

# RAPPORT

---

*La gestion des digues de protection  
contre les inondations*

*Février 2011*

**CEPRI**

Centre Européen de  
Prévention du Risque d'Inondation

---

Les collectivités en Europe pour la prévention du risque d'inondation  
Communities and local authorities in Europe preventing flood risk



**LE RAPPORT A ÉTÉ RÉDIGÉ AVEC  
L' AIDE D' UN GROUPE DE TRAVAIL  
CONSTITUÉ DES PARLEMENTAIRES  
VOLONTAIRES SUIVANTS :**

**Bascou Jacques**, député de l' Aude  
**Bignon Jérôme**, député de la Somme  
**Bono Maxime**, député de Charente-Maritime  
**Carré Olivier**, député du Loiret  
**Cocquempot Gilles**, député du Pas-de-Calais  
**Courteau Roland**, sénateur de l' Aude  
**Dionis du Séjour Jean**, député de Lot-et-Garonne  
**Flajolet André**, député du Pas-de-Calais  
**Got Pascale**, député de la Gironde  
**Guédon Louis**, député de la Vendée  
**Hutin Christian**, député du Nord  
**Kert Christian**, député des Bouches-du-Rhône  
**Léonard Jean-Louis**, député de Charente-Maritime  
**Madrelle Philippe**, sénateur de la Gironde  
**Merceron Jean-Claude**, sénateur de la Vendée  
**Mourrut Étienne**, député du Gard  
**Pinel Sylvia**, députée du Tarn-et-Garonne  
**Plisson Philippe**, député de la Gironde  
**Rainaud Marcel**, sénateur de l' Aude  
**Saddier Martial**, député de Haute-Savoie  
**Souchet Dominique**, député de la Vendée  
**Vauzelle Michel**, député des Bouches-du-Rhône

## SOMMAIRE

<b>LE MOT DU PRÉSIDENT</b>	<b>P. 4</b>
<b>LE RAPPORT</b>	<b>P. 6</b>
<b>ANNEXE 2 :</b>	
<b>COMPTE-RENDU DE LA RÉUNION DU 7/07/2010</b>	<b>P. 12</b>
<b>ANNEXE 3 :</b>	
<b>COMPTE-RENDU DE LA RÉUNION DU 10/11/2010</b>	<b>P. 19</b>
<b>ANNEXE 4 :</b>	
<b>COMPTE-RENDU DE LA RÉUNION DU 18/01/2010</b>	<b>P. 36</b>
<b>ANNEXE 5 :</b>	
<b>SITUATION DU PATRIMOINE FRANÇAIS DES DIGUES DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS</b>	<b>P. 55</b>

# LE MOT DU PRÉSIDENT

---

La création du CEPRI le 1<sup>er</sup> décembre 2006 a coïncidé avec le vote de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA du 30/12/2006) conduisant à considérer les barrages et ouvrages de protection contre les inondations comme des ouvrages de dangers.

Dès mars 2007, alors que le CEPRI venait d'être sollicité pour participer à une mission de retour d'expériences à La Nouvelle-Orléans aux côtés de l'AMGVF, j'ai souhaité tenir une réunion d'information à destination des collectivités territoriales pour les sensibiliser au bien-fondé mais aussi aux difficultés que représente cette nouvelle réglementation.

Nous avons en effet identifié que nombre de collectivités territoriales intervenaient pour pallier les carences des propriétaires de digues et assurer l'entretien courant ou le renforcement de digues, sans toujours mesurer à quel point elles engageaient leur responsabilité. Des contentieux l'ont d'ailleurs illustré à cette époque.

À la suite de cette manifestation tenue au Sénat, nous avons convaincu l'État de tisser un partenariat étroit pour optimiser la mise en œuvre de la réglementation : un groupe de travail suggéré par le CEPRI a réuni l'État et des maîtres d'ouvrage pour réagir aux propositions de l'État pour un "guide de lecture des études de danger concernant les digues fluviales". En parallèle, le CEPRI a rassemblé, fin 2008, en un premier guide "Les digues de protection contre les inondations, l'action du maire dans la prévention des ruptures", les éléments de doctrine, les expériences de terrain et des recommandations concrètes pour avertir les élus des responsabilités qu'ils ont ou de celles qu'ils prennent lorsqu'ils souhaitent intervenir, en particulier sur des ouvrages dont ils ne sont pas propriétaires ou gestionnaires désignés.

Avec le soutien de l'État, de la Région Languedoc-Roussillon, des Conseils généraux de Gironde, du Loiret et des Pyrénées-Orientales, une analyse fine de plusieurs situations de terrain sur l'Isère, en Gironde, dans le Jura ou le Haut-Rhin, ou encore sur la Seine ou sur le delta du Rhône, a permis d'illustrer la diversité des situations auxquels l'État et les élus doivent faire face et des solutions qui ont été déjà ébauchées pour gérer les digues en partenariat. Ce travail a identifié à la fois des solutions pertinentes et des situations alarmantes, soit qu'elles conduiront à rechercher un jour la responsabilité d'une collectivité qui est intervenue dans un cadre insuffisamment sécurisé, soit qu'elles mettent en lumière un défi humain, technique et financier d'entretien des digues qui dépasse clairement les capacités des territoires protégés.

“  
*Sécuriser  
durablement  
les digues  
ne représenterait que  
300 à 400 millions  
d'euros par an,  
dans la durée*”

En même temps que le CEPRI publiait avec ses partenaires un deuxième guide "Les digues de protection contre les inondations, la mise en œuvre de réglementation", j'ai souhaité partager nationalement les conclusions de ce travail partenarial : le 31 mars 2010, le Sénat accueillait à nouveau une discussion sur les ouvrages de protection. Tous les partenaires présents ont partagé les conclusions tirées de ces trois années de travail piloté par le CEPRI et ont convenu qu'il fallait sécuriser le cadre d'intervention des collectivités, avant de vouloir déployer la réglementation sans prendre de précautions pour ne pas engager inutilement la responsabilité des collectivités. Trois axes prioritaires ont été mis en avant pour sécuriser les digues : identifier un responsable unique au titre de la nouvelle réglementation, y compris pour les digues encore "orphelines", ce qui demandait de reconstituer une propriété sur près de 3 000 km de telles digues ; sécuriser le cadre d'intervention du responsable et des autres acteurs, dont les collectivités territoriales ; renforcer et pérenniser les moyens humains et financiers nécessaires pour atteindre le "bon état de service" des ouvrages.

La réunion du Sénat a conclu qu'il fallait saisir les parlementaires de cette question et leur demander d'examiner la nécessité de modifier l'arsenal législatif actuel concernant la reconstitution de la propriété, l'organisation de la gestion et le financement des travaux d'entretien courant et de confortement. J'ai proposé, pour rester ancré dans une réalité de terrain, que des parlementaires volontaires soient approchés par les collectivités et syndicats de collectivités qui portent des digues depuis plusieurs années ou décennies et s'étaient associées à notre démarche.

Xynthia étant survenu au même moment, le gouvernement et les deux chambres ont inscrit dans le retour d'expériences qu'ils ont conduit cette question des digues. Le CEPRI a été auditionné par l'État, le Sénat puis l'Assemblée nationale et a mis à disposition les conclusions du travail conduit et la feuille de route à soumettre aux parlementaires volontaires. Les rapports de REX ont d'ailleurs largement repris des éléments de ce travail.

Après la remise des rapports, j'ai proposé aux parlementaires volontaires de se réunir sous la coordination et l'animation de Daniel Marcovitch, conseiller de Paris, 1<sup>er</sup> vice-président des Grands Lacs de Seine et vice-président du CEPRI.

Entre-temps, l'État a manifesté un vif intérêt à notre travail et le projet de plan de prévention pour les submersions marines et les crues rapides, examiné par le Conseil des ministres du 13 juillet 2010, mentionne explicitement les travaux d'un groupe qui allait juste se réunir. Nous avons mesuré que l'État partageait nos inquiétudes et souhaitait des réponses à la hauteur du problème. Avant même de se réunir, les résultats étaient attendus avec impatience !

Je remercie vivement tous mes collègues parlementaires qui ont répondu favorablement à la sollicitation des collectivités ou syndicats de collectivités dont ils sont aussi élus et qui se sont emparés du problème. Malgré un agenda parlementaire chargé, ils ont su prendre de leur temps pour aborder sérieusement le sujet et l'examiner avec grande honnêteté. Je me réjouis de voir que le groupe a su se réapproprier le travail fait et gérer son agenda au rythme de sa réflexion. Il s'est donné les moyens d'une forte compréhension des différentes situations de terrain et d'un vrai échange sur les solutions possibles. La diversité des terrains et des situations a conduit parfois à des échanges animés, mais c'est bon signe !

Je veux saluer tout particulièrement les conclusions du groupe qui sont présentées dans ce document, car elles sont pragmatiques. Le groupe s'est réuni alors que les rapports de REX tout juste publiés mentionnaient explicitement le besoin de nouvelles lois. Or, le groupe a eu la sagesse de faire la part des choses et de constater que des outils existent déjà qui peuvent nous permettre de répondre aux défis posés, si tant est que l'État et les maires, dans leur rôle respectif, les mettent en œuvre. La réglementation sur les biens vacants sans maître et celle qui permet de constituer des établissements publics administratifs rassemblant les propriétaires et les obliger à remplir leurs obligations existent : pourquoi compliquer encore une réglementation sans avoir utilisé toutes les possibilités de celle qui existe ? Employons-nous à les mettre en œuvre et voyons alors si et comment elle a besoin d'être complétée.

Reste la question du savoir-faire technique et du financement : pour le premier, il faut reconstituer un savoir-faire national et le partager entre l'État, les collectivités et les privés. Le CEPRI peut y contribuer en rassemblant les collectivités gestionnaires de digues au sein d'un grand réseau d'échanges techniques. Pour le financement, le groupe a souhaité disposer d'une vision plus consolidée des véritables besoins dans les années à venir avant de créer une nouvelle taxe. Je partage avec lui le constat étonnant que nous devons résoudre tous ensemble : sécuriser durablement les digues ne représenterait que 300 à 400 millions d'euros par an, dans la durée. Au regard des vies exposées derrière ces ouvrages et du potentiel économique que représentent les territoires qui seraient directement ou indirectement impactés par une inondation consécutive à une rupture, on peut s'étonner qu'il soit si difficile de trouver une pareille somme ! Je souhaite que nous ayons tous le courage de regarder ce défi en face, sinon nous découvrirons un jour, peut-être trop tard, que c'est bien la vie, la compétitivité et l'attractivité de nos territoires qui sont en jeu.

**Éric Doligé,**  
*Président du CEPRI,*  
*Sénateur et Président du Conseil général du Loiret.*

# LE RAPPORT

---

## LES ENJEUX

Doter la France d'une nouvelle gouvernance pour prendre en charge les digues qui protègent, jusqu'à un certain niveau, les territoires inondables du XXI<sup>e</sup> siècle demande de considérer :

- **la propriété** et tout particulièrement sa reconstitution pour les digues aujourd'hui "orphelines" ou sans propriétaire capable d'assurer ses obligations ou de déléguer sa responsabilité à un tiers. **Fonder, sur des bases juridiques solides, la propriété et la responsabilité des digues** fluviales et maritimes ;

- **la détermination d'un responsable de la digue**, au titre de la nouvelle réglementation de décembre 2006, pour garantir que la digue protège les populations et le territoire exposé, jusqu'à un niveau défini ;

- **un cadre d'intervention pertinent et sécurisé pour les collectivités territoriales engagées ;**

- **le financement de la surveillance, de l'entretien et des travaux de confortement des digues et la désignation d'un gestionnaire, capable techniquement.**

## LE CONTEXTE

On compte environ 8 600 km de digues en France, dont au moins 510 km contre les submersions marines, gérées par plus de 1 000 gestionnaires différents. Pour 7 000 km de digues, le gestionnaire est connu, mais seuls 4 000 km ont un propriétaire unique identifié. Pour les 1 600 km restants, le gestionnaire est inconnu. La plupart des digues sont de classe B (30 %) et C (40 %)<sup>1</sup> et sont concentrées dans 4 départements principaux : les Bouches-du-Rhône, l'Isère, le Vaucluse et la Gironde. Concernant leur état, 3 000 km sont aujourd'hui en bon état. Les 5 600 km restants sont soit dans un état très dégradé, soit avec des désordres locaux, soit leur état n'est pas renseigné (pour au moins 2 000 km). Des travaux importants sont donc à envisager pour 3 000 à 5 000 km d'entre elles, c'est-à-dire environ 200 km par an, pendant 15 à 25 ans. Le CEPRI a détecté la nécessité de se préoccuper de la gestion des digues dès sa création en 2006 et lancé un groupe de travail en mars 2007, pour accompagner la réflexion sur la mise en œuvre de la nouvelle réglementation, éclairer les élus sur la responsabilité des collectivités et leur éviter des contentieux. Il a alors identifié la très grosse difficulté posée par les quelque milliers de kilomètres de digues sans propriétaires et/ou gestionnaires capables de faire face à leurs obligations.

Un 1<sup>er</sup> guide CEPRI a été édité "L'action du maire dans la prévention des ruptures de digues". La loi sur l'eau de décembre 2006 considère certaines digues comme des ouvrages de dangers et demande de mettre en place une étude de dangers et une procédure de gestion de ces ouvrages. Le décret du 11 décembre 2007 et de nombreuses circulaires viennent préciser ces dispositions. Le CEPRI, soutenant fortement ces textes, a œuvré pour qu'un groupe de travail se réunisse pour étudier les conditions optimales de mise en œuvre de la réglementation : l'État a alors élaboré partenarialement un guide de lecture des études de danger et en mai 2010 diffusé une circulaire sur les études appliquées aux digues fluviales. Fin mars 2010, le groupe de travail CEPRI s'est réuni pour partager les conclusions de son travail et la nécessité de compléter autant que de besoin la réglementation sur le financement et la gouvernance des digues. À cette occasion, Éric Doligé a proposé, avec un accord favorable du conseil d'administration du CEPRI, de réunir un groupe de travail de parlementaires volontaires, pour aborder cette question et faire des propositions, sur la base d'un argumentaire élaboré avec les associations nationales de collectivités et plusieurs collectivités actives sur le terrain.

---

1 - C'est-à-dire qui font plus d'un mètre de hauteur et sont susceptibles de protéger entre 10 et 1 000 personnes pour les digues de classe C et entre 1 000 et 50 000 personnes pour les digues de classe B.

Un 2<sup>e</sup> guide CEPRI a été publié sur le thème “La mise en œuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007”. La tempête Xynthia a conduit le gouvernement et les parlementaires à réaliser des rapports, qui devaient aborder la question des digues.

En parallèle, le gouvernement a annoncé un plan digues (dénommé plan submersions marines et crues rapides puis plan submersions rapides). Aussi, le président du CEPRI a choisi d’attendre les conclusions de ces rapports pour démarrer de nouveaux travaux. Le CEPRI a interpellé le gouvernement dès l’annonce du plan digues, par un courrier signé par 9 associations nationales de collectivités et adressé au Premier ministre. Celui-ci a répondu au CEPRI de se rapprocher du ministre d’État de l’Écologie. La secrétaire d’État chargée de l’Écologie a encouragé Éric Doligé pour la mise en place du groupe de travail par le CEPRI lors d’une réunion extraordinaire du COPRNM le 28 avril 2010.

## LA COMPOSITION DU GROUPE

La présidence de ce groupe est assurée par Daniel Marcovitch, conseiller de la ville de Paris et ancien parlementaire, par délégation du sénateur Éric Doligé.

Décidé sur une base volontaire, ce groupe comprend 22 parlementaires volontaires :

- 11 socialistes ou apparentés, 8 UMP, 2 Centre et 1 non apparenté,
- 18 députés et 4 sénateurs,
- 20 parlementaires et deux députées,
- forte mobilisation des élus du littoral.

Les associations nationales suivantes ont été présentes : AMF, ADF, ANEL et AFEPTB.

Noël Faucher, maire de Noirmoutier, et Jean-Marc Février, avocat, ont participé aux travaux du groupe, ainsi que des opérateurs de terrain qui ont témoigné des difficultés du terrain.

Une liste précise ces participations dans le compte-rendu de chacune des réunions en annexe.

## LE DÉROULÉ DES TRAVAUX

Trois réunions ont permis les échanges et débats : une, le 7 juillet 2010, la seconde le 10 novembre 2010 et la dernière le 18 janvier 2011.

Ces réunions étaient accompagnées de documents de travail et toutes ont fait l’objet d’un compte-rendu exhaustif, reprenant l’ensemble des débats vifs et nombreux qui n’ont pas permis une prise de position unique.

Les pistes de financement, la programmation et la mutualisation technique ont été abordés sans faire l’objet d’une unique position partagée, ferme et définitive.

Ces questions doivent s’intégrer dans les questions plus globales de mise en œuvre, entre autres, des outils liés à la directive inondation.

## LES SUGGESTIONS

### Au préalable

Le travail conduit par le CEPRI depuis trois ans montre qu’une organisation et une certaine mutualisation existent déjà, qu’il faut parfaire.

• **Le parc de digue, et son état ne sont pas encore suffisamment connus et cette connaissance n’est pas partagée** par l’État et les collectivités qui financent majoritairement et donc orientent la priorité des travaux : une base de données nationales existe (Bardigues), qui doit être mise à disposition de tous ;



- **la propriété est autant dans les mains de privés que de collectivités ;**

- **la gestion technique n'est pas toujours à la hauteur mais des initiatives pertinentes existent :** il faut un linéaire minimal de digues pour disposer du personnel, en nombre et compétence, qui assure les métiers que sont l'entretien courant annuel, la surveillance au quotidien et en période de crise, les travaux de confortement interannuels. L'expérience montre que plusieurs collectivités ont déjà mis en place une telle mutualisation en s'appuyant sur des structures départementales / interdépartementales (ayant ou non le statut d'EPTB) ;

- **le financement pose une vraie difficulté dans la durée, au regard du linéaire important de digues qu'il faut entretenir.** Les propriétaires privés des ouvrages mobilisent rarement mieux que 25 % du coût annuel d'entretien et ne participent pas aux travaux de confortement. Les collectivités propriétaires ou non doivent mobiliser des crédits sur leur budget général, de plus en plus en tension. Les collectivités non propriétaires, au premier rang desquelles se trouvent les départements, n'ont pas de ressources dédiées à ces infrastructures. Une mutualisation financière existe déjà puisque les Régions et le Fonds "Barnier" abondent les travaux et apportent donc déjà une forme de solidarité entre les territoires ;

- **une vision nationale de l'état du parc, des priorités d'action et une programmation nationale n'existent pas.**

## Des orientations

Le CEPRI a proposé de traiter successivement les questions par ordre de priorité et d'acter des orientations pour chacun des 3 thèmes proposés : propriété, gestion et financement. L'identification précise des ouvrages qualifiables de "digues" et l'information des propriétaires et/ou responsables d'ouvrages sont un préalable nécessaire à toute politique efficace de gestion des ouvrages de protection.

1. Le premier responsable est le propriétaire et lui seul : c'est pourquoi il est essentiel et prioritaire d'identifier les propriétaires et d'exiger d'eux qu'ils assument leur responsabilité. Cette démarche incontournable relève de l'État et c'est au préfet de mener cette identification et à personne d'autre. Le premier responsable est le propriétaire. C'est pour cela qu'il est essentiel de requalifier le propriétaire avant de pouvoir dire ensuite qu'il y a un gestionnaire. Le gestionnaire doit avoir une relation contractuelle claire avec les propriétaires et il doit travailler à une échelle de linéaire de digues qui lui permette d'assurer ses missions par une mutualisation de moyens.

### La question de la propriété des digues

*Que faire des 3000 km de digues aujourd'hui sans propriétaires identifiés ? La propriété de l'ouvrage est liée à la propriété du sol, ce qu'un gestionnaire parfois oublie. Ce n'est pas parce qu'un gestionnaire réalise une digue qu'il en est propriétaire. La propriété de l'ouvrage, selon la théorie de l'accession en droit civil, est liée à la propriété du sol. Le Code civil est explicite là-dessus : la propriété de la digue, c'est la propriété du sol. Si on est face à la question des digues dites "orphelines", il va falloir vérifier, au cas par cas, que ces terrains n'ont effectivement pas de propriétaires, c'est-à-dire que l'on ne peut pas trouver de propriétaire qui se présente comme tel. Après cette vérification de pur fait, on pourrait alors se dire que l'on est bien dans le cas d'une digue orpheline. Mais le problème, c'est que les digues orphelines n'existent pas juridiquement.*

**Aujourd'hui, les outils juridiques existent pour reconstituer une propriété sur la base de la démarche de biens vacants et sans maître.** Selon les articles 539 et 713 du Code civil (principes généraux d'acquisition de la propriété), pour les successions en déshérence et les biens sans maître, la propriété revient de plein droit à l'État.

### Comment ça marche, en quelques mots ?

*D'abord, la succession en déshérence est un cas particulier lorsqu'il n'y a pas d'héritiers qui se présentent. Les biens sans maître sont les successions ouvertes depuis plus de 30 ans, dans lesquelles il n'y a pas de successible, ça arrive fréquemment. Et les biens sans maître sont également, selon le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les "immeubles" sans propriétaire connu et dont les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de 3 ans, y compris dans l'hypothèse où la taxe foncière n'a pas été mise en recouvrement et dans le cas où elle a fait l'objet d'exonération. Une digue est un immeuble dans la mesure où elle est liée au sol, c'est un immeuble par nature. Cela concerne donc un champ relativement large. Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 1123-1 du CG3P, ce sont des dispositifs connus et qui fonctionnent parfaitement.*



### **Comment mettre en œuvre cette procédure ?**

*En schématisant à l'extrême, le maire qui constate sur le territoire de sa commune qu'un ouvrage peut être considéré comme un bien sans maître prend un arrêté auquel il donne une publicité particulière (affichage en mairie). À partir de l'affichage qui lance la procédure, s'écoule un premier délai de 6 mois pour permettre aux propriétaires éventuels de revendiquer leur bien et de se présenter. Si personne ne s'est manifesté au bout de 6 mois, le conseil municipal a un délai de 6 mois supplémentaires pour décider de transférer par délibération dans son patrimoine la digue en question. S'il ne l'a pas fait au bout de 6 mois, la propriété revient de plein droit à l'État qui ne peut pas la refuser. On a donc une procédure qui existe et qui permettrait de résoudre la question des digues orphelines, à condition que l'information soit effectivement diffusée auprès des élus communaux.*

2. Dans un deuxième temps, il faut trouver un responsable, au sens de la nouvelle réglementation, sur un ensemble d'ouvrages hydrauliquement cohérents (plusieurs tronçons de digues avec plusieurs propriétaires différents) : il est nécessaire d'instaurer une unité de gestion des digues, soit par ouvrage, soit par ensemble d'ouvrage.

Là encore, c'est au préfet que la réglementation confie le rôle de le rechercher. Si plusieurs propriétaires existent, il est possible de les regrouper, sur une base volontaire ou forcée, en association syndicale (établissement public).

On reproche à ces associations de ne pas se réunir et de ne pas lever les budgets nécessaires à leurs obligations : c'est oublier un peu vite que le préfet a obligation de surveiller le fonctionnement de ces associations, peut les obliger à se réunir et à voter des budgets en équilibre, voire se substituer à eux le cas échéant.

L'ordonnance révisée en 2004 donne des pouvoirs larges au préfet pour faire fonctionner les ASA. Notre conclusion, appuyée sur les travaux de juristes, est formelle : voir la loi sur les ASA appliquée par les préfets est plus efficace et sûr que de pousser des collectivités à prendre la place des ASA, pour "rendre service" et intervenir dans un cadre juridique flou.

**La question ne se pose qu'à titre subsidiaire, quand il n'y a pas un responsable clairement identifié sur un ensemble cohérent de digues. Le nombre d'associations syndicales restera très limité par département, permettant ainsi de faciliter le contrôle de l'État.**

*La réglementation demande d'avoir, pour une digue ou un ensemble de digues "cohérent", un responsable unique, désigné par les propriétaires. Ce responsable doit, soit gérer l'ouvrage directement, soit le faire gérer par quelqu'un d'autre plus compétent, mieux outillé, à un prestataire public ou privé, par délégation ou par convention. Le but est d'avoir une personne morale pour un ensemble "cohérent" qui gère directement ou délègue la gestion à un tiers.*

### **Qu'est-ce qui peut servir à établir cette unité de gestion ?**

*Le droit français dispose des outils permettant de constituer une personne morale regroupant des propriétaires de différentes natures (privés, collectivités, État) d'un ensemble "cohérent" de digues : il s'agit des associations syndicales autorisées, qui peuvent également être constituées d'office par le préfet. Ces structures ont un statut d'établissement public et sont donc des personnes publiques. Dès lors que ces personnes ont la propriété d'un ouvrage qui présente un intérêt pour la sécurité publique, ces digues sont donc des ouvrages publics, et non pas privés.*

*Il convient de rappeler que la gestion des associations syndicales est en dernier lieu de la compétence du préfet qui convoque les institutions syndicales et exerce un contrôle plus poussé que sur les collectivités territoriales puisqu'il peut modifier d'office les délibérations et les redevances syndicales.*

*Le préfet peut substituer l'État, ou toute collectivité territoriale volontaire, aux membres de l'association syndicale pour réaliser les travaux, après avoir constaté ou avoir été mis en demeure de constater que les investissements à la charge de l'association dépassaient ses capacités contributives. Cela n'implique pas pour les associations syndicales constituées sous la responsabilité et avec l'implication de l'État qu'elles gèrent les digues directement. Certaines le font directement sur leur territoire, d'autres peuvent confier la gestion opérationnelle à d'autres structures qui sont, soit des syndicats mixtes, soit des structures de type EPCI classiques, soit des prestataires ou soit une collectivité territoriale particulière, de type département.*

**Ce recours à la procédure d'association syndicale n'a comme seul objectif que de déterminer un interlocuteur unique en charge de l'entretien et la surveillance de l'ouvrage hydrauliquement cohérent.**

3. Dans un troisième temps, on doit se préoccuper de la gestion : entretien courant et travaux de confortement quand ils sont nécessaires. La nouvelle réglementation demande de réaliser des études de dangers sur les digues, pour identifier les besoins de travaux et mettre en place des bonnes pratiques pour gérer et surveiller la digue.

Dans ce cadre, une collectivité peut intervenir pour aider le ou les propriétaires, en signant une convention avec eux ou avec le responsable unique désigné. Il lui faut en préalable vérifier que cela relève bien de sa compétence et figure dans ses statuts, ce qui n'est pas toujours le cas surtout pour des syndicats intercommunaux.

L'intérêt, pour la collectivité, de rester dans un cadre conventionnel est de n'endosser les responsabilités et les charges financières qu'en fonction de ce qu'elle mettra dans la convention, convention qui peut être révisée si jamais le propriétaire ne joue pas son rôle.

Une fois les deux bases de propriété et de gestion posées, pourra se mettre en place la question des financements et de la programmation.

## Des interrogations subsistent sur le financement

### Trois améliorations semblent encore nécessaires :

- trouver un financement qui aujourd'hui fait défaut pour les travaux lourds et pourrait s'avérer difficile à mobiliser, à l'avenir, de la part des collectivités territoriales sur leur budget général ;
- recueillir ce financement et l'articuler avec une programmation à faire à une échelle intermédiaire entre le national et le local, par exemple le district hydrographique ;
- recourir à une nouvelle forme de solidarité, en parallèle de la solidarité déjà acquise par le biais du FPRNM.

### Plusieurs sources de financement sont envisageables :

- **la prévention paie davantage la prévention** via une augmentation supplémentaire de la contribution actuelle du FPRNM : l'amélioration consiste à augmenter le taux de cofinancement du fonds. Les contributeurs sont toutes les personnes et entreprises assurées en multirisques (habitation, entreprises, véhicules) : c'est une des assiettes les plus larges qui existe en matière de solidarité. Les mécanismes de redistribution sont déjà en place puisque le fonds finance déjà. Par contre, une telle participation n'est pas la vocation initiale ni principale du fonds, elle suscitera très vraisemblablement une opposition de la part des assureurs, et d'autres risques pris en charge par le fonds pourraient être incités à solliciter, par ce canal, la solidarité nationale ;

- **l'assurance paie pour la prévention** via un prélèvement exceptionnel sur les réserves de la CCR, dont la mission ne chiffre pas le montant, "à condition que cela n'affecte pas gravement les réserves de la CCR". La mission interministérielle a en effet constaté qu'à partir de 2005 la solidité financière de la CCR s'était fortement renforcée, en raison de l'augmentation limitée, mais régulière, des primes acquises en catnat et d'une sinistralité revenue à un niveau plus modéré après la sécheresse de 2003, si bien que ses réserves (total de la provision d'égalisation et de la réserve spéciale) atteignent désormais un niveau de plus de quatre années de primes acquises brutes catnat ;

- **la Nation paie pour la prévention : un impôt** levé par l'État, sur le modèle de l'impôt sur le revenu ou de la TVA, viendrait augmenter la part État dans les travaux. L'État deviendrait un important contributeur aux côtés du Fonds Barnier, ce qui inverserait la tendance actuelle.

Cette décision serait un message fort sur le rôle que les protections jouent sur l'économie nationale et sur la protection des personnes (deux thèmes qui permettraient de justifier une participation plus forte de l'État) ;

- **une redevance portée par les agences de bassin** : on s'appuie sur la capacité des agences de l'eau à mettre en place une redevance spécifique pour un programme d'actions donné, sur leur aire de territoire. L'outil, la structure, le mode de distribution des crédits et l'expérience existent. L'enjeu

est d'adapter la mission des agences en leur confiant cette nouvelle mission vis-à-vis des ouvrages de protection. En 1999, une réflexion sur une redevance pour "modification du régime des eaux" n'avait pas abouti. La redevance "ouvrages de protection" ne serait pas d'office reliée à l'eau, ce qui demande de trouver une autre assiette de la redevance (territoire ?) ;

• **un territoire, au-delà du seul territoire protégé, paie pour la prévention** : on prélève une taxe sur les territoires produisant de la valeur économique, au-delà de la seule zone protégée par les digues. Cela peut passer par la sollicitation d'un établissement public nouveau sur le modèle des établissements publics fonciers ou sur un établissement de type EPTB, un tel établissement levant des contributions annuelles au regard des programmes de travaux validés et les redistribuant aux gestionnaires retenus.

Dans ce cas, il faut créer une nouvelle structure, faire évoluer des syndicats ou EPCI existants ou généraliser une structure existante comme les EPTB. Il faudrait trouver une échelle de territoire pertinente pour doter la structure d'une base territoriale et donc d'un budget suffisamment vaste, sans perdre pour autant une réalité et une proximité de terrain.

L'État est en charge de la programmation nationale, en s'appuyant sur le COPRNM qui a un rôle de conseil sur la politique de prévention.

La programmation est affinée à une échelle infra-nationale : le niveau du "district" de la directive, où sera défini le plan de gestion des risques d'inondation et où se discutent aujourd'hui déjà des plans Fleuves, semble pertinent. **Une gouvernance ad hoc doit être constituée**, s'inspirant de ce qui existe déjà (comité plans fleuves, plate-forme "protections" ...).

À une échelle plus locale, les pratiques actuelles semblent suffire pour mettre en place les projets, si tant est qu'un maître d'ouvrage est bien constitué et qu'il représente valablement les propriétaires, via une convention ad hoc.

Un effort de mutualisation des compétences et des savoir-faire au service des acteurs de terrain est nécessaire : il peut se faire à une échelle nationale (initiative en cours de réflexion d'un GIP national portée par plusieurs gros gestionnaires de parc, pouvant associer aussi les organismes techniques nationaux) ou à une échelle plus de districts (renforcement ponctuel des moyens techniques de l'éventuelle structure qui porterait les nouveaux fonds : inter-agence de l'eau ou établissement public de niveau bassin).

# ANNEXE 1 : COMPTE-RENDU DE LA RÉUNION

MERCREDI 7 JUILLET 2010 - 16 H À 18 H  
PALAIS BOURBON (8<sup>E</sup> BUREAU)

## ÉTAIENT PRÉSENTS (VOIR LISTE EN PAGE 18) :

- 8 députés et 2 assistants parlementaires,
- 9 représentants des associations nationales de collectivités territoriales,
- 1 représentant d'établissement public,
- 1 maire,
- 1 avocat.

## PRÉSENTATION DES 3 SCÉNARIOS PAR LE DIRECTEUR DU CEPRI, APRÈS PRÉSENTATION DU CONTEXTE GÉNÉRAL :

- statu quo (1),
- évolution partielle (2),
- évolution totale (3).

### Éléments de contexte :

- il existe déjà des cas qui fonctionnent. Certaines collectivités territoriales ont pris des initiatives qui marchent. Veiller à ne pas couper ces collectivités dans leur élan,
- transposition de la Directive au sein du Grenelle II : notion de plans de gestion des digues,
- les digues associent trois métiers : entretien courant, gros travaux, surveillance en temps de crue.

Il faut bien distinguer le propriétaire du responsable et du gestionnaire. Il faut également distinguer l'absence de propriétaire de la présence de propriétaire incapable d'assumer ses obligations (en termes de compétence et de financement). L'entretien courant de 6 000 km de digues devrait mobiliser 10 à 20 millions d'euros par an (2 500 à 3 500 euros par km de digue) et cela pose des problèmes de financement pour les gestionnaires. À cet entretien s'ajoutent les gros travaux pouvant mobiliser 200 à 300 millions d'euros, soit 3 à 4 milliards d'euros sur 15 à 20 ans (3 000 à 4 000 km de digues à conforter en 15 à 20 ans à raison d'1 million d'euros par km).

## DÉBATS

*Philippe Plisson (député de la Gironde),*

vice-président du Syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST) :

Le rapport de la mission Assemblée nationale sur les conséquences de Xynthia est rendu aujourd'hui. Le président Accoyer est d'accord pour créer un groupe de travail sur la question des digues. Des discussions laissent penser que plusieurs textes risquent d'être rédigés simultanément sur le même thème... Attention à la coordination sur ce sujet. Pas d'initiatives éparpillées, besoin fort de concertation. Sur le territoire de la Gironde, il existe 140 de km digues, entretenus par des personnes privées, des associations syndicales autorisées (ASA), un Établissement public territorial de bassin (EPTB), des Conseil généraux. Propriétés très variées. Il existe aussi sur ce territoire des digues abandonnées. Le SMIDDEST (EPTB) a créé un modèle, le Référentiel Inondation Gironde, qui a coûté 700 000 euros. Il permet de voir ce qui se passe pour tout type de problème, montée des eaux, etc. Le but est que l'EPTB soit le garant de la configuration des digues sur l'estuaire. Il devrait également porter un PAPI. L'État apporte 40 à 50 % du financement mais il faut encore trouver le reste. L'idée

est de réfléchir à la gestion des digues pour avoir des zones d'expansion et des zones protégées. Puis trouver celui qui va réaliser les digues. Le problème qui se pose est celui des coûts : personne n'a les moyens de payer ces digues. En termes de responsabilité, volonté que les intercommunalités prennent la propriété des digues avec la gestion de l'hydraulique (transfert de propriété des ASA aux intercommunalités). Il faut une vraie professionnalisation de la gestion à travers les collectivités territoriales. Il faut également prendre en compte la gestion globale à l'échelle du bassin versant.

*Étienne Mourrut (député du Gard) :*

Information juridique sur le secteur de la Camargue : c'est une association des communes riveraines du petit Rhône qui entretenaient et confortaient les digues. Depuis, création du SYMADREM. Actuellement contentieux de Clairefarine. De ce fait, les élus sont frileux dans la région pour se porter maîtres d'ouvrage. Il serait nécessaire d'analyser ce type de jurisprudence pour envisager des solutions en fonction de l'analyse juridique. Si la position du juge du Tribunal administratif de Marseille se confirmait, il est préférable que l'État prenne en charge les ouvrages !

*Olivier Carré (député du Loiret) :*

Est-ce que l'on connaît le nombre de biens situés actuellement derrière les digues ?

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Non, on ne sait pas. Ni le nombre d'habitants, ni celui des réseaux. On peut essayer d'évaluer à 5-6 millions d'habitants, des milliers de km de routes... Ce sont des enjeux importants.

*Jacques Bascou (député de l'Aude) :*

Quel est le niveau pertinent de gestion ? Il ne faut pas une collectivité trop petite.

Le problème de la responsabilité repose sur la doctrine de l'État qui est aujourd'hui de dire "on évite les digues". Or, si une rupture de digue se produit, qui sera responsable ? L'État a une responsabilité en termes de sécurité des personnes. Il faut donc une approche nationale pour les financements. L'aspect financier est fondamental. Il faut une vision pluriannuelle et le Fonds Barnier doit continuer à financer. Il faut clarifier les choses : sur les territoires gérés par des ASA, des habitations ont été construites, mais les habitants ne veulent pas payer les ASA, car ils ne comprennent pas pourquoi ils devraient verser encore un impôt pour le terrain occupé... Aux yeux de ces habitants, c'est aux élus de prendre leurs responsabilités. L'absence d'intervention des assurances dans la prévention reste un problème central.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Les gens doivent payer pour leur protection. On peut aussi mobiliser des acteurs, comme la SNCF, qui ont intérêt à ce que les digues fonctionnent bien quand elles protègent leur réseau.

*Jacques Bascou (député de l'Aude) :*

Certaines compagnies d'assurances ne veulent pas dédommager !

*Olivier Carré (député du Loiret) :*

S'il faut trouver 300 millions/an. Cet objectif est atteignable en faisant participer financièrement les particuliers, les entreprises... Selon la doctrine des DREAL aujourd'hui, l'analyse effectuée en amont des PPRi n'inclut pas la présence de digues, sauf lorsqu'il y a accroissement des risques. Les ouvrages sont rarement pris en compte dans les documents de planification urbaine. Du point de vue de la responsabilité, on ne peut pas en parler sans les assureurs, dont il faudrait avoir le point de vue.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Le financement est un problème. Il semble légitime que les assureurs participent, l'assurance peut être une des clefs du système. Il faut faire prévaloir la prévention sur le curatif.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Le poids de la responsabilité des digues retombe sur les collectivités territoriales. Mais il existe plusieurs sens au mot responsabilité. Le fait qu'une digue puisse remplir sa fonction constitue une



première responsabilité. Aujourd'hui, il est difficile d'apporter la preuve que le travail est bien fait et qu'une digue est bien entretenue : la nouvelle réglementation va le permettre et sécuriser les collectivités territoriales. Le second sens du mot responsabilité est : qui peut payer les dommages en cas de dysfonctionnement de la protection ? Le but est d'aider les collectivités territoriales pour éviter les découragements.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Quand une collectivité territoriale intervient, elle engage sa responsabilité, c'est-à-dire sa capacité de faire et de rendre compte de ses actes. Ce qui pose des difficultés dans le domaine des inondations est qu'il n'y a pas de compétence clairement définie. Plusieurs structures interviennent en faisant des travaux publics. Mais s'il y a des dommages, c'est le régime de dommages de travaux publics qui s'applique, favorable aux victimes. Elles interviendront toujours sous ce régime, sauf si un amendement de ce régime survient. En termes de financement, une collectivité territoriale a 2 niveaux d'intervention possible : soit par l'impôt, soit à travers un système de redevance pour service rendu, difficile à mettre en œuvre concrètement, vis-à-vis de la protection contre les inondations.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Il est, en effet, difficile de trouver les critères de détermination du service rendu par les protections.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Le prélèvement pour service rendu relève d'une vue de l'esprit. En ce qui concerne le financement, il faut tout d'abord se demander à qui profitent les digues ? Elles permettent d'éviter les catastrophes, de protéger les biens, limiter les frais liés aux dégâts, au-delà de la protection des personnes. Le Fonds CatNat constitue un fonds pérenne et important. Le Plan digues prévoit 1-1,5 milliard d'euros. La mission de l'Assemblée nationale a fait une proposition dans ce sens, qui serait à creuser : prélever exceptionnellement sur les revenus du Fonds CatNat.

*Noël Faucher (maire de Noirmoutier-en-l'île) :*

La démarche initiée ici est importante.

Mais quelle est la définition d'une digue ? Les ouvrages de défense contre la mer ne sont pas que des digues (enrochements, épis...). Le point fondamental est le financement. La question de la maîtrise d'ouvrage sera résolue quand le financement sera résolu. Le sénateur honoraire Oudin a créé un modèle qui fonctionne bien. Quand il y a de l'argent, notre intercommunalité peut acheter des ouvrages et une bande de 25 m pour assurer l'entretien, les gens sont d'accord. Pour une gestion homogène des ouvrages de défense contre la mer, il faut un seul maître d'ouvrage pour une uniformité d'action. Un établissement public centralisé peut être difficile à constituer dans les années à venir. De plus, les établissements publics qui existent déjà ont des difficultés : le Conservatoire du littoral a tendance à adopter un repli stratégique, l'Office national des forêts dispose de trop peu de ressources pour mener à bien ses missions (700 000 euros par an). Un établissement public peut toutefois se révéler intéressant s'il est détenteur du savoir et a la capacité d'assister le maître de l'ouvrage. Problème du désengagement de l'État dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage aujourd'hui. Or, c'est lui qui a les compétences. Du point de vue du financement, la prise en compte de la problématique environnementale dans les travaux de défense contre la mer constitue une surenchère forte. En termes de responsabilité, le risque 0 n'existe pas. Il devrait donc y avoir une obligation de moyens et non de résultat... La question de la responsabilité se limite à l'impact financier. En ce qui concerne la redevance, nous avons étudié sur l'île de Noirmoutier cette opportunité : au regard de l'importance des protections, il faudrait collecter un montant de 100 à 150 euros par habitant par an. C'est lourd et peut décourager les jeunes à rester sur place ! Mais il ne nous est pas possible d'avoir une recette dédiée et nous disposons par ailleurs de trop peu de ressources. L'entretien des défenses à la mer représente 5 millions d'euros par an. Autre point sur les permis de construire, avant 1982, c'est l'État qui les a délivrés. Il s'agit donc d'une responsabilité collective. Nos concitoyens ne pourront pas supporter de telles charges financières à long terme. Pourquoi faire payer ceux qu'on a autorisé à construire là ?

Quelle protection doit être publique ou privée ? Si elle protège des vies humaines, elle doit être publique, si elle protège des terres, elle peut être privée.

Des difficultés en termes d'aménagement du territoire se posent également. Quand on parle de transparence des ouvrages, qu'est-ce que cela signifie ? Exemple de l'arrêt du **Conseil d'État, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c/commune de Tarascon du 29 octobre 2008, n° 304393** ("pour juger que le maire de Tarascon n'a pas entaché sa décision de délivrer le permis de construire en litige d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, la cour s'est fondée, d'une part, sur la présence de digues de protection contre les crues du Rhône et l'absence d'inondation du terrain d'assiette depuis 1856").

Il existe aujourd'hui des outils de droit pour les collectivités territoriales, mais il reste le problème du financement. **Je suis favorable au scénario n° 2 et pour la présence d'un établissement public disposant d'une expertise technique.**

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

L'expertise n'est plus du côté de l'État. Celui-ci ne fait plus de développement de la protection marine, mais se consacre aux barrages. Il ne s'occupe plus de la problématique de l'ensablement.

**L'idée d'un établissement public représente une usine à gaz. Il ne sera pas possible de le financer et ne constitue donc pas une solution pérenne. Je suis contre. En France, il n'y a pas de cohérence. La loi de 1807 est obsolète.** Qui labellise ? Il y a des normes à mettre en place : il faut labelliser. L'État doit savoir qui est maître d'ouvrage et doit les labelliser. Quelles protections doivent rester publiques ? Privées ? Il ne faut pas s'en tenir à un seul cas, mais concevoir une coordination nationale. On peut envisager une Agence nationale avec toutes les compétences requises. Les bureaux d'études ont les capacités de modélisation, mais il leur manque des éléments de base (en cartographie notamment). Il faut rester pragmatique. Je suis cependant moins pessimiste pour le financement. Sans parler d'impôt, il y a d'autres sources de financement. 5 à 6 milliards d'euros sont faciles à trouver sur plusieurs années.

*Noël Faucher (maire de Noirmoutier-en-l'île) :*

Les assistants à maîtrise d'ouvrage (bureaux d'études) sont compétents à Noirmoutier, les modélisations sont bien faites.

*Étienne Mourrut (député du Gard) :*

L'État ne veut plus d'épis. Or, les épis ont permis de stabiliser les cordons dunaires. Lorsque la commune finance à 40 % et subit des contraintes de la part de l'État, il y a un problème de fonctionnement ! Les collectivités subissent les changements de stratégie des services de l'État. Dans 10 ans, on nous demandera de faire l'inverse d'aujourd'hui en matière de gestion des érosions.

*Denis Clément (directeur adjoint du Conservatoire du littoral) :*

Il existe une responsabilité par rapport aux digues et une responsabilité par rapport aux aléas. La responsabilité liée à l'entretien des digues est différente de celle liée à leur conception. Existe-t-il des textes pour distinguer ces responsabilités ?

L'un des métiers associé aux digues qui devrait prendre de plus en plus d'importance est celui de la vision stratégique pour décider du niveau de protection (en prenant en compte des éléments extérieurs tels que le changement climatique). Cette définition du niveau de protection est essentielle. Le coût de travaux, le choix des financeurs et de la maîtrise d'ouvrage mériteraient d'être en relation la plus directe possible avec l'évaluation des intérêts défendus et avec l'implication des bénéficiaires de ceux-ci. Il faut payer selon son intérêt. Également combiner les intérêts à défendre avec la bonne échelle de maîtrise d'ouvrage. L'idée d'un établissement public paraît intéressante, d'autant que les compétences techniques sont dispersées. Pour rebondir sur les scénarios, le scénario n° 3 qui consisterait à dire que l'État fait tout risque de mener à une déresponsabilisation. **C'est pourquoi le scénario n° 2 me paraît plus adapté.** Il faut distinguer le propriétaire du terrain en bord de mer (que peut être parfois le Conservatoire) et le propriétaire des digues. Le Conservatoire du littoral est associé à la protection contre la mer et y participe chaque fois que c'est utile, mais cette protection n'est pas sa mission fondatrice.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Il existe une responsabilité des préfets et de la Direction générale de la prévention des risques. Aux Pays-Bas, on observe une indépendance des pouvoirs publics et des experts, ce qui n'est pas



le cas en France. On ne peut pas laisser croire aux gens que l'on va les protéger à 100 %. La notion de culture du risque est également importante, il ne faut pas dissocier la protection de la culture du risque : les PPR, PCS, DICRIM doivent être à la hauteur. Or, quand on a intégré cette culture du risque, on est moins réfractaire aux mesures de prévention et on sait mieux comment se comporter en période de crise.

*André Flajolet (député du Pas-de-Calais) :*

Tout d'abord, il me semble que nous n'avons pas encore distingué la protection marine de la protection fluviale. En ce qui concerne la protection fluviale, il existe un outil, le SAGE, porté par les EPTB qui permet de faire de la prévention. Il s'agit de situations différentes dont les limites figurent dans la loi de 1964. **Ensuite, je suis étonné de la recentralisation qui est évoquée, avec pour risque d'unifier des techniques sur des terrains différents.** Par ailleurs, il semble nécessaire de rechercher la justification de la place de l'Homme par rapport à la Nature. S'interroger sur la légitimité d'un ouvrage qui posera toujours problème quoi que l'on fasse. En outre, la montée des eaux est à relativiser. Il n'y a pas une réponse mais des réponses liées à la diversité des ouvrages. Il faut se focaliser sur les maîtres d'ouvrage, les propriétaires d'ouvrage, la délégation de la maîtrise d'ouvrage avant de s'occuper du financement. Il faut rénover les outils et l'entretien. En tant que président d'EPTB, je porte l'analyse du risque et je contractualise avec des intercommunalités pour assurer un suivi et un entretien des ouvrages dans les cours d'eau.

*Pascale Got (députée de la Gironde) :*

Je pense qu'il faut être moderne et avoir du bon sens : l'expertise sur le territoire et les protections ont été efficaces. Le problème de l'entretien repose sur cette question : qui finance quoi ? Je suis agacée par la notion de repli stratégique dans les zones de polder. Nous avons des atouts aujourd'hui pour pouvoir traiter des bassins économiques situés à côté d'éléments naturels. Il faudrait faire davantage appel aux nouvelles technologies pour améliorer les modélisations mises à la portée des différents acteurs. Concernant la prévention et les pronostics, il faudrait être plus subtil dans la standardisation de l'alerte. Dans le Référentiel Inondation Gironde, c'est le quantitatif qui prend le dessus. Il ne prend pas en compte les territoires plus reculés. Aujourd'hui, il n'est pas possible de s'exprimer sur le fait de devenir un bassin d'expansion des crues. Il faut aussi voir qu'il s'agit de bassins de vie, s'ils sont protégés. Je suis contre le fait que la Nature reprenne ses droits, il faut avoir une vision moderne et partagée. Ce ne doit pas être les plus petits qui doivent payer pour les plus gros. À l'échelon régional, ceux qui n'ont pas observé les règles sont également souvent ceux qui n'ont pas eu de problèmes. La norme pour la hauteur des ouvrages est de 4,5 m. Or, ceux qui ont construit une digue plus haute ont été protégés. Il faut laisser une appréciation aux acteurs locaux.

*Louis Guédon (député de la Vendée) :*

Le problème de l'entretien des digues est récurrent. Il n'y a pas d'effort entrepris pour planifier la maîtrise d'ouvrage et le financement. Quelle doit être la hauteur de la digue ? Certaines digues défendent les territoires contre les marées. Xynthia montre que l'eau peut passer par-dessus les protections existantes. **Il faut un mode de financement imposé : l'État ne peut pas s'exonérer de ses responsabilités car il doit assurer la défense des territoires (garant de l'intégrité du territoire). Il faut définir une maîtrise d'ouvrage unique, un texte d'État, une règle à laquelle devront se fixer les collectivités territoriales et les particuliers. Il reste à trouver le financement qui demeure le nerf de la guerre.**

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Il convient de préciser le lieu de notre débat et ce qui ne sera pas traité au cours de notre travail. En France, il n'existe pas de niveau de référence obligatoire en ce qui concerne la hauteur des digues. La directive n'en donne pas non plus. La réflexion sur ces niveaux de référence sera traitée dans le cadre de la stratégie nationale de prévention des inondations, qui a été décidée par l'État français alors qu'elle ne se trouvait pas dans la directive. Une discussion sur le sujet se déroulera également lors de l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) d'ici 2013 à 2015. Le CEPRI a milité pour que la transposition de la directive relève du Parlement et que les collectivités territoriales en soient les parties prenantes principales. À la question "qu'est-ce qu'une digue et qui en est responsable ?", je répondrais tout ouvrage supérieur à 1 mètre qui crée une différence de charges est

une “digue” et devra faire l’objet d’une étude de dangers. La loi de 2006 et ses textes d’application définissent les ouvrages devant faire l’objet d’une étude de dangers. Le but de notre travail est de déterminer quel est le rôle des collectivités territoriales et comment cela doit être financé.

*Olivier Carré (député du Loiret) :*

Avec la possibilité d’élaborer une stratégie locale de prévention, par rapport à la notion de bassin.

## LES SUITES DU TRAVAIL

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

L’objectif est de faire remonter les idées pendant l’été pour envisager une prochaine réunion à l’automne avec éventuellement d’autres de nos collègues qui n’ont pas pu se joindre à nous aujourd’hui. Une proposition de loi sur la gouvernance, la gestion et le financement des digues pourrait voir le jour avant la fin de l’année.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Concernant le financement, l’idée est de savoir si nous travaillons sur une proposition législative d’ici la fin de l’année pour l’inscrire sur 2011 ou bien est-ce que nous attendons en 2011 et le financement existera en 2012 ?

*Olivier Carré (député du Loiret) :*

Au niveau du calendrier : les débats concernant la Loi de finance débuteront le 3 octobre, mais la loi reste amendable jusqu’au 31 décembre. **La somme et le mode de financement doivent être définis en premier, car les collectivités territoriales ne veulent pas se faire avoir et récupérer la responsabilité de ces ouvrages sans contrepartie.**

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Les besoins annuels avoisinent les 250 à 300 millions d’euros.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Les produits du Fonds CatNat pourraient être utilisés. Le fonds est sollicité à 50 %. Il reste donc 50 % ainsi que les intérêts qui pourraient constituer une piste de financement.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Le rapport de la mission de 2005 mentionne qu’il s’agit de crédits d’assurance au statut privilégié. Les bénéfices retournent dans les caisses de l’État.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Cela paraît envisageable sur le plan légal, pas compliqué à étudier. Ce sont des idées crédibles et peu coûteuses.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Il ne faut pas rester focalisé sur la gouvernance.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

On ne peut cependant pas se prononcer avant que le plan digue ne sorte.

## LISTE DES PARTICIPANTS À LA RÉUNION

**Barincou Élisabeth**, ADF  
**Bascou Jacques**, député de l'Aude  
**Bidault Stéphanie**, CEPRI  
**Camphuis Nicolas-Gérard**, CEPRI  
**Carré Olivier**, député du Loiret  
**Clément Denis**, directeur adjoint du Conservatoire du littoral  
**Faucher Noël**, maire de Noirmoutier-en-l'Île  
**Février Jean-Marc**, avocat  
**Flajolet André**, député du Pas-de-Calais  
**Foissey Benjamin**, assistant parlementaire (M. Vauzelle)  
**Got Pascale**, députée de la Gironde  
**Guédon Louis**, député de la Vendée  
**Lair Christine**, ANEL  
**Léonard Jean-Louis**, député de Charente-Maritime  
**Langlois Mathieu**, assistant parlementaire (M. Carré)  
**Marcovitch Daniel**, CEPRI  
**Masson Florence**, AMF  
**Monnier Charlène**, ANEL  
**Moreau Anne-Laure**, CEPRI  
**Mourrut Étienne**, député du Gard  
**Plisson Philippe**, député de la Gironde  
**Salaun Guillaume**, AFEPTB

**ANNEXE 2 : COMPTE-RENDU DE LA RÉUNION**  
**MERCREDI 10 NOVEMBRE 2010 - 16 H À 18 H**  
**ASSEMBLÉE NATIONALE - 101, RUE DE L'UNIVERSITÉ - SALON MARS**

**ÉTAIENT PRÉSENTS (VOIR LISTE EN PAGE 35) :**

- 5 députés,
- 6 représentants des associations nationales de collectivités territoriales,
- 2 représentants de conseil général,
- 2 représentants de syndicats mixtes,
- 1 avocat.

**PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DE LA GESTION  
DES DIGUES PAR LE CEPRI**

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Présentation du document du CEPRI.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Il faut résoudre plusieurs questions :

- celle de la reconstitution de la propriété des digues,
- celle de l'entretien des digues,
- celle de la restauration de grande ampleur des digues qui ne nécessite pas les mêmes moyens (recouvrer des fonds importants).

Nous allons vous présenter quelques chiffres issus d'un document de synthèse réalisé par le CEPRI et le CEMAGREF.

**PRÉSENTATION DU DOCUMENT CEPRI-CEMAGREF : SITUATION  
DU PATRIMOINE FRANÇAIS DES DIGUES DE PROTECTION CONTRE  
LES INONDATIONS**

*Anne-Laure Moreau (chargée de projets, affaires juridiques au CEPRI) :*

Présentation des 3 premières pages du document CEPRI-CEMAGREF.

**LA QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ DES DIGUES**

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Il nous semble qu'il est vraiment important de vous communiquer ces données avant de nous lancer dans une réflexion stratégique parce que l'on voit déjà qu'il y a 3 000 km de digues qui n'ont pas de propriétaire renseigné. La première difficulté est de résoudre le problème du propriétaire, puis ensuite de s'occuper du cas du gestionnaire. Il y a pas mal de gestionnaires, mais pour un parc de 8 000 km de digues, cela signifie qu'ils ont en moyenne un faible linéaire. On vous propose de regarder ces deux points : comment reconstituer la propriété ? Comment ensuite reconstituer des gestionnaires avec une capacité humaine, une couverture du territoire correcte et cohérente et des moyens financiers ?

**Jérôme Bignon (député de la Somme) :**

Y a-t-il des digues qui n'existent pas aujourd'hui et qui seraient utiles (elles ne figureraient donc pas dans le tableau) ? Et les digues existantes, dont on dit de certaines qu'elles sont en bon état général, sont-elles efficaces ?

**Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :**

Deux éléments de réponse : au moment où l'État va affiner son recensement des digues sur le littoral, on va retrouver du linéaire de quelque chose dont il faudra savoir si c'est une digue ou non. Et nous avons aussi, en milieu fluvial, un problème de définition entre une berge qui remonte et une digue : quelle est la partie de la berge et celle de la digue ? Il y a un moment où tout le monde aura besoin d'avoir une définition juridique de la digue et Monsieur Février en parlera. Aujourd'hui, on n'a pas de définition de ce qu'est une digue ; on sait ce qu'est un ouvrage de telle hauteur et qui protège tant de population et qui doit faire l'objet d'une étude de dangers. Par contre, on n'a pas de réelle définition de la digue. Et c'est quelque chose sur lequel on attire l'attention du parlementaire, parce que cela pourrait simplifier pas mal de choses. Sur les 8 600 km de digues, peut-être que certaines digues, si on les définit d'une certaine façon, ne seront plus des digues. Cela protégera une population, cela sera peut-être un canal, le remblai d'une voie ferrée, une route... sachant que si cet ouvrage fait plus d'un mètre de hauteur et protège une population, cela représente un ouvrage de dangers qui devra faire l'objet d'une étude de dangers.

**Stéphanie Bidault (directrice adjointe du CEPRI) :**

Et les digues en bon état général sont-elles efficaces ?

**Jérôme Bignon (député de la Somme) :**

Par exemple, chez moi, on a 4 km de digues à construire, soit 10 millions d'euros de travaux à faire devant Cayeux.

**Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :**

Il y a sûrement des ouvrages encore à construire. Mais pour une digue, on ne sait pas toujours quel est son niveau de sécurité ou son niveau de fonctionnement. On sait que c'est un ouvrage qui a un niveau de protection limité jusqu'à ce que l'eau passe par-dessus ou qu'elle casse parce qu'elle est mal entretenue et que l'eau passe à travers, mais ce niveau n'est pas toujours très bien connu. Ce sera le but de l'étude de dangers pour les digues de classe A, B et C de redéfinir et de clarifier quel est le niveau jusqu'auquel elles apportent une protection et quel est le niveau à partir duquel elles seront surversées.

**Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :**

Quand vous regardez la carte des départements, les départements en blanc avec moins d'un kilomètre de digues, il doit en manquer obligatoirement dans ces endroits car ce ne sont pas des départements complètement exempts d'inondations...

**Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :**

Ce sont des départements où les recensements n'ont pas été terminés ou menés jusqu'à leur terme.

**Maxime Bono (député de Charente-Maritime) :**

Je suis d'accord pour démarrer la discussion sur les aspects juridiques, identifier les propriétaires, voir ensuite comment trouver les gestionnaires, etc. Mais est-ce que vous n'avez pas le sentiment qu'à un moment il faudra que l'on sépare les digues fluviales et maritimes. Ce ne sont pas les mêmes problématiques. Ce sont deux logiques scientifiques différentes, me semble-t-il, et il faudra se poser la question de séparer les deux, y compris dans la gestion.

**Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :**

Mécaniquement, ce ne sont pas les mêmes ouvrages. Mais pour tout un chacun, il s'agit quand même d'ouvrages en élévation qui empêchent l'eau de passer jusqu'à un certain niveau. Aujourd'hui,

on a un guide de lecture des études de dangers pour les digues fluviales ; celui qui explique comment conduire ces études sur les digues maritimes n'existe pas encore.

*Dominique Souchet (député de la Vendée) :*

Une question sur la base Bardigues : je comprends qu'elle contient le linéaire, l'état, le gestionnaire. Est-ce qu'elle contient aussi la hauteur ? Est-elle accessible ?

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Oui, la hauteur moyenne, elle contient beaucoup d'informations mais n'a jamais été rendue publique. La rendre accessible est une demande que les parlementaires pourraient réitérer. L'État est plutôt disposé à la rendre accessible. Ce qui la rend inaccessible aujourd'hui est qu'elle n'a pas été renseignée dans tous les départements avec la même qualité, l'information est très hétérogène, ce sont les acteurs de terrain (les services de l'État) qui la remplissent. Autre chose, l'État, pour lui-même et pour renseigner l'état des digues, a mis des appréciations sur les gestionnaires et leurs capacités et préférerait que ces appréciations disparaissent. On avance vers une publication par l'État mais la redemander serait utile.

*Jacques Chabaud (SMMAR) :*

Une petite précision sur ce débat. Sur l'Aude, on a en catégorie B et C 40 km de digues parfaitement identifiés et la catégorie D n'a pas encore été inventoriée. Si tout le département a été renseigné comme ça dans Bardigues, on va sans doute avoir beaucoup plus de 8 000 km de digues au total. On estime que les digues fluviales pour protéger les cultures avec 10-15 habitations derrière doivent représenter 5 à 10 fois plus que la catégorie B et C. On risque d'avoir de l'inflation.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Je vous propose de vous poser une série de questions sur la propriété : que faire des 3 000 km de digues aujourd'hui sans propriétaires identifiés ? Certains disent "ne nous appuyons plus sur les propriétaires privés et ne comptons plus que sur des opérateurs publics" ; certains proposent qu'un établissement public national reprenne la propriété, etc. Nous avons creusé ces pistes, que nous avons fait valider par Jean-Marc Février, et notre position serait de dire : **aujourd'hui, les outils juridiques existent pour reconstituer une propriété privée sur la base de la démarche de biens vacants et sans maître**. La démarche n'est aujourd'hui mise en œuvre ni par les élus, ni par l'État, mais on pourrait l'utiliser plus systématiquement et l'on pourrait, dans un délai lié à la volonté des uns et des autres, reconstituer une propriété qui arriverait très vraisemblablement dans les mains de l'État, à moins que les maires décident de récupérer la propriété. Si on ne choisit pas cette possibilité, on peut lancer d'autres procédures, soit l'expropriation qui risque d'être aussi longue, ou bien les parlementaires peuvent décider d'inventer un nouvel outil juridique. Je cède la parole à Jean-Marc Février qui va vous exposer le travail qu'il a mené avec nous.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Mon propos porte seulement sur la question des digues dites orphelines, à savoir si cette qualification est adéquate juridiquement et s'il existe en droit des besoins d'innovation et de modification des dispositifs existants. Je voudrais rappeler que la propriété de l'ouvrage est liée à la propriété du sol, ce qu'un gestionnaire parfois oublie. Ce n'est pas parce qu'un gestionnaire réalise une digue qu'il en est propriétaire. La propriété de l'ouvrage, selon la théorie de l'accession en droit civil, est liée à la propriété du sol. Le Code civil est explicite là-dessus : la propriété de la digue, c'est la propriété du sol. Deuxième élément, si on est face à la question des digues dites "orphelines", il va falloir vérifier, au cas par cas, que ces terrains n'ont effectivement pas de propriétaires, c'est-à-dire que l'on ne peut pas trouver de propriétaire qui se présente comme tel. Après cette vérification de pur fait, si on est dans une situation où il n'y a pas de propriétaire, alors on pourrait se dire que l'on est bien dans le cas d'une digue orpheline. Mais le problème, c'est que les digues orphelines n'existent pas juridiquement. Selon les articles 539 et 713 du Code civil, qui datent depuis plus de 200 ans, pour les successions en déshérence et les biens sans maître, la propriété revient de plein droit à l'État. La question aujourd'hui est compliquée par le fait que la procédure de dévolution des biens sans maître est enclenchée par les maires qui ne connaissent pas cette prérogative.



### **Comment ça marche, en quelques mots ?**

D'abord, la succession en déshérence est un cas particulier lorsqu'il n'y a pas d'héritiers qui se présentent. Les biens sans maître sont les successions ouvertes depuis plus de 30 ans, dans lesquelles il n'y a pas de successible, ça arrive fréquemment. Et les biens sans maître sont également, selon le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les immeubles sans propriétaire connu et dont les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de 3 ans. Peu importe que l'immeuble face l'objet d'une occupation ou pas. L'immeuble, même occupé, est considéré comme un bien vacant sans maître puisque la possession n'est pas la propriété. Une digue est un immeuble dans la mesure où elle est liée au sol, c'est un immeuble par nature. Pour revenir à l'acquittement de la taxe foncière, c'est y compris dans l'hypothèse où la taxe foncière n'a pas été mise en recouvrement et y compris dans le cas où elle a fait l'objet d'exonération. Cela concerne donc un champ relativement large. Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 1123-1 du CG3P, ce sont des dispositifs connus et qui fonctionnent parfaitement.

### **Comment mettre en œuvre cette procédure ?**

En schématisant à l'extrême, le maire qui constate sur le territoire de sa commune qu'un ouvrage peut être considéré comme un bien sans maître prend un arrêté auquel il donne une publicité particulière (affichage en mairie). À partir du moment où cet affichage a été fait (ce qui lance la procédure), s'écoule un premier délai de 6 mois qui a pour objet de permettre aux propriétaires éventuels de revendiquer leur bien et de se présenter. Si personne ne s'est manifesté au bout de 6 mois, le conseil municipal a un délai de 6 mois supplémentaires pour décider de transférer par délibération dans son patrimoine la digue en question. S'il ne l'a pas fait au bout de 6 mois, la propriété du bien revient de plein droit à l'État qui ne peut pas la refuser.

#### *Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Cette procédure date du début du XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'idée de garder un patrimoine attribué à quelqu'un en France ; elle vise à assurer la sauvegarde du patrimoine.

#### *Jean-Marc Février (avocat) :*

Sachant qu'il y a un dispositif particulier dans le Code général des collectivités territoriales qui est la procédure des parcelles en état d'abandon manifeste, qui concerne les parties urbanisées. Pour le juriste, ce qui est surprenant, c'est d'être face à un tel linéaire de digues considérées comme étant des biens sans maître alors que juridiquement il y a des outils. Soit on retrouvera un propriétaire par le biais d'une recherche mais, dans les cas où cette recherche ne donne rien, les communes ont la possibilité d'imposer leur propriété sur les ouvrages en question si elles le souhaitent, soit d'en imposer la dévolution à l'État, qui n'a pas d'autre choix que d'accepter. Il s'agit d'une compétence liée, le préfet constate le transfert de propriété. Ce n'est pas lui qui décide, ce sont des dispositions déclaratives. Ce qui génère le transfert de propriété, ce n'est pas l'arrêté du maire, mais le fait que le bien ait été abandonné et soit vacant et sans maître au titre du CG3P. Du point de vue d'un technicien et non d'un élu, il est plus intéressant d'avoir une communication auprès des élus communaux, pour que la procédure soit lancée le plus tôt possible, de façon à ce que l'État soit officiellement propriétaire et donc officiellement investi de l'obligation de respecter la réglementation sur les digues. Donc, me semble-t-il, sur la question de la propriété, il y a une question de fait qui est de voir effectivement si le bien est vacant et sans maître, mais le seul fait de ne pas acquitter pendant 3 ans les taxes foncières est un fait générateur qui permet d'engager la procédure. On a donc un élément qui permet d'éliminer largement la question des digues orphelines, à condition que l'information soit effectivement diffusée auprès des élus communaux.

#### *Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

L'outil juridique existe, il n'est donc pas forcément utile d'en créer un autre, sauf si les parlementaires jugent qu'il faut un autre outil. Cet outil est ancien et ne s'applique pas seulement aux digues. Avec cet outil, on va augmenter le linéaire appartenant à l'État, avec des cas où l'État sera propriétaire en plein milieu d'une digue. L'intérêt est de pouvoir faire adhérer l'État à une association syndicale autorisée. Sur le territoire d'une commune, un maire aura des propriétaires privés, peut-être lui-même sur un tronçon, et l'État.



*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

La commune a une "primauté" sur l'État, c'est de pouvoir décider de sa propriété avant qu'elle ne devienne propriété de l'État. C'est sa passivité qui fait qu'elle devient une propriété de l'État.

*Jacques Bascou (député de l'Aude) :*

C'est un moyen de négociation avec l'État pour qu'il rentre dans une structure.

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

En 2002, l'État nous a transféré la gestion de la digue à la mer, créée en 1860. Ce n'est pas pour autant qu'il a adhéré au SYMADREM et n'a pas donné de moyens. C'est pourquoi nous demandons à ce que cette digue soit restituée en gestion à l'État. Tous les ans, nous finançons 100 000 euros de travaux sur une digue qui ne nous appartient pas.

*Jacques Bascou (député de l'Aude) :*

Dans le cas de l'entretien des rivières, l'État n'est pas responsable. C'est le propriétaire privé, ou bien l'État si le fleuve est domanial. Mais, aujourd'hui, l'expérience montre que tout le monde essaie de se "refiler le bébé". L'intérêt de cette réunion est de voir comment capter des financements dans une structure qui inclut tout le monde, au sein d'un établissement public par exemple.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Le but de mon intervention était seulement de répondre à la question des digues orphelines. On essaie de sectoriser et d'éliminer les problèmes un à un.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Il nous semblait important de faire de la question de la propriété une première étape. Est-ce qu'il vous semble qu'en utilisant les outils juridiques actuels et en communiquant auprès des maires, on pourrait résoudre la question des digues orphelines ou bien est-il judicieux de partir vers d'autres procédures ? Ou bien envisager le transfert vers un gestionnaire public ou un établissement public national propriétaire de toutes les digues ? Faut-il aller creuser autre chose ?

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Y a-t-il un maire qui serait susceptible de dire qu'il veut garder la digue ?

*Jean-Marc Février (avocat) :*

A priori, il existe des expériences de collectivités qui gèrent directement leurs digues.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Parce qu'ils ne savent pas qu'ils peuvent "refiler le bébé" !

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Les maires peuvent intervenir par l'intermédiaire de leurs pouvoirs de police et mettre en demeure l'État d'agir.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Il faut négocier pour faire entrer l'État dans une structure. L'État nous a répartis entre le port de Rouen et le département de Seine-Maritime sur la question de la gestion mais non de la propriété. La question de la propriété est importante. Elle va faire l'objet d'un arrêté préfectoral.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

L'orphelinat de gestion n'existe pas ; c'est le propriétaire qui est gestionnaire par défaut, lorsqu'il n'y a pas de gestionnaire désigné, soit de fait ou de droit. D'où l'intérêt de reconstituer en amont la propriété en disant : on ne trouve pas de gestionnaire mais on a toujours un propriétaire, même quand on en a pas, on peut en trouver un.

*Olivia de Maleville (AFEPTB) :*

Dans votre tableau sur l'état des digues, il y a environ 3 000 km de digues dans un état dégradé, voire très dégradé. Y a-t-il correspondance entre ces digues et les 3 000 km de digues sans propriétaires ?

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Non, on pourrait le savoir, mais cela demanderait des études complémentaires. À creuser donc.

*Stéphanie Bidault (directrice adjointe du CEPRI) :*

Parfois, sur ces digues très dégradées, on a des propriétaires connus et même des gestionnaires connus mais non capables. On a donc une identification claire d'un propriétaire et même d'un gestionnaire à un moment donné, mais la situation est tout de même dégradée. Il n'y a donc pas correspondance systématique entre les deux. Les requêtes pourraient être précisées.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Une commune qui gère une digue ne court-elle pas le risque de se voir opposer la prescription acquisitive ? Le fait de gérer n'implique pas que l'on accepte de fait d'être propriétaire ?

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Non, sauf si vous le revendiquez et si vous avez usé à titre de propriétaire.

*Stéphanie Bidault (directrice adjointe du CEPRI) :*

Cela a des implications en termes de contentieux. Le gestionnaire de fait en l'absence de propriétaire identifié porte le tout.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Le but de la démarche est de sectionner les problématiques pour y apporter des réponses partielles, et ensuite avoir une vue synthétique qui permette de faire un choix.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Le premier responsable est le propriétaire. C'est pour cela qu'il nous semble important de requalifier le propriétaire, pour pouvoir dire ensuite qu'il y a un gestionnaire.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Le modèle présenté par M. Jean-Marc Février peut-il être retenu comme un des éléments de recherche effectif de propriété ?

*Maxime Bono (député de Charente-Maritime) :*

Je pense que l'on part de tellement loin que c'est au moins un premier pas. On a des outils grâce auxquels on peut faire disparaître les digues orphelines et, avançant de façon pragmatique, on arrivera à monter un système. On ne le fera pas ici autour d'une table ni même en 5-10 ans à l'Assemblée nationale, donc je pense que c'est au moins des bases sur lesquelles on pourra imaginer des choses.

*Dominique Souchet (député de la Vendée) :*

Cela suppose un effort d'information auprès des maires important. Tous ne sont pas au courant de cette procédure et notamment du fait que s'ils déclenchent la procédure, cela n'implique pas automatiquement la propriété communale mais au contraire un basculement vers l'État.

*Jacques Bascou (député de l'Aude) :*

Je caricature un peu mais est-ce qu'il ne faudrait pas renverser le problème ? Jusqu'à maintenant, on n'a pas avancé parce que l'on avait ce problème de propriété, de responsabilité. Si on renverse le problème : qu'est-ce que l'on veut faire sur les digues ? Comment les gère-t-on ? Quelle est la responsabilité ? Et, à partir de là, on essaie de voir qui est propriétaire, qui ne l'est pas, et je pense que c'est une négociation qu'il faut avoir avec l'État. Le problème principal sera de trouver les moyens. Cela peut être le rôle du Parlement de trouver les textes réglementaires et législatifs qui permettent d'agir.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

On voit bien aujourd'hui que l'État a tendance à essayer de "refiler" à des tiers. Comment restructurer la gestion est le point que l'on vous propose maintenant. Est-il besoin d'adopter une démarche législative ou bien est-ce que les outils actuels suffisent ?

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Quel que soit le système de gestion, la question de la propriété se posera. Le fait de la poser en amont constitue un élément de pression.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Et la question de la domanialité publique rentre-t-elle en ligne de compte ?

*Jean-Marc Février (avocat) :*

L'ouvrage construit sur le domaine public fluvial ou maritime relève de la propriété de l'État.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Donc, la question des ouvrages orphelins ne se pose pas ?

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Juridiquement, la question ne devrait pas se poser, mais elle se pose de fait.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Donc, dans le domaine public fluvial comme dans le domaine public maritime, il n'y a pas d'ouvrages orphelins.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Si l'État est propriétaire du terrain, et qu'au-dessus vous avez un ouvrage, il est automatiquement propriétaire de cet ouvrage, à moins qu'il ne fasse la preuve qu'il a refusé qu'on construise l'ouvrage sur son terrain et qu'il n'a pas obtenu que l'on ne construise pas. C'est quelqu'un d'autre qui a construit l'ouvrage et qui en est propriétaire.

*Jacques Bascou (député de l'Aude) :*

En ce qui concerne les fleuves domaniaux, l'État doit les entretenir et éviter les inondations. S'il y a des ouvrages annexes comme des digues, qui sont de propriété privée, la responsabilité de l'État peut être engagée.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

On est sur un cas particulier, sur la responsabilité de l'État au titre de la gestion domaniale, mais il y aura aussi la responsabilité du propriétaire de la digue ou de son gestionnaire au regard de la réglementation des digues. Il y aura cumul de responsabilités. C'est une situation relativement claire, juridiquement parlant.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Dans la Somme, nous avons un exemple assez élaboré de concession d'endigage. On a construit une digue sur le domaine public maritime. La compétence de la construction a été conférée à un établissement public de coopération intercommunale, on a signé une convention d'endigage de 20 ans avec l'État, fixant les droits et les devoirs de chacun, et une remise de l'ouvrage au terme du contrat. On a demandé des études juridiques poussées par des avocats. Je vous la communiquerai si cela vous intéresse.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Ce point reste un peu en suspend, cela mériterait que vous nous confirmiez par écrit votre appréciation des choses sur cette question de la propriété.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Je regrette que l'AMF ne soit pas là car ce serait intéressant d'avoir leur avis. C'est toujours un peu compliqué pour les députés de dire que l'on va "tordre le cou" à l'État au profit des collectivités. Je suis ici en tant que député et même si je défends les collectivités, il faut le faire en accord avec elles. On est dans une configuration juridique extrêmement intéressante parce qu'elle permet un puissant moyen de pression. L'État a tendance à se reculer tant qu'il peut sur ces sujets. On sait bien que l'on ne "refilera" pas tout à l'État, mais il faudrait que l'on ait la détermination derrière pour nous aider à être crédible sur cette démarche. Je suis sensible à l'idée d'y aller sur le plan tactique si l'on veut avancer, mais il faut aussi aboutir à un endroit où l'on a envie d'aller plutôt que d'avoir l'État qui se dérobe en permanence. Si on leur dit "si vous chahutez trop, on vous refilera les 3 000 km", je pense qu'ils vont commencer à s'inquiéter. Probablement, ils nous soumettront un projet de loi...

*Maxime Bono (député de Charente-Maritime) :*

On risque d'avoir un contre-feu allumé assez vite.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Mais cela impliquerait de toucher au Code civil. Or, il n'a été touché qu'une fois en deux siècles.

*Stéphanie Bidault (directrice adjointe du CEPRI) :*

On pourrait faire également une réunion État/AMF pour avoir leur positionnement ?

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Je veux bien venir, ce sujet m'intéresse beaucoup.

*Maxime Bono (député de Charente-Maritime) :*

Monsieur Péliissard sera probablement pour, a priori.

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

Un mot rapide. Redonner aux collectivités la propriété et la gestion des digues suppose aussi de leur donner des garanties juridiques, surtout vis-à-vis des tiers et des usagers.

## LA QUESTION DE LA GESTION QUOTIDIENNE ET DE LA SURVEILLANCE DES DIGUES

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Sur le sujet de la gestion, il faut faire la différence entre la capacité à porter et le financement. Il existe de nombreux gestionnaires. Sur les 8 600 km de digues, pour 7 000 km il existe un gestionnaire connu (p. 4 du document CEPRI-CEMAGREF). Par rapport à la propriété, l'orphelinat de la gestion est peu important. Mais comment organiser cette gestion ?

Il existe une différence entre la gestion au quotidien et la gestion exceptionnelle pour des travaux de grande ampleur. Des outils existent pour rassembler les propriétaires dans les associations syndicales autorisées (ASA) ou forcées/constituées d'office (ASCO). Jean-Marc Février pourra nous redonner des compléments d'information. Pour reconstituer un gestionnaire quotidien (qui gère la digue au quotidien et qui organise la surveillance en période de crue), faut-il s'appuyer sur des outils existants ou faut-il inventer autre chose ? (notion de compétence obligatoire/facultative d'une collectivité territoriale). La logique indiquerait de reconstituer des ASA/ASCO. Mais comme il y en a beaucoup et de petite taille, ce qui ne nous semble techniquement, humainement et économiquement pas viable, comment réorganiser cette multitude de gestionnaires ? Faut-il plutôt réformer de manière systématique ? Nous vous avons indiqué dans le document et à titre d'exemple le modèle des SDIS. Ou bien, est-ce que l'on fait du "sur mesure" et chaque territoire se débrouille ?

*Jean-Marc Février (avocat) :*

D'un point de vue technique et qui n'est pas forcément celui du CEPRI, en regardant les chiffres du document CEPRI-CEMAGREF page 4, sur les 7 000 km de digues dont les gestionnaires sont

connus, 4 000 km ont un propriétaire unique identifié. Ce qui est intéressant c'est d'avoir, pour une digue ou un ensemble de digues qui est un ouvrage solidaire, une unité de responsabilité à l'échelle de la digue. Cette entité est chargée, soit de gérer directement, soit de faire gérer par quelqu'un d'autre plus compétent, mieux outillé. Il y a deux choses qui me semblent tout à fait différentes : trouver une échelle avec une personne juridique unique à l'échelle de la digue et celui qui, par délégation ou par convention, qu'il soit prestataire public ou privé, va venir assurer la gestion au quotidien. Sachant que lorsque vous avez déterminé une personne unique responsable à l'échelle de la digue, elle peut, si elle en a les moyens, assurer la gestion, comme par exemple le SYMADREM. Celui-ci a un ensemble de digues cohérent, les moyens théoriques de fonctionner. La question ne se pose pas...

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

Si, la question se pose, car nous travaillons au niveau d'un territoire donné sur lequel il existe plusieurs propriétaires. Le SYMADREM travaille pour avoir, non pas la propriété, mais la gestion. Mais il n'y a pas toujours délégation. Par exemple, nous avons des digues qui appartiennent à Voies navigables de France, sur lesquelles aujourd'hui nous n'avons pas la gestion. Autre exemple, entre Tarascon et Arles, ce qui fait office de digue, c'est le remblai ferroviaire, pour lequel nous n'avons ni la propriété ni la gestion.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Le but est de dire : sur un linéaire, il faut une personne morale qui corresponde à cet ensemble. Ensuite, soit elle gère directement, soit elle délègue la gestion à un tiers.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

La démarche de l'étude de dangers, telle qu'elle figure dans la loi de 2006, est claire : pour un linéaire de digues, il faut une cohérence. Il faut donc un seul porteur de l'étude au nom des autres.

*Maxime Bono (député de Charente-Maritime) :*

Cela fonctionne un peu comme en matière de transports publics. Vous avez un périmètre de transports publics, une autorité organisatrice de transports qui est la seule compétente. Ensuite, elle peut déléguer à une foule d'intervenants.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

L'idée est d'arriver à trouver cette personne. Il y a plusieurs cas de figure : vous avez un propriétaire, privé ou public, qui est à l'échelle de gestion pertinente de la digue. Pourquoi vouloir monter, de mon point de vue, une structure ad hoc ?

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

L'Agglomération d'Agen a la capacité de gérer et de récupérer la propriété des digues. Certaines structures le font et n'ont pas besoin de redonner la propriété à quelqu'un d'autre.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

L'idée est de trouver une personne morale sur le principe de l'autorité organisatrice des transports publics à l'échelle de la digue, une structure cohérente mixte, regroupant des propriétaires privés et publics (sauf si on fait le choix d'éliminer la propriété privée des digues). La question ne se pose qu'à titre subsidiaire, quand il n'y a pas un propriétaire ou un exploitant clairement identifié sur un ensemble cohérent de digues.

**Qu'est-ce qui peut servir à établir cette unité de gestion ?**

Nous avons dans notre droit le système des associations syndicales autorisées, qui peuvent également être constituées d'office (ASA ou ASCO). Ces structures présentent des caractéristiques particulièrement intéressantes. D'abord, il s'agit d'établissements publics, donc des personnes publiques. Dès lors que ces personnes ont la propriété d'un ouvrage qui présente un intérêt pour la sécurité publique, ces digues sont donc des ouvrages publics, et non pas privés. En ce qui concerne la gestion, d'une part l'article 17 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 indique que dès lors que l'on se trouve dans le périmètre d'une ASA ou d'une ASCO, le propriétaire peut dire à l'ASA/ASCO qu'il ne veut



pas de la propriété et demande à l'ASA/ASCO de la lui racheter. On permet donc à l'ASA/ASCO de devenir propriétaire des terrains inclus dans son périmètre. D'autre part, l'article 50 du décret du 3 mai 2006 prévoit que lorsque le préfet constate et est mis en demeure par l'association syndicale de constater que les investissements mis à la charge de l'association syndicale dépassent ses capacités contributives, le préfet peut substituer l'État ou toute collectivité territoriale qui le demande, donc volontaire, aux membres de l'associations syndicale, et uniquement pour les travaux.

Deux éléments me gênent dans cette réglementation ASA/ASCO. Première chose, le droit de délaissement, c'est très bien si vous réunissez à l'échelle d'une digue tous les propriétaires. Les propriétaires privés vont partir et faire jouer le droit de délaissement. Mais cela permet en même temps de constituer une propriété publique, encore faut-il avoir les moyens d'acheter. Je ne suis pas persuadé que la valeur vénale des digues représente quelque chose d'important parce qu'il faut tenir compte des charges, etc. Cela demande un apport à la charge des membres de l'association.

Deuxième chose, l'article 50 du décret de 2006 dit que le préfet "peut". Il me semble que, s'agissant des ouvrages de protection intéressant la sécurité publique, il y aurait juste une petite modification réglementaire qui peut aussi être faite par voie législative et qui est le "doit".

Je retiens cette idée, parce que les ASA ont mauvaise presse uniquement parce qu'on ne les fait pas fonctionner comme elles le devraient. Qui est responsable de la gestion des ASA en dernier lieu ? Cela relève des compétences du préfet. C'est lui qui convoque les institutions syndicales, il exerce un contrôle plus poussé que sur les collectivités territoriales puisqu'il peut modifier d'office les délibérations, il peut également modifier d'office les redevances syndicales et c'est le préfet qui peut substituer l'État ou une collectivité. On évoquait tout à l'heure les ASA d'irrigation gérées de façon un peu folklorique. Mais si à l'échelle des départements listés, vous avez 2 ou 3 ASA/ASCO constituées, on peut considérer qu'au regard de la sécurité publique il y ait une implication forte des services préfectoraux, à droit constant. Mon vieux maître disait toujours : "La règle est morte et seul l'homme lui donne force et vie." Est-il besoin de changer la règle lorsque vous avez quelque chose dont il suffit qu'il soit simplement appliqué dans sa stricte rigueur ?

Derrière cette question s'en cache une autre, on évoquait la question du financement. Si on a ce problème de substitution de l'État ou d'une collectivité volontaire, cela pose la question de qui doit payer pour la digue : ceux qui en bénéficient ? Cela pose la question du bénéficiaire de la redevance, du service rendu, etc. Ou s'agissant des questions concernant la sécurité publique, est-ce la solidarité nationale ? Si vous suivez ma démonstration, vous faites reporter l'effort budgétaire sur le budget de l'État, donc sur l'impôt, donc sur la solidarité nationale.

Ensuite, cela n'implique pas pour les associations syndicales, constituées sous la responsabilité et avec l'implication de l'État, qu'elles gèrent les digues directement. Il y a le niveau de gestion opérationnelle qui peut être confiée à des outils que l'on connaît déjà qui sont, soit des syndicats mixtes, soit des structures de type EPCI classiques, des prestataires... cela peut également être une collectivité territoriale particulière, de type département parce que c'est une échelle pertinente et qui va avoir des compétences opérationnelles sur délégation.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Elle peut faire une délégation de service public.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

L'ASA, étant un établissement public, peut décider de faire ce genre de convention...

*Jean-Marc Février (avocat) :*

... Sachant qu'elle est soumise au Code des marchés publics, ce qui est aussi une garantie.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Pour la gestion au quotidien, il faut privilégier une ASA/ASCO et veiller à ce que l'État fasse son travail pour qu'elle ait des moyens financiers, qu'elle se réunisse et prenne des décisions et qu'elle délègue la gestion à quelqu'un si elle ne peut pas le faire elle-même.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

L'idée serait d'avoir sur ce point une intervention du législateur, lorsqu'il n'y a pas d'unité de gestion de droit, elle doit être créée sous une forme. L'État a la charge de constituer ce type de struc-

ture à l'échelle pertinente d'un ouvrage linéaire. Considérer la structure des ASA/ASCO, avec une petite modification de l'ordonnance de 2004, c'est agir presque à droit constant. Mais cela peut aussi être autre chose.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Mais cela peut être aussi de créer un autre établissement public regroupant des ASA à une échelle plus importante, comme cela existe en Isère.

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

Cela veut dire que l'État assume bien son rôle de tutelle. Autre exemple, on a confié des digues à des associations syndicales sous tutelle de l'État. En 1993, on s'est aperçu qu'elles n'avaient pas fait leur travail, on les a supprimé et on a transféré la gestion à quelqu'un d'autre.

*Stéphanie Bidault (directrice adjointe du CEPRI) :*

Là, c'est différent, nous sommes dans un contexte post-Xynthia, avec un plan de prévention contre les submersions marines. Il y a une volonté politique plus forte, des outils et une stratégie nationale dans la loi Grenelle II, donc il y a des choses...

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Ça dépend de la volonté de l'État, mais on a quand même un outil de pression. Par exemple vous êtes maire d'une commune, vous êtes adhérent parce que vous avez une portion de digue, et admettons même que vous êtes une commune protégée par la digue. Vous n'êtes pas adhérent au syndicat mixte mais ses actions vous importent, vous avez intérêt à agir contre le préfet qui serait défaillant, c'est une question de volonté politique.

*Maxime Bono (député de Charente-Maritime) :*

Pardonnez-moi, vous disiez qu'il faudrait transformer le "peut" en "doit", mais est-ce indispensable ? Dès lors que le préfet pouvait agir et est resté dans l'inaction, devoir ou pouvoir en termes de responsabilité...

*Jean-Marc Février (avocat) :*

La responsabilité suppose que la catastrophe soit arrivée. Si vous êtes sur le "doit", le préfet refuse d'agir, vous faites un référé-suspension devant le tribunal administratif et vous gagnez. Alors que le "peut" suppose que vous laissez l'inaction. Le but du jeu d'un point de vue juridique n'est pas d'aller au contentieux et de ne pas se poser la question de la responsabilité au sens "qui doit rendre compte" ; il vaut mieux se poser la question de la responsabilité au sens "qui doit faire".

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Concernant le cas des syndicats de bassin versant sur des rivières privées qui ont été instaurés par les préfets, est-ce la même logique ?

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Cela me semblerait être la même logique, avec la différence notable que là où l'entretien des rivières se fait généralement hors cadre légal, dans le cas de la gestion des digues, il faudrait un outil d'intervention bénéficiant d'une base légale, avec une échelle de gestion adaptée.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Les ASA ont souvent mauvaise presse, et parfois n'existent pas...

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Encore une fois, leur force est la faute du préfet.



# LA QUESTION DU FINANCEMENT DES TRAVAUX LOURDS SUR LES DIGUES

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Nous abordons la dernière partie, celle des gros travaux. Partir sur les pistes de financement permettra de définir quelle distribution, pour quelle gouvernance.

Dans l'article 72 de la LOLF, il est prévu que 50 % du FPRNM reviennent à l'État. La moitié du financement des digues provient du FPRNM. L'autre moitié serait payée par les collectivités territoriales volontaires. Or, celles-ci ne pourront plus le faire dans quelques années, ni les départements, les régions... C'est pourquoi nous avons 4 propositions à vous faire :

- 1) nous continuons à faire payer le FPRNM : taux à décider ?,
- 2) une redevance liée à l'eau : les agences de l'eau ont des programmes d'action pour savoir comment s'effectuera la répartition,
- 3) le territoire paie pour la prévention : celui qui bénéficie de la protection. Faut-il un nouvel outil ? Une taxe ? Il ne s'agirait pas de la TDENS, mais de créer un établissement public qui la collecte et créer un moyen de la distribuer,
- 4) la nation paie : un impôt, le distributeur serait l'État.

*Maxime Bono (député de Charente-Maritime) :*

Je pense que la prévention doit financer la prévention. Le Fonds Barnier est à présent financé par une part des 12 % prélevés sur les contrats d'assurance au titre des catastrophes naturelles. Une part de ce prélèvement va à la Caisse centrale de réassurance (CCR) ; la dite CCR ne prélevant auprès des sociétés d'assurance que la moitié des prélèvements réalisés sur chaque assuré. C'est ce que l'on appelle le système de co-assurance. Les sociétés d'assurance n'intervenant que lorsque la CCR est appelée en compensation, chacun intervenant à 50 %, ce qui rétablit l'équilibre. On peut penser que ces fonds qui restent dans les sociétés d'assurance sont producteurs de revenus. On pourrait trouver pour le FPRNM une source de revenus en s'interrogeant sur l'importance de ces revenus produits par ces 50 % de la cotisation qui sont conservés à titre de réserve. Un prélèvement sur ces réserves permettrait d'abonder le FPRNM qui pourrait financer plus facilement les travaux, avec un taux plus fort.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Dans votre système, les propriétaires ne paient rien ?

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Dans notre système, les propriétaires interviennent pour la gestion au quotidien.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Donc, les propriétaires n'interviennent pas pour les gros travaux ? Cela sera difficile à faire accepter à l'État. À titre d'exemple, une ASA demandait à ses membres de cotiser de telle sorte que c'était quasiment les riverains et cultivateurs qui payaient. Les gens qui étaient propriétaires de terrains à bâtir qui valaient une fortune payaient comme s'il s'agissait d'un terrain agricole. Face à cette forme d'injustice, on a demandé une péréquation. La façon dont on apprécie la contribution de chacun doit être vue de façon différenciée, en fonction de la valeur du bien protégé. On paie bien un impôt foncier.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Ce que l'on voit avec les acteurs de terrain depuis 3 ans, c'est que pour l'entretien avec quelques milliers d'euros par kilomètre et par an on arrive à faire contribuer des riverains. Par contre, pour des travaux à 1,5 million d'euros par kilomètre, on peut les faire contribuer, mais cela restera très anecdotique. Le grand défi est celui qui se présentera quand les conseils généraux et régionaux qui cofinancent sur une base volontaire, alors qu'ils ne sont pas propriétaires mais membres de syndicats mixtes ou ayant des engagements avec ces derniers, ne le feront plus pour des raisons de compétence ou de finances... qui peut se substituer à eux ? Tant qu'il n'existe pas de compétence obligatoire pour les collectivités non propriétaires, comment faire ? Nous parlons des gros travaux, pour environ 3 000 km de digues. Si on arrive à refaire 200 km de digues par an, ce qui est le pari du plan digues,

nous sommes partis pour des programmes qui dureront 25 ans et qui recommenceront, parce qu'une digue se remet en état tous les 25 à 50 ans. C'est ce que font les Néerlandais.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Le désengagement du département de Seine-Maritime est réel. Pas sur les travaux mais en termes de montants des travaux. Récemment, on a privilégié un marché à 4 millions d'euros plutôt qu'un autre qui coûtait le double.

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

Nous avons fait une estimation des besoins. Aujourd'hui, 30 % de nos financements proviennent des régions, 25 % des départements. Or, aujourd'hui, le Conseil général des Bouches-du-Rhône dit qu'il ne veut pas nous suivre sur le nouveau plan que demande l'État, avant même d'avoir négocié. Sur cette question, il y a urgence.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Un point est fondamental : si on laisse les systèmes sans participation obligatoire, on assistera de nouveau aux problèmes que l'on a connus. S'il n'y a pas de système coercitif, il n'y aura pas d'action. Quand la digue a rompu à Cayeux, c'est parce que l'État n'avait pas payé pendant 2 ans. Un jour, une tempête un peu plus forte a eu lieu et 10 000 hectares ont été envahis car l'État avait été défaillant. Heureusement, nous n'avions pas eu de morts.

*Stéphanie Bidault (directrice adjointe du CEPRI) :*

Vis-à-vis des 4 propositions, quelles mesures de financement peuvent être envisagées dans le contexte actuel selon vous ?

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Une nouvelle taxe prélevée par un établissement public n'est pas très différente d'une redevance prélevée par une agence de l'eau.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Faut-il demander aux consommateurs d'eau de payer pour la digue ?

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Non, on parle ici d'une redevance liée au risque lui-même. Le Conseil d'État a refusé que les agences de l'eau traitent des inondations parce qu'il n'y avait pas de taxe affectée au sujet.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Concernant l'agence de l'eau, il y a un outil qui sait faire des redevances, un outil qui sait prélever la redevance et un outil qui sait redistribuer. Il suffit "juste" de définir dans la loi pourquoi est-ce que l'on fait cette redevance... mais c'est moins compliqué que de créer un établissement public ex nihilo avec une taxe ex nihilo... Et pour l'impôt, il n'est pas évident que l'État accepte de cofinancer alors qu'il se désengage.

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

On en voit même les limites dans la contractualisation. Les plans fleuves sont financés par l'État (40 %) et les régions (30 %), mais il manque le reste. Sur certains projets, les non-signataires du contrat n'ont pas payé alors qu'ils avaient accepté de cofinancer.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

L'État a prévu de mettre 500 millions d'euros du FPRNM, il espère que pour les 5 ans qui viennent, il va réussir à sortir 100 millions d'euros par an et qu'en face quelqu'un d'autre va sortir la même somme par an... L'enjeu est de trouver 100 à 150 millions d'euros par an. Les Néerlandais dépensent 1 milliard d'euros par an.

**Jérôme Bignon (député de la Somme) :**

Si on compare avec les Néerlandais, alors il faudrait plutôt 300 millions d'euros par an en tout. Les Pays-Bas ont une vision assez étatique. Nous, avec notre système des ASA, comment avoir un échelon qui va programmer ? C'est un lourd dossier, ça ne peut plus être des ASA.

**Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :**

Justement, quel échelon au-dessus des ASA souhaitez-vous ?

**Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :**

Il faut travailler au niveau du bassin et du sous-bassin.

**Jérôme Bignon (député de la Somme) :**

Je ne sais pas quel outil. Ce qui fait défaut, c'est parfois la gestion quotidienne, mais c'est aussi les gros ouvrages et la surveillance "à la hollandaise".

**Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :**

Sur les 4 départements dont on vous parlait tout à l'heure pour lesquels il existe un très grand nombre de kilomètres de digues, dans les Bouches-du-Rhône on a quelqu'un, dans l'Isère ils se sont organisés, dans le Vaucluse ils ont un EPTB interdépartemental, en Gironde, ils s'organisent avec le préfet pour les syndicats qui existent. Notre souci concerne plutôt les zones oranges et vertes de la carte où l'échelle départementale n'est pas pertinente.

**Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :**

Le SMAVD s'étale sur 2 départements, le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône.

**Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :**

Avant que nos collègues partent, une question : pensez-vous qu'il soit intéressant de continuer dans cette même formation la réflexion, ou est-ce que l'on renvoie à l'État en disant que nous avons quelques propositions mais ce n'est pas totalement construit, ou à une commission de l'Assemblée si elle se crée...

**Jérôme Bignon (député de la Somme) :**

Quelles sont les échéances ?

**Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :**

L'État voudrait savoir ce que ce groupe de travail a produit d'ici la fin de l'année, sinon, de son côté, il propose de faire quelque chose. Il risque d'écrire lui-même son projet de loi. Proposez-vous que l'on aille rencontrer l'État ? Si oui, sur la base de quelles pistes validées ?

**Jérôme Bignon (député de la Somme) :**

Je pense que cela nécessiterait que l'on se revoit au moins une fois. Ça paraît un peu court, nous aurons plus de questions que de réponses. Il faut que l'on se revoit avant la fin novembre.

**Stéphanie Bidault (directrice adjointe du CEPRI) :**

Dans votre calendrier, cela vous semble envisageable ?

**Jérôme Bignon (député de la Somme) :**

C'est une question de volonté. Si les gens se sentent concernés par le sujet, ils vont bien trouver 2 h.

**Stéphanie Bidault (directrice adjointe du CEPRI) :**

Nous avons besoin d'une volonté politique pour continuer à avancer avec vous. Une de nos problématiques est que de l'autre côté, nous avons l'interlocuteur État qui nous demande d'avancer, sans quoi il avancera seul puisque cela figure dans le plan de prévention contre les submersions marines,

et dans le cadre du remaniement ministériel, ils sont encore plus pressés... Est-ce que le jeu en vaut la chandelle selon vous ?

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Nous pourrions nous retrouver fin novembre ou début décembre. Sur le plan juridique, on peut se servir des outils qui existent et les propositions qui ont été faites, que ce soit pour les propriétaires ou les outils de type ASA, je ne vois pas l'intérêt d'aller créer des choses qui existent, qui fonctionnent, sauf si à la marge comme vous l'avez dit on peut modifier le "peut" en "doit". Ce ne sont pas des modifications qui exigent un travail législatif important. Mais il faut réfléchir davantage au problème du financement. Je vois bien le dispositif sur l'identification, l'inventaire à terminer, etc. Mais sur le financement, on est un peu court...

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

À partir des 4 propositions ainsi que celle de Monsieur Bono, voyez-vous quelque chose qu'il faudrait creuser pour avancer ?

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

C'est ce que j'ai toujours trouvé le plus difficile. Dans tous les groupes de financement auxquels j'ai participé, assez rapidement on tourne en rond, on se pose toujours la question de "qui va aller piquer de l'argent à qui", c'est un sale jeu. Et nous sommes dans une période d'étiage tellement sévère. Je pense qu'il faudrait probablement plus d'inventivité. Il pourrait être intéressant de contacter Guillaume Sainteny, qui a réfléchi à la fiscalité environnementale.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Oui, et aussi demander aux parlementaires qui n'ont pas pu se libérer aujourd'hui.

*Olivia de Maleville (AFEPTB) :*

Philippe Plisson était assez séduit par les propositions 2 et 3, la redevance et la taxe. Encore que pour la redevance, il faudrait voir au niveau des missions des agences de l'eau...

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

La mission existe dans la loi de 1964, ce qui n'existe pas, c'est la redevance qui devait aller avec. Il faut trouver l'assiette de la redevance. Quel est le service rendu par les digues ? C'est aussi l'évaluation économique de ce que l'on évite en luttant contre les inondations. Peut-on faire une véritable estimation de ce que l'on protège ? On a un problème de solidité juridique et pourtant cela pourrait être une des pistes auxquelles il faut réfléchir...

*Olivia de Maleville (AFEPTB) :*

Pourrait-on avoir des précisions sur ce sujet ?

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

On a eu une réunion avec le conseil [?] qui est venu présenter son rapport au Comité national de l'eau, et quand je leur ai posé la question sur ce sujet, pour lui c'est : la valeur du bien protégé. La valeur économique d'une entreprise qui s'arrête, de la cessation d'activité est aussi une valeur. Je pense que l'on peut également chercher du côté des assurances. Toutes ces sociétés sont assurées pour la valeur réelle du bien et aussi pour toute forme de cessation d'activité. Il faut penser à toutes ces entreprises en réseau, de transports ou autres, qui sont autoassurées et qui sont les premières bénéficiaires de la prévention des inondations. Que ce soit EDF, RATP, SNCF, les réseaux d'eau, d'assainissement...

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Le CEPRI a travaillé sur ces notions de service rendu par les digues/barrages avec deux EPTB, et tel qu'est défini le service rendu actuellement, c'est impossible à mettre en place. Quel est le service rendu par une digue ? Ce n'est pas diminuer la hauteur d'eau dans une maison, parce que tant que la digue ne rompt pas, ça marche, mais si elle rompt, vous êtes inondé. Vous retardez l'inondation avec

une digue mais vous ne l'empêchez pas complètement. Si on pousse le raisonnement jusqu'au bout, cela revient à faire payer tout le monde, il faut effectuer un recensement de la population chaque année, etc. La difficulté est que vous allez trouver que c'est une usine à gaz terrible. En tant qu'émetteur de la redevance, vous allez écrêter, c'est-à-dire que tous ceux dont la redevance correspond au coût de perception sont éliminés. Et vous ne trouverez plus que les villes, les départements, les hôpitaux, les grandes entreprises.... Quand vous êtes un EPTB, ce sont vos propres membres ou presque.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Il y a un service qui connaît parfaitement tout ça, c'est celui des assurances. La plupart des gens sont assurés pour la valeur de leur bien. Donc, il faudrait voir avec les assurances, sur la partie qu'ils assurent, comment cet argent peut revenir... c'est là-dessus qu'il faut travailler. Pas en taxant directement l'individu.

*Jacques Chabaud (SMMAR) :*

Les propositions 1 et 4 se ressemblent beaucoup, c'est la solidarité. On ne peut pas répercuter les coûts uniquement sur les riverains. Parce que quand une digue rompt et quand il y a une inondation, elle ne fait pas de victimes que chez les riverains.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Un des premiers constats de la précédente réunion était le suivant : on est obligé d'aller chercher la solidarité, soit à une échelle départementale, soit régionale, soit nationale, parce que les digues sont des engins que personne ne peut s'offrir. Celui qui construit une digue et qui décide d'habiter derrière est "fou". Avec les digues, on a créé derrière des territoires qui vivent au-dessus de leurs moyens.

*Philippe Herscu (ADF) :*

Les départements de France ont pris l'option de dire qu'il faut donner une priorité à la solidarité nationale. Mais faire payer les gens derrière les digues peut donner l'idée de "j'ai payé, donc j'ai le droit de rester là". Attention au comportement de consommateur. L'idée d'un établissement public pour reprendre la propriété des digues orphelines est intéressante. Celle des établissements publics fonciers et d'une taxe foncière avec des ressources pérennes aurait l'avantage de ne pas être soumis aux fluctuations budgétaires.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Un établissement public peut être membre d'une association syndicale, il peut se substituer à une ASA. Si on aboutit au procédé de Monsieur Février, il faut que quelqu'un prenne en charge les 3 000 km de digues orphelines, et c'est l'État. Éthiquement, il est impossible que les riverains ne contribuent pas.

*Philippe Herscu (ADF) :*

Il peut y avoir une mixité des financements.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Nous vous proposons une synthèse sur la propriété et la gestion, en vous demandant une réponse par e-mail. Et nous proposerons une nouvelle réunion.

*Jérôme Bignon (député de la Somme) :*

Je demanderai à Monsieur Guillaume Sainteny. Pour les réunions, 16 h 15 et le mardi, c'est mieux.

## LISTE DES PARTICIPANTS À LA RÉUNION

**Barreau Jean-Jacques**, Conseil général de Seine-Maritime  
**Bidault Stéphanie**, CEPRI  
**Bascou Jacques**, député de l'Aude  
**Bignon Jérôme**, député de la Somme  
**Bono Maxime**, député de Charente-Maritime  
**Camphuis Nicolas-Gérard**, CEPRI  
**Chabaud Jacques**, SMMAR  
**De Maleville Olivia**, AF-EPTB  
**Février Jean-Marc**, avocat  
**Gautier Jean-Pierre**, SYMADREM  
**Herscu Philippe**, ADF  
**Kert Christian**, député des Bouches-du-Rhône  
**Labiste Yann**, Conseil général de Seine-Maritime  
**Marcovitch Daniel**, CEPRI  
**Moreau Anne-Laure**, CEPRI  
**Souchet Dominique**, député de la Vendée



**ANNEXE 3 : COMPTE-RENDU DE LA RÉUNION**  
**MARDI 18 JANVIER 2011 - 16 H 15 À 18 H 15**  
**ASSEMBLÉE NATIONALE - 3 RUE ARISTIDE BRIAND - SALLE 1**

**ÉTAIENT PRÉSENTS (VOIR LISTE EN PAGE 54) :**

- 10 députés et 1 assistant parlementaire,
- 8 représentants des associations nationales de collectivités territoriales,
- 2 représentants d'une institution interdépartementale,
- 2 représentants de conseil général,
- 2 représentants de syndicats mixtes,
- 1 avocat.

**PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DE LA GESTION  
DES DIGUES : RETOUR SUR LE DOCUMENT DE SYNTHÈSE ET PRISE DE  
POSITION DES PARTICIPANTS**

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Cette réunion est la dernière et il doit en sortir un certain nombre de principes sur lesquels nous sommes d'accord et que nous ferons remonter au gouvernement, conformément à la demande qui avait été faite au président Éric Doligé. Il est important de faire le point sur ce à quoi nous sommes arrivés et avoir un consensus sur ce qui a été vu mais pas définitivement validé, en particulier la partie sur le financement.

**Tour de table**

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Nous vous proposons aujourd'hui de valider ce qui a été arrêté lors de la dernière réunion sur deux questions simples qui sont la propriété des digues et la désignation d'une personne responsable au titre de la réglementation sur les digues. Puis d'avancer sur la question que le groupe de travail n'avait pas eu le temps d'aborder la dernière fois : les besoins de financement et la mise en œuvre de nouveaux financements. Pour faire un rappel sur ce qui a été arrêté la dernière fois, sur la question de la propriété, aujourd'hui nous considérons que si nous n'avons pas sur un linéaire un propriétaire désigné, l'intervention de toute collectivité territoriale pose des problèmes en termes de responsabilité et de fragilité juridique. La position du groupe de travail est de considérer qu'il est essentiel de constituer une propriété sur une digue sachant qu'il existe une démarche simple qui est celle des biens vacants et sans maître. Mise en œuvre par le maire, elle permet, soit à la commune de récupérer le bien vacant sans maître, soit elle laisse l'État devenir propriétaire de ce bien. Toute parcelle deviendrait propriété soit d'une commune, soit de l'État. Sur l'ensemble des parcelles portant une digue, on aurait donc un propriétaire identifié. L'intérêt de cette démarche est qu'une fois que le propriétaire est identifié, les propriétaires peuvent se regrouper en associations syndicales autorisées ou constituées d'office qui sont des établissements publics et qui peuvent contractualiser ensuite, soit avec des prestataires privés, soit avec des collectivités territoriales pour mettre en œuvre la réglementation, notamment faire les études de dangers, ou pour les travaux d'entretien courant ou travaux d'entretien exceptionnel. En dehors d'un cadre juridique clair, le risque est de voir les collectivités territoriales se substituer à des propriétaires inexistantes sans convention correcte et s'exposer à des risques contentieux.

*Philippe Plisson (député de la Gironde) :*

Je ne suis pas d'accord avec ces propositions. À chaque territoire, une solution. Mais ce que vous préconisez là, c'est ce qui a déjà échoué. Moi je suis dans un territoire où il y avait des syndicats,



des ASA qui n'avaient pas de moyens, qui ne voulaient pas s'en donner, personne ne veut payer... C'est géré comme ça peut, et au bout du compte, soit rien ne se passe parce que personne ne veut le gérer, soit on a pu le voir sur le territoire de l'estuaire, les ASA se sont dissoutes pour ne pas avoir à payer en abandonnant la digue à qui veut la récupérer. Donc reconstituer ce qui a été démoli avec les mêmes qui n'ont ni plus de moyens ni éventuellement de compétences pour faire les choses, je ne pense pas que ce soit une solution. J'appelle ça tourner en rond ou se débarrasser de la patate chaude. À un moment donné, il faut que collectivités, ou l'État ou les EPTB prennent leurs responsabilités et ne donnent pas cela à des ASA, qui dans certains territoires prennent leur responsabilité et gèrent comme elles le doivent, mais dans d'autres ce n'est pas forcément le cas, et je crois qu'on ne peut pas en faire une règle.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Je crois qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec ce qui a été développé. On va le voir, cela n'est pas totalement contradictoire.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Le souci que vous présentez est un souci qui existe sur le terrain, mais qui est postérieur à l'existence d'un propriétaire. Pour avoir suivi, depuis 3 ans, des situations où il n'y a pas de propriétaire désigné et où des collectivités territoriales prennent le relais par bonne volonté et se mettent dans des situations risquées juridiquement, on vous propose de passer par ce premier étage de la fusée. Vous pointez du doigt le fait que les ASA, ensuite, n'ont pas toujours les capacités. Le deuxième étage de la fusée que l'on vous propose c'est de rappeler que concernant les ASA il existe une réglementation précise sur leur gestion et il revient au préfet de faire appliquer la loi sur le fonctionnement des ASA. Les ASA peuvent constituer des "super-ASA", peuvent rétrocéder leur patrimoine à une collectivité mais si on ne passe pas par cette étape, on se retrouve dans une situation de vide juridique, dont certains syndicats aujourd'hui font les frais.

*Philippe Plisson (député de la Gironde) :*

Il faut donc voter des lois pour combler des vides juridiques plutôt que de chercher des arguties.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Mais la loi existe déjà, et je vous propose un éclairage sur ces éléments législatifs.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Il existe deux problèmes distincts. Le premier est qu'aujourd'hui 37 % des digues sont sans propriétaire identifié. La première question est de savoir qui est propriétaire et qui est donc considéré comme responsable de l'ouvrage par défaut. Quel que soit le mode de gestion envisagé, ASA ou autre, c'est un préalable nécessaire. La situation des digues orphelines peut être résolue par une bonne information des maires. Ceux-ci peuvent, avec un outil existant depuis 2004 que les collectivités ne connaissent pas et dont elles ne font pas usage, déterminer la propriété des digues qui reviendra par défaut, soit à la commune, soit à l'État, avec les charges inhérentes à la propriété de ces ouvrages. Si on pouvait donc commencer par éliminer ces 37 % de digues sans propriétaire connu et sans gestionnaire "de droit", ce serait une bonne chose. Le deuxième élément est le suivant : aujourd'hui, les établissements publics, associations syndicales ne fonctionnent pas bien globalement sur le terrain. Elle n'est pas satisfaisante, alors que du point de vue des textes, tous les outils sont là pour que cela fonctionne bien si les préfets font leur travail. Changer le texte pour avoir uniquement un changement de texte, si derrière ceux qui sont chargés de le faire ne font pas plus qu'aujourd'hui, cela ne sert pas à grand-chose. Ce qui serait intéressant de mon point de vue de juriste, c'est que le législateur rappelle à l'État et à ses représentants dans les départements qu'il a un certain nombre de devoir, et, parmi eux, figure l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires y compris lorsque les ASA sont défaillantes, de mandater et de lever les budgets adéquats. Il ne faut pas oublier que la réglementation sur les associations syndicales permet aujourd'hui à l'État de prendre à sa charge, en concours avec les collectivités territoriales, les financements nécessaires aux ouvrages relatifs à la sécurité publique.

**Philippe Plisson (député de la Gironde) :**

Si je peux me permettre, je comprends ce que vous dites, mais vous me dites une chose et son contraire. Vous me dites que les ASA ne fonctionnent pas, qu'elles sont défaillantes, qu'il y a des problèmes de gestion, etc. Qu'est-ce que vous proposez ? Premier point, créer des ASA, et ensuite ces ASA seront récupérées... écoutez, cela fait 30 ans que je suis élu dans une zone de marais et je connais parfaitement le fonctionnement de mon territoire, et ce que je peux savoir aujourd'hui, c'est que la plupart des ASA effectivement ne fonctionnent pas, qu'elles sont toujours des regroupements catégoriels au service d'intérêts divers et variés qui souvent sont contradictoires et qu'au bout du compte ce n'est pas, ou rarement, l'intérêt général qui prévaut. Elles n'ont pas les moyens, ni les compétences, donc qui peut avoir aujourd'hui la responsabilité de ces digues qui sont encore plus cruciales compte tenu des problèmes de réchauffement climatique et d'inondations à répétition et de tempête, si ce n'est la puissance publique ? Mon idée par rapport à mon expérience, ce n'est pas de redonner à ceux qui ont déjà failli la responsabilité de ces digues pour qu'au bout du compte on se rende compte que ça ne marche pas et qu'on essaie ensuite de trouver une solution pour qu'éventuellement les collectivités puissent les récupérer... Très honnêtement, dans l'état actuel des choses, je préside une intercommunalité qui a des digues sur son territoire et je pense que ce serait la collectivité la mieux apte à gérer cela avec un service voirie, un service compétent pour le faire avec des gens ayant des qualifications, simplement je ne suis pas demandeur parce que cela coûte cher, c'est compliqué, il faut prendre en compte également l'hydraulique... Il faudrait qu'il y ait une proposition de loi qui, en même temps qu'elle inciterait ou obligerait les collectivités compétentes à prendre en charge ces ouvrages d'art, leur donne au regard des moyens la possibilité d'exercer pleinement cette responsabilité. Tout cela est un vrai projet à construire, mais il faut faire le bon choix des interlocuteurs et des porteurs de projets. Et je crois que, comme on part là, on ne fait pas le bon choix. Maintenant peut-être que je me trompe, mais l'expérience nous le dira.

**Jean-Marc Février (avocat) :**

Si je peux me permettre, votre idée qui est aussi celle du CEPRI, c'est d'aller vers quelque chose qui soit par défaut lorsqu'il y a des gestionnaires privés qui gèrent convenablement, il n'y a aucune raison de leur enlever la gestion s'ils font correctement leur travail. Et dans le cas de droit commun, faire en sorte que ce soit une compétence publique puisque c'est une question d'intérêt public. Pour en faire une question d'intérêt public prise en charge par une personne publique, vous avez trois possibilités et seulement trois d'un point de vue juridique : soit l'État lui-même ou un de ses établissements publics, soit les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, soit un établissement public spécialement dédié. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation où :

- 1) l'État ne peut pas prendre la gestion directe, sauf que le législateur peut le lui imposer ;
- 2) les collectivités territoriales peuvent prendre cette gestion directe mais j'ai globalement le sentiment que la demande n'est pas pressante dans ce sens...

**Philippe Plisson (député de la Gironde) :**

Ce qui est logique...

**Jean-Marc Février (avocat) :**

Donc, il reste par défaut la constitution d'un établissement public. Que vous l'appeliez ASA ou association de gestion des digues, vous serez obligé d'y mettre les propriétaires, ce qui revient au même. Parce qu'il faut distinguer le propriétaire, qui est responsable, et le gestionnaire. Le fait que l'ASA soit faite par des particuliers, qu'il y a morcellement, c'est un établissement public qui constitue une unité de gestion à l'échelle pertinente de l'ouvrage qu'est la digue, elle peut contracter avec des prestataires qui sont à même de réaliser les études et de remplir les obligations inhérentes à la réglementation sur les digues. Que vous appeliez cela ASA, ASCO, établissement public gestionnaire de digues, vous retombez sur le même problème : c'est un établissement public et il doit remplir ses missions. Il est sous le contrôle de la collectivité qui l'a créé si elle souhaite qu'il soit sous sa direction, soit vous avez les ASA et c'est l'État qui est en première ligne, avec la responsabilité de l'État derrière.

**Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :**

Il est important de rappeler les deux étages de la fusée. Notre souci est de consolider les situations où en l'absence de propriétaire les collectivités jouent les pompiers et se mettent dans des situations...

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Pas quand la situation est claire, chez vous la situation n'est pas problématique...

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Ce qui est problématique chez vous, c'est la question de la gestion et c'est le deuxième étage de la fusée. En ce qui concerne la propriété, il existe des situations où des collectivités ont réussi à se substituer aux ASA. Il est important de ne pas séparer propriété et gestion. Comme le dit M. Février, une ASA peut contracter avec d'autres partenaires pour avoir une gestion correcte. Vous dites que les ASA ne peuvent pas gérer, mais est-ce qu'elles ne peuvent pas exister et ensuite contractualiser, soit avec les collectivités territoriales, soit avec un autre établissement public. C'est le deuxième étage de la fusée auquel nous vous proposons de réfléchir par la suite.

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

Pour apporter un témoignage qui serve dans la réflexion, je partage ce qui vient d'être dit, parce qu'au niveau du SYMADREM les digues du Rhône sont le résultat de la faillite des ASA. Les ASA avaient la gestion depuis les années 1860, quand Napoléon III a décidé de parfaire l'endiguement du delta, c'était confié à des ASA. On a bien vu au fil du temps, et avec les crues de 1993, que c'était bien la faillite de ce système parce qu'on était pas dans l'intérêt public mais dans l'intérêt particulier. À l'époque, ce sont les élus qui ont demandé la constitution d'un syndicat public, et c'est le préfet qui a dissous les associations syndicales. Cet établissement public est devenu un syndicat intercommunal, mixte, puis interrégional par la suite. Il faut faire attention à ne pas refaire un certain nombre d'erreurs, à condition qu'il y ait une gestion qui soit assumée par l'État. Par expérience, on voit que l'État d'aujourd'hui n'a pas les moyens pour assurer ce contrôle, demain il n'aura pas mieux, donc il faut faire attention.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

La proposition que nous faisons au groupe de travail n'est pas de mettre les ASA en disant que c'est incontournable. C'est le passage obligé si on a une absence de propriétaire en utilisant la procédure de biens vacants et sans maître. N'oublions pas que le premier qui peut décider de récupérer la propriété, c'est le maire. Le deuxième, c'est le préfet. On a la reconstitution d'une propriété directement par une personne publique compétente : le maire ou le préfet. Quand on a des ASA existantes, elles peuvent être remises en ordre de fonctionnement et de gestion par la réglementation actuelle à travers l'obligation du préfet, et une des solutions, c'est que les ASA demandent à ce qu'elles soient dissoutes pour qu'il y ait reprise de propriété par un autre organisme, mais ce n'est pas la seule possibilité. On peut avoir des ASA qui sont organisées entre elles pour fonctionner correctement, et des ASA qui contractualisent. Mais l'indispensable pour nous, c'est que s'il n'y a pas de propriétaire identifié, on va dans le décor, et il faut le dire aux collectivités territoriales. Ensuite, quand les propriétaires sont identifiés et regroupés en ASA, on peut arriver à une situation de gestion correcte, soit par transfert de l'ASA vers une collectivité territoriale, ce que vous avez connu sur le delta du Rhône, soit par contractualisation des ASA avec d'autres collectivités territoriales, comme c'est le cas en Isère. On a plusieurs possibilités.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

D'autant que la solution qui consiste à regrouper de manière forcée ou volontaire les propriétaires n'a de sens que lorsqu'il y a pluralité de propriétaires sur un même ouvrage linéaire. Il y a un paramétrage de la question de la gestion, qui se fait au regard de la propriété. Si vous avez un ensemble de digues qui appartient à un seul propriétaire, il n'y a pas besoin d'avoir une association syndicale. Le propriétaire est en première ligne et doit assumer la responsabilité qui est la sienne au regard de la réglementation.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Je suis un peu dans la même position que mon collègue. Cela fait 28 ans que je suis maire d'une commune qui est en plein milieu de 35 000 hectares de marais et en système côtier. Ce que vous dites est vrai pour une partie, mais il faudrait différencier les niveaux de protection. Entre le marais, le côtier et le fluvial, entre la protection de grands ensembles agricoles et la protection de l'urbain de proximité, on est dans des situations très différentes. Les ASA n'auront plus jamais les moyens

financiers, on peut les reconstituer comme on veut. D'ailleurs, quand on a fait la loi sur les territoires, on a revu le statut des ASA, et je vous rappelle que c'est une loi du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la volonté de ne leur confier que de la gestion hydraulique. Pourquoi ? Parce que les ASA se moquent pas mal des investissements. Ce sont des regroupements de propriétaires qui ont des intérêts particuliers, quand ils les ont. Souvent sont membres d'ASA des propriétaires dont les terrains sont en fermage, donc c'est le fermier qui a un intérêt et non pas le propriétaire. Le propriétaire ne s'occupe pas de l'investissement et ce qui intéresse le fermier, c'est de disposer de l'eau quand il en a besoin, qu'il soit éleveur ou agriculteur. Vouloir mettre des règles dans des systèmes qui sont aussi différents, vouloir mélanger le fluvial, le marais et le côtier... Franchement, vous ne trouverez pas de solutions. Je prends le cas de Charron, qui est une commune qui a souffert de Xynthia, où il y a eu des morts et un sinistre considérable, pourquoi ? Parce qu'on était dans de l'urbain qui était en second degré, à 900 mètres de digues agricoles qui n'étaient pas forcément orphelines et qui étaient propriété des ASA. Mais cela faisait longtemps que les ASA n'avaient pas fait leur travail. Elles s'étaient pourtant constituées dans un syndicat d'aménagement hydraulique qui n'avait pas la puissance pour réaliser cela, donc je ne vois pas de solution unique qui pourrait s'appliquer partout. L'idée aussi d'avoir un grand organisme d'État qui prendrait cela en charge, nous l'avons battu en brèche, la commission d'enquête et la mission de l'Assemblée nationale mise en place suite à Xynthia a bien démontré que c'était deux fiascos, parce que cela éloigne tellement le centre de décision même si on décentralise, que l'on essaie de les rapprocher, de les départementaliser, l'État sera toujours l'État et il est "fauché". Là, on est dans de l'entretien qui ne sera pas un grand système d'investissement, donc je ne vois comment, en dehors de la labellisation de la protection, l'État pourra intervenir... en tout cas pas dans la gestion des ouvrages. C'est pourquoi ce qui m'embête dans votre proposition, c'est qu'on a tendance à vouloir créer une proposition qui pourrait s'adapter à tout.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

On ne parle pour le moment que de la propriété des digues orphelines. On a deux étages.

*Philippe Plisson (député de la Gironde) :*

Cela fait trois interventions de députés qui vous disent la même chose. Je veux bien que vous me parliez d'un étage mais, pardonnez-moi, votre étage est friable.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Un dernier point. La doctrine de l'État aujourd'hui, c'est de ne pas prendre en charge de protection. À tel point qu'en système côtier, l'État n'accepte pas de protection sur le domaine public maritime. Il faudrait qu'il y ait une collectivité forte, pérenne, mais ce ne sera pas une ASA ni un regroupement d'ASA.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Pour témoigner sur la question de l'investissement des services de l'État. Aujourd'hui, en Seine-Maritime, nous sommes confrontés à une question importante, car l'État réalise un partage des ouvrages entre le département et le port de Rouen pour la gestion. Je pense qu'il faut parler du domaine juridique et du domaine de gestion. Le point juridique qui consiste à identifier le propriétaire de l'ouvrage n'a pas été entièrement résolu. On a identifié un nombre d'ouvrages qui étaient entretenus historiquement par le département de Seine-Maritime et appartenaient au département, d'autres au port, mais l'État n'est pas allé plus loin sur la question de la propriété. La gestion va être donnée soit au département, soit au port, mais la question en termes de propriété des ouvrages n'a pas été réglée, et je pense que c'est un manque de l'État.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Monsieur Plisson, trois députés qui nous disent la même chose, nous l'entendons tout à fait. Je vous rappelle que ce que nous avons examiné lors des deux précédents groupes de travail, c'est comment faisons-nous face à des propriétés sans propriétaires ? Ce n'est pas le cas chez vous puisqu'il y a des ASA. Ce que nous disons, c'est...



*Philippe Plisson (député de la Gironde) :*

On a ce cas... Vous voulez que je vous amène les articles de journaux et les rushs de télévisions ? Ils ont balancé leurs digues parce qu'ils ne voulaient pas en assumer la charge, et c'est maintenant qu'ils sont abandonnés qu'on les laisse se noyer... Non mais écoutez, moi des feuillets comme ça, moi je n'en veux plus !

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Ce que nous souhaitons apporter comme éclairage aujourd'hui, c'est que dans les précédents groupes de travail, M. Février nous rappelait qu'il n'y a pas de terrain qui n'a pas de propriétaire en France. Une ASA ne peut pas abandonner une digue en propriété, elle peut abandonner une digue en gestion. Nous attirons l'attention des parlementaires sur le fait qu'une digue sans propriétaire, cela n'existe pas. S'il existe un propriétaire du terrain, il est propriétaire de l'ouvrage qui est dessus. Si on veut que ce propriétaire puisse assurer la gestion autrement que tout seul, le seul moyen c'est de le regrouper grâce à l'outil existant des ASA. Nous ne demandons pas de donner les digues aux ASA, nous disons, en l'absence de propriétaire, c'est de reconstituer via les biens vacants et sans maître, puis de regrouper ces propriétaires pour qu'ils soient dans un établissement public qui lui-même soit en capacité de contractualiser avec qui il veut. Une ASA peut tout à fait décider de transmettre son patrimoine à une collectivité territoriale. C'est le deuxième étage de la fusée dont nous voulons parler avec vous, c'est-à-dire au niveau de la gestion, comment pouvons-nous faire à partir du moment où le propriétaire existe pour avoir une gestion administrative qui tienne la route avec des besoins financiers ? Nous ne sommes pas là pour demander qu'il y ait des ASA partout. Nous disons que s'il n'y a pas d'abord un propriétaire, on va dans le mur juridiquement. La façon de trouver un propriétaire, c'est éventuellement de regrouper sous forme d'ASA ou bien utiliser les biens vacants et sans maître et, dans ce cas, le propriétaire devient l'État ou la commune. Et que le propriétaire est sous forme d'ASA, s'il n'est pas capable lui-même de faire son travail, il a deux possibilités : la première, c'est de rappeler au préfet qu'il a des obligations envers une ASA, la deuxième, c'est de rappeler aux ASA qu'elles sont établissements publics et qu'elles peuvent contractualiser et, la troisième, c'est qu'elle demande à une collectivité territoriale de lui transférer son patrimoine. C'était le deuxième étage de la fusée dans lequel nous n'avons pas eu le temps de nous engager tout de suite.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Une précision à titre liminaire. Il faut bien prendre en compte le fait que les défaillances des ouvrages que sont les digues s'expliquent aussi par le fait que la réglementation sur les digues a été pendant très longtemps inexistante et est très récente. C'est un point qui fait que la problématique des digues est relativement nouvelle juridiquement, sauf dans des zones particulièrement sensibles comme le delta du Rhône. Deuxième élément, là où vous avez parfaitement raison, c'est qu'il ne faut pas, à mon sens, confier la gestion des digues à une ASA d'irrigation. En revanche, il y a des possibilités déjà prévues par les textes existants de constituer des ASA spécifiques en matière de gestion des ouvrages hydrauliques concourant à la sécurité publique.

Quand vous avez un linéaire de digues qui appartient à plusieurs propriétaires, comme ils ne peuvent pas gérer leur 100 mètres ou 200 mètres de digues indépendamment les uns des autres, faire en sorte de les regrouper en disant "vous êtes propriétaires et vous allez gérer en commun cet ouvrage sous la forme d'un établissement public avec les obligations qui sont celles liées à la réglementation des digues, sous le contrôle de l'État". Ensuite, pour ce qui est de la gestion au quotidien, dans la plupart des cas, ce ne sera pas l'ASA qui pourra le faire. Elle ne pourra que sous-traiter par voie de convention avec des collectivités publiques ou avec des prestataires de service privés. Vous aurez au moins une unité de gestion, c'est-à-dire qu'à l'échelle d'une digue ou d'un ensemble de digues, vous aurez un interlocuteur. Plutôt que d'avoir des situations comme celles d'aujourd'hui, où vous avez : un morceau de digue qui marche très bien parce que le propriétaire fait son travail ; un morceau de digue dont on ne sait pas à qui il appartient, et où il y a des interventions publiques qui se font sur la base du volontariat et qui exposent la collectivité sur la base de la responsabilité du fait des travaux public ; et des situations où vous avez une collectivité ou l'État qui intervient de manière tout à fait satisfaisante. L'idée, c'est d'aboutir, à une unité de gestion, et cette unité de gestion ne doit pas se confondre avec d'autres intérêts.



*Maxime Bono (député de Charente-Maritime) :*

Je ne suis pas par principe hostile au fait qu'on démarre par régler les digues orphelines, néanmoins, le système fonctionne tellement mal que je comprends qu'il y ait des inquiétudes quand on dit qu'on va le régler par les ASA dont on sait que le système n'est pas tout à fait satisfaisant. Mais il faut bien démarrer par un bout. Ce qui me semble important, c'est de très vite essayer de réfléchir au deuxième étage de la fusée. À la limite, ce premier étage, c'est un peu l'EPAGE, on n'a pas besoin de légiférer, on utilise les outils existants, on met les choses en place, on identifie les propriétaires, on fait en sorte que l'on sache de quoi on parle et qui on a en face de soi, mais c'est là que le travail législatif commence. Il faut prendre cette proposition comme un préalable à la réflexion, qui ne doit surtout pas entraîner des conséquences sur la réflexion et sur l'organisation ultérieures, sinon on va en parler pendant des heures. Personnellement, l'idée de dire on va faire en sorte que chaque digue puisse être affectée à un propriétaire et supprimer 3 000 kilomètres de digues orphelines ne me choque pas, à condition qu'ensuite on démarre le travail législatif.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Effectivement, il est vrai que votre proposition apporte une solution satisfaisante sur le point juridique. Mais sur le terrain, c'est différent. On va affecter un ouvrage à un propriétaire et puis après on verra. Ce propriétaire n'aura ni les moyens, ni même les moyens de s'associer, ni la volonté de s'associer. Je crains qu'on ait un outil juridique qui, c'est vrai, va combler un vide, les 3 000 kilomètres de digues auront tous, soit un propriétaire, soit un gestionnaire, soit ils appartiendront à une organisation qui en sera responsable, et quid d'assumer sa responsabilité ? Ce que je regrette, c'est qu'on ne parle pas des enjeux et qu'on ne différencie pas les cas en fonction des enjeux. Il paraît très important, avant même de se poser la question de qui est propriétaire d'une digue, de savoir s'il y a des enjeux. Est-ce qu'il y a un enjeu agricole, un enjeu urbain, pas d'enjeux du tout, et quel est le niveau de cet enjeu. Est-ce que cela vaut le coup d'embêter tout le monde s'il n'y a pas vraiment d'enjeux ? Mais est-ce que le système juridique que l'on va proposer est bien réaliste si l'enjeu est important ? C'est la vraie question que l'on se pose.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Deux éléments de réponse. Je vous rappelle que la proposition que nous avons élaborée dans les deux groupes de travail précédents, et que M. Bono a en partie rappelée, couvre les digues orphelines. J'attire votre attention sur le fait que ce que nous proposons, c'est d'utiliser des outils juridiques existants, qui font que les parcelles sur lesquelles se trouvent des digues deviennent propriété, soit de la commune ou soit de l'État. Les digues orphelines ont tout de suite un propriétaire public et cette solution n'amène pas à créer d'ASA. Deuxième chose que nous vous proposons : là où les propriétaires privés ne sont pas capables de faire face à leurs obligations, les préfets ne peuvent-ils pas faire leur boulot en appliquant la réglementation existante de 2004 sur les ASA et ASCO ? Et les préfets de dire : "Maintenant vous vous regroupez et, soit vous faites votre boulot en direct, soit vous conveniez avec quelqu'un." Et ce deuxième étage de la fusée que je n'ai pas eu le temps de développer jusqu'au bout parce que le débat, riche, a démarré, va nous arriver dans la figure tout de suite avec les études de dangers. C'est-à-dire que sur une digue cohérente, l'État va demander à ce qu'il n'y ait qu'un seul porteur. Est-ce que c'est une ASA, une collectivité, ... il en veut un seul, et il faut que tous les propriétaires se mettent ensemble. Nous vous proposons donc d'utiliser ces deux outils qui existent et qu'après le territoire, selon son fonctionnement et sa richesse, nous entendons que la Gironde est différente de la Camargue, de l'Isère, du Haut-Rhin ou des Wateringues, trouve sa solution. Il n'y a besoin d'avoir de nouvelle loi si l'État fait son travail pour que les ASA se mettent en ordre de marche. Et on devrait avoir ensuite la possibilité de transférer le patrimoine des ASA à une collectivité territoriale qui serait volontaire. Le problème du financement est le troisième étage de la fusée.

*Pascale Got (députée de la Gironde) :*

Je ne suis pas forcément opposée aux ASA. Nous en avons mis un certain nombre en place, suite à la tempête Klaus, en Médoc, où il y a eu beaucoup de parcellisation dans des massifs forestiers et heureusement dans certains endroits où l'on a pu actionner cet outil. Mais je vous rejoins, ce n'est pas un seul outil. Lorsqu'il peut fonctionner, il a des moyens d'être opérant.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Pour compléter ma réponse à M. Léonard, je suis complètement d'accord de s'adapter à la réalité du territoire et de s'adapter aux priorités. Je signale à ceux qui n'avaient pas pu se libérer la dernière fois que nous avons été autorisés par l'État à diffuser des éléments relatifs aux linéaires et à l'importance des digues figurant dans BarDignes. Une des conclusions que nous vous soumettons pour ce groupe de travail, c'est d'interpeller l'État, pour qu'il mette à disposition plus clairement les données qu'il a sur les digues et qu'on puisse dire ce qu'il faut faire d'ici fin 2011, 2012, 2013 ? Où agir en France ? De quel budget a-t-on besoin ? Derrière, y a-t-il des maîtres d'ouvrage compétents ?

*Jérôme Baron (SMIDDEST) :*

Je pense qu'il y a effectivement les 37 % de digues orphelines qu'il faut régler. Quid des 63 % autres ? Pour moi, le statut d'ASA était obsolète avant que je ne lise votre note. On avait cru comprendre que c'était des structures destinées à être un peu reniées dans le cadre de la réforme. Peut-être que dans le domaine forestier elles donnent satisfaction, mais dans les marais, les propriétaires membres de ces ASA ont peut-être moins de moyens que les propriétaires forestiers. On a souvent des éleveurs, des agriculteurs qui n'ont pas d'argent, on a aussi des particuliers, des éleveurs, qui prennent ces terres une partie de l'année pour mettre leurs bêtes, qui n'habitent même pas dans le coin... Donc, en fait, on va renforcer des structures alors qu'après on va avoir un discours en leur disant "délégués à d'autres ce que vous devez faire". Je pense qu'il peut y avoir d'autres solutions à trouver. Pourquoi il ne pourrait pas y avoir transfert direct à une structure publique, éventuellement, qui en aura de toute façon la gestion au bout du compte puisque vous dites que l'ASA va lui transférer. L'État a classé les digues en quatre catégories : A, B, C, D, qui concernent des territoires plus ou moins à enjeux derrière la digue. En matière d'inondations, une ASA, qui a un linéaire de digues à 50 km en amont, elle peut jouer un rôle sur l'inondation qui se situe 50 km en aval. Donc, si on n'a pas une vision, et si on laisse aux propriétaires sur des linéaires donnés la pleine jouissance de ce bien, on n'y arrivera jamais.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Déjà, je pense qu'il y a une première problématique. Ce qui a été dit, ce n'est pas de confier la propriété des digues aux ASA, il y a malentendu. Le premier point, c'est d'éliminer les 37 % de digues orphelines en les donnant à l'État ou aux communes volontaires. Le deuxième point, c'est la constitution des unités de gestion, qui emporte ou pas transfert de propriété. Un propriétaire reste propriétaire. Ce sont deux choses complètement et intégralement différentes.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Et la troisième chose, ce sera le financement. Ce que tu dis est juste, mais on peut avoir une ASA qui a la capacité de gérer et l'incapacité financière. Une fois qu'elle a la capacité juridique, qu'on a une personne morale et qu'on peut s'appuyer sur elle, le préfet peut lui dire "soit vous faites votre boulot vous-même, soit vous contractualisez". Les outils juridiques sont là, vous n'avez pas besoin d'inventer une nouvelle loi et cela peut être opérationnel en l'espace de quelques mois. C'est la raison pour laquelle le groupe de travail qui s'est réuni en novembre, et sous l'influence de M. Bono, a privilégié cet aspect-là. Il a une disposition que les préfets n'utilisent pas et on doit faire la différence entre l'entité juridique qui a une capacité de contractualisation, qui est une ASA, et une gestion à faire qui peut être déléguée à quelqu'un d'autre. Si aujourd'hui, au niveau du SMIDDEST, tu avais des ASA correctes, elles pourraient contractualiser avec le SMIDDEST. Le problème c'est : qui va payer ? Et c'est le troisième étage de la fusée. On n'a pas besoin de faire une révolution, si le préfet demande aux ASA de faire leur boulot comme il en a la possibilité de par la loi, il met en demeure les ASA de mener leur budget et de contractualiser pour faire leur boulot. Cela peut être avec un EPTB.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

Avec cette précision que le décret de 2006 actuel, suite à la réforme du régime des associations syndicales, permet au préfet de prendre en charge les frais dépassant les capacités contributives des ASA lorsque sont en cause des problématiques de sécurité publique. L'État peut le faire. La différence de formulation est entre "peut" et "doit" : cela relève du travail législatif.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Je suis d'accord, on peut toujours dire "l'État doit". Je m'interroge quand même sur "Qui a un intérêt direct à ce que ces protections soient efficaces ?" Ceux qui en profitent. Et ceux qui en profitent sont les communes ou les groupements de communes. Plutôt que de dire que l'État va prendre la propriété des digues orphelines, il me semble que l'on devrait en priorité imposer aux communes ou à leurs groupements qui profitent de la propriété et de la sécurité d'en assurer la pérennité. À partir du moment où la digue n'a pas de propriétaire, j'imagine mal l'État devenir propriétaire d'un morceau de digue au milieu d'un ensemble d'autres propriétaires et que les communes soient dispensées de le faire. Après, que les communes aient les moyens ou pas, effectivement, certaines petites communes n'en auront pas les moyens. Elles peuvent aussi se tourner vers les groupements de communes, l'intercommunalité est là pour ça. À la limite, elles peuvent se tourner aussi vers leur département... Mais dire tout de suite c'est l'État qui va devenir propriétaire, ça me paraît parfaitement illusoire, ou alors je ne comprends rien ! Je suis un peu comme M. Plisson, je gère un syndicat de marais, j'ai été président d'une ASA, d'un syndicat hydraulique et j'ai été dans l'eau. Et, en plus de cela, on a 25 millions d'euros de digues à faire sur ma commune.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Nous sommes une association nationale, mais nous avons aussi les pieds sur le terrain et c'est une des raisons pour lesquelles vous avez ici des acteurs de terrain : le Conseil général de Seine-Maritime, l'Institution interdépartementale des Wateringues, le SYMADREM... Depuis trois ans, nous travaillons aussi avec le Conseil général de la Gironde. Je voudrais rappeler les différents éléments : là où il n'y a pas de propriétaire, ce qui est le cas dans pas mal de secteurs, nous suggérons d'abord d'en faire un, avant que les collectivités se rendent volontaires de faire tout et n'importe quoi. Pour reconstituer une propriété : biens vacants et sans maître, possibilité pour le maire de reprendre d'abord la propriété, et cela répond à votre souci M. Léonard. Si le maire veut reprendre la propriété de la digue sur sa commune, il la reprend. S'il ne la reprend pas, alors c'est d'office l'État.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Il ne l'a reprendra jamais !

*Olivier Carré (député du Loiret) :*

On a parlé tout à l'heure des deux étages de la fusée, je ne suis pas sûr qu'ils soient assemblés dans le bon sens. Si les gens ne veulent pas être propriétaires de digues, c'est parce qu'ils ne veulent pas assumer des responsabilités qu'ils ne pourront pas assurer. À partir du moment où l'on règle les problèmes qui viennent après dans la discussion si j'ai bien compris le plan de la réunion d'aujourd'hui, c'est-à-dire 1) le financement des travaux, 2) le financement de ce que j'appelle le petit entretien, 3) la maîtrise d'œuvre de cet entretien courant. C'est le financement de ces éléments qui conditionne l'engagement en responsabilité. Deuxième point, il pourrait être utile, comme cela existe dans d'autres domaines, de distinguer la responsabilité inhérente au propriétaire de la propriété inhérente à celui qui a la charge de la bonne tenue de l'ouvrage. Je pense à des inondations où l'on est proche de la situation de catastrophes naturelles, après, je sais qu'il y a plusieurs scénarios au sens de l'occurrence des sinistres, mais, en règle, générale on est sur des événements qui engagent la solidarité nationale dans la résolution de la crise. En amont, il ne me semble pas complètement aberrant que sur les questions de financement on soit sur des logiques qui concernent l'ensemble de la nation et pas qu'une digue à un endroit à la responsabilité d'une commune ou autre, ce qui était sous-entendu à juste titre par mon collègue. C'est là où il faut d'abord poser la question me semble-t-il du financement. Après, la domanialité, c'est moins un "problème", parce que si les gens savent qu'ils n'ont pas la responsabilité liée à la décision de bonne tenue de la digue, à partir de là, c'est juste une question de droit formel, tel que cela a été posé en amont. Cela viendra tout seul me semble-t-il, mais il faut d'abord résoudre la responsabilité de bonne tenue et comment est-ce qu'on finance l'engagement des travaux.

*Jean-Marc Février (avocat) :*

En l'état, la réponse à la question, c'est le propriétaire.

*Olivier Carré (député du Loiret) :*

J'ai compris, sauf que c'est faux dans toute une série d'éléments d'ordre public. À partir de là, il faut savoir comment l'on sort des lois de 1880 et autres, je les connais aussi, il y a une série d'évolution à formuler dès lors qu'il est d'ordre public que la digue doit être tenue. Ce n'est pas qu'une gestion d'immeuble ordinaire.

*André Flajolet (député du Pas-de-Calais) :*

Je ne suis pas un spécialiste des digues, mais j'ai participé au groupe de travail. Je voudrais simplement donner mon expérience sur la question d'un programme de lutte contre les inondations, qui implique à la fois de vastes expansions de crues, des bassins de rétention, etc. On a distingué, même si on a eu des contestations locales, ce qui était de l'ordre des grands aménagements fondamentaux, afin de mettre en sécurité. Nous avons l'État 50 %, et le reste à 50 % réparti entre les Régions, EPTB, les collectivités, les intercommunalités et autres. Mais l'État n'est pas obligé de mettre quelque chose si les autres ne font pas d'effort. Le plan de financement est simple : 39 % État, 20 % Agence de l'eau, 20 % intercommunalités, 5 % pour un Conseil général et le reste c'est le Conseil régional. Mais ceci n'est fait que quand chaque ouvrage représente l'intérêt général. Chaque ouvrage est réalisé par l'intercommunalité, l'EPTB ne fait que la structure intellectuelle, il amène le dossier ficelé. L'intercommunalité ne peut faire les travaux que si elle a contracté de façon durable la convention d'entretien. Si on ne fait pas ça, on n'avancera pas. Attention, ne pensez pas qu'il n'y pas de problèmes en la demeure. Je suis passé d'un syndicat mixte à un EPTB, ça en a fait hurler certains qui n'ont toujours pas compris que c'était la seule façon de pérenniser les choses. Je donne cette expérience, parce que je pense qu'il faut faire d'abord... les digues, vous dites "elles sont orphelines, on les file à l'État", encore faut-il que l'État veuille bien les prendre...

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Il n'aura pas le choix !

*André Flajolet (député du Pas-de-Calais) :*

Attendez, entre ne pas avoir le choix et assumer, il y a quand même parfois une petite différence. Deuxièmement, est-ce que les digues ont une existence juridique ? À partir de là, je pense qu'il faut reconfigurer le cheminement dans lequel vous êtes.

*Jacques Bascou (député de l'Aude) :*

Je trouve que la note est bien faite. On part de la propriété, et la deuxième partie sur les financements, et la note est bien faite car, en fonction des financements, il y a une organisation. Alors que l'État intervienne puisqu'il faut qu'il y ait une redistribution, une solidarité, par pertinence c'est les bassins, et ensuite la nécessité de mobiliser les acteurs locaux s'ils peuvent. Je pense que c'est comme cela qu'il faut le prendre. Une fois que l'on a réglé le problème des digues orphelines, là-dessus je suis d'accord, c'est surtout le financement, parce que l'on s'aperçoit que souvent dans les ASA, ce qui est intéressant, c'est que l'eau était un plus, et donc les gens étaient prêts à payer. Aujourd'hui, l'eau c'est un inconvénient, donc même si le préfet est dans l'obligation de faire payer... sans compter qu'il y a des régions, où compte tenu de l'urbanisation, moi je suis confronté aux personnes qui paient à la fois la taxe foncière et les taxes d'ASA. On leur a expliqué, mais ils ne veulent pas payer... Les ASA, certes, mais si l'on veut être plus pragmatique, les ASA, d'après moi sur le terrain, c'est un peu dépassé. Je trouvais que la note était intéressante parce qu'elle posait les quatre financements et essayait d'avoir en fonction de l'échelle... et en cela était très pertinente.

## **DÉBAT SUR LES POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT DE LA GESTION DES DIGUES**

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Je souhaiterais revenir sur cette question du financement parce que l'on voit bien que c'est le nerf de la guerre pour la suite. La dernière réunion du groupe de travail avait d'abord remis en lumière la question de la solidarité. Aujourd'hui, avec la nouvelle réglementation de la LENE (loi portant engagement national pour l'environnement), le Fonds Barnier va pouvoir intervenir sur les



ouvrages de protection de type digue à hauteur de 40 % ; on a déjà 40 % du financement qui est acquis. Sachant que cela va aussi s'appliquer, grâce à la LOLF de 2010, aux ouvrages domaniaux. C'est-à-dire que l'État va pouvoir appliquer cette disposition et faire appel au Fonds Barnier sur ses ouvrages même quand il fait appel à des fonds de concours auprès des collectivités territoriales. La difficulté est pour les 60 % restants. Aujourd'hui, il y a un grand nombre des opérations qui sont contractualisées dans les contrats de plan État-Région, pour certains dans le cadre du plan Loire, du plan Seine, ou du plan Rhône, le plan Garonne... Mais quel est le véritable besoin de financement complémentaire ? Et à quelle échéance ? Sommes-nous dans une urgence de trouver des financements complémentaires et d'inventer de nouvelles sources de financements d'ici fin 2011, 2012, 2013 ou 2014 ? C'est une première question sur laquelle nous manquons de visibilité et sur laquelle l'État pourrait éclairer le législateur avant de le pousser à trouver de nouvelles ressources financières. Deuxième question : quelles sont les possibilités ? À la demande du groupe de travail, nous avons étudié quatre possibilités et demie. Parce qu'il y en a quatre qui sont claires, et une dont on sait qu'elle n'est pas opérationnelle aujourd'hui. Ce qui est apparu lors de la dernière réunion du groupe de travail, c'est que les bénéficiaires localement des effets des digues n'ont pas la capacité de payer pour les travaux de confortement, et généralement pas non plus pour les travaux d'entretien courant. Tous les témoignages recueillis jusqu'à maintenant le montrent bien. Donc, il faut faire appel à une solidarité qui est au-dessus du territoire. Il y a deux sources de solidarité nationales, une source de solidarité à l'échelle d'un bassin versant et une source de solidarité à l'échelle d'un territoire qui reste encore à définir. Au niveau national, il y a deux modalités de financement qui existent, qui peuvent être utilisées et qui ne demandent pas de réinventer quoi que soit, c'est la solidarité par le régime Catastrophe Naturelles qu'est le Fonds Barnier. Le taux qui est aujourd'hui de 40 % pourrait encore être augmenté. Le mécanisme existe, on sait comment recueillir l'argent, on sait comment le redistribuer : il "suffit" de décider d'augmenter le taux et de gérer cela avec l'État, le gestionnaire du Fonds Barnier et les assureurs. Deuxième solution, c'est au niveau national de faire jouer l'impôt. Ce n'est pas sur les contrats d'assurance que l'on va demander une contribution supplémentaire à l'ensemble des Français, c'est sur leurs impôts. Dans ce cas, c'est l'État qui contribue davantage aux travaux, dans le plan de cofinancement, et qui redistribue au niveau départemental ou au niveau régional dans le cadre des contrats de plan État-Région. Ce sont deux outils de solidarité qui existent, dont nous mesurons qu'il est difficile aujourd'hui d'envisager de les solliciter, mais ils sont déjà là. Sinon, il y a un outil qui est plus à l'échelle d'un bassin versant, mais qui ne permet pas une solidarité d'argent provenant des Midi-Pyrénées ou du Languedoc-Roussillon pour le Nord-Pas-de-Calais ou du Nord-Pas-de-Calais et de la Haute-Normandie pour le SYMADREM ou la Gironde... Si on travaille à l'échelle d'un bassin versant et qu'on s'appuie sur un outil qui aujourd'hui sait demander de l'argent, et l'attribuer en fonction de critères et le redistribuer, ce sont les agences de l'eau. Cela ne veut pas dire que l'on va créer une nouvelle taxe sur l'eau, mais que l'on utilise l'outil agence de l'eau avec toute sa mécanique pour gérer une nouvelle taxe qui serait sur les ouvrages de protection. La limite est connue : c'est la réflexion qui a eu lieu lors de la taxe sur la modification du régime des eaux, on a eu du mal à trouver une assiette, une redistribution, etc. Et l'autre difficulté, c'est que si on fait cela pour les digues, les autres ouvrages que sont les barrages qui demandent aussi des études de dangers risquent de demander à bénéficier du même régime. Là encore, il y a une possibilité avec un mécanisme qui n'a pas besoin d'être inventé, mais l'utiliser en créant une nouvelle taxe sur ces ouvrages de protection. Ces trois formes de solidarité utilisent l'existant et permettraient, s'il y avait urgence, à trouver des financements complémentaires de ne pas avoir à légiférer, sauf marginalement pour les agences de l'eau, et d'une modification de la participation du régime CatNat. La dernière possibilité serait de solliciter un territoire en direction des digues. On partirait sur une nouvelle taxe portée par un établissement public à définir. Une taxe sur le territoire, qu'elle s'appuie sur la taxe locale d'équipement (TLE), d'aménagement ou sur autre chose, serait entièrement à définir. L'établissement, est-ce que ce sont les EPTB existants, des intercommunalités ou encore autre chose qu'il faut créer ? Sachant que contrairement aux trois autres pistes, la France n'est pas couverte aujourd'hui par ce type d'établissements. Donc, il y aurait une phase transitoire dans laquelle il pourrait y avoir un déséquilibre dans la possibilité de lever cette taxe ou non. Et il y aurait une redistribution à une échelle de péréquation de ce nouvel établissement à créer. Si on prend une Agglomération, ce sera à l'échelle de l'agglomération, si on prend un EPTB ou un syndicat mixte, ce sera à l'échelle de ce syndicat... La solidarité reste sur l'aire de ce syndicat, de cette institution interdépartementale, etc. qui prélèverait une nouvelle taxe à créer. Là, on change de niveau de solidarité et on est dans un processus à créer par la loi. Et la demi-possibilité restante, c'est vous rappeler qu'il existe toujours l'article L. 211-7 du



Code de l'environnement, la possibilité de lever une redevance pour service rendu, mais les différentes tentatives qui ont été faites d'utilisation de cette redevance pour les ouvrages de protection ont montré que cela n'est pas possible. Autant elle marche pour la gestion des étiages, on a un exemple sur le bassin de la Loire, on est en train d'y réfléchir sur le bassin de la Seine. Autant pour les gestion des ouvrages de protection ça ne marche pas, parce que définir l'assiette, le redevable et le service rendu est très difficile. Si on voulait utiliser cette redevance pour service rendu, il faudrait revenir à un travail législatif pour qu'elle soit applicable aux ouvrages de protection. Nous sommes conscients que ces différentes pistes ne sont pas complètement satisfaisantes et qu'elles sont difficiles à mettre à œuvre. Nous ne voyons pas de nouvelle piste opérationnelle rapidement, sans un travail législatif, et c'est pourquoi à ce groupe de travail de parlementaires volontaires que vous êtes nous posons la question : comment progressons-nous ? Est-ce qu'il vous semble que parmi les outils existants, un est à privilégier ? Souhaitez-vous mettre une piste en avant ? Ou sinon, vers qui nous tournons-nous pour approfondir la question en dehors de ce groupe de travail ?

*Pascale Got (députée de la Gironde) :*

Il me semble, mais peut-être l'avez-vous abordé en début de réunion, que le Sénat est sur l'élaboration d'une proposition de loi qui prévoit notamment d'actionner, entre autres, je n'ai pas la proposition de texte en tête, la TLE. Oui ? Non ? D'après ce qu'un sénateur a pu me dire, le texte serait quasiment élaboré, voire chercherait à être inscrit dans le calendrier et il y aurait donc la navette Sénat-Assemblée nationale.

*Stéphanie Bidault (CEPRI) :*

Oui, vous avez raison, il y a effectivement une proposition de loi déposée par M. Retailleau qui est en cours. Elle aborde deux sources de financement : une augmentation du taux de la TLE, qui je vous le rappelle n'existe plus, c'est la taxe locale d'aménagement maintenant. L'augmentation de cette taxe part directement dans le budget général des communes. L'autre source, c'est l'augmentation du taux du Fonds Barnier qui passe, sur le socle à la charge des particuliers, de 12 % à 14 %. Il y en a deux mais qui ne tracent absolument pas sur les ouvrages de protection. On n'est pas dans quelque chose qui clairement mentionne que ces montants récupérés entre les mains, pour l'un, du Fonds Barnier et, pour l'autre, des communes, seraient dédiés à la gestion des ouvrages de protection.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

C'est pour cela qu'on ne vous l'a pas proposé jusqu'à maintenant, parce que la mission qui nous avait été confiée, comment on peut créer quelque chose dont on sait que cela va aller directement dans le budget général. L'éclairage que nous avons sur cette proposition d'augmenter la TLE, c'est que cela risque d'amener l'État à pousser la commune à augmenter sa taxe d'office pour se désengager lui-même. Il pourrait y avoir un effet pervers de la part de l'État.

*Dominique Souchet (député de la Vendée) :*

Toujours sur le financement, vous avez écarté, a priori, la piste de financement assurantielle qui était une des voies qu'avait suggéré la mission de l'Assemblée, où l'on se demandait s'il n'était pas envisageable de prévoir un prélèvement, sous la forme de cotisation, sur les revenus produits par la part de surprime CatNat provisionnée au sein des compagnies d'assurance. Cela nous semblait une piste intéressante à explorer. Est-ce que vous la considérez comme non opérationnelle ? Ou estimez-vous que l'on peut avancer dans cette direction ?

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Effectivement, on y avait réfléchi dans notre mission. La piste que l'on a écartée c'est la taxe générale, c'est-à-dire un impôt spécifique "digués" qui n'a pas de sens : très compliqué à mettre en œuvre, cela va retourner dans le budget général, on sait très bien que mettre des taxes générales, quand cela casse, on ne sait pas le gérer... enfin je vous le déconseille fortement. Après il faut savoir qui finance. Ce qu'on cherche, c'est apporter des financements de la part de l'État : c'est-à-dire qu'il puisse assumer les 40-50 % que lui fixe la loi. Évidemment, le Fonds Barnier ne suffira pas. Mais pour commencer, il faut savoir de combien on a besoin, je suis d'accord avec vous. Mais on voit bien que très rapidement on va dépasser le Fonds Barnier. Or, les besoins, on les connaîtra quand l'État aura fait le recensement de tous les projets. Le plan digues est en cours et l'État est seulement en cours

de recensement de tous les appels à projets. En revanche, ce que l'on avait proposé pour abonder les fonds d'État : la redevance est de 12 %, 6 % qui va à la CCR, 6 % qui restent dans les fonds propres des assurances et qui sont fléchés, qu'on ne peut pas toucher. Sauf que les résidus de ces 6 % représentent des sommes considérables. On les a chiffrés : des centaines de millions ! Ces produits des 6 % retombent dans la trésorerie des assurances. Nous sommes actuellement contre l'idée d'augmenter le Fonds Barnier, en opposition totale avec la proposition de Retailleau ; augmenter la redevance et la passer à 14 %, on va retomber dans le même problème, une partie va aller à la CCR, l'autre chez les assurances et on ne va rien y voir. Donc c'est ingérable. En revanche, on peut parfaitement calculer le revenu des 6 % puisque cela figure au bilan des assurances, et cela on peut le ponctionner. C'est indolore pour le contribuable, ce n'est pas indolore pour les assureurs je vous l'accorde. C'est la proposition que l'on avait faite pour abonder les fonds d'État. En revanche, reste le financement local qui doit pouvoir faire appel à des solutions locales. Et c'est là où l'on peut intervenir avec les agences de bassin, voire avec des taxes instaurées localement, mais pas de redevances pour service rendu. Il faut faire attention, c'est très compliqué à mettre en œuvre. Cela peut se faire très localement, mais globalement il ne faut pas le prendre. Mais on peut donner la possibilité aux grandes collectivités de faire appel à une taxe pour financer leurs propres protections. Par contre, il ne faut pas que ces financements locaux retombent dans le budget de l'État. Quant à la proposition d'augmenter l'ancienne TLE, c'est une vue de l'esprit, ce n'est pas du tout le but, ni l'objet de cette taxe. Voilà les propositions que nous avons faites, et cela combine un peu l'ensemble de vos propositions.

*André Flajolet (député du Pas-de-Calais) :*

La LENE que nous avons votée vous donne la réponse : "mettez-vous en EPTB", c'est quelque chose de cohérent, en principe, on aurait pu commencer depuis 1992. Et ensuite on vous dit "quand vous êtes en EPTB, vous avez la possibilité de la redevance additionnelle sur la ressource en eau", ce qui vous donne des moyens financiers relativement conséquents.

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

Concernant le financement des digues, il faut parler à la fois des investissements et du fonctionnement lié à la gestion et à l'entretien de la digue. Sur les investissements, on arrive aujourd'hui à avoir grosso modo des financements des grandes collectivités, que ce soit le département ou la région. Sur le fonctionnement, c'est beaucoup plus difficile et on voit bien que l'État est propriétaire de digues, et quand il transfère la gestion à une collectivité, il va participer à hauteur des investissements réalisés. Sauf qu'aujourd'hui pour le fonctionnement et l'entretien normal il n'apporte rien. Dans l'avenir, les grandes collectivités qui sont aujourd'hui très sollicitées et qui apportent souvent le complément à l'État, demain elles le feront de moins en moins. Les régions le feront de moins en moins parce qu'elles n'auront plus la capacité financière de répondre ; les départements qui aujourd'hui n'ont pas de compétence en la matière sont en train de se désengager de plus en plus parce qu'ils ont autre chose à faire. Quand elles sont membres d'un syndicat, elles peuvent très bien en sortir et ne plus apporter aucun financement. Ce n'est pas un acquis. Peut-être faut-il réfléchir à un transfert de compétence en matière de protection contre les inondations, soit à une grande collectivité, soit à des syndicats pour leur permettre de lever l'impôt. Une digue est quand même un ouvrage de protection et de sécurité publique, il ne faut pas l'oublier.

*Pascale Got (députée de la Gironde) :*

Je trouve qu'il y a un outil, je ne suis pas spécialiste du tout, mais je ne comprends pas pourquoi l'on n'investit pas davantage sur les agences de l'eau.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

L'agence peut être un outil de gestion, elle ne peut pas être un outil de financement. Elle peut être le moyen par lequel on fait passer le financement, mais elle ne peut pas apporter l'argent elle-même. Le problème est celui-là : d'où viendra l'argent ? Mais c'est sûr qu'il faudra utiliser les agences à un moment donné.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

La question de la redistribution pose aussi la question de la solidarité entre les grands bassins. Le bassin de la Gironde est confronté à un problème propre sur l'estuaire, mais aussi de la Garonne,

de la Dordogne,... la solidarité amont-aval est aussi à réfléchir. Il faut aussi penser aux destinataires, qui sont les EPTB, ou qui devraient être puisque dans le département de Seine-Maritime il n'y a en a pas pour la partie aval de la Seine. Donc, le Conseil général de Seine-Maritime finance de moins en moins les investissements et le fonctionnement, et pourtant on souhaiterait être destinataires d'un financement là-dessus. Donc, la piste des agences de l'eau, d'un point de vue de la redistribution, me semble également intéressante.

*Jérôme Baron (SMIDDEST) :*

Au niveau des agences de bassin, l'expérience donnée par M. Flajolet est intéressante, parce qu'aujourd'hui on a plusieurs agences en France qui n'interviennent pas de la même façon. Elles ont chacun leurs priorités, définies dans leur programme. Sur votre bassin, vous avez pu avoir 20 % de subventions pour un ouvrage de protection contre les crues ; sur un autre bassin, on pourrait très bien ne rien avoir. Inversement, on parlait des barrages tout à l'heure sur l'Adour-Garonne, il y a bien eu des décisions prises par l'agence de l'eau de bassin de financer le barrage de Charlas dont tout le monde a entendu parler, c'était à hauteur de plus de 500 millions d'euros. Donc, j'ai fait un calcul en partant des chiffres qui étaient donnés : en partant de 250 millions d'euros par an nécessaires, il y a six agences, ça fait 42 millions par an par agence, on prend un taux de financement de 30 %... l'ambiguïté est de savoir si ces 30 % vont remplacer les 40 % de l'État ou vont venir en ajout ? Je suis parti du fait qu'ils venaient en ajout, ce qui fait que sur dix ans, on est à 12,5 millions d'euros par an, donc le prix d'une subvention pour une grosse station d'épuration. Sur l'Adour-Garonne, on a à peu près huit millions d'habitants et on est à 1,5 euro par habitant et par an. Après, c'est une question de choix : est-ce que la protection relève du programme prioritaire de l'agence de l'eau ou pas ? Après les mécanismes qui permettent de l'obtenir, ça a l'air plus difficile, mais je ne pense pas que ce soit rédhibitoire. L'agence, c'est toute une mécanique de prélèvement d'argent, de redistribution, en prenant sa gestion et l'organisation de son schéma. Le niveau local n'est pas prêt nous semble-t-il aujourd'hui. On a interrogé les agences de l'eau, ce n'est pas très clair. On est pas prêt juridiquement à l'avoir. Et pour finir sur les besoins, je pense qu'ils sont là. Il y a déjà tous les programmes qui ont été contractualisés et dont les plans de financement sont finis, mais il y a tout le reste, et c'est énorme !

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Les agences ne peuvent pas financer sur l'eau du robinet, qui est la ressource principale de leur financement, la construction des digues. C'est impossible. Il faut qu'il y ait une taxe spécifique pour pouvoir redistribuer derrière. C'est un outil de redistribution, là-dessus, il y a un problème.

*Olivier Carré (député du Loiret) :*

Pour revenir à la discussion sur les agences, elles écrivent aussi une partie des schémas directeurs, il y a une certaine cohérence à ce qu'elles soient les mieux placées pour coordonner, superviser, être un bon maître d'ouvrage, parce que c'est un bon sachant, c'est la bonne échelle. Je pense qu'on avance sur quelque chose de constructif. La deuxième chose, c'est qu'au niveau des financements, il y a un acteur qui utilise beaucoup l'eau, les fleuves et les rivières dans notre pays, c'est la production électrique. La remarque sur l'eau du robinet de tout à l'heure est pertinente, par contre, les débits réguliers de nos cours d'eau intéressent au premier chef les producteurs d'électricité. Au final, c'est toujours le consommateur, on est d'accord, mais dans les natures de sources, je pense qu'on ira vers un "bouquet", il y a l'excellente remarque de M. Léonard sur les intérêts qui me paraissent être des sources pertinentes, parce c'est au nom de l'intérêt général que ces sommes sont collectées et on ne voit pas pourquoi le fruit des intérêts est repris au titre d'intérêts privés. Il y a quand même pas mal d'argent à détecter notamment parce que ce sont des flux longs, notamment parce qu'ils permettent des endettements, et donc des capacités de remboursement, donc des capacités d'investissement... comme ce que vous avez signalé sur la Hollande, où c'est un flux régulier qui va permettre de financer un stock de travaux lourds financés par dettes puis remboursés à partir d'une ressource stable. Donc il faut imaginer des systèmes comme cela, à partir du moment où l'on veut se donner l'ambition d'engager plusieurs milliards de travaux sur un échéancier d'une dizaine d'années. Je crois qu'il faut prendre plusieurs sources et c'est comme ça que l'on va arriver à bâtir quelque chose. Mais au bout du compte, je ne suis pas très inquiet par les montants de financement dont on doit disposer, hors collectivités.

*André Flajolet (député du Pas-de-Calais) :*

Trois choses. Concernant les agences de l'eau, elles n'ont pas dans leurs compétences les façades maritimes, les EPTB peuvent. Et la question posée aujourd'hui par les agences est de savoir si effectivement, sur ce dossier, il y a lieu de modifier les périmètres de responsabilité. Cette question entraînera nécessairement, et actuellement ce n'est pas possible, la question de la mutualisation des moyens. Aujourd'hui, la mutualisation dans les agences ne se fait que via l'ONEMA, sur des dossiers intellectuels sur de la recherche fondamentale ou de la recherche appliquée, en aucun cas sur des travaux. Parce que si vous mettez le doigt dans cet engrenage, demain à l'agence de l'eau Artois-Picardie je vais lui dire la DCE, je n'y arriverai jamais, j'ai 80 % de mes cours d'eau qui sont pollués avec des pollutions historiques et j'en appelle à la solidarité nationale. On a appelé la solidarité européenne. Faites attention à cette partie de dominos qui est en train de se mettre en place. Par contre, ce que disait tout à l'heure M. Léonard me semble intéressant. Peut-être ne faudrait-il pas prélever la totalité de la ressource produite, mais simplement une bonne partie, pour éviter qu'on ait l'impression d'être des "suceurs de roue". Donc on exprime la solidarité nationale à travers des financements qui deviennent pérennes.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Pour répondre à la proposition de M. Léonard, nous n'avons pas regardé de plus près le fruit des intérêts des assurances, pour une raison simple : il nous semble que ce n'est pas une ressource fiable dans la durée. D'année en année, ça dépend du nombre de catastrophes qu'elles auront à supporter.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Faites l'analyse financière, vous verrez que c'est beaucoup plus linéaire que ce que vous pensez. Ces 6 % sont très rarement appelés. Faites le calcul ; il est d'ailleurs difficile à faire car les données ne sont pas facilement accessibles.

*Dominique Souchet (député de la Vendée) :*

On a demandé les montants et on n'a jamais voulu nous les donner !

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

On n'est pas sur quelque chose dont on pourra prévoir le montant dans les années à venir, étant donné qu'il suffit qu'il y ait deux ou trois catastrophes de suite et les assurances n'ont plus de réserves.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Prenez l'historique des 6 % et vous verrez.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Elles ont le droit de constituer des réserves à hauteur maximale de 300 %. Et il y a eu des années où il n'y avait même pas une année de remboursement. C'est une ressource qui fera cela en fonction de ce que les assurances auront placé. On peut l'étudier, mais ce que nous avons étudié en priorité, c'est la modification du taux du régime CatNat. C'est une piste que l'Assemblée nationale a proposée et je pense qu'elle vaut le coup d'être étudiée. Il faut être réaliste sur trois choses : la première, c'est que la ressource de base peut fluctuer en fonction des remboursements que les assureurs auront à faire, la deuxième chose, c'est que l'État lorgne beaucoup dessus puisqu'il paie des bénéfices sur ces produits et les récupère.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

La simplicité, c'est de dire "on va taxer". Mais ce n'est pas dans notre logique. Il faut trouver d'autres solutions. C'est facile d'écrire une proposition de loi en mettant deux points de plus sur le prélèvement du Fonds. Il faudra m'expliquer comme cela passe devant le Conseil constitutionnel, mais enfin ça on verra... cette proposition de loi est simplissime, elle est simpliste, pas acceptable. Cherchons des solutions qui même si elles peuvent varier ont-elles ont l'avantage d'être indolores pour le contribuable.



*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Avec une solution comme celle-là on renforce la solidarité via l'assurance, ne nous méprenons pas, le Fonds Barnier n'est pas un fonds d'État. Ce n'est pas l'État qui le gère. Pour le moment, l'argent de l'État, on ne sait pas où il est. Quand l'État dit qu'il va mettre 500 millions d'euros dans le PPSMCR, ce n'est pas vrai, il va solliciter le Fonds Barnier. Et on ne sait pas ce qu'il va mettre lui-même. En ce qui concerne les agences de l'eau, l'outil existe mais la taxe est entièrement à réinventer. M. Baron vient de donner quelques chiffres ; de notre côté, on est au moins à 12 millions d'euros par an, c'est environ la taxe qu'ils veulent mettre en place sur les pollutions diffuses. Mais le premier obstacle sera : est-ce que les agences sont compétentes ? Et les conseils d'administration sont-ils prêts à rentrer dans cette démarche ? C'est un vrai débat politique qui dépasse complètement le groupe de travail.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Flajolet vous a donné la réponse et nous sommes tout à fait d'accord avec lui. Par contre, on a l'outil EPTB qui est intéressant pour financer la part locale. Maintenant, si les collectivités ne veulent pas se doter d'un EPTB pour financer soit du côtier soit du fluvial, pas de problème, c'est une décision politique. Dans certaines régions, il y a des disparités. La Région Pays-de-Loire finance les travaux des digues aux côtés de l'État. En Poitou-Charente, la Région a décidé de ne pas financer. C'est un choix politique.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

On est dans la RGPP, on ne sait pas ce que les collectivités seront capables de faire...

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

On n'est pas dans de la compétence générale...

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Les échos que nous avons du terrain ne sont pas très enthousiastes.

*Jérôme Baron (SMIDDEST) :*

Par rapport à l'agence de l'eau, prenons l'exemple de l'Artois-Picardie puisque cela existe déjà. L'agence Artois-Picardie finance des ouvrages avec un budget qui est prélevé sur l'eau de consommation. Donc cela existe déjà.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

C'est la partie soutien d'étiage du barrage, ce n'est pas sur une politique de protection d'inondation pure. Les agences peuvent financer la partie stockage du soutien d'étiage. C'est une astuce qui peut être utilisée.

*Jean-Jacques Barreau (Conseil général de Seine-Maritime) :*

Une dernière remarque, on risque d'avoir des situations où la création d'EPTB n'aura pas de sens.

*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Vers quelles conclusions de ce groupe de travail nous dirigeons-nous ? Dans la note que l'on vous avait envoyée, on vous suggérerait d'acter les dispositions pour résoudre la question de la propriété, consolider les gestionnaires afin qu'ils puissent contractualiser ensuite avec des collectivités territoriales ou d'autres partenaires pour la gestion, et les quatre pistes de financement. Il nous semble que nous arrivons à la limite de la réflexion du groupe de travail. Où peut se situer ensuite la discussion ?

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Je voudrais que l'on rajoute les propositions qui ont été faites par un certain nombre de parlementaires sur les intérêts des prélèvements des assureurs. On ne va pas faire l'impasse là-dessus.



*Nicolas-Gérard Camphuis (directeur du CEPRI) :*

Tout à fait. Pour la suite, où peut se trouver la discussion sur ces éléments de financement ? Est-ce une commission de l'Assemblée nationale ou du Sénat qu'il faut saisir ? Ou des projets ou propositions de lois ? Quelle mécanique voyez-vous ?

*Stéphanie Bidault (CEPRI) :*

En particulier M. Léonard, en ayant participé à la commission post-Xynthia, y a-t-il au niveau de votre commission et de vos travaux des perspectives de proposition de loi dans les mois qui viennent ? On connaît la proposition de loi de M. Retailleau, mais y a-t-il autre chose dans les tuyaux qui permettrait de pouvoir continuer ces travaux ?

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Non, sur le plan législatif, nous n'avons pas prévu de rebondir sur une proposition de loi. Un certain nombre de propositions ont été faites au ministre et, après, c'est au gouvernement de les intégrer. C'est pourquoi une proposition de loi telle que l'a faite M. Retailleau n'a pas de sens législatif, parce qu'elle ne s'intègre pas dans un tout. De même que le financement des digues est intervenu dans la loi Grenelle 2, des amendements ont été proposés par le gouvernement pour préciser le financement avec un PPR, prescrit ou non. Il faut que cela s'intègre dans un tout, on ne peut pas faire une proposition de loi comme ça, c'est pour cela que l'on n'a pas prévu cela. Par contre, on a fait des propositions sur le financement qu'il faut explorer parce qu'on a les moyens, rien n'empêche, si ce fonds n'était pas abondé, de se réserver la possibilité d'augmenter une année ponctuellement la redevance assurance. On a des possibilités de le faire, il faut le faire en accord avec le gouvernement.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

De toute façon, le but de toutes les propositions qui sont là, c'est de les faire remonter au gouvernement.

*Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :*

Dans quelle enceinte on peut discuter de cela ? On n'a pas de commission à propos de cela, on a la commission économique, la commission du développement durable qui ne vont pas se saisir de ce sujet en particulier. Je pense qu'effectivement qu'à partir de groupe de travail, il faut proposer au ministre de l'accompagner. D'autre part, je vous rappelle, et c'est un peu la complication du système, que la ministre a installé un groupe de travail dont je fais partie sur la gestion du trait de côte. Est-ce que l'on ne pourrait pas intégrer cette discussion dans ce groupe de travail ? C'est quand même une prolongation du Grenelle, donc il y a un certain nombre de questions dont l'objectif du groupe de travail est d'y répondre. À l'intérieur, il y a le financement des ouvrages, ou le financement du retrait. Peut-être que les propositions de ce groupe de travail pourraient s'intégrer là-dedans ? Dans la DGPR, il y a un autre groupe de travail sur le plan de prévention contre les submersions marines et crues rapides (PPSMCR), ce n'est peut-être pas là qu'il faut l'intégrer... Le groupe de travail doit remettre un rapport en juillet 2011. C'est peut-être là qu'il faut intégrer nos propositions, sachant que la ministre nous a dit clairement que ce groupe de travail devait déboucher sur des propositions législatives au besoin, réglementaires le cas échéant. C'est vraiment le moment. Mais une proposition de loi toute seule n'a pas de sens. On traite déjà un peu partout de ce sujet.

*Olivier Carré (député du Loiret) :*

Je partage sachant qu'un certain nombre d'éléments ne sont pas stabilisés sur qui fait quoi, etc. On voit aussi qu'il y a beaucoup d'éléments législatifs qui existent, donc je pense que le résultat du groupe de travail, c'est plutôt de donner un éclairage sur l'utilisation de ce qui existe déjà et de voir comment certaines pièces du puzzle peuvent s'emboîter dans le cadre du Grenelle 2... Après, il y a la question du financement qui est importante, une fois que l'on a trouvé le maître de l'ouvrage, comment est-ce que c'est financé ? Il y a un article du Grenelle sur le Fonds Barnier... après, ce sont des choses qui se montent plus sur des notes, puis s'intègrent dans la loi de finances plutôt que sur des textes spécifiques. Surtout qu'aujourd'hui la règle à l'Assemblée nationale, c'est que tous les éléments de financement qui font intervenir de la fiscalité sont renvoyés au PLF ou PFR. Donc, ça ne pourra pas être à l'intérieur d'un texte de loi propre. Et des PFR, il y en a toute l'année, en juillet ou en octobre,

ce n'est pas gênant. Mais c'est cette question qui conditionne beaucoup de choses au stade actuel où une prise de conscience générale existe, donc nous n'avons pas besoin de créer un choc législatif.

***Florence Masson (AMF) :***

Dans le premier PPSMCR proposé par le gouvernement, on parlait bien de cette mission du CEPRI, donc est-ce que l'on ne peut pas intégrer les éléments sur lesquels on a travaillé ensemble dans le PPSMCR. Là, M. Léonard parle d'intégrer les conclusions dans le groupe de travail relatif au trait de côte, mais il ne traite que du trait de côte et pas des autres ouvrages. Alors que dans le premier PPSMCR, la mission du CEPRI est citée et attendue.

***Stéphanie Bidault (CEPRI) :***

Mais nous ne passons pas le cap opérationnel et législatif dans le plan. Pour l'instant, le plan "prend la liste des courses" en quelque sorte. Et après, et cela pourrait répondre à ce que disait M. Léonard, le ministère peut s'en saisir et faire un projet de loi derrière.

***Florence Masson (AMF) :***

Par exemple, vous parliez des digues orphelines, elles pourraient être intégrées dans le plan. On donne déjà au préfet la vulnérabilité des territoires, de quoi être de plus en plus attentif à ce qui se passe au niveau de l'urbanisation. Donc pourquoi ne pas inscrire dans le PPSMCR qu'il soit également attentif aux ASA et ASCO ? Je ne sais pas effectivement quelle est la position du ministère, peut-être qu'on en parlera mardi prochain. Ce qui n'empêche pas une proposition de loi pour faire passer une augmentation du financement à un moment donné.

***Olivier Carré (député du Loiret) :***

Il y a tout un aspect réglementaire, mais très concrètement aujourd'hui, pour en avoir parlé souvent avec le préfet, l'argent est là. À Orléans, on a eu un entretien avec le nouveau préfet, dans les sujets abordés, le problème ce n'est pas la question du financement, les financements y sont. La question c'est quelles sont les équipes qui vont faire les premiers sondages aux pieds des digues, pour savoir là où il y a des fontis, là où il faut commencer à consolider, ensuite de faire état de l'existant et de programmer des travaux avec des experts, le BRGM est sollicité. La commande est simple : avant juin, avoir un programme sur 3 ans de consolidation des digues, de 10 km en aval à 10 km en amont sur l'ensemble du bassin. Pour le reste, en termes de financement, on va se débrouiller, mais on sait qu'il y a des financements qui se répètent sans être consommés, en millions d'euros à l'échelle de notre bassin. Je voulais simplement dire, l'aspect réglementaire et autre, d'accord, mais il y a aussi l'aspect concret qui est d'avoir un système de protection fiable et quand est-ce que l'on commence les travaux, pour faire quoi, on a des ingénieurs, on a des sous, c'est déjà pas mal.

***Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :***

Je voudrais vous proposer que l'on mandate l'équipe en place de reprendre la totalité de ce qui s'est dit ici avec les points d'accord, on ne va pas parler des points de désaccord majeurs, à partir de ce plan global qui va reprendre à la fois ce qui existe, ce qui est potentiel, ce qui est du réglementaire, ce qui est législatif, faire une proposition globale que l'on fera remonter après avoir entendu vos observations, vos points d'accord et de désaccord, et c'est la mission que l'on va donner pour clore définitivement ce groupe de travail.

***Jean-Louis Léonard (député de Charente-Maritime) :***

Je vis la même chose que M. Carré à une autre échelle, sur le plan côtier. Ce n'est pas tellement le problème de l'argent qui nous inquiète aujourd'hui, c'est le problème réglementaire, les procédures. Je suis plus inquiet sur le calendrier que sur le financement. L'État dit qu'il faut y aller. Mais il y a toutes les procédures, et on en a pour quatre ans. Et pour de gros ouvrages, on en a minimum pour trois ans. Donc on a le temps de provisionner quand il faut attendre l'achèvement des procédures. C'est un problème qu'il faut soulever également. Surtout que dans les zones de marais, on est aussi avec du Natura 2000. Et aujourd'hui, pour faire un merlon, la loi sur l'eau est claire, c'est trois ans de procédure !

*Jean-Pierre Gautier (SYMADREM) :*

En tant que gestionnaire, avec la loi Grenelle 2 en matière d'impact sur l'environnement, on doit faire des études d'impact complètes sur des sites. Simplement pour dire qu'on est sur une problématique de sécurité civile, et si quelqu'un pouvait interférer sur les délais d'instruction réglementaire des dossiers par les services de l'État, sur des questions qui relèvent de la sécurité publique, ce serait une bonne chose. Trois études d'impact sur un territoire, ce n'est pas acceptable au regard de l'occurrence des crues.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Quelqu'un voudrait-il apporter une dernière idée ? Les conclusions seront bien sûr remises à Éric Doligé en tant que président de ce groupe, il m'a délégué cette animation mais c'est lui qui en a la responsabilité.

*Christine Lair (ANEL) :*

Juste pour rappeler les deux prochaines réunions concomitantes que vous avez soulignées. Le 25/01, avec les techniciens sur le nouveau plan qui va nous être proposé dont on ne connaît pas les éléments, et le 26, le lendemain, une réunion avec les présidents d'association sur le même sujet avec toutes les parties prenantes. Je voudrais attirer l'attention des élus qui iront, M. Léonard vous serez présent, être très vigilants lors de ces réunions qui feront l'objet de discussions aussi passionnantes. Je voulais également souligner le côté extrêmement spécifique des collectivités littorales, on le voyait en parlant de la gestion du trait de côte, on ne peut pas la dissocier de la réflexion sur le plan de prévention submersion marine. Les vœux ne sont peut-être pas les mêmes pour les élus de l'intérieur.

*Daniel Marcovitch (vice-président du CEPRI) :*

Très bien, merci aux uns et aux autres pour le débat et ce que vous avez pu y apporter.

## **LISTE DES PARTICIPANTS À LA RÉUNION**

**Barreau Jean-Jacques**, département de Seine-Maritime

**Baron Jérôme**, SMIDDEST

**Bascou Jacques**, député de l'Aude

**Bidault Stéphanie**, CEPRI

**Bono Maxime**, député de Charente-Maritime

**Camphuis Nicolas-Gérard**, CEPRI

**Carré Olivier**, député du Loiret

**Dewevre Bruno**, département de Seine-Maritime

**Février Jean-Marc**, avocat

**Flajolet André**, député du Pas-de-Calais

**Gautier Jean-Pierre**, SYMADREM

**Got Pascale**, députée de la Gironde

**Guédon Louis**, député de la Vendée

**Lair Christine**, ANEL

**Léonard Jean-Louis**, député de Charente-Maritime

**Marcovitch Daniel**, CEPRI

**Masson Florence**, AMF

**Michaud Raphaël**, AF-EPTB

**Monnier Charlène**, ANEL

**Moreau Anne-Laure**, CEPRI

**Mourrut Étienne**, député du Gard

**Nicolet Claude**, assistant parlementaire (C. Hutin)

**Parent Philippe**, II Wateringues

**Plisson Philippe**, député de la Gironde

**Schepman Jean**, II Wateringues

**Souchet Dominique**, député de la Vendée

# ANNEXE 4 : SITUATION DU PATRIMOINE FRANÇAIS DES DIGUES DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS (CONCEPTION CEPRI - CEMAGREF OCTOBRE 2010)



L'État a mobilisé ses services déconcentrés depuis 1999 pour recenser et caractériser les digues de protection contre les inondations : il en ressort que la France dispose de quelque 8 600 km de digues, gérés par plus de 1 000 gestionnaires différents. Ces digues protègent une population d'environ 1,6 à 2 millions d'habitants (Mériaux P., Tourment R., Wolff M., 2005).

## 1. QUEL EST LE LINÉAIRE DE DIGUES EN FRANCE ? À QUEL NIVEAU EST-IL BIEN CONNU ?

	Validés dans Bardigues	Non validés dans Bardigues	Total
Nombre de tronçons de digues	7 185	342	7 527
Nombre de kilomètres de digues	8 180	418	8 598

La base de données nationale "Bardigues"<sup>1</sup> recense à ce jour 8 600 km de digues fluviales et maritimes, correspondant à 7 500 "tronçons" ou morceaux différents.

8 600 km en 7.500 tronçons constitue un parc morcelé en un très grand nombre d'entités physiques : un tronçon moyen de digue ne fait pas plus de 1,1 km !

Parmi les 8 600 km de digues recensées à ce jour, 510 km sont des digues de protection contre les submersions marines, réparties surtout sur 10 départements côtiers ayant plus de 10 km de digues. L'inventaire de ces ouvrages est à considérer comme encore incomplet au niveau national, même s'il est très bien avancé dans certains départements comme les Bouches-du-Rhône (105 km), la Manche (115 km) et la Vendée (72 km). L'inventaire des ouvrages maritimes a été relancé suite à Xynthia, notamment en Charente-Maritime où sont recensés aujourd'hui 95 km de digues alors que la base n'en comptait que 5 km en mars 2010. La base de données devrait être significativement complétée pour ces ouvrages d'ici la fin de cette année 2010 (en 6 mois, on est passé de 340 à 510 km de digues maritimes recensées dans BarDigues).

## 2. RÉPARTITION DU LINÉAIRE DE DIGUES AU TITRE DE LA NOUVELLE RÈGLEMENTATION

Les tronçons qui ont été validés au sein de Bardigues se répartissent comme suit, en référence aux classes introduites par le décret du 11/12/2007 : H correspond à la hauteur de la digue et P à la population exposée derrière.

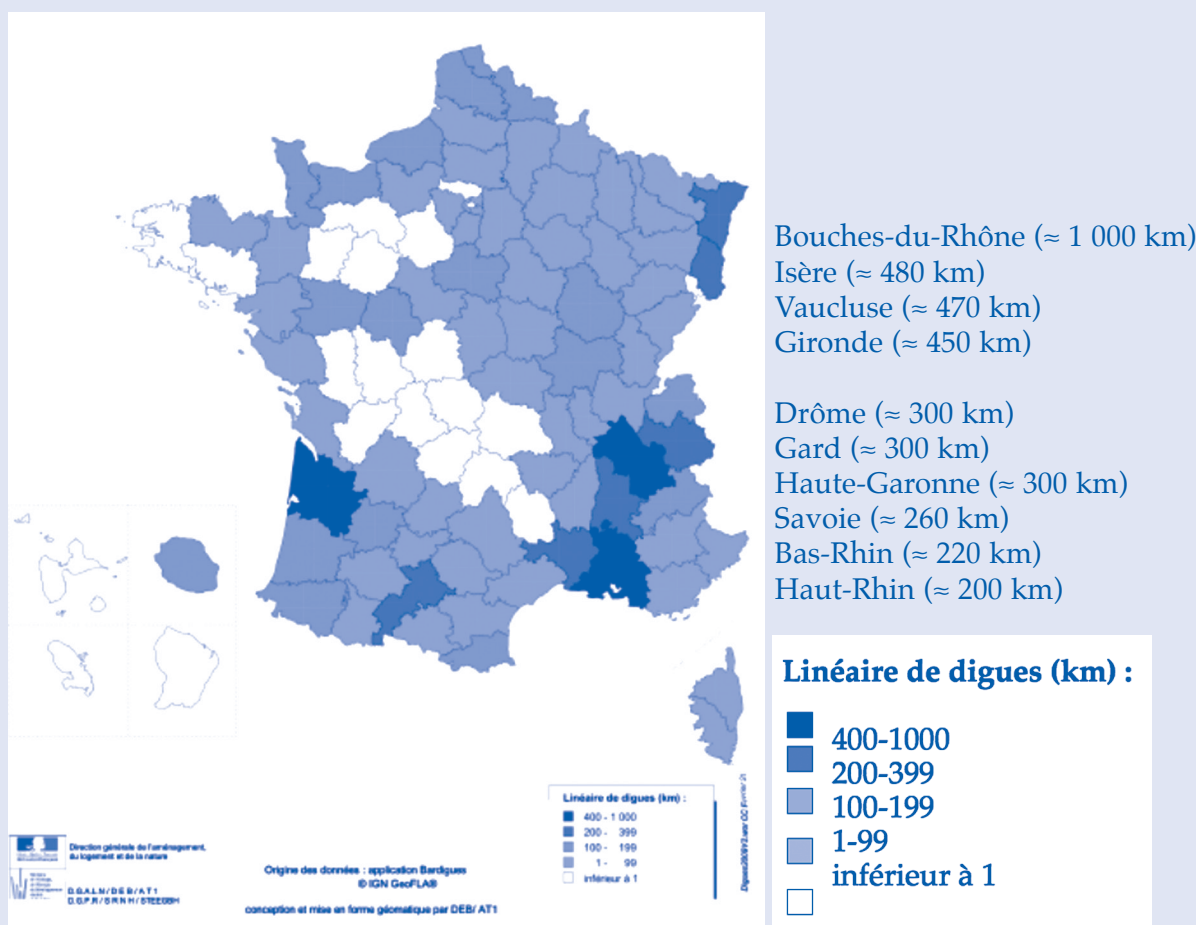
Classe	A H ≥ 1 et P ≥ 50 000	B H ≥ 1 et 1 000 ≤ P < 50 000	C H ≥ 1 et 10 ≤ P < 1 000	D H < 1 ou P < 10	Insuffisamment renseigné pour les classer
Nombre de kilomètres	120	2 575	3 320	1 908	258
En %	1	30	40	25	4

6 000 km, soit 70 % des ouvrages, appartiennent à la classe B et C, qui correspondent à une digue d'une hauteur supérieure à 1 mètre et protégeant entre 10 à 50 000 personnes. Elles devront faire l'objet d'une étude de dangers d'ici fin 2014.

2 000 km en classe D ont des obligations moins contraignantes (moins de 1 m de hauteur et moins de 10 personnes exposées derrière).

1 - Conçue par le Ministère en charge de l'Environnement et le Cemagref, mise en service en 1999 (pour les digues) et existant en version Extranet depuis 2003, cette base de données est destinée à permettre le recueil et l'exploitation des informations concernant les caractéristiques techniques et l'état de connaissance et d'entretien des ouvrages, mais aussi leurs gestionnaires et les zones inondables qu'ils sont censés protéger.

### 3. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES DIGUES EN FRANCE (ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE)



Répartition des ouvrages linéaires en lit majeur recensés en tant que digues de protection au 31 décembre 2009.

### 4. DANS QUEL ÉTAT SE TROUVE LE PARC DE DIGUES FRANÇAIS ?

Cette information n'est renseignée que partiellement dans la base de données, en ce sens que les agents en charge du recensement ont logiquement qualifié en "état inconnu" les très nombreuses digues pour lesquelles on ne dispose pas d'étude de diagnostic récente.

Les informations disponibles permettent quand même de faire le constat suivant :

- 3 000 km sur les 8 600 km ont été considérés en bon état. Donc, 40 % du linéaire est dans un état correct qui ne demanderait pas des travaux tout de suite (les études de dangers vont permettre de le vérifier d'ici fin 2014) ;
- 3 000 km demandent des travaux plus ou moins importants : 550 km considérés comme très dégradés et 2 500 km avec des désordres locaux ;
- pour 2 000 km, soit 25 % du parc, l'état est renseigné comme "inconnu", faute d'informations : il doit vraisemblablement demander des travaux pour une part non négligeable.

On peut déjà conclure que des travaux importants seront à envisager pour un linéaire compris entre 3 000 et 5 000 km, c'est-à-dire environ 200 km/an pendant une période de 15 à 25 ans.

État des digues	Bon état général	Désordres localisés	Très dégradés	État non qualifiable (inconnu)
Nombre de tronçons	2 833	2 016	576	1 760
Nombre de kilomètres	3 050	2 467	554	2 109
En % du nombre de tronçons validés	40	30	5	25



## 5. QUE SAIT-ON DES GESTIONNAIRES ?

La base de données n'a pu être renseignée que partiellement sur la capacité des gestionnaires à faire leur travail, faute là aussi d'informations. Elle indique qu'il y a au minimum un millier de gestionnaires<sup>2</sup>, soit en moyenne et au mieux un gestionnaire pour 8 à 9 km de digues : c'est beaucoup trop de gestionnaires ou beaucoup trop peu de linéaires par gestionnaire pour asseoir un modèle durable de gestion technique et économique des digues.

Gestionnaires connus			Gestionnaires inconnus		
7 000 km			1 600 km		
1 800 km dont les propriétaires sont inconnus	1 100 km ayant plusieurs propriétaires	4 100 km ayant un propriétaire unique identifié	1 300 km dont les propriétaires sont inconnus	160 km ayant plusieurs propriétaires	130 km ayant un propriétaire unique identifié
<p>Ce tableau révèle 1 800 km de digues où la gestion n'est probablement pas "optimale" (pas de propriétaire identifié de l'ouvrage) et 1 100 km où la situation est variable d'un cas à l'autre selon les rapports qu'entretient le gestionnaire avec les propriétaires multiples de l'ouvrage dont il a la charge. Quant aux 4 100 km de digues restantes, à propriétaire connu, on peut rappeler que le linéaire moyen de digues géré par chaque gestionnaire est faible (de l'ordre de 10 km), ce qui ne concourt pas à la mutualisation des moyens... (Remarque : la longueur moyenne des tronçons BarDigues est ici plus importante que pour les digues à gestionnaire inconnu, soit 1,32 km.)</p>			<p>La grosse majorité de ce linéaire se trouve dans une situation de gestion insatisfaisante (propriétaire inconnu ou propriétaires multiples, sans gestionnaire identifié). (Remarque : la longueur moyenne des tronçons est ici de 0,64 km.)</p>		

### Cas des digues maritimes

Quelque 119 km sur les 510 km de digues maritimes n'ont pas de gestionnaire identifié, soit une proportion légèrement plus forte (23 %) - mais du même ordre de grandeur - que pour les deux types de digues réunis (19 %).

Remarque : on note les mêmes tendances pour ce qui est des moyennes de longueur des tronçons : 0,7 km pour les tronçons à gestionnaire inconnu et 1,4 km pour les autres.

Les points soulevés ci-dessus demandent une refonte très profonde et sûrement difficile, car le linéaire "minimum" de digues nécessaire pour constituer un gestionnaire pouvant assurer ses missions dans la durée n'est pas facile à déterminer à ce jour. Mais il faudra vraisemblablement diviser le nombre de gestionnaires par un facteur au moins de 20 à 50 et avoir au maximum en France quelques dizaines de gestionnaires d'envergure suffisante. L'entreprise est colossale mais au moins un pays européen qui était dans la même situation que la France il y a quelque 150 ans, à savoir les Pays-Bas, l'ont réussie (les 3 500 syndicats qui géraient 30 000 km de digues en 1 850 sont aujourd'hui regroupés dans moins de 50 "Waterboards" et l'objectif est d'en avoir moins de 30 à brève échéance).

<sup>2</sup> - Ce millier de gestionnaires ne comprend, en effet, que les gestionnaires identifiés à ce jour dans BarDigues. Il en existe des centaines - voire des milliers - d'autres qui ne le sont pas encore.

## 6. PEUT-ON ESTIMER LE BUDGET TOTAL ANNUEL À CONSACRER À L'ENTRETIEN ?

On estime que l'entretien courant annuel représente un coût au kilomètre compris entre 2 000 et 5 000 euros. Réalisées à partir de situations de terrain, ces estimations ne constituent qu'un ordre de grandeur ; les coûts réels peuvent sensiblement s'en éloigner, en fonction des particularités de chaque site, du niveau de protection de la digue et des coûts de fonctionnement du gestionnaire (personnel ...).

Si on ramène à une entité territoriale de gestion comme le département, cela représente les coûts annuels suivants, en fonction de l'importance du parc compris dans l'aire géographique d'influence :

Nombre de km de digues par département	Coût d'entretien "courant" par département	Coût d'entretien pour un nombre moyen de km de digues
Entre 500 et 1 000	1 M€ - 5 M€	(750 km) 1,5 M€ - 3,75 M€
Entre 400 et 500	800 000 - 2,5 M€	(450 km) 900 000 - 2,25 M€
Entre 200 et 399	400 000 - 2 M€	(≈ 300 km) 600 000 - 1,5 M€
Entre 100 et 199	200 000 - 1 M€	(≈ 150 km) 300 000 - 750 000€
Entre 1 et 99	2 000 - 495 000€	(≈ 50 km) 100 000 - 250 000 €

*Estimations CEPRI.*

### Principales sources de la note :

document réalisé à partir de données extraites et traitées de Bardigues, avec l'autorisation du ministère en charge de l'Écologie.

### Référence bibliographique citée dans le texte :

Mériaux P., Tourment R., Wolff M., 2005 : Le patrimoine de digues de protection contre les inondations en France d'après la base de données nationale des ouvrages - Numéro spécial de la revue du Cemagref "Ingénieries Eaux, Agriculture, Territoires", 2005.





Mise en page Néologis - Mars 2011 - [www.neologis.fr](http://www.neologis.fr)