

Présentation du rapport

Etude d'options sur l'évolution du financement de la compétence GEMAPI

Le 11 décembre 2025



Préparé pour

Le Sénat

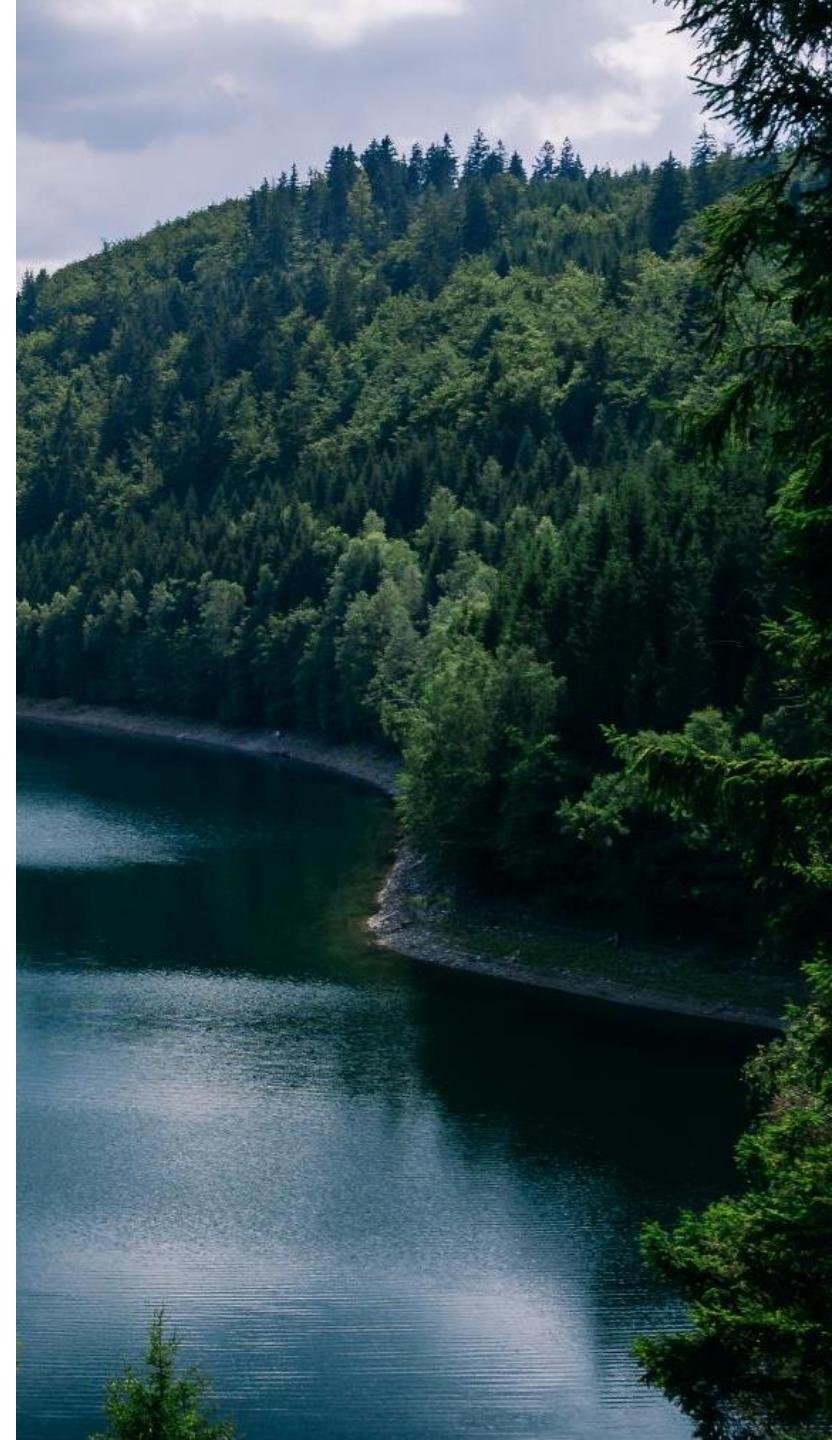
Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation



EY Parthenon

Agenda

- ▶ Genèse de la proposition de Loi du Sénat
- ▶ Résultats de l'analyse d'impact économique
- ▶ Résultat de l'analyse juridique relative à l'instauration d'un fonds de solidarité
- ▶ Annexe



Le rapport d'information réalisé par le Sénat sur la compétence GEMAPI révèle des points de blocage et des besoins d'évolution



Contexte

- La **compétence GEMAPI** (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est une compétence juridique exclusive et obligatoire, confiée depuis le 1^{er} janvier 2018 aux **EPCI** (établissements publics de coopération intercommunale). Elles définissent des périmètres de protection, prennent en charge les travaux correspondants et peuvent lever une taxe pour financer ces actions
- Cette **compétence obligatoire** se substitue aux actions préexistantes des collectivités territoriales et de leurs groupements et permet ainsi une gestion plus uniforme des zones exposées
- Les actions entreprises dans le cadre de la GEMAPI comprennent un volet de **prévention des inondations** (aménagement des bassins versants, défense contre les inondations et contre la mer) et un volet relatif à la **gestion des milieux aquatiques** (entretien et aménagement des cours d'eau, protection et restauration des zones humides)
- Les EPAGE exercent les missions de la compétence GEMAPI sur un périmètre hydrographique cohérent et sont soutenus par les agences de l'eau



Problématiques

- Le rapport juge la compétence GEMAPI **inadaptée aux réalités territoriales** et alerte sur **l'inadéquation entre les exigences réglementaires et les réalités locales** parfois très spécifiques
- Un deuxième enjeu majeur soulevé par le rapport concerne le mode de financement : la taxe GEMAPI, plafonnée à 40€ par habitant, est jugée **insuffisante** face à l'ampleur des besoins et aggrave les **inégalités entre territoires d'amont** (généralement plus ruraux et moins peuplés) **et les intercommunalités urbaines** qui bénéficient d'un potentiel fiscal bien supérieur
- Par ailleurs, le **transfert rapide et asymétrique des digues domaniales** aux EPCI « gémapiens » a suscité de vives préoccupations de la part des élus craignant pour la **soutenabilité** de leurs budgets

La recommandation n°12 suggère d'instituer un fonds de solidarité à l'échelle des bassins versants et d'instaurer un fonds de péréquation horizontal

« Renforcer les solidarités entre l'amont et l'aval des bassins versants »

A

Fonds de solidarité
à l'échelle des
bassins versants

- ▶ Instituer un **fonds de solidarité** pour la GEMAPI à l'échelle des bassins versants, dont les financements seraient attribués aux EPCI en fonction de **critères objectifs** (potentiel fiscal, linéaire de digues, montant des travaux inscrits au PAPI, le niveau de risques).
 - En l'absence d'EPTB, le fonds de péréquation serait géré par défaut par l'Agence de l'eau (un aménagement du mécanisme du « plafond mordant » serait également prévu) ;
 - Sur les territoires où un EPTB existe, ce fonds de péréquation serait géré par celui-ci.

+

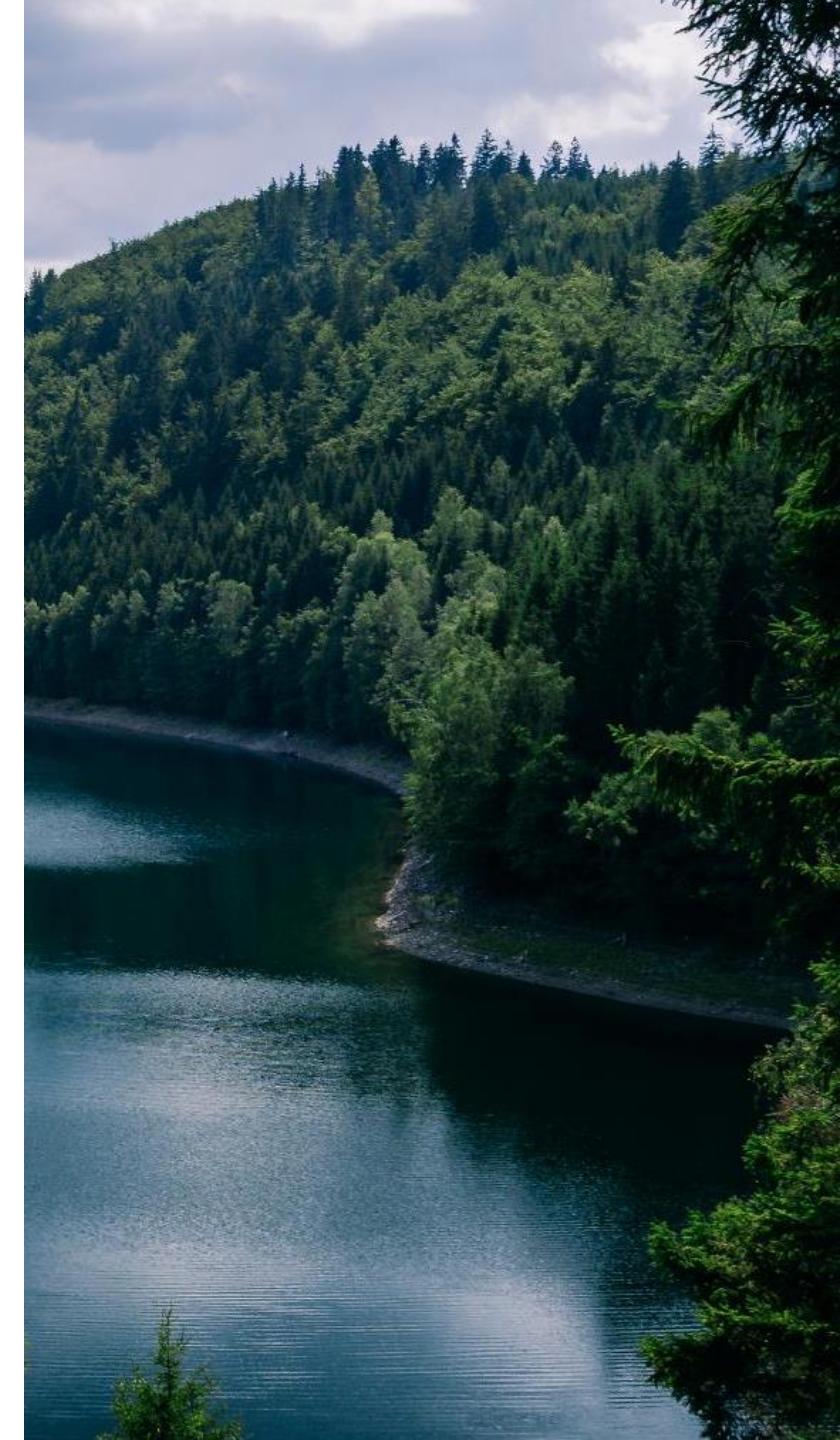
B

Fonds de
péréquation
horizontal

- ▶ Instaurer parallèlement un **fonds de péréquation horizontal** sur le modèle du FPIC (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales), afin de **prélever une fraction de taxes** GEMAPI de **certaines collectivités** pour la reverser à des collectivités moins peuplées selon des critères et des conditionnalités à déterminer.

Agenda

- ▶ Genèse de la proposition de Loi du Sénat
- ▶ **Résultats de l'analyse d'impact économique**
- ▶ Résultat de l'analyse juridique relative à l'instauration d'un fonds de solidarité
- ▶ Annexe



Les financements actuels ne couvrent que partiellement le périmètre de la compétence « GEMAPI », priorisant la prévention des inondations (PI), elle-même sous-financée

Concentration des financements et des enjeux parmi les sous-compétences GEMAPI

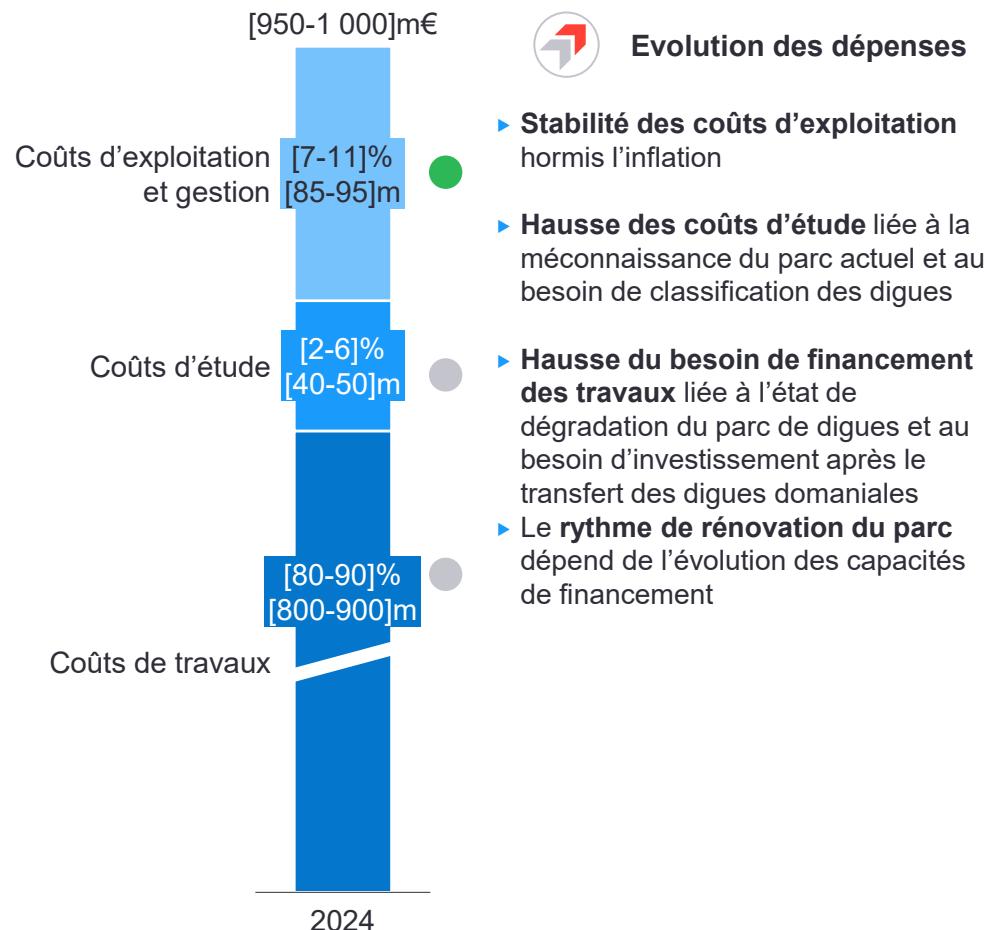
Compétence	Sous-compétence	Exemples	Criticité de l'enjeu	Besoin de financement	Concentration des financements	Verbatim
Gestion des Milieux Aquatiques (GEMA)	▶ Entretien et aménagement des cours d'eau, canaux, lacs, plans d'eau, y.c. leurs accès	▶ Curage de rivières ▶ Enlèvement d'embâcles ▶ Réfection des berges érodées ▶ Aménagement de cales de mise à l'eau	▶ Investissements préalables pour assurer le fonctionnement des zones fluviales et éviter le risque de crue	▶ Faibles montants et linéarisation des budgets d'entretien vs investissement		<p>“ La gestion des milieux aquatiques va prendre de l'ampleur car on intègre de plus en plus des solutions basées sur la nature, de zones d'expansion de crue par exemple”.</p> <p>Directeur des projets hydrauliques, entreprise intervenant sur ouvrages</p>
	▶ Protection et restauration de sites, écosystèmes aquatiques, zones humides et formations boisées riveraines	▶ Restauration de zones et prairies humides ▶ Dépollution post-inondation ▶ Aménagement des bras morts de rivière	▶ Absence de contraintes réglementaires, variable d'ajustement budgétaire en dépit du rôle majeur dans la prévention des crues			<p>“ Il y a une situation de sous-financement dans de nombreux territoires car les arbitrages d'investissement sont dictés par l'état des finances locales plutôt que par des questions techniques”.</p> <p>Directrice, organisation professionnelle</p>
Prévention des Inondations (PI)	▶ Aménagements des bassins hydrographiques	▶ Création de bassins de rétention ou d'écrêtement ▶ Réalisation d'ouvrages de dérivation pour redistribuer les débits	▶ Investissements préalables pour assurer le fonctionnement des zones fluviales et éviter le risque de crue			<p>“ Comme ma responsabilité pénale est engagée, je suis incité à faire des études sur les digues pour lesquelles je n'en ai pas encore, afin de pouvoir y mener des travaux si nécessaire”.</p> <p>Président d'une Communauté de Commune</p>
	▶ La défense contre les inondations et contre la mer	▶ Construction de digues fluviales / maritimes ▶ Entretien et gestion des systèmes d'endiguement : surveillance, réparation, contrôle de conformité	▶ Responsabilité pénale des maires engagée	▶ Majorité du parc de digues en état dégradé		<p>La modélisation économique porte sur la compétence PI, sur laquelle porte principalement le rapport du Sénart, et qui concentre les financements</p>

Près d'un milliard d'euros sont alloués chaque année au financement de la compétence GEMAPI, dont plus de 50% proviennent des recettes de la taxe GEMAPI

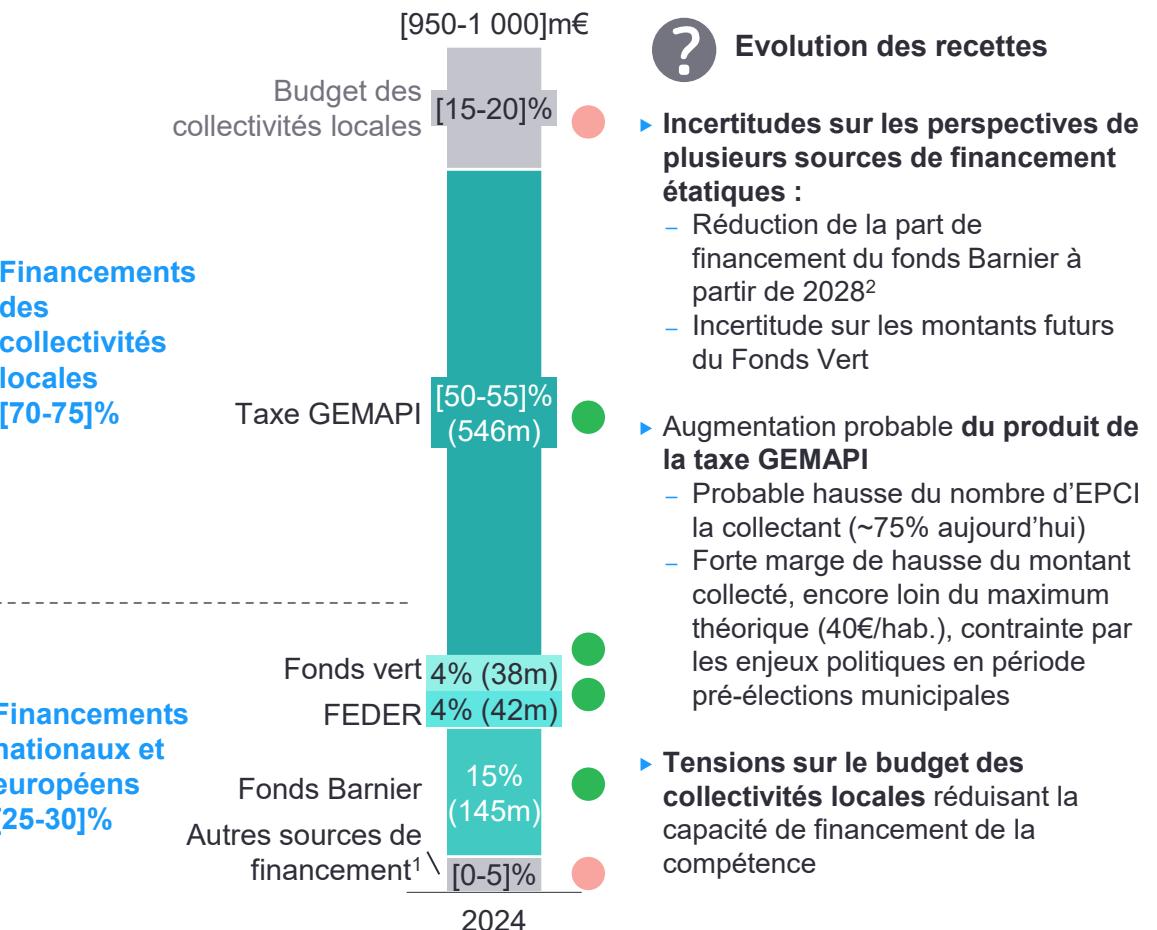
Dépenses et recettes liées à la compétence GEMAPI, 2024

MACRO-ANALYSE

Dépenses liées au maintien en état du parc de digues, 2024 en m€



Recettes liées au financement de la compétence GEMAPI, 2024 en m€



1. Incluant les dotations aux investissements à disposition des préfets, ainsi qu'une partie du poste "Aménagement de terrain" du fonds de compensation de la TVA

2. A l'exception de l'EPTB Loire

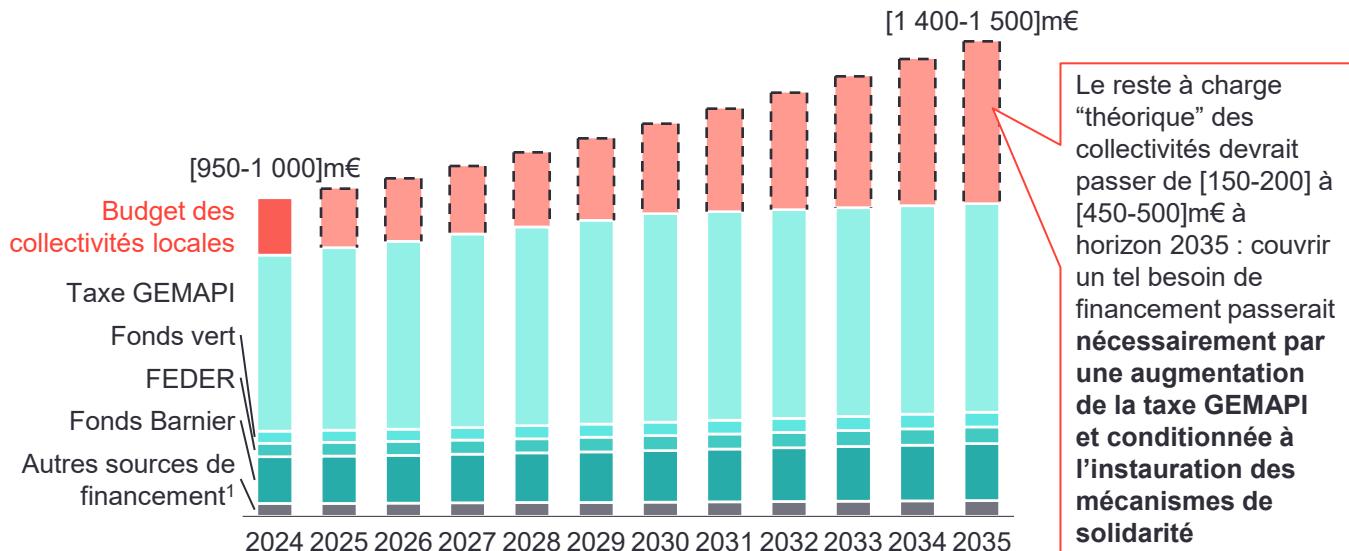
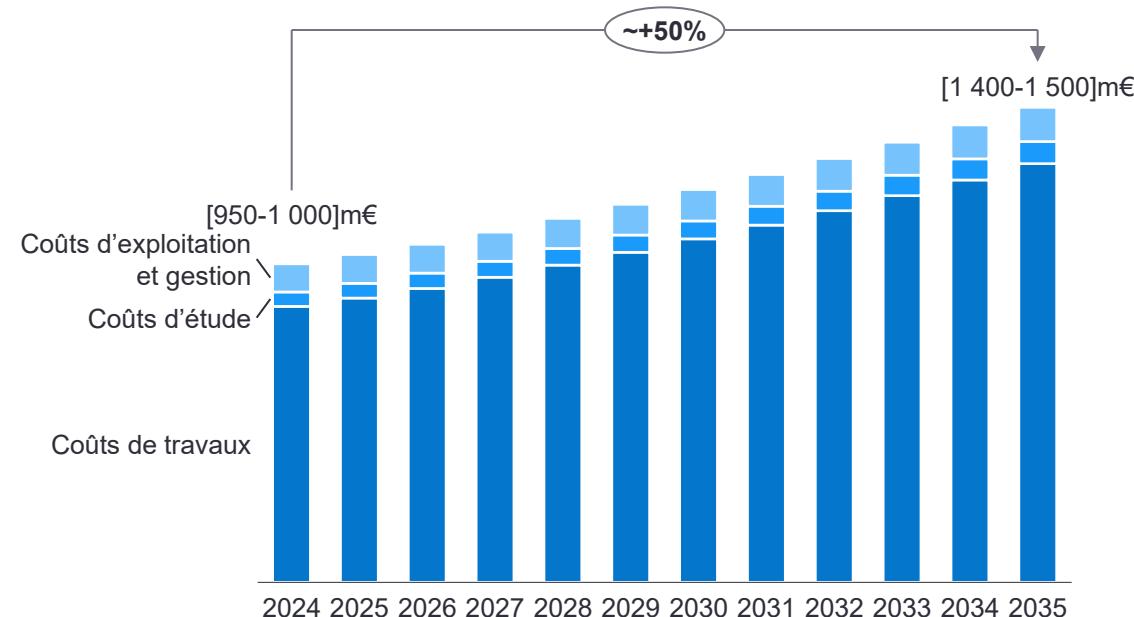
Environ 14 Md€ seront nécessaires d'ici 2035 pour poursuivre la rénovation du parc de digues (rénovation des 2/3 du parc), soit un besoin additionnel de 3 à 4 Md€ sur la période

Dépenses dans le maintien en état du parc de digues et des recettes liées à la compétence GEMAPI, 2024-2035

MACRO-ANALYSE

Projection des dépenses liées aux digues [scénario central], 2024-2035

Projection des recettes¹ liées à la compétence GEMAPI, 2024-2035



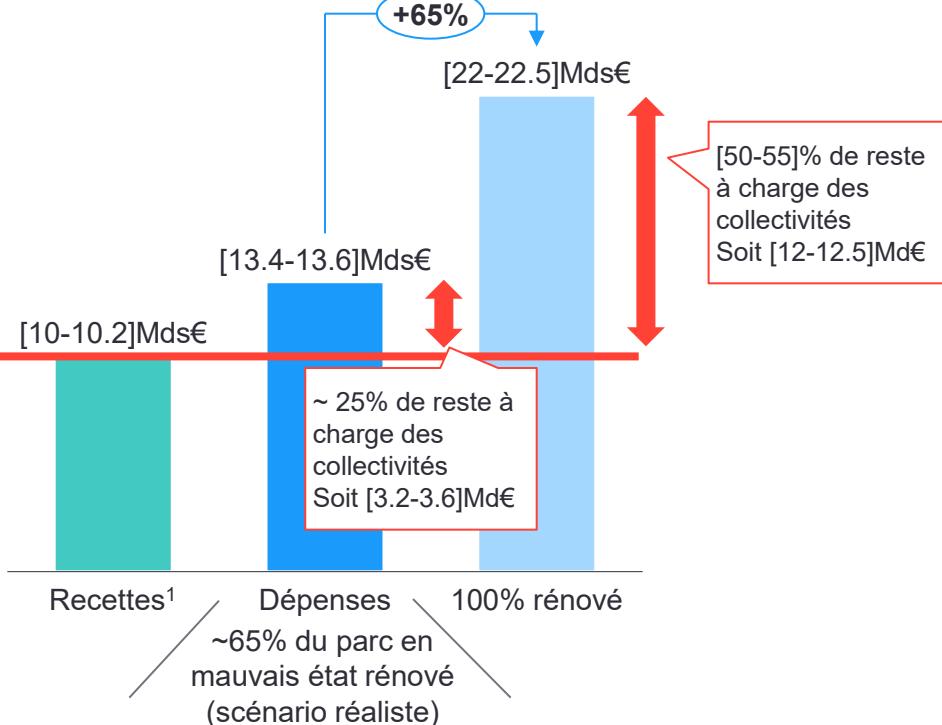
Attention, la modalisation se limite au financement du maintien en état du parc, elle est en ce sens « minimalisté » car la compétence GEMAPI dépasse ce périmètre. La compétence « PI » devrait néanmoins continuer de concentrer une large partie des dépenses.

Rénover l'entièreté du parc dans les 10 prochaines années coûterait plus de 22 Md€, soit un besoin additionnel de plus de 12 Md€ sur la période

Ecart entre recettes et dépenses pour l'atteinte des objectifs de rénovation du parc

MACRO-ANALYSE

Recettes et dépenses cumulées, 2025-2035



Situation critique de sous-financement de la rénovation du parc de digues et la compétence GEMAPI à horizon 2035

- ▶ **320m€ à 1,25Md€ par an d'écart** entre les recettes de financement de la compétence GEMAPI et le besoin en rénovation de digues, selon le scénario retenu
 - Incertitude sur la **capacité des collectivités locales à combler l'écart budgétaire** dans des contextes budgétaires locaux tendus
- ▶ Sans tenir compte de l'**incertitude concernant l'avenir de plusieurs fonds** (Passage de 80% à 40% de bonification du fonds Barnier à partir de 2028, absence de visibilité pour le Fonds Vert)
- ▶ Sans tenir compte de l'**augmentation des besoins en financement des autres parties de la compétence** (entretien des bassins hydrologiques, entretien des cours d'eau et protection des zones aquatiques)



Attention, la modalisation se limite au financement du maintien en **état du parc**, elle est en ce sens « minimalisté » car la compétence GEMAPI dépasse ce périmètre. La compétence « PI » devrait néanmoins continuer de concentrer une large partie des dépenses.

1. Hors budget propre des collectivités

Source: Analyses EY-Parthenon

Un potentiel fiscal qui peut encore être davantage exploité, à condition d'être complété par d'autres sources et de répartir justement l'effort

Répartition du produit de la taxe GEMAPI par décile d'EPCI par population

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

Figure 1 : Répartition du produit de la taxe GEMAPI par décile d'EPCI selon leur population



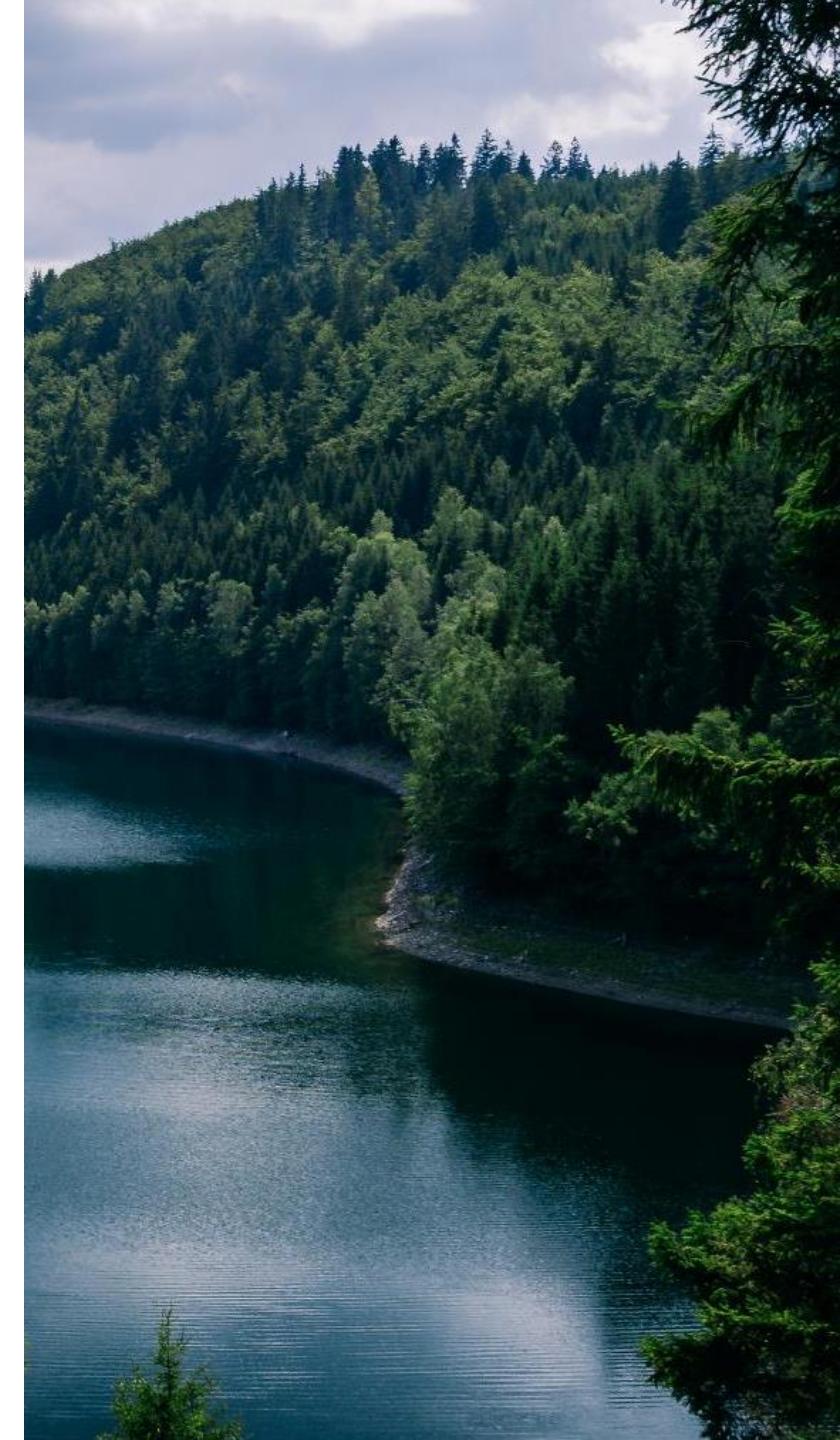
Le montant par hab. maximum qui permet de définir le montant de la taxe GEMAPI (plafonné à 40€) ne correspond pas à ce que les contribuables assujettis paient réellement (propriétaires fonciers uniquement)

- ▶ 545 M€ de taxe GEMAPI levée en 2024
- ▶ 84% de la population française assujettie
- ▶ 77% des 1255 EPCI prélèvent la taxe aujourd'hui
- ▶ 9.44€ / hab. : montant moyen prélevé

- ▶  Imposer un **minimum de 10€ taxe/hab.** à tous les EPCI (proche de la moyenne constatée) permettrait d'augmenter de 0,8M€ les recettes chaque année et permettrait de couvrir environ 55% des besoins de rénovation hors financement GEMA
- ▶ Besoin de **financement nationaux complémentaires** (ex. via abondement du Fonds Barnier)

Agenda

- ▶ Genèse de la proposition de Loi du Sénat
- ▶ Résultats de l'analyse d'impact économique
- ▶ **Résultat de l'analyse juridique relative à l'instauration d'un fonds de solidarité**
- ▶ Annexe

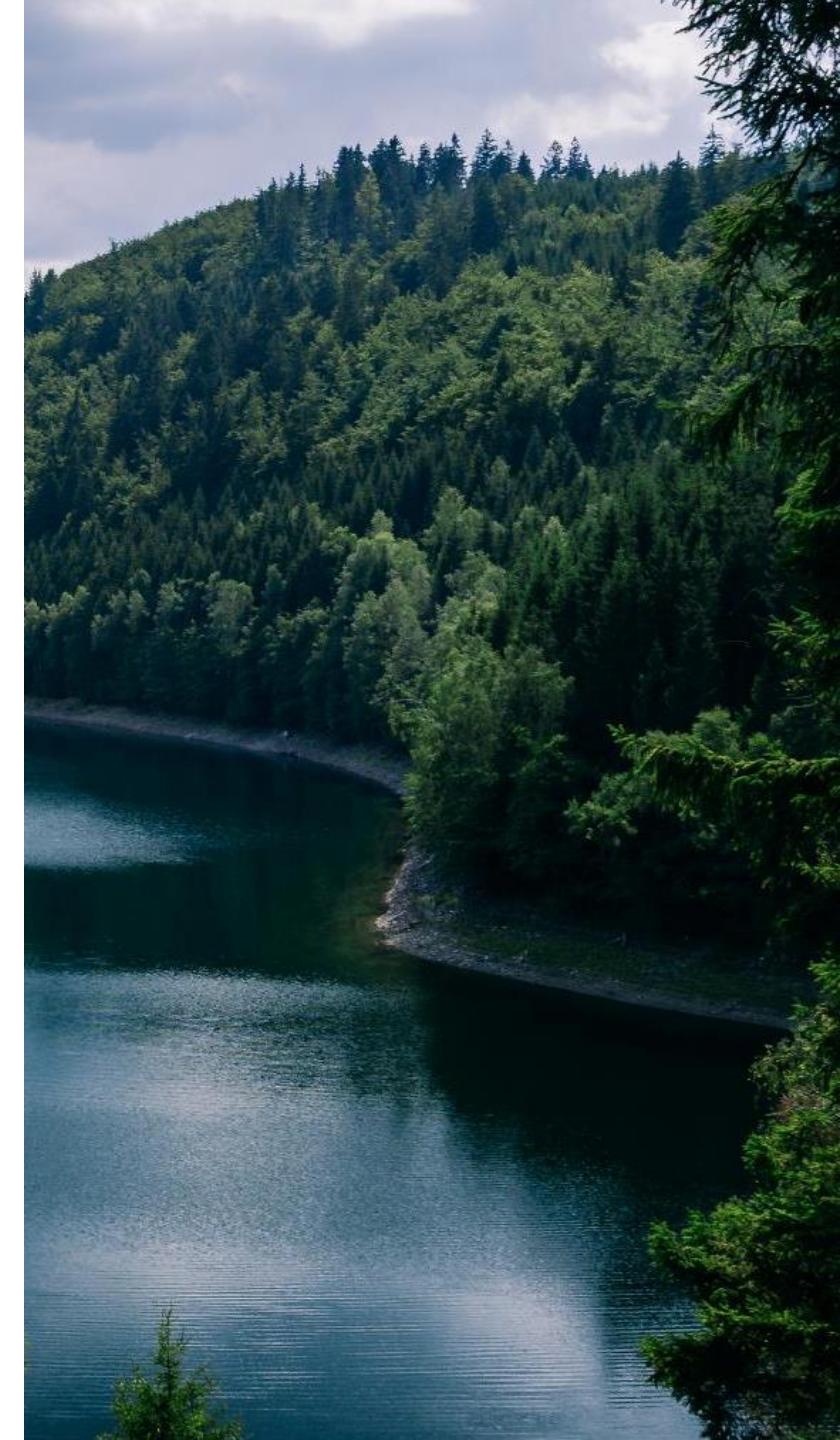


Nous recommandons la mise en place de l'option A (ii) création d'un fonds de solidarité au niveau des EPTB (et à défaut d'EPTB, des Agences de l'eau)

Options instruites	Recommandation EY	Options non retenues
<p>A. Fonds de solidarité à l'échelle des bassins</p> <p>1 Fonds de solidarité volontaire géré par l'EPTB </p> <p>2 Fonds de solidarité avec remontée de la taxe GEMAPI </p> <p>3 Fonds de solidarité obligatoire </p> <p>B . Fonds péréquation national </p>	<p> Recommandation EY</p> <p>Dans une optique de conciliation du caractère contraignant du fonds et de la faisabilité juridique, nous recommandons la mise en place de l'option (ii) création d'un fonds de solidarité au niveau des EPTB (et à défaut d'EPTB, des Agences de l'eau) qui fournirait un cadre général commun pour la mise en place du fonds au niveau de chaque bassin versant.</p> <p>► Il reviendrait alors à l'EPTB (ou à défaut à l'Agence de l'eau) d'assurer la mise en œuvre du dispositif en se basant notamment sur les plans pluriannuels d'investissement des EPCI relatifs à la GEMAPI.</p> <p>► Risques de mise en œuvre.</p> <ul style="list-style-type: none">– Son succès dépend notamment de la capacité de concertation à l'échelle des bassins pour faire émerger un projet consensuel, puis de la mise en place d'un plan de financement pluriannuel et d'une gouvernance permettant de suivre le projet dans le temps.– Transfert de compétences aux Agences de l'eau en l'absence d'EPTB : cette situation pourrait engendrer des difficultés opérationnelles au regard de l'étendue des territoires qu'elles couvrent, qui est beaucoup plus large que celle des différents bassins versants. Il conviendra, de prévoir un délai raisonnable avant l'entrée en vigueur de telles dispositions, afin de permettre aux Agences de l'eau de se préparer efficacement à l'exercice de cette nouvelle mission.	<p>► A l'échelle du bassin versant :</p> <ul style="list-style-type: none">– Option A.1 : trop souple avec un risque important d'absence de mise en œuvre du dispositif par les EPCI– Option A.3 : trop stricte avec la problématique de définir des critères de répartition de la taxe GEMAPI objectifs applicables à l'échelle de tous les bassins qui pourraient justifier la mise en place d'un prélèvement et d'une redistribution obligatoire. <p>► Option B : La création d'un fonds de péréquation à l'échelle nationale soulève une difficulté similaire : celle de la justification objective d'une surtaxe dont le produit serait redistribué à certains EPCI. Des difficultés organisationnelles s'ajoutent également à la mise en place d'un tel fonds notamment eu égard aux fonds déjà existants (notamment au fonds Barnier) et à la mise en place contemporaine de fonds de solidarité au niveau du bassin.</p>

Agenda

- ▶ Genèse de la proposition de Loi du Sénat
- ▶ Résultats de l'analyse d'impact économique
- ▶ Résultat de l'analyse juridique relative à l'instauration d'un fonds de solidarité
- ▶ [Annexe](#)



Proposition législative relative à la mise en place de l'option A (ii) création d'un fonds de solidarité au niveau des EPTB (et à défaut d'EPTB, des Agences de l'eau)

"A l'article L.213-12 du Code de l'environnement, il est inséré un alinéa VI bis comme suit :

(...)

VI bis. -L'établissement public territorial de bassin peut également définir, après avis du comité de bassin et, lorsqu'elles existent, des commissions locales de l'eau concernées, un plan quinquennal glissant des charges de fonctionnements et d'investissements pour l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, telle qu'elle est définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Le plan quinquennal comprend le cas échéant les charges liées aux projets d'aménagement d'intérêt commun définis par l'établissement public territorial de bassin.

L'établissement public territorial de bassin soumet le plan quinquennal aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui, s'ils l'approuvent, lui transfèrent le produit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations prévue au I de l'article 1530 bis du code général des impôts nécessaires à sa réalisation.

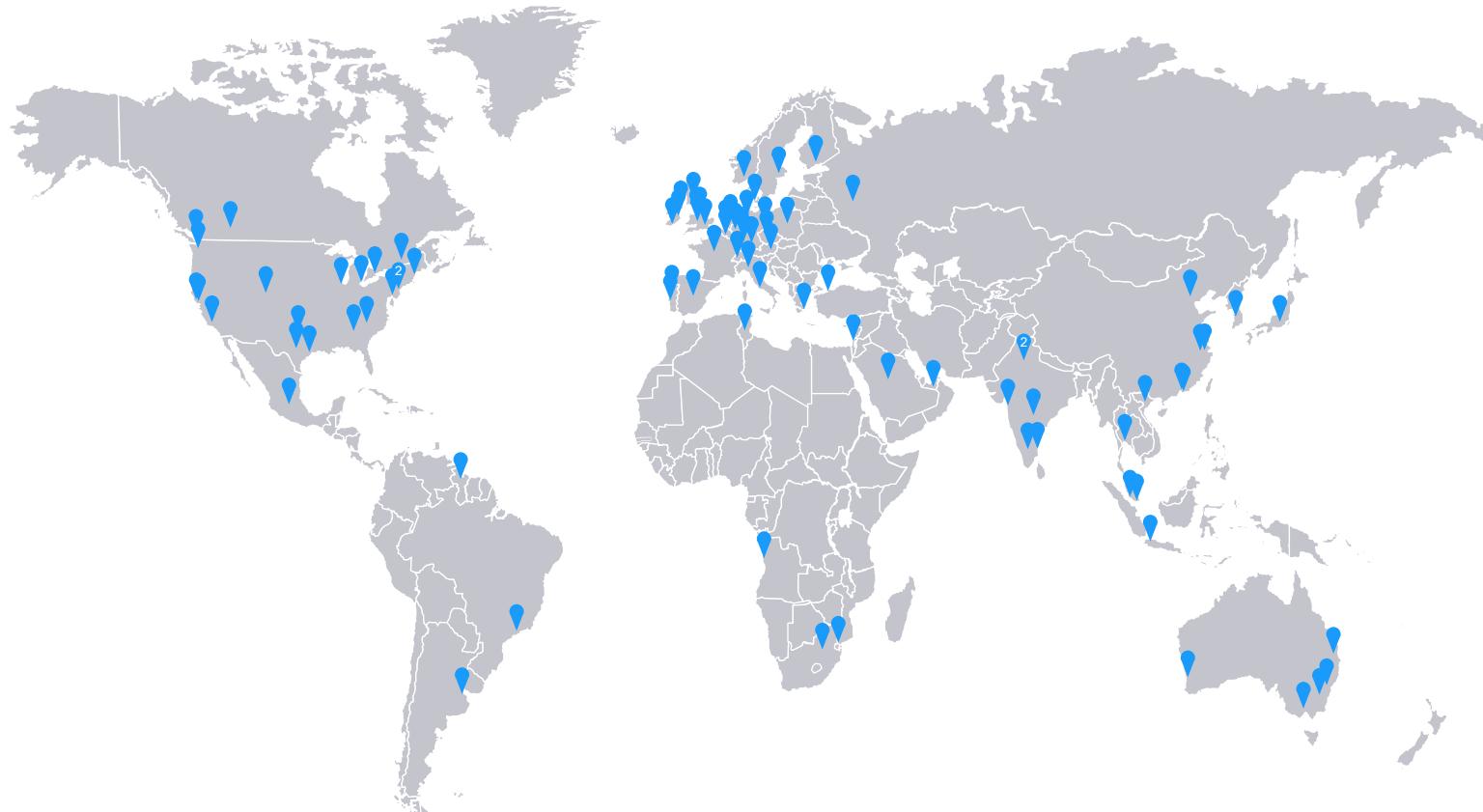
Le plan quinquennal des charges de fonctionnements et d'investissements est actualisé par L'établissement public territorial de bassin chaque année sur la base des déclarations des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents. Ces derniers approuvent, dans les mêmes termes, le plan actualisé.

Sauf lorsqu'il en assure, par délégation ou transfert de compétence, la maîtrise d'ouvrage, l'établissement public territorial de bassin reverse aux communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés, les financements nécessaires aux dépenses engagées en application du plan quinquennal approuvé."

Cette rédaction permet d'intégrer le financement des projets d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) au plan quinquennal établi par les EPTB, tout en conservant les dispositions de l'article L.213-12 du Code de l'environnement qui y sont relatives. Cela permet de conserver expressément cette mission des EPTB et d'assurer l'effectivité du renvoi fait par les dispositions relatives au fonds Barnier aux PAIC (dont l'échéance de financement est étendue).

Ce dispositif pourra être le cas échéant décliné pour les Agences de l'eau en prévoyant une modification de l'article L.213-8-2 du Code de l'environnement et de la partie règlementaire (articles R.213-30 et suivants) pour intégrer cette mission aux missions des Agences de l'Eau.

Cette option n'apparaît toutefois pas nécessairement opportune, notamment au regard de l'étendue des territoires couverts par les Agences de l'eau, qui est beaucoup plus large que celle des différents bassins versants. Elles peuvent ainsi être éloignées des EPCI appartenant aux bassins et disposent d'une connaissance du terrain moins fine que les EPTB ou syndicats mixtes intervenant dans le cadre de la GEMAPI. Cette situation pourrait engendrer des difficultés tant pour la réalisation du plan quinquennal que pour susciter l'adhésion des EPCI à ce dernier. Il conviendra, en tout état de cause, de prévoir un délai raisonnable avant l'entrée en vigueur de telles dispositions, afin de permettre aux Agences de l'eau de se préparer efficacement à l'exercice de cette nouvelle mission.



Guéric Jacquet

Associé

06 79 91 90 16

Gueric.jacquet@parthenon.ey.com

Eléonore Guilliams

Directrice

06 62 98 02 52

Eleonore.guilliams@parthenon.ey.com