

...le rapport d'information



Étude d'option : L'urgence d'un financement solidaire pour la GEMAPI

De MM. Rémy POINTEREAU, Sénateur du Cher (*Groupe Les Républicains*), Hervé GILLÉ, Sénateur de la Gironde (*Groupe Socialiste, écologiste et républicain*) et Jean-Yves ROUX Sénateur des Alpes de Haute-Provence (*Groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen*)

En juin 2025, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation adoptait, à l'unanimité, le rapport d'information intitulé « *Pour l'efficacité de la compétence GEMAPI : des territoires solidaires* »¹. La mission faisait état d'un **manque structurel de solidarité pour le financement de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI)**.



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

À la suite de leur mission, et préalablement au dépôt d'une proposition de loi, les rapporteurs ont souhaité expertiser **deux volets potentiels de solidarité financière**,

approfondir la douzième recommandation de leur rapport :

- d'une part, la création d'un **fonds de solidarité pour la GEMAPI à l'échelle des bassins versants**, destiné à distribuer les financements selon des critères objectifs (potentiel fiscal, linéaire de digues, travaux inscrits aux PAPI, niveau de risques), avec un rôle dévolu aux EPTB ou, à défaut, aux agences de l'eau ;
- d'autre part, la mise en place d'un **fonds de péréquation horizontal**, à l'échelle nationale, prélevant une fraction de taxe GEMAPI pour soutenir les collectivités peu dotées, selon des critères à définir.

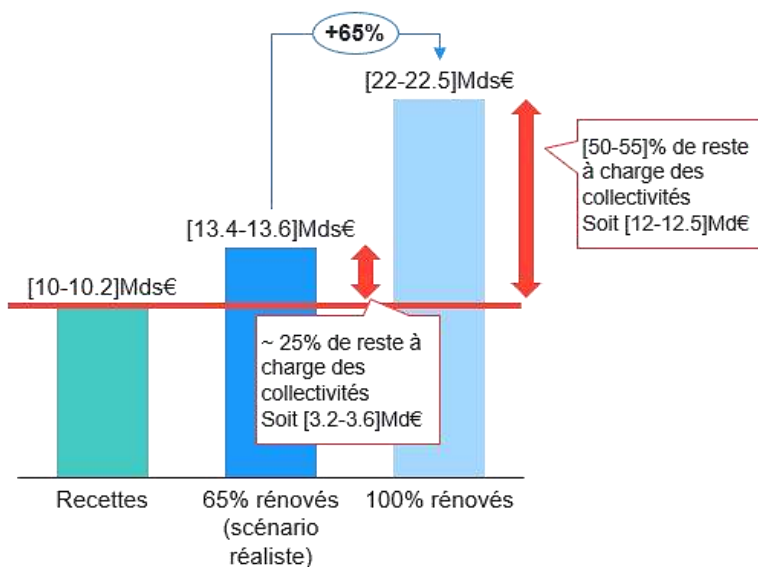
Soucieuse de s'inscrire dans la culture de l'évaluation et de l'amélioration de la fabrique de la norme, la délégation a eu recours au marché « *Études* » du Sénat, dont la société « *EY-Parthenon* » est l'actuel titulaire, pour réaliser une étude d'option. Fondée sur les **entretiens de 16 acteurs nationaux et locaux et l'étude de bases de données**, elle confirme le diagnostic d'un sous-financement chronique de la compétence GEMAPI. **Trois principaux enseignements peuvent en être tirés.**

¹ Rapport d'information n° 793 (2024-2025) de MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 26 juin 2025 : <https://www.senat.fr/rap/r24-793/r24-793.html>

1^{er} enseignement : Les élus locaux sont confrontés à une situation de sous-financement chronique, qui tend à s'aggraver.

L'étude confirme que les coûts associés au transfert de la **gestion des digues** de l'État vers les groupements de collectivités ont été **sous-estimés** et propose une première estimation des charges à ce transfert.

 Les besoins de financement pour la rénovation du parc de digues sont estimés à environ **14 Md€ pour la décennie 2025-2035**. Sur cette période, l'écart entre recettes et dépenses pourrait **tripler**, faisant peser un **reste à charge compris entre 3,2 et 3,6 Md€** sur les autorités gémapiennes.



Écart entre les recettes et les dépenses cumulées sur la période 2025-2035 selon deux scénarios

 Le produit moyen de la **taxe GEMAPI** – facultative et plafonnée à 40 € par habitant – n'atteint que 9,44 €. Prévoir un prélèvement minimum de 10 € par habitant (soit un niveau proche de la moyenne constatée) pour tous les établissements publics de coopération intercommunale permettrait d'augmenter de 0,8 M€ les recettes chaque année, et de couvrir environ 55 % des besoins de rénovation du parc de digues. La **fixation d'un montant plancher** accroîtrait sensiblement les ressources collectées, mais une telle

mesure **ne résoudrait pas les inégalités** attachées à l'architecture de la taxe GEMAPI.

Compte tenu du **caractère inégalitaire de l'assiette de la taxe GEMAPI**, un mécanisme de solidarité à l'échelle du bassin versant demeure indispensable pour soutenir les collectivités les plus exposées ou disposant d'un faible potentiel fiscal, souvent situées en amont de ces bassins.

1^{er} ENSEIGNEMENT



Les groupements de collectivités, auxquels ont été transférées les digues domaniales, sont confrontés à une situation de sous-financement chronique.

→ Entre 2025 et 2035, le reste à charge pesant sur les autorités gémapiennes pourrait s'établir à 3,5 Md€.

Chiffres clés de la taxe GEMAPI

545 M€

Montant total de taxe GEMAPI levé en 2024

84 %

Part de la population française assujettie

77 % des 1 255 EPCI

EPCI prélevant la taxe GEMAPI

9,44 € / hab.

Montant moyen prélevé



Visite des rapporteurs dans le Lot-et-Garonne : présentation d'une digue de protection contre les crues sur le territoire de Val de Garonne Agglomération

Décile d'EPCI par population	Seuil de population par EPCI (hab.)	Revenus de la tranche (Euros)	% du produit de la taxe	Population totale de la tranche (hab.)	Population assujettie de la tranche (hab.)	% pop. assujettie	Montant moyen prélevé / hab. (Euros)
1er décile	7 764	5 600 240	1%	794 236	564 314	71%	9.92
2ème	11 341	10 107 265	2%	1 183 310	865 566	73%	11.68
3ème	15 968	12 324 511	2%	1 714 207	1 254 336	73%	9.83
4ème	19 388	16 850 078	3%	2 202 936	1 681 562	76%	10.02
5ème	23 824	18 657 072	3%	2 727 592	2 130 537	78%	8.76
6ème	29 069	27 286 874	5%	3 299 084	2 774 534	84%	9.83
7ème	38 457	26 658 253	5%	4 095 679	3 121 428	76%	8.54
8ème	56 037	45 044 324	8%	5 863 008	4 501 859	77%	10.01
9ème	102 310	88 331 480	16%	9 281 898	7 847 158	85%	11.26
10% + peuplés		294 715 924	54%	37 714 953	33 032 210	88%	8.92
1% + peuplés	454 411	112 272 439	21%	17 121 085	16 601 049	97%	6.76

Répartition du produit de la taxe GEMAPI par décile d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) selon leur population

2^e enseignement : Un mécanisme de solidarité, qui aurait toute sa pertinence à l'échelle du bassin versant, doit permettre la prise en compte des réalités territoriales.

Trois options de fonds de solidarité gérés par les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) – ou, à défaut, par les agences de l'eau – ont été testées :

 **Option 1** : un fonds volontaire géré par l'EPTB aurait l'avantage de la souplesse. Sa portée serait toutefois limitée par l'absence de participation obligatoire.

 **Option 2** : un fléchage de la taxe GEMAPI vers l'EPTB, chargé de la redistribution de tout ou partie de son produit selon des critères définis par les EPCI. Cette option combinerait incitation et adaptation aux réalités locales.

 **Option 3** : un fonds obligatoire, avec des critères de répartition précisés par la loi apparaît fragile, tant en matière d'acceptabilité politique qu'en raison des risques contentieux qu'il emporterait.

L'option 2 constituerait ainsi le meilleur équilibre entre solidarité, faisabilité et acceptabilité. Sa réussite n'en reste pas moins conditionnée à une concertation approfondie au niveau du bassin, permettant l'élaboration de plans de financement pluriannuels, ainsi qu'un temps de transition pour les agences de l'eau lorsqu'aucun EPTB n'existe.

2^e ENSEIGNEMENT



Le fonds de solidarité de la taxe GEMAPI devrait encourager la participation des EPCI tout en permettant une adaptation aux réalités locales.

→ Les montants collectés par les EPCI au titre de la taxe GEMAPI pourraient être fléchés vers l'EPTB (ou, à défaut, vers l'agence de l'eau compétente), chargé de sa redistribution.

→ À l'échelle de chaque bassin, la gouvernance du dispositif de solidarité associerait étroitement les EPCI à la définition de ses contours.

En l'absence d'EPTB, il conviendrait, en tout état de cause, de prévoir un **délai raisonnable avant l'entrée en vigueur** de ces dispositions, afin de permettre aux agences de l'eau de se préparer efficacement à l'exercice de cette nouvelle mission.

3^e enseignement : Améliorer les financements en s'appuyant sur les dispositifs nationaux existants, en particulier le Fonds Barnier.

Si la création d'un fonds de péréquation n'est pas recommandée à l'échelle nationale, les **dispositifs existants – en particulier le fonds Barnier – devraient être renforcés.**

Or, malgré la **hausse du taux de la surprime « catastrophes naturelles » de 12 % à 20 %** au 1^{er} janvier 2025, l'étude constate que les moyens alloués au fonds Barnier sont restés inchangés : sur 450 M€ de recettes prévisionnelles, 300 M€ reviennent au fonds, alors même que les besoins augmentent. Une plus grande cohérence entre les recettes collectées et les montants consacrés à la

prévention constitue dès lors un levier essentiel.



3^e ENSEIGNEMENT

Les dispositifs nationaux soutenant les opérations de protection contre les inondations, en particulier le fonds Barnier, devraient être renforcés.



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

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