reposer le fonctionnement de ce dispositif sur la seule taxe Gemapi**. S’agissant d’une imposition facultative, le choix de la lever ou non demeurerait ainsi entre les mains des intercommunalités.

L’amendement précise également que **les modalités de répartition des contributions des EPCI seront fixées par les conventions qui régissent l’EPTB** – c’est-à-dire par ses statuts – ou, à défaut, par le document de programmation financière élaboré par l’EPTB.

Ce choix permet aux élus d’organiser comme ils le souhaitent la solidarité de bassin. **Ils sont pour cela libres de se référer aux critères qu’ils retiennent habituellement pour la répartition des contributions de leurs membres** – et dont le rapporteur a livré une analyse dans le commentaire de l’article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Cette précision permet en outre d’aligner le fonctionnement du présent article avec celui de l’article 1^{er}, ce qui sera **utile si certains EPTB décident de recourir aux contributions fiscalisées** prévues par cet article pour financer la solidarité de bassin – comme le permet l’amendement COM-14 du rapporteur à l’article 1^{er}¹.

2. Un dispositif inspiré des PAIC, mais dont la mise en œuvre ne nécessiterait pas de transfert ni de délégation de compétence

Les échanges du rapporteur avec les personnes auditionnées, et notamment avec l’association nationale des élus de bassin (ANEB), ont en outre souligné que le dispositif proposé pouvait faire l’objet d’ajustements bienvenus.

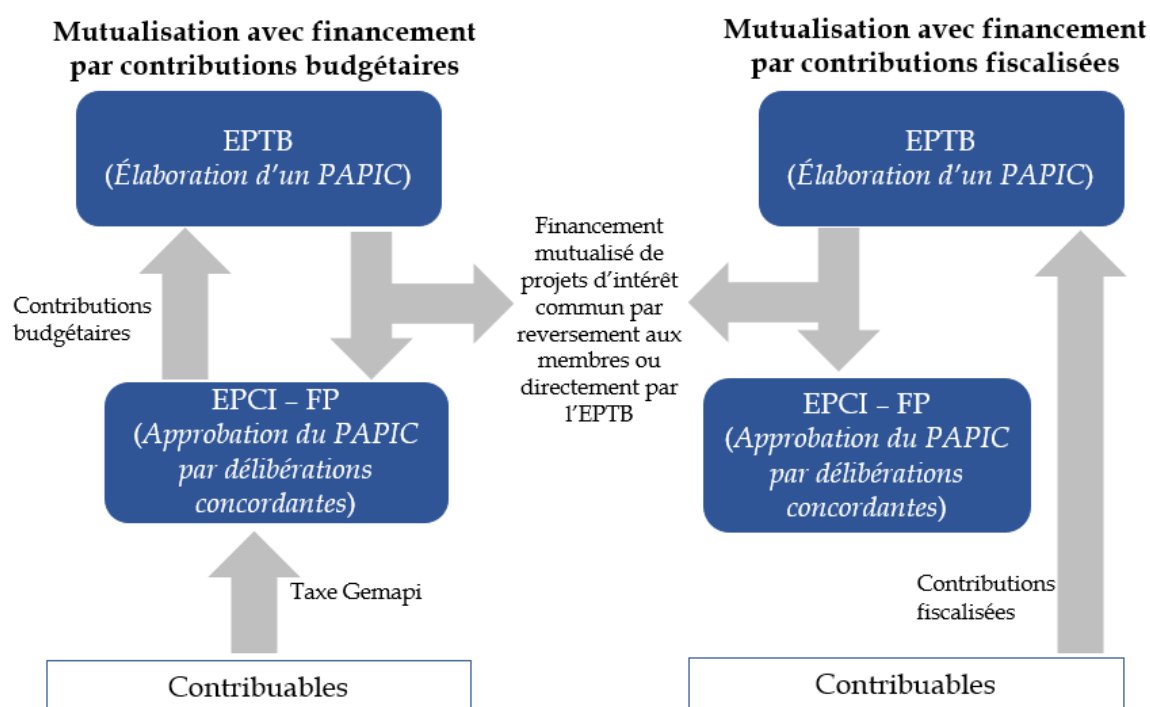
¹ Sur ce point, se reporter au commentaire de l’article 1^{er}.

Pour tenir compte de ces remarques, **l'amendement COM-15 a proposé de modifier le contenu** du « plan pluriannuel d'investissement » : celui-ci ne concernerait pas nécessairement les projets inscrits dans les projets d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) et **ne comporterait que les projets qui présentent un intérêt commun pour les membres de l'EPTB**. Cela permettrait d'éviter un recensement exhaustif et fastidieux d'un trop grand nombre d'actions.

Il convient également de laisser ouverte la possibilité **de financer par ce biais des dépenses de fonctionnement** lorsque cela serait nécessaire.

La commission des finances a donc proposé de substituer à l'intitulé de « plan pluriannuel d'investissement » le vocable de « **plan d'action pluriannuel d'intérêt commun** » (PAPIC).

**Fonctionnement du dispositif de solidarité financière de bassin
tel que proposé par la commission des finances**



Source : commission des finances du Sénat

Enfin, le présent amendement apporte **diverses corrections techniques et rédactionnelles**, en particulier :

- la possibilité pour l'EPTB de **reverser directement les financements du PAPIC aux autorités compétentes** pour réaliser les projets lorsque ces autorités ne sont pas des EPCI à fiscalité propre (syndicats mixtes, etc.) ;

- la **suppression du renvoi au pouvoir réglementaire**, un tel renvoi étant déjà prévu pour l'ensemble de l'article L. 213-12 du code de l'environnement ;

- la **suppression des conditions d'entrée en vigueur** de l'article 2, la durée d'élaboration d'un PAPIC laissant le temps nécessaire aux élus et aux autorités compétentes d'appréhender le nouveau dispositif.

B. LE RÔLE DES AGENCES DE L'EAU DANS L'ORGANISATION DE LA SOLIDARITÉ DE BASSIN N'A PAS FAIT L'OBJET D'UN CONSENSUS AU STADE DE LA COMMISSION

La rédaction initiale de l'article 2 prévoyait en outre que **les agences de l'eau puissent intervenir**, à deux niveaux, pour participer à la solidarité de bassin.

D'une part, elles seraient dotées d'une compétence en matière de Gemapi. Cette modification n'a pas été accueillie favorablement par de nombreuses personnes auditionnées, pour des raisons variées. Certains élus – ainsi que la DGCL – ont souligné que l'attribution de telles missions aux agences de l'eau pouvait être **interprété comme une forme recentralisation** de la compétence.

Les agences de l'eau entendues par le rapporteur ont également souligné le fait que la Gemapi ne fait actuellement pas partie de leurs attributions, et que **développer cette compétence nécessiterait des moyens supplémentaires.**

Dans leur ensemble, les personnes auditionnées ont exprimé leurs **craintes que la mise à contribution des agences de l'eau dans les récents budgets ne les empêche de mener à bien cette nouvelle mission.**

Pour ces raisons, la commission a supprimé cette disposition en adoptant l'amendement COM-15 du rapporteur.

D'autre part, la rédaction initiale de l'article 2 permet **aux agences de l'eau de gérer un fonds de péréquation de la taxe Gemapi** dans les zones de leur ressort territorial où il n'existe pas d'EPTB. Le rapporteur considère que les arguments qui plaident pour la suppression de l'octroi aux agences de l'eau d'une compétence en matière de Gemapi devraient également conduire au rejet de cette seconde disposition.

Toutefois, les auteurs ont insisté sur l'importance qu'ils accordent à cette mesure. Constatant l'absence de consensus et dans l'attente d'y parvenir en séance, **la commission a adopté l'amendement COM-16 du rapporteur** visant à transposer les ajustements apportés au dispositif géré par les EPTB par l'amendement COM-15 à celui géré par les agences de l'eau.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3

Affectation de la part départementale de la taxe d'aménagement à des actions de Gemapi

Le présent article prévoit de permettre aux départements d'affecter une fraction de la part départementale de la taxe d'aménagement au financement d'actions relevant de la compétence Gemapi.

L'Assemblée des départements de France (ADF) s'est toutefois exprimée en défaveur de ce dispositif, considérant qu'un accroissement des responsabilités des départements en matière de GEMAPI devait s'accompagner de nouvelles ressources.

La commission des finances a donc adopté l'amendement COM-17 du rapporteur supprimant cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE D'AMÉNAGEMENT EST PERÇUE PAR LES DÉPARTEMENTS POUR FINANCER LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS SENSIBLES ET LES CAUE, MAIS PAS LA GEMAPI

A. LES DÉPARTEMENTS PERÇOIVENT UNE PART DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT POUR FINANCER DEUX POLITIQUES PUBLIQUES

L'article 1635 *quater* A du code général des impôts (CGI) prévoit que la taxe d'aménagement est instituée de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols. Les EPCI compétents en matière de PLU peuvent se substituer à leurs communes membres pour instituer la taxe d'aménagement.

La taxe d'aménagement peut également être instituée :

- par les communes où cette taxe n'est pas instituée de plein droit ;
- **par les départements ;**
- par la région Île-de-France.

La taxe d'aménagement, dont le fait générateur est la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, est assise sur la surface de construction des opérations assujetties (construction, reconstruction, aménagement, agrandissement, etc.). Le taux de la taxe d'aménagement est fixé par les collectivités. Il varie de 1 à 5 % pour les communes et EPCI et est **plafonné à 2,5 % pour les départements** et à 1 % pour la région Île-de-France.

Aux termes de **l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme**, le produit de la part départementale de la taxe d'aménagement est affecté :

- d'une part, au financement de la politique de protection des espaces naturels sensibles, y compris par l'acquisition de terrains (1°) ;

- d'autre part, au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) (2°).

B. SI LA COMPÉTENCE GEMAPI N'EST PAS EXERCÉE PAR LES DÉPARTEMENTS, CEUX-CI CONSERVENT EN LA MATIÈRE DES ATTRIBUTIONS RÉSIDUELLES

La compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) est **attribuée aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre**.

S'agissant d'une compétence exclusive du bloc communal, les départements et les régions ne peuvent plus agir, en principe, juridiquement ou financièrement, dans les domaines de cette compétence¹. Toutefois, les départements et les régions peuvent participer financièrement à l'exercice de la compétence GEMAPI sur la base d'un autre fondement juridique.

Une réponse ministérielle d'octobre 2015² mentionne ainsi le **I de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**, qui permet aux départements de contribuer, « *à leur demande, [...] au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes [ou] leurs groupements* ».

De même, la loi « Fesneau » de 2017³ a intégré la prévention des inondations à 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 (**article L. 3232-1-1 du CGCT**).

Surtout, **l'article 59 de la loi « Maptam⁴ »**, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi « Fesneau », prévoit que les départements qui assurent l'une de ces missions à la date du 1^{er} janvier 2018 peuvent, s'ils le souhaitent, **en poursuivre l'exercice au-delà du 1^{er} janvier 2020, sous réserve de conclure une convention** avec chaque commune ou EPCI concerné. Cette convention,

¹ Conseil d'État, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul.

² Question de M. COMMEINHES François (Hérault – UMP) publiée le 16/04/2015 – Réponse du Ministère de l'intérieur publiée le 01/10/2015.

³ Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

conclue pour une durée de cinq ans, détermine notamment les missions exercées par chaque partie.

Ainsi, comme l'a indiqué Départements de France au rapporteur, **les départements sont souvent propriétaires d'ouvrages anti-crue** (murettes et digues) dont ils assurent la surveillance, l'entretien et la modernisation.

La direction générale de la prévention des risques (DGPR), entendue par le rapporteur, a d'ailleurs précisé que la plupart des départements ayant souhaité continuer à intervenir dans le champ de la Gemapi l'ont fait « *par le truchement du maintien de leur adhésion à des syndicats mixtes ouverts exerçant la compétence GEMAPI, de droit commun ou de type EPTB* »¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DE LA PART DÉPARTEMENTALE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT À DES ACTIONS RELEVANT DE LA GEMAPI

Le présent article complète l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme par un 3° afin d'affecter une fraction de la part départementale de la taxe d'aménagement au financement de dépenses liées à l'exercice d'au moins l'une des missions relevant de la compétence Gemapi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SUPPRESSION D'UN DISPOSITIF AUQUEL NE SOUSCRIVENT PAS LES DÉPARTEMENTS

Cet article n'a pas été accueilli favorablement par les départements, qui sont pourtant les principaux destinataires de la mesure.

En effet, dans les réponses écrites qu'elle a adressées au rapporteur, l'Assemblée des départements de France (ADF) a indiqué considérer que « *reventiler une ressource [...] pour financer de nouvelles actions particulièrement onéreuses (à l'instar de la prévention des inondations) ne paraît pas être la bonne solution.* »

¹ On peut citer les Bouches du Rhône, au sein du syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer, l'Isère au sein du syndicat mixte des Bassins Hydrauliques de l'Isère, la Savoie au sein du syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie, les Hauts de Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne au sein de l'EPTB Seine Grands Lacs et la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher, le Loiret, le Cher, la Nièvre, la Saône-et-Loire, l'Allier, la Creuse, la Haute-Vienne, le Puy-de-Dôme, la Loire, la Haute-Loire, la Lozère et l'Ardèche au sein de l'EPTB Établissement Public Loire.

En effet, comme l'a montré notre commission dans un récent contrôle, le rendement de la taxe d'aménagement a connu une forte diminution ces dernières années, mettant en péril certains services publics locaux¹.

Les départements se disent prêts à assumer davantage de responsabilités en matière de GEMAPI, mais ils demandent pour cela un financement approprié et **s'opposent à un fléchage supplémentaire d'une ressource déjà contrainte.**

Pour ces raisons, la commission a adopté **l'amendement COM-17 du rapporteur supprimant l'article 3.**

Décision de la commission : la commission des finances a supprimé cet article.

¹ « Les dysfonctionnements dans la collecte de la taxe d'aménagement et leurs conséquences financières pour les collectivités territoriales et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) », rapport d'information n° 119 (2025-2026) fait par Mme Isabelle Briquet et M. Stéphane Sautarel au nom de la commission des finances du Sénat, 12 novembre 2025.

TITRE II

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

ARTICLE 4

Prorogation de la contribution du fonds Barnier au financement de la mise en conformité des digues domaniales transférées en gestion

Le présent article prévoit de proroger la contribution du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, également appelé « fonds Barnier ») au financement de la mise en conformité des digues transférées de l'État aux collectivités exerçant la compétence GEMAPI, jusqu'au 31 décembre 2035, contre une échéance actuellement fixée au 31 décembre 2027. Par ailleurs, il modifie les modalités de financement des travaux, en prévoyant un taux de subvention minimal de 80 %.

Favorable à la prorogation de la prise en charge par le fonds Barnier jusqu'en 2035, la commission des finances a adopté l'amendement COM-18 du rapporteur conservant les mêmes conditions de subvention que celles aujourd'hui en vigueur, afin de limiter l'effet d'éviction sur les autres priorités financées par le fonds.

I. LE DROIT EXISTANT: LES TRAVAUX DES GESTIONNAIRES GÉMAPIENS PORTANT SUR DES DIGUES DOMANIALES PEUVENT ÊTRE ÉLIGIBLES À UN FINANCEMENT PAR LE FONDS BARNIER, PLAFONNÉ À 80 % DE LA DÉPENSE CONCERNÉE

A. LA MISE EN CONFORMITÉ DES DIGUES TRANSFÉRÉES EN GESTION PAR L'ÉTAT PEUT BÉNÉFICIER D'UNE CONTRIBUTION BONIFIÉE DU FONDS BARNIER

**Suivant des conditions définies par un décret du 21 novembre 2023¹,
pris en application de la loi « Maptam » du 27 janvier 2014², l'État a transféré,
le 29 janvier 2024, 168 ouvrages domaniaux aux collectivités exerçant la**

¹ Décret n° 2023-1074 du 21 novembre 2023 relatif au transfert de la gestion des digues domaniales aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

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

compétence GEMAPI, correspondant à un linéaire d'environ 700 kilomètres de digues¹.

D'après les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, la mise à disposition des digues domaniales s'est déroulée dans des **conditions particulièrement contraintes pour les gestionnaires gémapiens**, marquées par un **délai de seulement deux mois pour la conclusion des conventions de transfert, avant le 29 janvier 2024**. À cet égard, les discussions ont été cadrées « *de manière rigide* », avec **l'alternative d'un transfert automatique par arrêté préfectoral**. Dans ce contexte, les gestionnaires gémapiens ont pu avoir « *l'impression d'un transfert subi et non concerté* »².

Le transfert en gestion des anciennes digues domaniales de l'État

Environ 700 kilomètres de digues domaniales ont vu leur gestion transférée aux collectivités exerçant la compétence GEMAPI, à compter du 29 janvier 2024, à l'issue d'une phase transitoire de 10 ans prévue par la loi « Maptam » du 27 janvier 2014, au cours de laquelle l'État – ou l'opérateur de l'État – gestionnaire historique a poursuivi cette gestion pour le compte des autorités gémapiennes.

La loi « Maptam » avait prévu, **pour toutes les digues existantes de droit public, seulement un transfert en gestion et non un transfert en pleine propriété**. Dans le cas des digues de droit public autres que les digues domaniales (appartenant, selon les situations, à une commune, un syndicat intercommunal, un département, etc.), l'article L. 1322 du code général des collectivités territoriales précise que l'autorité gémapienne bénéficiaire du transfert (depuis le 1^{er} janvier 2018) se voit transférer tous les droits et obligations du propriétaire. De manière similaire, dans le cas des anciennes digues domaniales, le décret du 21 novembre 2023, qui précise les modalités du transfert de la gestion de ces ouvrages vers les autorités gémapiennes, a confirmé que tous les droits et obligations du propriétaire (à savoir l'État) étaient également transférés.

Par ailleurs, **pour environ 44 kilomètres d'anciennes digues domaniales de faible impact hydraulique, les autorités gémapiennes ont choisi de ne pas reprendre ces ouvrages en gestion**. Ceux-ci sont restés entre les mains de l'État et seront donc neutralisés (autrement dit, détruits).

L'État a accompagné financièrement les autorités gémapiennes selon plusieurs modalités :

- par la prise en charge des **travaux engagés avant l'échéance du transfert de janvier 2024, mais achevés après cette date**, pour un montant de **25 millions d'euros** ;

¹ Les digues domaniales représentent environ 10 % du linéaire de digues en France.

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.

- par le versement de soultes, à travers le fonds Barnier, pour les ouvrages dont l'état était insuffisamment bon au moment du transfert, pour un total de 61 millions d'euros ;
- enfin, par la contribution du fonds Barnier au programme de travaux. Pour les digues domaniales transférées à l'échelle nationale, celui-ci a été évalué à environ 345 millions d'euros à la date de signature des conventions de transfert.

Source : commission des finances, d'après les réponses de la direction générale de la prévention des risques au questionnaire du rapporteur

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 %**.

B. LE BÉNÉFICE DU TAUX DE SUBVENTION BONIFIÉ DE 80 % PAR LE FONDS BARNIER EST SOUMIS À UNE ÉCHÉANCE FIXÉE AU 31 DÉCEMBRE 2027

Le fonds Barnier subventionne **uniquement des dépenses d'investissement** et n'intervient pas pour des dépenses de fonctionnement, telles que l'entretien des ouvrages.

Dans le cas général de la compétence GEMAPI¹, les gestionnaires accèdent au financement par le fonds Barnier suivant des **taux de subvention de 40 % ou de 50 %** :

- **40 % pour les travaux sur les systèmes d'endiguement ;**
- **50 % pour les travaux de ralentissement des écoulements et de stockage ;**
- **également 50 % pour les études préalables dans le cadre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).**

Cependant, ce dispositif est ouvert aux collectivités sous la stricte condition que **les actions concernées bénéficient à des communes couvertes par un plan de prévention des risques (PPR).**

Lorsque les conditions du financement par le fonds Barnier ne sont pas réunies, les gestionnaires peuvent bénéficier du soutien du Fonds vert.

Dans le cas particulier des digues domaniales transférées en gestion, les dépenses de mise en conformité sont éligibles à un **taux de subvention bonifié de 80 %**, sous réserve de la réunion de deux conditions cumulatives, prévues à l'**article D. 561-12-9 du code de l'environnement** :

- d'une part, les travaux doivent avoir été identifiés dans la **convention de transfert signée au plus tard le 28 janvier 2024 ;**

¹ Article D. 561-12-3 du code de l'environnement.

- d'autre part, la demande de subvention doit avoir été accordée avant la **date limite du 31 décembre 2027**.

À défaut de satisfaire ces deux conditions, la prise en charge par le **fonds Barnier relève du cas général**, avec des taux de 40 % ou 50 % selon le type de dépenses (voir *supra*). **De manière dérogatoire, le taux bonifié est accordé jusqu'en 2035 pour les seuls travaux intégrés à un projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC), prévu au VI de l'article L. 213-12 du code de l'environnement¹.**

Participation de l'État aux investissements des collectivités en matière de prévention des inondations via le fonds Barnier, à travers le dispositif des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)

(en unités et en milliards d'euros)

	Nombre de PAPI labellisés	Montant global des actions labellisées	Montant de la participation du fonds Barnier	Montant global des actions en faveur de la gestion des écoulements (axe 6)	Montant de la participation du fonds Barnier au titre de l'axe 6	Montant global des actions relatives aux ouvrages hydrauliques de protection (axe 7)	Montant de la participation du fonds Barnier au titre de l'axe 7
Depuis 2011	328	4,2 Md€	1,7 Md€	1,4 Md€	0,5 Md€	1,7 Md€	0,7 Md€
Dont depuis 2018 (entrée en vigueur de la GEMAPI)	212	2,7 Md€	1,1 Md€	0,9 Md€	0,4 Md€	1,0 Md€	0,4 Md€

Source : commission des finances, d'après les réponses de la direction générale de la prévention des risques au questionnaire du rapporteur

Pour mémoire, depuis la budgétisation du fonds Barnier en 2021, la dotation annuelle du fonds en autorisations d'engagements (AE) a connu une **croissance globale sur la période, de 137 millions d'euros en 2020, à 300 millions d'euros en 2025, montant reconduit pour 2026.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA PROROGATION DE LA CONTRIBUTION DU FONDS BARNIER AU FINANCEMENT DE LA MISE EN CONFORMITÉ DES DIGUES DOMANIALES POUR HUIT ANNÉES SUPPLÉMENTAIRES, AVEC DE NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT

Le présent article complète le **IV de l'article L. 561-3 du code de l'environnement** afin de **proroger la contribution du fonds Barnier** au financement de la mise en conformité des digues transférées par l'État, **jusqu'au 31 décembre 2035**, en prévoyant un **taux minimal de financement de 80 % de la dépense éligible**.

¹ À ce jour, seul le bassin de la Loire a engagé une telle démarche et dispose d'un PAIC validé, ce qui en fait l'unique territoire éligible au taux maximal de 80 % dans ce cadre spécifique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF À AJUSTER AFIN D'ASSURER LA CONTINUITÉ DU RÉGIME DE SUBVENTION EXISTANT ET LIMITER L'EFFET D'ÉVICTION SUR LES AUTRES PRIORITÉS FINANÇÉES PAR LE FONDS BARNIER

La prorogation de la contribution du fonds Barnier au financement de la mise en conformité des digues domaniales jusqu'au 31 décembre 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. Ainsi que l'ont souligné les auteurs de la présente proposition de loi, *« plusieurs acteurs ont jugé ces délais irréalistes au regard des retards de diagnostics et du caractère précipité du transfert »*².

Cependant, le dispositif proposé par le présent article procède à une **inversion des modalités de financement du régime actuel, en substituant au plafond de subvention, correspondant à 80 % de la dépense éligible, un taux minimal également fixé à 80 %**.

Or, selon les estimations de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), *« l'impact additionnel sur le budget de l'État serait de **plusieurs dizaines de millions d'euros sur la période 2028-2035** »*³.

Certes, il convient d'apprécier cet impact sur les finances publiques à l'aune de **l'écart entre les recettes prévisionnelles et les montants effectivement alloués au fonds Barnier**, soit la différence entre les recettes de la surprime « CatNat »⁴, de l'ordre de 450 millions d'euros, et les montants effectivement affectés pour les subventions au titre du fonds Barnier, fixées à 300 millions d'euros en 2026 : de fait, si cet écart était comblé, **les marges de manœuvre budgétaires supplémentaires ainsi dégagées permettraient de couvrir le surcroît de dépenses** résultant d'un assouplissement des modalités de financement de la mise en conformité des digues domaniales.

À cet égard, suivant les recommandations du rapport de la commission des finances sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles⁵, elles-mêmes reprises par celui de la délégation aux collectivités

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.

² Réponses de MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux au questionnaire du rapporteur.

³ Réponses de la direction générale de la prévention des risques au questionnaire du rapporteur.

⁴ Prélèvement annuel sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, versé par les entreprises d'assurance, prévu à l'article 235 ter ZE du code général des impôts.

⁵ Rapport d'information n° 603 (2023-2024), fait par Mme Christine Lavarde au nom de la commission des finances, sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, déposé le 15 mai 2024.

territoriales et à la décentralisation¹, le rapporteur rappelle la nécessité de **rapprocher les montants effectivement affectés pour les subventions au titre du fonds Barnier des recettes de la surprime « CatNat », en tendant vers un alignement intégral entre ces deux montants**. Comme le soulignent les auteurs du texte, il s'agit, « *dans un souci de transparence* », de « *respect[er] l'esprit de la taxe [de la surprime « CatNat »]* » et d'« *évit[er] sa dilution dans le budget général* »².

Les recommandations du Sénat relatives à l'abondement du fonds Barnier

Recommandation de la commission des finances : inscrire chaque année sur le programme 181 [« Prévention des risques »] un montant de financement du fonds Barnier cohérent avec les sommes collectées au titre de l'article 235 ter ZE du code général des impôts. Retracer le montant de cette taxe dans le projet annuel de performance de la mission « Écologie, mobilité et développement durable », et justifier le financement de la politique de prévention des risques au regard de ce montant.

Recommandation de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : prévoir que le montant inscrit au titre du programme « Prévention des risques » corresponde, chaque année en loi de finances, au produit effectivement perçu au titre de la taxe sur les contrats d'assurance.

Sources : rapport d'information n° 603 (2023-2024), fait par Mme Christine Lavarde au nom de la commission des finances, sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, déposé le 15 mai 2024 ; 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.

Néanmoins, dans l'attente d'une révision des crédits du fonds Barnier lors des prochains examens budgétaires, **l'effet d'éviction, associé à la modification des modalités de financement de la mise en conformité des digues domaniales, sur les autres actions financées par le fonds ne peut être ignoré**.

Ainsi, suivant l'analyse de la direction générale du Trésor, la garantie d'un taux de subvention minimal de 80 % ferait peser sur le fonds Barnier « *une surcharge potentiellement importante, avec le risque d'un appel d'air* »³. De surcroît, de telles modalités de financement, avec un maximum de 20 % pour les gestionnaires gémapiens et un minimum de 80 % pour la contribution du fonds Barnier, représentent, pour les services du Trésor, **une clef de répartition « trop favorable [aux gestionnaires] pour un outil aussi contraint**

¹ 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.

² Ibid.

³ Réponses de la direction générale du Trésor au questionnaire du rapporteur.

que le fonds Barnier »¹ et ne créent « pas d'incitation à mobiliser les marges de manœuvre encore existantes sur la taxe Gemapi, notamment en prélevant la taxe au plafond ».

Afin de permettre la prorogation de la prise en charge par le fonds Barnier de la mise en conformité des digues domaniales pour une durée de huit années supplémentaires, tout en assurant la continuité du régime de subvention existant, il apparaît ainsi opportun d'**ajuster le dispositif proposé pour maintenir les conditions de financement actuellement applicables.**

Pour ces motifs, la commission a adopté **l'amendement COM-18 du rapporteur conservant les mêmes conditions de subvention que celles aujourd'hui en vigueur.**

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Au regard du cadre budgétaire actuel, qui n'assure pas une correspondance étroite entre la dotation globale du fonds Barnier et le produit de la surprime « CatNat » (voir supra).

TITRE III

FACILITER L'ACCÈS DES GESTIONNAIRES GÉMAPIENS À L'ASSURANCE

ARTICLE 5

Introduction d'une obligation de baisser les franchises d'assurance lorsque des mesures de prévention ont été prises et ouverture d'une saisine du Médiateur de l'assurance pour les collectivités territoriales

Le présent article propose de transformer en obligation la faculté offerte à l'assureur de proposer une baisse de franchise « CatNat » lorsque l'assuré a mis en œuvre des mesures de prévention, d'une part, et de faciliter l'accès à la médiation en assurance, d'autre part.

Si l'obligation de baisse de franchise 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. C'est pourquoi la commission a adopté un amendement de suppression du 1° du présent article.

La commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : DES FRANCHISES « CATNAT » DONT LE MONTANT EST ENCADRÉ ET UN RECOURS CROISSANT À LA MÉDIATION EN ASSURANCE

A. SYSTÉMATIQUES, LES FRANCHISES « CATNAT » DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT FAIT L'OBJET D'UNE RÉFORME EN JUILLET 2025

1. La franchise, un mécanisme facultatif d'auto-assurance

Le code des assurances dispose, à son article L. 121-1, que « *l'assurance relative aux biens est un contrat d'indemnité ; l'indemnité due par l'assureur à l'assuré ne peut pas dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre* ». Le coût du sinistre **représente donc la limite supérieure de l'obligation d'indemnisation de l'assureur.**

Toutefois, **cette indemnisation peut être inférieure au montant du sinistre, par l'application d'une franchise**, comme le précise le même article L. 121-1 du code des assurances : « *Il peut être stipulé que l'assuré reste obligatoirement son propre assureur pour une somme, ou une quotité déterminée, ou*

qu'il supporte une déduction fixée d'avance sur l'indemnité du sinistre ». La franchise **consiste ainsi à laisser l'assuré prendre en charge une partie du dommage, dans une logique d'auto-assurance**¹.

Le droit des assurances reconnaît **trois principaux types** de franchises :

- **la franchise absolue**, systématiquement déduite de l'indemnisation du sinistre ;

- **la franchise relative ou simple**, dont le montant détermine l'indemnisation de l'assureur selon le montant du sinistre. Tant que le montant du sinistre n'excède pas celui de la franchise, l'assureur ne procède à aucune indemnisation. Mais lorsque le sinistre excède la franchise, l'indemnisation est totale, sans application de franchise ;

- **la franchise proportionnelle**, dont le montant est égal à un pourcentage du coût du sinistre.

Lorsque le contrat d'assurance prévoit simultanément une franchise et un plafond de garantie, le juge judiciaire estime que l'application de la franchise ne doit pas aboutir à absorber la totalité de la garantie et que **l'assureur doit limiter la franchise à un niveau inférieur au plafond de garantie**².

2. Par exception, le régime de garantie des risques de catastrophes naturelles prévoit une systématisation des franchises

Aux termes de l'article L.125-2 du code des assurances, **les indemnisations résultant de la garantie « CatNat » sont soumises à une franchise dont les caractéristiques sont définies par décret**. L'assuré ne peut souscrire un contrat d'assurance pour couvrir la part de risque laissée à sa charge par la franchise³. **Les caractéristiques des franchises et en premier lieu leur montant :**

- doivent tenir compte, pour l'ensemble des contrats, de l'aléa ;
- doivent tenir compte, pour les professionnels et les personnes morales de droit privé ou de droit public, de l'importance des capitaux assurés, ainsi que de l'usage et de la taille des biens assurés ;

¹ Pour rappel, le droit des assurances distingue la franchise du découvert obligatoire. Si ces deux dispositifs ont pour conséquence de laisser à la charge de l'assuré une partie de l'indemnisation du sinistre, dans le cas de la franchise l'assuré peut souscrire un contrat d'assurance pour couvrir la part de risque laissée à sa charge.

² Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 16 octobre 1990, 88-17.513, Publié au bulletin.

³ Article D. 125-5 du code des assurances. En ce sens, les franchises prévues dans le cadre de la garantie contre les catastrophes naturelles doivent être entendues comme un découvert obligatoire.

- peuvent tenir compte, pour les véhicules terrestres à moteur et les biens qui ne sont pas destinés à un usage professionnel, des franchises applicables aux autres garanties portant sur des aléas naturels prévues dans les contrats d'assurance relatifs aux catastrophes naturelles.

S'agissant des biens des collectivités territoriales, le code des assurances disposait, aux termes de ses articles D. 125-5-7 et A. 125-6-4 (dans leurs versions antérieures à la réforme de juillet 2025 présentée *infra*), **que la franchise correspondait à la valeur la plus élevée entre :**

- **10 % du montant des dommages matériels directs** (avec franchise plancher de 1 140 euros ou, en cas de retrait-gonflement des argiles, 3 050 euros) ;

- **le montant de la franchise le plus élevé** figurant au contrat pour les garanties couvrant les biens ;

- ou **le montant déterminé par arrêté** selon la nature du phénomène.

La loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles a **interdit l'application d'une modulation de franchise à la charge des assurés dans les communes non dotées du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)** en fonction du nombre de constatations de l'état de catastrophe naturelle intervenues pour le même risque, autrement dit le même aléa climatique, au cours des cinq années précédant la date de la nouvelle constatation. Pour autant, cette loi a **maintenu le principe d'une modulation à la hausse de la franchise pour les biens assurés par les collectivités territoriales et leurs groupements** pour lesquels un plan de prévention des risques naturels prévisibles a été prescrit mais non approuvé dans les délais réglementaires¹.

3. Une récente réforme des franchises « CatNat » des collectivités territoriales a visé à en limiter la hausse

La mise en œuvre des articles D. 125-5-7 et A. 125-6-4 du code des assurances a conduit, dans la période récente, à retenir comme montant de franchise en cas de catastrophe naturelle, de manière disproportionnée, le montant de la franchise le plus élevé figurant au contrat « dommage aux biens ». Il s'agissait généralement de la franchise « émeutes », dont les montants ont très largement progressé suite aux événements de l'été 2023².

Exemple topique, lors de la conclusion d'un nouveau contrat d'assurance, **la commune de Rive-de-Gier**, située dans la Loire, a dû accepter une hausse de sa franchise « émeutes » en raison de la progression de ce

¹ Article L. 125-2, alinéa 6, du code des assurances.

² Pour de plus amples développements sur le régime d'assurance des dommages liés aux émeutes, voir le [rapport n° 695](#) (2024-2025), de Mme Marie-Carole Ciuntu, au nom de la commission des finances sur la proposition de loi visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales, déposé le 4 juin 2025.

risque, pour atteindre un montant de 2,5 millions d'euros. Suite à la survenance d'un épisode de catastrophe naturelle en octobre 2024, la commune **s'est vue appliquer ce même montant**¹.

Afin de répondre à la multiplication de cas similaires, le Gouvernement a engagé, dans le prolongement du « Roquelaure de l'assurabilité des territoires », une réforme des franchises « CatNat » des collectivités territoriales. Matérialisée par un décret n° 2025-613 du 1^{er} juillet 2025 et un arrêté du même jour², **cette dernière a distingué deux cas de figure, selon la taille de la collectivité.**

**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

¹ Commission des finances, « [Assurances des collectivités territoriales : un an après le rapport du Sénat, quelles avancées ?](#) » - Audition de M. Vincent Bony, maire de Rive-de-Gier, Mme Charlotte Goujon, maire de Petit-Quevilly, MM. Didier Lechien, maire de Dinan, Stéphane Leyenberger, maire de Saverne, Sébastien Olharan, maire de Breil-sur-Roya, et Christophe Reynier-Duval, maire de Caderousse, 4 mars 2025. À l'occasion de cette audition, le maire de Rive-de-Gier a toutefois précisé que les stipulations contractuelles prévoient bien l'application du forfait de 10 %.

² Décret n° 2025-613 du 1^{er} juillet 2025 relatif à la modification de la franchise d'assurance applicable aux collectivités territoriales et leurs groupements en matière de catastrophes naturelles et arrêté du 1^{er} juillet 2025 fixant les modalités relatives aux franchises applicables aux contrats d'assurance pour les collectivités territoriales et leurs groupements en matière de catastrophes naturelles.

En premier lieu, **pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements, la franchise correspond désormais à une fraction du montant des dommages matériels directs¹, établie à 10 %, par collectivité ou groupement et par évènement ². Elle ne peut toutefois être inférieure à un montant minimal de 1 140 euros et de 3 050 euros** pour les dommages imputables aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à un phénomène de sécheresse-réhydratation des sols.

Assureur et assuré demeurent cependant libres de fixer contractuellement un montant de franchise supérieur à la fraction de 10 % susmentionnée. De même, il est loisible à l'assureur de proposer une réduction de franchise à condition que l'assuré puisse démontrer la mise en œuvre de mesures de prévention des risques de catastrophes naturelles, dans le respect des montants planchers³.

En second lieu, **pour les collectivités territoriales et leurs groupements de moins de 2 000 habitants⁴**, en application des dispositions combinées des articles D. 125-5-7-1 et A. 125-6-4-2 du code des assurances, la franchise « CatNat » **ne peut excéder un plafond de 100 000 euros**, défini à l'échelle de la commune. Hormis ce plafond, le montant de franchise est déterminé selon les mêmes modalités et les mêmes planchers que pour les autres collectivités.

Selon la direction générale du Trésor, le montant du plafond de franchise résulte de modélisations de la Caisse centrale de réassurance (CCR) et paraît être le plus équilibré pour concilier l'équilibre financier du régime avec la soutenabilité financière des collectivités concernées.

¹ Article D. 125-5-7-1 du code des assurances.

² Article A. 125-6-4-2 du même code.

³ Article A125-6-3 du code des assurances.

⁴ Ce seuil correspond à 80 % des communes françaises, selon la DGCL.

**Cas-types d'application de la réforme des franchises « CatNat »
des collectivités territoriales**

(en euros)

Cas-type		Commune de 500 habitants	Commune de 1 500 habitants	Commune de 5 000 habitants	Département de deux millions d'habitants
Dispositions contractuelles sur les franchises	CatNat	40 000 euros pour l'église, 25 000 euros pour la mairie	Pas de franchise contractuelle	125 000 euros	50 000 euros pour les établissements scolaires 100 000 euros pour les établissements administratifs 50 000 euros pour les transports publics
	Émeutes	Pas de franchise	Pas de franchise	Un million d'euros	2,5 millions d'euros
Montant des dommages subis		500 000 euros	1,5 million d'euros	Trois millions d'euros	Dix millions d'euros, répartis sur quinze établissements (huit établissements scolaires, quatre établissements administratifs et trois bus)
Montant de la franchise avant réforme		50 000 euros	150 000 euros	Un million d'euros	2,5 millions d'euros (dont 600 000 euros pour les établissements scolaires, 400 000 euros pour les établissements administrations et 150 000 euros pour les transports publics)
Montant de la franchise après réforme		50 000 euros (pas de gain)	100 000 euros (50 000 euros de gain)	300 000 euros (700 000 euros de gain)	1,15 million d'euros (1,35 million d'euros de gain)

Explication du montant de la franchise après réforme	Application de la règle des 10 % (> franchise contractuelle pour « église »)	Plafonnement au titre de l'exception pour les collectivités de petite taille (au lieu de 150 000 euros avec la règle du 10 %)	Application de la règle des 10 % (> franchise contractuelle)	Application par établissement sinistré du montant le plus important entre 10 % et la franchise contractuelle
---	--	---	--	--

Source : commission des finances d'après la direction générale du Trésor

B. LA MÉDIATION EN ASSURANCE, UN MÉCANISME LIMITÉ POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La médiation en assurance poursuit son développement...

Aux termes de l'**article 21 de la loi du 8 février 1995**¹, la médiation *« s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige. »*

La médiation des litiges de la consommation, prévue par le **titre V du livre I^{er} code de la consommation** et définie à l'**article L. 151-1** de ce code, constitue un *« processus de médiation conventionnel »* applicable *« à un litige national ou transfrontalier entre un consommateur et un professionnel »*². Le recours à un dispositif de médiation est un droit du consommateur. Ainsi, l'**article L. 612-1 du code de la consommation** dispose que *« tout consommateur a le droit de recourir gratuitement à un médiateur de la consommation en vue de la résolution amiable du litige qui l'oppose à un professionnel. »*

La médiation en assurances, domaine caractérisé par une forte prégnance du contentieux, **a connu un essor important**, particulièrement depuis que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a adopté une recommandation visant à garantir le respect des obligations légales et réglementaires qui s'imposent aux professionnels en matière de traitement des réclamations de leur clientèle. Ces recommandations, prises sur le fondement des pouvoirs de régulation particulier de l'ACPR, sont obligatoires pour les professionnels³.

¹ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

² Article L. 151-2 du code de la consommation.

³ Articles L. 612-1, II, 3° et L. 612-29-1, alinéa 2, du code monétaire et financier.

Dans son rapport d'activité 2024¹, la Médiation en assurance (LMA) décrit un « choc de saisines » en cours, avec un objectif de stabilisation des demandes d'ici à 2025. Les saisines ont été au nombre de 36 540 en 2024 (+ 19 % par rapport à l'année précédente), contre 10 000 cinq ans auparavant. Si toutes les démarches ne sont pas recevables (15 930 en 2024), une part significative a fait l'objet d'une résolution (43 %).

2. ...mais peine à appréhender les difficultés des collectivités territoriales, en dépit de la création d'un instrument *ad hoc* et distinct, CollectivAssur

Face aux difficultés de collectivités dans leurs relations avec leur assureur, documentées par le rapport de la mission d'information de la commission des finances du Sénat sur l'assurabilité des collectivités territoriales², **les compétences du Médiateur de l'assurance ont, depuis le 1^{er} octobre 2023, été élargies aux différends entre assureurs et collectivités.**

Cet élargissement, reposant sur une *interview* ministérielle et limité « aux différends entre un assureur et une collectivité après un sinistre » (ce qui ne correspond pas à l'immense majorité des besoins des collectivités), n'a toutefois pas rencontré le succès espéré. Pour cette raison, dans le cadre du « Roquelaure de l'assurabilité des territoires » d'avril 2025, le Gouvernement, conjointement avec France Assureurs, **a annoncé la création d'une cellule d'accompagnement des collectivités rencontrant des difficultés assurantielles, « CollectivAssur »,** placée sous la direction d'Arnaud Chneiweiss, médiateur de l'assurance, *intuitu personae*.

Selon les données transmises par la direction générale du Trésor, entre la création de la cellule le 1^{er} juillet 2025 et le 3 février 2026, 119 collectivités l'avaient saisie : 49 pour une résiliation prochaine de leur contrat et 24 se retrouvant sans assurance. Si ce dispositif rencontre un certain succès, son organisation *ad hoc* n'en fait qu'une réponse ponctuelle aux difficultés assurantielles des collectivités. Le risque étant qu'une fois cette cellule dissoute, il n'existe plus de guichet permettant de suivre et d'objectiver les difficultés rencontrées.

¹ [Médiation en assurance, rapport d'activité 2024, septembre 2025.](#)

² « [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#) », Rapport d'information n° 474 (2023-2024), fait par M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposé le 27 mars 2024.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE OBLIGATION POUR LES ASSUREURS DE PROPOSER UNE BAISSE DE FRANCHISE ET UNE POSSIBILITÉ POUR LES COLLECTIVITÉS DE RECOURIR AU MÉDIATEUR DE L'ASSURANCE

Le présent article modifie le code des assurances pour introduire deux dispositifs distincts.

En premier lieu, le 1° du présent article complète l'article L. 121-2, relatif à la garantie des dommages causés par des personnes dont l'assuré est civilement responsable, par un alinéa prévoyant, pour l'assurance des biens des collectivités territoriales et de leurs groupements, **une obligation pour l'assureur de proposer une réduction de franchise** lorsque des mesures de prévention des risques de catastrophes naturelles ont été prises par l'assuré.

Toutefois, **la franchise ne peut être réduite au-delà de montants minima en valeur absolue**, par nature de phénomène, fixés par décret en Conseil d'État.

En second lieu, le 2° du présent article crée un nouvel article L. 121-18 qui permet :

- d'une part, de préciser que les collectivités territoriales et les EPCI **peuvent avoir recours à la médiation**, au sens de l'article L. 612-1 du code de la consommation, pour résoudre un litige qui l'oppose à son assureur ;

- d'autre part, de prévoir que les collectivités et leurs EPCI **peuvent bénéficier d'un accompagnement dans leur recherche d'assurance**, à l'issue de deux procédures infructueuses.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : S'IL N'APPARAÎT PAS OPPORTUN DE RIGIDIFIER D'AVANTAGE LES RELATIONS ENTRE ASSUREURS ET COLLECTIVITÉS, L'ACCÈS DE CES DERNIÈRES À LA MÉDIATION MÉRITERAIT D'ÊTRE AMÉLIORÉ

A. SI L'OBLIGATION DE BAISSÉ DES FRANCHISES POURSUIT L'OBJECTIF VERTUEUX DE RÉDUIRE LES COÛTS D'ASSURANCE DES COLLECTIVITÉS, ELLE EMPORTE DES EFFETS DE BORD SIGNIFICATIFS

Inspiré de la rédaction de l'article A. 125-6-3 du code des assurances, qui prévoit une possibilité pour l'assureur de proposer une baisse de franchise lorsque l'assuré a pris des mesures de prévention, le 1^o du présent article **transforme cette faculté en obligation**. Si ces dispositions poursuivent deux objectifs louables, à savoir alléger les charges des collectivités et encourager le cercle vertueux de la prévention, **elles comportent des effets de bord significatifs**.

Tout d'abord, comme a pu le souligner la direction générale du Trésor lors de son audition par le rapporteur, **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**. Alors qu'il paraît nécessaire d'encourager les assureurs à se réengager sur le marché de l'assurance des collectivités territoriales, la mesure proposée aurait pour effet de rigidifier les relations contractuelles.

Ensuite, **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. À l'inverse, **le principe même d'application d'une franchise présente de multiples avantages en permettant de responsabiliser l'assuré** (en l'incitant à adopter des mesures de prévention et de sécurité) et de limiter l'application de petits sinistres. C'est d'ailleurs pourquoi l'article 4 de la loi visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales dite « ACTe », présentée par Jean-François Husson et plusieurs de ses collègues et adoptée en première lecture au Sénat le 11 juin 2025¹, **prévoit la systématisation des franchises dans les contrats d'assurance « dommages aux biens » des collectivités territoriales**.

Enfin, 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

¹ Proposition de loi n° 542 (2024-2025) de M. Jean-François Husson et plusieurs de ses collègues, visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales, déposée au Sénat le 18 avril 2025, [voir le dossier législatif](#).

détermination de son montant. Il paraît dès lors prématuré d'anticiper de nouvelles difficultés en durcissant le droit.

Pour cette raison, la commission a adopté un amendement **COM-19** de suppression du 1° du présent article.

B. REPRENANT DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES ADOPTÉES DANS D'AUTRES TEXTES PAR LE SÉNAT, LES MESURES EN FAVEUR DE L'ACCÈS À LA MÉDIATION EN ASSURANCE PERMETTRONT DE SÉCURISER LES RELATIONS CONTRACTUELLES DES COLLECTIVITÉS

Les dispositions du 2° du présent article sont directement issues de la rédaction de l'article 3 de la proposition de loi « ACTe », 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.

La commission des finances ne peut que soutenir cette mesure qui offrira aux collectivités rencontrant des difficultés assurantielles un dispositif pérenne d'accompagnement. Par ailleurs, les modifications apportées lors de l'examen de la proposition de loi « ACTe » par la commission des finances avaient visé à tenir compte des risques de conflits d'intérêts et à laisser au Gouvernement des marges de manœuvre au Gouvernement pour accompagner les collectivités.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

¹ [Projet de loi de simplification de la vie économie, texte élaboré par la commission mixte paritaire, enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2026.](#)

TITRE IV RÉNOVER LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE

ARTICLE 6

Représentation des EPCI au sein des syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI

Le présent article propose de prévoir expressément que les délégués des établissements publics de coopération intercommunale (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, qui vise à renforcer la cohérence des politiques locales en matière de GEMAPI, n'apparaît pas de nature à imposer des contraintes excessives aux collectivités concernées.

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN PRINCIPE DE LIBERTÉ POUR LA DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES EPCI AU SEIN DES SYNDICATS MIXTES EXERÇANT LA COMPÉTENCE GEMAPI

En vertu de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des collectivités territoriales, des groupements de ces collectivités et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacun des membres. Un tel syndicat mixte peut ainsi réunir les entités suivantes :

- des institutions d'utilité commune interrégionales ;
- des régions ;
- des ententes ou institutions interdépartementales ;
- des départements ;
- la métropole de Lyon ;
- des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- des communes ;

- des **syndicats mixtes visés à l'article L. 5711-1 du CGCT** (syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI ou uniquement d'EPCI) ;

- des **syndicats mixtes visés à l'article L. 5711-4 du même code** (syndicats mixtes comprenant eux-mêmes, parmi leurs adhérents, des syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI ou uniquement d'EPCI)¹ ;

- des **chambres de commerce et d'industrie territoriales** ;

- des **chambres d'agriculture** ;

- des **chambres de métiers** ;

- **d'autres établissements publics.**

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 5721-2 du CGCT, les syndicats mixtes concernés doivent comprendre **au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.**

Ces établissements publics de coopération locale sont ainsi **qualifiés de mixtes** car ils peuvent regrouper des **collectivités de différentes natures.**

D'après le quatrième alinéa de l'article L. 5721-2 du CGCT, **la répartition des sièges au sein du comité syndical** entre les collectivités territoriales et les établissements publics membres du syndicat mixte **est fixée par les statuts du syndicat.** Cette **liberté statutaire**, qui découle du **principe de libre administration des collectivités territoriales**, connaît un **tempérament dans le cas des EPCI** : en effet, à défaut de dispositions particulières dans les statuts, **le nombre de sièges attribués aux EPCI** qui se substituent à tout ou partie de leurs communes membres au sein du syndicat mixte **est égal au nombre de sièges dont disposaient les communes avant la substitution.**

S'agissant plus particulièrement de **l'élection des délégués au sein du comité syndical**², le choix de l'organe délibérant des collectivités membres est **encadré de manière différente selon le type de collectivités concernées** :

- **dans le cas des communes, des départements et des régions**, le choix de l'organe délibérant peut porter **uniquement sur l'un des membres de cet organe** (cinquième alinéa de l'article L. 5721-2 du CGCT) ;

- **dans le cas des EPCI, comme dans celui des syndicats mixtes eux-mêmes membres d'un autre syndicat mixte**, le choix de l'organe délibérant peut porter **sur l'un des membres de cet organe ou sur tout**

¹ Ce cas spécifique s'applique en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de réseaux et services locaux de communications électroniques.

² Dont la fonction est bénévole.

conseiller municipal d'une commune membre de l'EPCI ou du syndicat mixte de premier niveau (sixième alinéa de l'article L. 5721-2 du CGCT).

Ainsi, **pour siéger au sein d'un syndicat mixte compétent en matière de GEMAPI (en pratique, un établissement public territorial de bassin - EPTB¹ – ou un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau - EPAGE²), un EPCI peut désigner des élus qui ne sont pas nécessairement membres du conseil communautaire de ce dernier.**

Il est en effet admis, en vertu des termes mêmes du sixième alinéa de l'article L. 5721-2 du CGCT, que des conseillers municipaux issus des communes membres de l'intercommunalité puissent représenter celle-ci au sein de ces syndicats, même en l'absence d'un mandat communautaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA DÉSIGNATION OBLIGATOIRE DES DÉLÉGUÉS DES EPCI PARMI LES MEMBRES DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Le présent article modifie l'article L. 5721-2 du CGCT, afin 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.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE VISANT À RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES LOCALES EN MATIÈRE DE GEMAPI, QUI NE SEMBLE PAS REPRÉSENTER UNE CONTRAINTE EXCESSIVE POUR LES COLLECTIVITÉS

D'après l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, la disposition proposée vise à « *rénover les modalités de gouvernance* » des syndicats mixtes compétents en matière de GEMAPI, « *afin de renforcer la cohérence démocratique et stratégique de l'action publique* » dans ce domaine.

¹ Catégorie visée au I. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

² Catégorie visée au II. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

Ainsi que l'ont souligné les auteurs du texte, aussi bien dans leur rapport pour la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat que dans leurs réponses au questionnaire du rapporteur, la désignation de délégués au sein du comité syndical, qui ne sont pas conseillers communautaires de l'EPCI membre du syndicat mixte, peut nourrir dans la pratique *« une forme de déconnexion entre les orientations stratégiques définies au sein de l'intercommunalité et les décisions prises dans les instances syndicales, pouvant fragiliser in fine l'alignement politique et opérationnel des actions menées, d'autant plus que la GEMAPI est une compétence technique, exigeant un pilotage politique étroitement coordonné »*¹.

À cet élément s'ajoute *« un enjeu de compréhension et de transmission d'informations s'agissant d'une compétence technique (ouvrages, normes, procédures) »*².

Cette appréciation est corroborée par l'analyse de la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui, tirant les enseignements des **échanges dans le cadre des conférences territoriales sur l'eau organisées par le Gouvernement depuis mai 2025**, fait état du constat d'un *« manque d'acculturation des élus désignés pour siéger au comité syndical »*³ et de propositions portant sur *« une incitation à la désignation d'élus spécialisés et formés aux problématiques particulières de gestion de l'eau »*.

Ainsi, selon la DGCL, il apparaît *« une volonté de voir désignés au sein des comités syndicaux, des élus porteurs d'une vision générale de leur territoire »*⁴ (par opposition aux délégués désignés parmi les conseillers municipaux, qui défendraient des revendications plus particulières), ce à quoi pourrait répondre une désignation exclusive parmi les conseillers communautaires des EPCI membres des syndicats mixtes.

Par ailleurs, cette mesure permettrait d'avoir au sein du comité syndical *« uniquement des délégués ayant une connaissance de la compétence GEMAPI »*, qui est une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre, *« et des orientations stratégiques de leur EPCI en la matière »*⁵. Ainsi que le souligne la DGCL, cette maîtrise des enjeux paraît nécessaire pour la **mise en cohérence de l'exercice de la compétence GEMAPI** au travers du rôle des syndicats mixtes (EPTB ou EPAGE) **à l'échelle des bassins versants**.

¹ 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 ; ces considérations ont également été développées dans les réponses de MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux au questionnaire du rapporteur.

² Réponses de MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux au questionnaire du rapporteur.

³ Réponses de la direction générale des collectivités locales au questionnaire du rapporteur.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

De manière plus nuancée, Intercommunalités de France retient certes que *« une représentation obligatoire d'élus communautaires dans chacun des syndicats permettrait une meilleure coordination entre ces structures et avec l'intercommunalité, qui possède la compétence GEMAPI »*¹. Néanmoins, l'organisation appelle à *« ne pas bouleverser les équilibres institutionnels locaux, quand ceux-ci sont fonctionnels »* et à veiller à la disponibilité des élus communautaires. De même, France urbaine estime que *« s'il est indispensable que les EPCI à fiscalité propre soient représentés au sein des syndicats mixtes dans une logique de vision d'ensemble, il reste à l'EPCI de choisir l' élu qu'il désigne, en fonction de sa disponibilité et expertise sur les sujets, et en bonne articulation avec ses services techniques »*.²

Quant au Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI), celui-ci porte une appréciation nettement plus tranchée, considérant que la mesure proposée *« ne paraît pas à la dimension du problème »*³ et que la possibilité doit être laissée à un élu municipal non conseiller communautaire mais *« expert GEMAPI »* de siéger en comité syndical.

Si les positions semblent ainsi relativement partagées concernant les conditions pratiques d'application de la disposition proposée, il apparaît qu'une telle modalité de représentation au sein des syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI ne constitue pas une contrainte disproportionnée pour les collectivités.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

¹ Réponses d'Intercommunalités de France au questionnaire du rapporteur.

² Réponses de France urbaine au questionnaire du rapporteur.

³ Réponses du Centre européen de prévention du risque d'inondation au questionnaire du rapporteur.

ARTICLE 7

Rétablissement de l'obligation de suivi de la Gemapi au sein d'un budget annexe spécial

Le présent article prévoit de rétablir l'obligation pour les collectivités de suivre les recettes de la taxe Gemapi et les charges résultant de l'exercice de cette compétence dans un budget annexe dédié.

Cette obligation n'est pas de nature à imposer des contraintes excessives aux collectivités territoriales.

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'OBLIGATION DE SUIVRE LES RECETTES DE LA TAXE GEMAPI ET LES DÉPENSES LIÉES À CETTE COMPÉTENCE DANS UN BUDGET ANNEXE DÉDIÉ A ÉTÉ SUPPRIMÉE EN 2016

Aux termes du **II de l'article 1530 bis du code général des impôts**, le produit de la taxe Gemapi est exclusivement affecté au financement des charges qui résultent de l'exercice de la compétence du même nom.

Ces charges sont définies par ce même **II** comme « *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* ».

Afin d'assurer cette stricte affectation, les dispositions du **II** prévoient également que le produit de cette taxe, arrêté avant le 1^{er} octobre de chaque année par l'organe délibérant de l'EPCI, ne peut excéder le montant annuel prévisionnel des charges résultant de l'exercice de la compétence Gemapi. **L'application de ce plafond évite que le produit de la taxe Gemapi ne finance d'autres dépenses que celles auxquelles il est affecté.**

Pour assurer le respect de cette obligation d'affectation, les **articles L. 1613-35 et R. 1612-58 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** disposent que le produit de la taxe Gemapi et les dépenses de Gemapi doivent figurer dans un état dédié annexé au compte financier unique (CFU) de la collectivité, en tant que recette grevée d'affectation spéciale¹.

¹ *Instruction budgétaire et comptable M57, tome II, annexe n° 7.*

Initialement, le deuxième alinéa du II prévoyait en outre que le produit de la taxe Gemapi et les charges afférentes fassent obligatoirement l'objet d'un **suivi dans un budget annexe dédié**.

Toutefois, **l'article 65 de la loi de reconquête de la biodiversité**¹ a prévu la suppression de cette obligation. Le législateur avait, à l'époque, considéré que le plafonnement du produit arrêté par le conseil communautaire, et que le suivi dans les documents comptables était suffisant pour s'assurer de l'effectivité de l'affectation de cette taxe.

Depuis, les EPCI compétents en matière de Gemapi ont la faculté d'en assurer le suivi au sein d'un budget spécial, mais n'en ont plus l'obligation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE RÉTABLISSEMENT DE L'OBLIGATION DU SUIVI DE LA TAXE GEMAPI ET DES DÉPENSES AFFÉRENTES DANS UN BUDGET ANNEXE SPÉCIAL

Cet article vise à **rétablir l'obligation de suivi de la taxe Gemapi et des charges afférentes dans un budget annexe dédié**. À cette fin, il modifie le deuxième alinéa du II de l'article 1530 *bis* du CGI pour réintroduire le membre de phrase qui avait été supprimé en 2016.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE TRANSPARENCE QUI N'IMPOSE PAS DE CONTRAINTE EXCESSIVE SUR LES COLLECTIVITÉS

Dans leur rapport remis au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat², les auteurs de la présente proposition de loi ont constaté que *« à l'usage, toutefois, l'absence de cadre budgétaire harmonisé rend difficile le recensement et l'analyse des dépenses liées à la compétence GEMAPI, que celles-ci soient réalisées en régie, déléguées ou simplement cofinancées. »*

Lors de leurs échanges avec le rapporteur, ils ont également confié leurs craintes que le cadre actuel ne soit pas suffisant pour assurer l'affectation effective de la taxe Gemapi à la compétence éponyme.

Si plusieurs personnes entendues par le rapporteur durant ses travaux ont souligné que **le recours obligatoire à un budget annexe ne s'inscrivait pas dans le mouvement prôné de simplification**, la généralisation

¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

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.

du recours à un budget annexe ne semble pas imposer aux collectivités des contraintes excessives.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 mars 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Laurent Somon, rapporteur, sur la proposition de loi n° 299, portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

M. Claude Raynal, président. – Nous nous retrouvons ce matin pour examiner le rapport de Laurent Somon sur la proposition de loi portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), présentée par Rémy Pointereau, Hervé Gillé, Jean-Yves Roux et plusieurs de leurs collègues.

M. Laurent Somon, rapporteur. – En février 2026, la France était inondée. En Maine-et-Loire, Angers et ses vallées basses ont connu les débordements majeurs de la Maine, tandis que la Garonne est sortie de son lit en Gironde et dans le Lot-et-Garonne. Ces crues ont provoqué l'évacuation de près de 2 000 habitants, des milliers de coupures d'électricité et des perturbations de la circulation.

Durant l'hiver 2023, ce sont les départements du Pas-de-Calais et des Alpes-de-Haute-Provence qui étaient inondés. Mon département, la Somme, a également connu ce phénomène en 2001, ce qui a marqué l'ensemble des habitants et des élus du territoire.

Les inondations constituent le principal risque auquel la France est confrontée. Depuis 1982, 61 % des événements donnant lieu à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (CatNat) étaient le résultat d'une inondation. Certes, l'événement de février 2026 fut exceptionnel – 70 départements ont été placés en vigilance crue –, mais force est de constater que des situations exceptionnelles de ce type sont amenées à devenir de plus en plus fréquentes. 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.

Pour mieux structurer la lutte contre les inondations, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), promulguée en 2014, a prévu la définition d'une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, 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 l'aménagement des bassins hydrographiques, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, la défense contre les inondations et contre la mer, ainsi que la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

Pour financer la création de cette compétence, les EPCI peuvent lever une fiscalité spécifique, *via* la taxe Gemapi, affectée aux dépenses qui résultent de l'exercice de ladite compétence.

La loi Maptam a également organisé le transfert de l'État aux collectivités gémapiennes de 168 ouvrages de digues domaniales, correspondant à un linéaire d'environ 700 kilomètres. Comme souvent, ce transfert ne s'est pas accompagné des ressources suffisantes pour entretenir correctement les ouvrages. Pour pallier cette limite, les travaux de mise en conformité portant sur les digues domaniales transférées peuvent, jusqu'au 31 décembre 2027, être financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), jusqu'à un taux de subvention bonifié de 80 %.

Les auteurs de la présente proposition de loi font le constat que les territoires sont inégalement confrontés au risque d'inondations et que le cadre d'exercice de la compétence Gemapi n'est pas adapté. En outre, les inégalités face aux aléas naturels se doublent d'inégalités en matière fiscale, la pression fiscale liée à la taxe Gemapi étant supérieure dans les territoires les plus exposés.

Si le produit de la taxe Gemapi a continuellement augmenté depuis 2017, pour s'établir à 458 millions d'euros en 2023, plusieurs rapports sénatoriaux récents constatent que cette ressource atteint ses limites dans de nombreux territoires, puisque le produit de la taxe ne peut excéder 40 euros par habitant.

En outre, les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), qui sont des groupements de collectivités institués pour faciliter, à l'échelle des bassins versants, la gestion de la compétence Gemapi, ne sont ni mobilisés à leur plein potentiel ni ne couvrent l'ensemble des territoires cibles.

Certes, ils peuvent se voir transférer ou déléguer par leurs membres tout ou partie de la compétence Gemapi, mais cette répartition évolue peu désormais. Ils peuvent également, depuis la promulgation de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (3DS), lever à titre expérimental des contributions fiscalisées pour financer la lutte contre les inondations. Toutefois, en raison de nombreuses difficultés – parution tardive du décret d'application, conditions de recours restrictives, incertitude sur la pérennité des financements au terme de l'expérimentation –, aucun EPTB ne s'en est saisi.

Enfin, les EPTB peuvent élaborer un projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) donnant lieu au transfert ou à la délégation des compétences nécessaire à sa réalisation. Ce dispositif apporte une souplesse bienvenue, mais demeure contraint par la nécessité d'opérer des transferts de compétences : à ce jour, seul un EPTB a élaboré un PAIC.

Le renforcement du rôle des EPTB paraît pourtant essentiel pour favoriser l'émergence d'un exercice coordonné et solidaire de la compétence Gemapi à l'échelle des bassins versants. C'est pour améliorer le cadre

d'exercice de cette compétence que la présente proposition de loi a été déposée.

Une fois n'est pas coutume, je commencerai par présenter l'article 2. Celui-ci prévoit la création d'un dispositif de solidarité à l'échelle des bassins versants, qui reposerait principalement sur les EPTB. Ces derniers identifieraient des projets Gemapi au travers d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et en organiseraient le financement mutualisé.

Ce dispositif permettrait aux EPTB de jouer un rôle de mutualisation des financements de la Gemapi et d'organiser une réponse collective à l'échelle des bassins versants. Lorsque certaines opérations réalisées en amont profitent à l'ensemble des territoires situés en aval, il est cohérent que le financement soit assuré collectivement. Compte tenu de ces éléments, je vous propose d'adopter l'amendement COM-15, qui vise à assurer le caractère opérationnel du dispositif.

D'abord, il tend à restreindre le plan aux seuls projets d'intérêt commun, ce qui évite d'énumérer l'ensemble des actions en matière de Gemapi, même d'intérêt très local. Pour éviter d'en exclure les dépenses de fonctionnement, nous proposons de renommer le PPI en plan d'action pluriannuel d'intérêt commun (Papic).

Il convient de ne pas uniquement faire reposer le financement des Papic sur la seule taxe Gemapi, qui est facultative. Je vous propose donc de permettre le recours aux contributions de droit commun des membres des EPTB. Cela permettra aux élus d'organiser la solidarité de bassin comme ils le souhaitent, dès lors qu'ils pourront définir eux-mêmes la clé de répartition de l'effort collectif.

Enfin, je vous propose de conforter la décentralisation, en supprimant la possibilité pour les agences de l'eau d'intervenir en matière de Gemapi.

Ces modifications, que je vous propose avec l'accord des auteurs du texte, sont de nature à transformer le dispositif initial de péréquation en instrument opérationnel de mutualisation. C'est une autre manière, plus consensuelle, d'organiser la solidarité territoriale.

Notez que l'article 2 permet aux agences de l'eau, en l'absence d'EPTB, de s'y substituer pour organiser la solidarité entre collectivités à l'échelle du ressort territorial. J'aurais souhaité, à titre personnel, supprimer ce point, mais les auteurs du texte y tenaient beaucoup.

J'en viens à l'article 1^{er}, qui vise à pérenniser l'expérimentation des contributions fiscalisées, créée par la loi 3DS. L'Association nationale des élus des bassins (Aneb) a indiqué que certains EPTB pourraient souhaiter se saisir de cette faculté, complémentaire au dispositif prévu à l'article 2. Je propose à la commission d'adopter l'amendement COM-14, qui vise à codifier ce dispositif et à l'élargir au financement des Papic créés à l'article 2. L'articulation des dispositifs sera ainsi assurée.

L'article 3 prévoit que les départements peuvent 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.

Or, comme l'ont montré nos collègues Isabelle Briquet et Stéphane Sautarel dans un récent rapport, la taxe d'aménagement est une ressource de plus en plus contrainte. Pour ces raisons, je vous suggère, en accord avec les auteurs de la proposition de loi, de supprimer l'article 3.

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

De fait, cette prorogation répond au constat du caractère excessivement restrictif de l'échéance actuelle, fixée au 31 décembre 2027. Par ailleurs, la présente proposition de loi procède à une inversion des modalités de financement du régime actuel, en substituant au plafond de subvention, correspondant à 80 % de la dépense éligible, un taux minimal également fixé à 80 %.

Afin de permettre cette prorogation, tout en assurant la continuité du régime existant, l'amendement COM-18 vise à conserver les mêmes conditions de subvention que celles qui sont actuellement en vigueur.

Cet ajustement est de nature à limiter l'effet d'éviction de la prorogation sur les autres priorités financées par le fonds Barnier, dont le risque a été souligné par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et la direction générale du Trésor (DG Trésor). Il convient de prendre en considération cette contrainte financière. Je tiens néanmoins à rappeler la nécessité de rapprocher les montants effectivement affectés pour les subventions au titre du fonds Barnier, soit 300 millions d'euros en 2026, des recettes du prélèvement sur la surprime CatNat, qui représentent 450 millions d'euros. Je ne doute pas que cette question fera l'objet de discussions nourries lors du prochain examen budgétaire.

L'article 5, qui vise à faciliter l'accès des autorités gémapiennes à l'assurance, comporte deux mesures : d'une part, l'obligation pour l'assureur de proposer aux collectivités une baisse de franchise CatNat lorsqu'elles ont pris des mesures de prévention ; d'autre part, un accès facilité pour les collectivités à un accompagnement en cas de difficulté à trouver une assurance, conformément à la proposition de loi visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales (ACTe), présentée par Jean-François Husson et adoptée par le Sénat le 11 juin dernier.

Si les dispositions relatives à l'accès des collectivités territoriales à la médiation ne peuvent rencontrer que notre soutien, celles qui prévoient une modulation obligatoire des franchises nous semblent présenter des effets de bord non négligeables. Rendre obligatoire une baisse de franchise nuirait à l'application du principe de liberté contractuelle, à un dialogue constructif entre l'assureur et l'assuré et à l'attractivité du marché de l'assurance des collectivités pour les entreprises d'assurances.

Il nous paraît nécessaire de laisser à la récente réforme des franchises CatNat des collectivités, réalisée par voie réglementaire en juillet dernier, le temps de produire ses effets. Toutefois, l'amendement COM-19 vise à supprimer une disposition de cette réforme : le plafonnement à 100 000 euros des franchises CatNat des collectivités de moins de 2 000 habitants.

J'en termine par le titre IV, relatif à la gouvernance, qui comporte les articles 6 et 7. L'article 6 prévoit expressément que les délégués des EPCI siégeant au sein des syndicats mixtes exerçant tout ou partie des compétences Gemapi – il s'agit en pratique des EPTB ou des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) – sont choisis uniquement parmi les membres du conseil communautaire.

Cette mesure vise à renforcer la cohérence des politiques locales en matière de Gemapi, en remédiant à un risque de déconnexion entre les orientations stratégiques de l'intercommunalité et les décisions syndicales.

L'article 7, à des fins de transparence, rétablit l'obligation d'assurer le suivi de la taxe Gemapi et des dépenses associées dans un budget annexe de l'EPCI, supprimée par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Les conditions pratiques d'application des articles 6 et 7, qui s'inscrivent dans une logique de mise en cohérence de l'exercice de la Gemapi, ont suscité des avis partagés. Aussi n'ai-je pas souhaité proposer d'amendement sur ces dispositions, afin de laisser libre cours au débat.

M. Rémy Pointereau, auteur de la proposition de loi. – Depuis quelques années, la compétence Gemapi est marquée par de fortes disparités territoriales. De nombreuses difficultés financières et structurelles persistent, ce qui met en tension les collectivités concernées et compromet la capacité de certains territoires à assurer un niveau de protection satisfaisant face au risque d'inondation.

L'objet prioritaire de cette proposition de loi est de renforcer le financement à l'échelle des bassins, de l'amont à l'aval, de créer un fonds de solidarité qui va justement permettre de mutualiser les financements à partir d'un EPTB et de sécuriser le transfert des digues.

Sur ce point, aucun état des lieux n'a été fait. La Loire est gérée par un EPTB qui couvre surtout les métropoles – Orléans, Blois et Angers –, où des financements importants permettent de sécuriser les digues. À côté, des EPCI

d'une taille de 15 000 à 20 000 habitants doivent exercer la compétence Gemapi avec de faibles ressources. Ils ont parfois 10 à 15 kilomètres de digues à gérer, pour un coût de près de 1 million d'euros pour chaque kilomètre.

Des financements importants doivent être trouvés, sans quoi la gestion complète et les travaux de rénovation d'un fleuve comme la Loire sont impossibles. Assurer la protection de l'aval sans sécuriser les digues en amont constitue une opération totalement inefficace.

M. Hervé Gillé, auteur de la proposition de loi. – Les propositions suggérées par le rapporteur nous semblent globalement équilibrées, même si elles feront l'objet de débats supplémentaires en séance. Les inondations que nous avons subies dernièrement sont les plus importantes en superficie que nous ayons observées sur le territoire national.

Le bassin du Lot-et-Garonne et du Marmandais est un exemple typique des difficultés que l'on rencontre à l'heure actuelle. Le bassin du Marmandais est le plus fortement inondé en France. L'EPCI Val de Garonne Agglomération, qui comprend Marmande, a 90 kilomètres de digues à gérer, ce qui représente un coût considérable. Je rappelle que le produit de la taxe Gemapi est aujourd'hui plafonné à 40 euros par habitant. Comment, dans ces conditions, le territoire peut-il faire face aux obligations juridiques qui lui incombent ?

Il faut peser les choses avec précaution depuis que la compétence Gemapi a été transférée. Actuellement, des collectivités ne peuvent assumer financièrement leurs charges. Il convient donc de définir un nouveau modèle économique de solidarité permettant de répondre aux enjeux les plus importants – les petites rivières, par définition, en sont exclues.

Le fonds de solidarité territoriale est essentiel entre l'aval et l'amont ; une mutualisation des financements de la Gemapi est indispensable sur l'ensemble du linéaire de digues.

On peut comprendre l'inquiétude des départements lorsqu'on parle de taxe d'aménagement, mais je rappelle que cette proposition de loi n'oblige pas les collectivités : celles-ci conservent leur libre arbitre en matière d'affectation. Notre seule volonté est de consolider le modèle économique que nous appelons de nos vœux.

L'absence d'EPTB sur l'ensemble du linéaire ouvre la possibilité aux agences de l'eau de s'y substituer, sous couvert d'une saisine des EPCI concernés, pour créer le fonds de solidarité. Je remercie le rapporteur d'avoir ajusté le texte en ce sens.

Un point reste en suspens : comment impliquer les assureurs dans une réflexion sur les politiques de prévention et d'adaptation ? En mettant 1 euro dans la prévention, on évite de déboursier 8 à 10 euros d'assurance lorsqu'une catastrophe naturelle se produit. Pour impliquer les assureurs, nous avons pensé à un système de bonus-malus : ils pourraient ainsi accompagner les

territoires qui décident de mettre en place des politiques pertinentes de prévention et d'adaptation. Cette réflexion n'est pas encore mûre aujourd'hui. Le débat en séance nous permettra sans doute d'aller plus loin.

Quelques mots sur la gouvernance – je tiens à vous dire que l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a peu réagi sur ce sujet. Lorsque des élus extérieurs à la communauté de communes adhérente à un EPTB participent aux travaux de cet établissement, la qualité du *reporting*, notamment dans les décisions de l'EPTB qui doivent être partagées avec l'EPCI, est entachée. Sur des sujets de cette importance, il faut s'en remettre aux élus communautaires qui doivent seuls représenter les EPCI au sein des EPTB : c'est la seule façon d'assurer une liaison objective et politique.

Du reste, sur le plan financier, deux voies étaient envisagées pour le suivi des recettes de la taxe Gemapi et des dépenses correspondant à cette compétence : soit un budget annexe, soit le budget général de l'EPCI. En choisissant un budget annexe, nous faisons la transparence sur la volonté politique des EPCI de s'impliquer ou non.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le travail qui a été conduit par le rapporteur et les auteurs de cette proposition de loi montre que l'État organise parfois des transferts par facilité, sans étude d'impact. En conséquence, la pelote se déroule et on a bien du mal à rattraper le fil. Le transfert de la Gemapi s'est fait sans stratégie ni moyens. Dans ces conditions, les collectivités courent après la dépense, ce qui crée quelques fois des tensions entre elles – que cela nous serve de leçon !

Le travail sur l'assurabilité des collectivités nécessite une approche globale. Il convient d'assurer un suivi du risque lui-même : si la prévention porte ses fruits, le montant des primes baisse, dans un scénario gagnant-gagnant. Il est facile d'assurer ce suivi, les choses étant consolidées dans les comptes des compagnies d'assurances. Une réserve peut être constituée, car la réassurance peut être relativement coûteuse.

La réflexion sur ce sujet doit avoir lieu entre les associations d'élus et les parlementaires. C'est dans ces conditions que nous pourrions progresser et, si j'ose dire, cheminer avec les assureurs, qui doivent rester des partenaires.

M. Michel Canévet. – Je déplore la technicité de ce sujet, dont la terminologie est difficilement compréhensible par nos concitoyens : on parle de Gemapi, de PAIC, d'EPTB, de Papic, de syndicats mixtes gemapiens... Hier, lors de la réunion de la mission d'information sur le thème : « Loi Littoral, Loi Montagne : 40 ans après, quelle différenciation ? », nous avons largement souligné que les inondations recouvraient un bassin beaucoup plus étendu que les territoires habituellement touchés. Les collectivités de l'aval, qui sont souvent d'une taille importante, subissent des inondations. Elles doivent ainsi contribuer aux actions mises en œuvre en amont par les collectivités rurales, dont les moyens sont limités.

Cette proposition de loi est tout à fait pertinente pour répondre à certains problèmes et apporter des résultats efficaces sur le plan de la solidarité.

M. Marc Laménie. – On voit les dégâts occasionnés par les nombreuses inondations qui se produisent sur le territoire ; des kilomètres d'ouvrages et de digues sont mal entretenus. Malheureusement, rien n'échappe à l'aspect financier. Cette proposition de loi prévoit l'intervention des agences de l'eau, mais qu'en est-il des autres opérateurs de l'État, comme Voies navigables de France (VNF) ?

J'appelle votre attention sur le fait qu'il convient de distinguer les biens domaniaux des parties privatives, qui concernent parfois les ruisseaux. Les ouvrages d'art hydrauliques sont souvent situés sur des domaines privés.

Mme Christine Lavarde. – Je souhaite pour ma part réagir à deux des propositions présentées par le rapporteur. La première concerne la suppression de la modulation de la franchise. C'est une idée que j'avais moi-même formulée dans la première mouture de ma proposition de loi visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Après en avoir discuté avec Jean-François Rapin, qui était rapporteur sur ce texte, j'avais conclu qu'il ne s'agissait pas d'un bon dispositif – les assureurs l'avaient dit eux-mêmes.

Pour autant, nous sommes tous d'accord, nous devons trouver un système incitatif pour favoriser les dépenses de prévention, plutôt que de se tourner toujours vers l'indemnisation. Les niveaux de franchise sont tellement bas que l'effet incitatif ne fonctionnerait pas, d'autant que les choses sont très complexes à mettre en place pour les assureurs.

Par ailleurs, il ne me semble pas acceptable de demander une hausse de la taxe Gemapi, alors que tous les assurés doivent payer la surprime CatNat. Un pourcentage de cette surprime était prélevé pour abonder le compte d'affectation spéciale (CAS) du fonds Barnier. Or, depuis que le CAS a disparu, il est entré dans le budget général de l'État.

Je le rappelle, 450 millions d'euros ont été prélevés cette année sur tous les assurés et cette somme n'a pas été fléchée vers la prévention : c'est scandaleux ! On a beau aller chercher toutes les lignes budgétaires relatives à la prévention et les trois actions budgétaires reliquats du fonds vert, on est très loin d'atteindre le montant qui a été prélevé. Nous devrions tous nous battre pour faire évoluer les choses sur ce sujet, qui n'est ni de droite ni de gauche.

M. Thomas Dossus. – C'est un sujet écolo, tout simplement !

Mme Christine Lavarde. – Il est temps d'exiger que l'argent payé par les assurés pour assurer la prévention soit bel et bien affecté à la prévention au lieu d'entrer dans le budget général de l'État. Ainsi, nous n'aurions pas besoin d'augmenter la fiscalité. C'est toujours ceux qui sont le plus exposés

qui finissent par payer, quand bien même ils ne sont pas responsables des causes de leur vulnérabilité.

M. Grégory Blanc. – Christine Lavarde vient de dire une évidence que personne, ici, ne peut nier. Ce texte acte des avancées relativement importantes et permet d'ouvrir le champ de la réflexion à l'avenir. Nous devons toutefois aller plus loin, car, même en récupérant l'intégralité du fonds Barnier, cela ne suffira pas. Or l'impact du réchauffement climatique sera de plus en plus important.

Comment articuler un pilotage national avec un pilotage de proximité ? C'est une question non seulement de gouvernance, mais aussi de moyens. Si nous ne mettons pas plus d'énergie à faire bouger les choses, nous arriverons à une situation où seules certaines personnes ont les moyens de s'assurer face au risque.

Les crues exceptionnelles se multiplient de manière significative, si bien que l'infrastructure actuelle ne sera pas capable de répondre, dans dix ans, à l'augmentation de la pluviométrie et des températures. Je voterai ce texte avec intérêt, mais nous devons prolonger la réflexion si nous ne voulons pas foncer dans le mur en 2035.

M. Christian Bilhac. – Le département de l'Hérault est habitué aux inondations, mais force est de constater que ces dernières touchent l'ensemble du territoire français. Il est urgent d'agir. Je me félicite de la consolidation du mécanisme de solidarité entre l'aval et l'amont. Elle est indispensable, car, depuis le fameux rapport très onéreux qui avait été commandé à la suite des inondations de 1988 survenues dans la ville de Nîmes, nous sommes sûrs que l'eau provient de l'amont.

Il ne faut pas sous-estimer l'utilité des digues. Il faut surtout tenir compte des eaux de ruissellement, qui produisent des inondations en aval. Le bassin de rétention que j'avais créé à la sortie de mon village, lorsque j'étais maire, a permis d'évacuer les eaux de ruissellement ; ma collectivité était imperméabilisée à 100 %. Ces bassins constituent une solution peu onéreuse. Il faut donc inciter à leur construction.

Mme Frédérique Espagnac. – Nous avons trop longtemps procrastiné sur ce sujet. L'impulsion que donne ce texte est décisive, mais elle ne sera pas suffisante. La vice-présidente de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem) que je suis vous dira à quel point les collectivités, en amont, n'ont pas les moyens de financer les travaux de sécurisation. Voilà pourquoi nous devons au plus vite consolider la solidarité : on pourra ainsi enclencher les investissements nécessaires, qui sont pour l'heure hors de portée pour la plupart des territoires ruraux ou de montagne.

J'entends les remarques de Christine Lavarde sur la question assurantielle et le financement des opérations de prévention. Un travail majeur doit être entrepris dans le cadre de la loi de finances et, quelles que

soient nos étiquettes politiques, il faudra que nous trouvions un terrain d'entente.

Dans les petites communes qui ont subi une catastrophe naturelle deux ou trois fois de suite, l'assurance ne permet plus de faire face aux dégâts. Cette proposition de loi est donc essentielle pour renforcer l'accompagnement et la prévention. Je comprends que le dispositif soit difficile à mettre en œuvre, mais il faut bien mettre le pied à l'étrier. Si l'évolution envisagée se révèle insuffisante, nous pourrions toujours la compléter.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Monsieur Laménie, nous n'avons pas procédé à l'audition des représentants de VNF. Cet opérateur est cantonné à son domaine de compétence.

Christine Lavarde l'a rappelé, les prélèvements sur la surprime CatNat ont été intégrés au budget général de l'État, ce qui constitue une anomalie. La loi a permis d'affecter des recettes prélevées sur cette surprime d'assurance à un objet bien identifié : les catastrophes naturelles. Or l'État ampute une partie de ces recettes pour les intégrer à son budget général et, en plus, il voudrait imposer aux collectivités d'augmenter le produit de la taxe Gemapi : c'est inacceptable !

Il est clair que nous devons pleinement nous mobiliser lors de l'examen du projet de loi de finances si nous voulons redonner toute sa pertinence à cette taxe affectée. France urbaine nous a clairement dit qu'elle ne souhaitait pas de transfert de compétences sans disposer des recettes adéquates. J'y insiste, nous n'acceptons pas que des recettes affectées à la gestion des catastrophes naturelles soient amputées par l'État pour équilibrer son budget déficitaire.

Monsieur Blanc, tout n'est pas une question financière.

M. Grégory Blanc. – Cela joue beaucoup, tout de même !

M. Laurent Somon, rapporteur. – Les travaux réalisés en amont à partir d'une somme disponible permettent de limiter les dégâts en aval. Dans cette perspective, la gouvernance est essentielle. Comment convaincre les EPCI qui ne sont pas exposés aux mêmes risques que les autres de contribuer à la sécurisation du linéaire de digues, soit en amont, soit en aval ? C'est une question à laquelle nous devons absolument répondre.

L'EPTB me semble un outil très efficace. Lorsque, en 2001, la Somme a subi des inondations extrêmement graves après le débordement de ses nappes phréatiques, nous nous sommes mobilisés collectivement pour mettre en place un EPTB sur l'ensemble du linéaire. Aujourd'hui, le département ne rencontre plus de problèmes, car des travaux importants ont été réalisés. Il se trouve que le département de la Somme est propriétaire du fleuve. En conséquence, il procède aux investissements nécessaires pour assurer l'évacuation des eaux en aval.

Dans un bassin hydrographique donné, il faut déterminer les travaux d'intérêt général qui doivent être entrepris de manière prioritaire. C'est tout l'objet des PPI, prévus par le texte initial de l'article 2, qui concernent les investissements. On observe des problèmes de fonctionnement concernant les digues domaniales. C'est pourquoi nous souhaitons faire évoluer les PPI vers les Papic : les travaux de fonctionnement seront ainsi intégrés dans les coûts des travaux de prévention.

Nous n'avons pas souhaité renforcer la Gemapi en ce qui concerne la lutte contre les coulées de boue, car il y a déjà beaucoup à faire en matière d'inondations.

Du reste, la loi Fesneau relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, promulguée en 2017, a permis une contractualisation entre les EPCI et les départements, afin que ces derniers puissent participer aux travaux de lutte contre les inondations.

M. Claude Raynal, président. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre de la présente proposition de loi comprend, comme le suggère le rapporteur, les dispositions relatives aux ressources propres des collectivités territoriales et de leurs groupements, destinées aux financements de la compétence Gemapi ; au financement par des dotations budgétaires, notamment par le fonds Barnier, des actions relatives à la prévention des inondations ; à l'institution de dispositifs de solidarité financière entre les collectivités territoriales et leurs groupements à l'échelle d'un bassin versant ; à l'assurance des collectivités territoriales et de leurs groupements contre les dommages résultant de catastrophes naturelles ; à la composition des organes délibérants des syndicats mixtes compétents en matière de Gemapi ; au suivi de la taxe GEMAPI et des dépenses associées.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-14 vise à assurer la pérennité du dispositif en l'intégrant dans le code de l'environnement et dans le code général des impôts.

L'amendement COM-14 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-1 rectifié devient sans objet.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-15 vise à modifier le contenu du PPI. Celui-ci ne comporterait que des projets d'intérêt commun pour les membres de l'EPTB, afin d'éviter un recensement exhaustif et fastidieux d'un trop grand nombre d'actions. La transformation des PPI en Papic permet de ne pas exclure le financement des opérations de fonctionnement.

Enfin, cet amendement tend à conforter le caractère décentralisé de la Gemapi en supprimant les dispositions qui auraient donné aux agences de l'eau des compétences en la matière.

Je précise que cet amendement satisferait en grande partie les amendements COM-2, COM-3 et COM-4.

L'amendement COM-15 est adopté. En conséquence, les amendements COM-2 rectifié, COM-3 rectifié et COM-4 rectifié deviennent sans objet.

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-16 vise à ajuster le rôle des agences de l'eau en matière de solidarité de bassin lorsqu'il n'existe pas d'EPTB. À titre personnel, j'aurais souhaité que cet article ne donne aucun rôle aux agences de l'eau en la matière. Les auteurs tenant beaucoup à cette mesure-ci, nous sommes convenus de la conserver à ce stade.

L'amendement COM-16 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-17 vise à supprimer l'extension du fléchage de la part départementale de la taxe d'aménagement vers les actions de la Gemapi, pour les raisons que j'ai exposées lors de mon intervention liminaire.

L'amendement COM-17 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-5 rectifié devient sans objet.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-18 a pour objet de proroger la contribution du fonds Barnier au financement de la mise en conformité des digues domaniales transférées jusqu'en 2035, en conservant les mêmes conditions de subvention que celles actuellement en vigueur.

L'amendement COM-18 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-19 vise à supprimer le dispositif de modulation obligatoire des franchises.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-8 rectifié a pour objet d'étendre le bénéfice du dispositif d'accompagnement à l'ensemble des groupements de collectivités territoriales. J'en demande le retrait.

L'amendement COM-8 rectifié est retiré.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Laurent Somon, rapporteur. – Les amendements identiques COM-9 rectifié, COM-12 et COM-13 visent à supprimer la désignation obligatoire des délégués des EPCI, au sein des syndicats mixtes exerçant la compétence Gemapi, parmi les membres du conseil communautaire. Je n'y suis pas favorable. Il est important, comme l'ont signalé les auteurs de la proposition de loi, que les représentants des structures adhérentes aux EPTB soient désignés parmi les membres des organes délibérants de ces structures.

Les amendements identiques COM-9 rectifié, COM-12 et COM-13 ne sont pas adoptés.

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-10 vise à supprimer l'article 7. Je n'y suis pas favorable, car je pense pertinent que les collectivités puissent connaître exactement l'affectation des taxes prélevées.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

L'article 7 est adopté sans modification.

Après l'article 7

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-11 vise à insérer un article additionnel relatif à la consultation obligatoire des groupements compétents en matière de Gemapi dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (Scot). Cet amendement complexifie davantage la réalisation des Scot et en tout état de cause, je vous propose de le déclarer irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-11 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SOMON, rapporteur	14	Codification des contributions fiscalisées des EPTB et élargissement du dispositif au financement des PAPIC	Adopté
M. MIZZON	1 rect.	Allongement à trois mois du délai d'opposition des EPCI au recouvrement des contributions fiscalisées	Satisfait ou sans objet
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SOMON, rapporteur	15	Modifications du dispositif de solidarité de bassin	Adopté
M. MIZZON	2 rect.	Modifications du dispositif de solidarité de bassin	Satisfait ou sans objet
M. MIZZON	3 rect.	Modifications du dispositif de solidarité de bassin	Satisfait ou sans objet
M. MIZZON	4 rect.	Modifications du dispositif de solidarité de bassin	Satisfait ou sans objet
M. SOMON, rapporteur	16	Ajustement du dispositif concernant le rôle des agences de l'eau en matière de solidarité de bassin	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SOMON, rapporteur	17	Suppression de l'article 3	Adopté
M. MIZZON	5 rect.	Faculté pour les départements de reverser aux communes et aux EPCI tout ou partie de la part départementale de la taxe d'aménagement	Satisfait ou sans objet
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SOMON, rapporteur	18	Prorogation de la contribution du fonds Barnier au financement de la mise en conformité des digues domaniales transférées en gestion, jusqu'en 2035, dans les mêmes conditions de subvention que celles actuellement en vigueur	Adopté
Article 5			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SOMON, rapporteur	19	Suppression du dispositif de modulation obligatoire des franchises	Adopté
M. MIZZON	8 rect.	Élargissement du dispositif d'accompagnement aux collectivités rencontrant des difficultés assurantielles à l'ensemble des groupements	Retiré
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MIZZON	9 rect.	Suppression de la désignation obligatoire des délégués des EPCI au sein des syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI parmi les membres de leurs conseils communautaires	Rejeté
M. SÉNÉ	12	Suppression de la désignation obligatoire des délégués des EPCI au sein des syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI parmi les membres de leurs conseils communautaires	Rejeté
M. ROCHETTE	13 rect.	Suppression de la désignation obligatoire des délégués des EPCI au sein des syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI parmi les membres de leurs conseils communautaires	Rejeté
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MIZZON	10 rect.	Suppression de l'article 7	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MIZZON	11 rect.	Consultation obligatoire des groupements compétents en matière de GEMAPI dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriaux (SCoT)	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté, lors de sa réunion du 25 mars 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 299 (2025-2026) portant une**

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

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

Ce périmètre comprend les dispositions relatives :

- aux ressources propres des collectivités territoriales et de leurs groupements, destinées aux financements de la compétence GEMAPI ;
- au financement par des dotations budgétaires, notamment par le fonds Barnier, des actions relatives à la prévention des inondations ;
- à l'institution de dispositifs de solidarité financière entre les collectivités territoriales et leurs groupements à l'échelle d'un bassin versant ;
- à l'assurance des collectivités territoriales et de leurs groupements contre les dommages résultant de catastrophes naturelles ;
- à la composition des organes délibérants des syndicats mixtes compétents en matière de GEMAPI ;
- au suivi de la taxe GEMAPI et des dépenses associées.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Auteurs de la proposition de loi

- M. Rémy POINTEREAU, sénateur ;
- M. Hervé GILLÉ, sénateur ;
- M. Jean-Yves ROUX, sénateur.

Direction générale du Trésor

- M. Philippe GUYONNET-DUPÉRAT, sous-directeur Assurance et Économie sociale et solidaire (ASSUR) au service du financement de l'économie (SFE) ;
- M. Clément ROBERT, chef du bureau Marchés et produits d'assurance (ASSUR 1) au SFE ;
- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- Mme Cécile RAQUIN, directrice générale ;
- M. Xavier BARROIS, directeur, adjoint à la directrice générale ;
- M. Thomas FAUCONNIER, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Yoann BLAIS, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Davide ARESU, adjoint à la cheffe de bureau de la fiscalité locale ;
- M. Clément ROBERT, chargé de mission au bureau de la fiscalité locale ;
- Mme Élise DASSONVILLE, adjointe à la cheffe de bureau des services publics locaux ;
- M. Jean-Christophe NOTTER, chargé de mission.

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- M. Antoine CARON, chef du service des risques naturels ;
- M. Gilles RAT, conseiller auprès du chef du service des risques naturels ;
- M. Louis LOUBRIAT, adjoint à la sous-directrice des aléas et des ouvrages hydrauliques.

Table-ronde des agences de l'eau et des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

Artois Picardie

- Mme Isabelle VINCENT, directrice générale adjointe.

Rhin Meuse

- Mme Patricia MAUVIEUX THOMAS, directrice de la Connaissance, de la Planification, du Programme et des Politiques d'intervention.

Rhône-Méditerranée-Corse

- M. Nicolas MOURLON, directeur général.

EPTB Meurthe-Madon

- M. Christopher VARIN, vice-président en charge de la commission finances ;
- Mme Catherine GREMILLET, directrice.

Table-ronde des élus communaux

Association nationale des élus de montagne (ANEM)

- M. Charles MEILLER, conseiller.

Association des maires de France (AMF)

- Mme Stéphanie BIDAULT, chargée de mission risques et crises ;
- M. Laurent TRIJOULET, directeur général adjoint ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement.

France Urbaine

- M. Patrice VERGRIETE, ancien Ministre, maire de Dunkerque et président de la communauté urbaine de Dunkerque ;
- Mme Claire BOUCHART, directrice de cabinet de M. VERGRIETE ;
- Mme Maëva FLEYTOUX, conseillère transition écologique, eau et biodiversité ;
- Mme Sarah BOU SADER, conseillère parlementaire.

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

- M. Elmano MARTINS, vice-président délégué à l'eau et l'assainissement de la Communauté d'agglomération du Niortais et membre du Conseil d'administration de la FNCCR ;
- M. Pierre KOLDITZ, responsable droit et politique de l'eau du département « Cycle de l'eau ».

EPTB Somme-Ameva

- M. Olivier MOPTY, directeur général.

*

* *

- Contributions écrites -

- Assemblée des départements de France (ADF)
- Association nationale des élus littoraux (ANEL)
- Intercommunalités de France
- France Assureurs
- Caisse centrale de réassurance
- Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI).

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-299.html>