

Question écrite n° 05499 de Mme Annie Jarraud-Vergnolle (Pyrénées-Atlantiques - SOC)

- publiée dans le JO Sénat du 11/09/2008 - page 1803

Mme Annie Jarraud-Vergnolle attire l'attention de M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur les effets de l'application du décret n° 2007-1735 relatif aux prescriptions qui incombent aux propriétaires ou aux exploitants d'ouvrage hydrauliques. Dans la vallée de l'Adour, ces dispositions soulèvent des interrogations pour les ouvrages dits « orphelins » (sans propriétaire connu), dont les digues de protection des inondations, que les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) pourraient être amené à prendre en charge. Les obligations commencent par un diagnostic de l'état des ouvrages à la charge du propriétaire. Le décret ne précise ni le statut des « ouvrages orphelins » ni les modes de financements possibles des diagnostics pour les EPTB. De plus les partenaires financiers habituels que sont l'Europe (FEDER), l'État, et l'Agence de l'eau ont fait savoir qu'ils n'accompagneraient pas ces missions. Elle lui demande quelles sont les mesures financières envisagées pour aider les établissements publics territoriaux de bassin dans la réalisation des diagnostics et en particulier pour les «ouvrages orphelins».

Réponse du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

- publiée dans le JO Sénat du 05/02/2009 - page 310

La sécurité des ouvrages hydrauliques est un élément important de la politique de prévention des risques. Ces ouvrages nécessitent un entretien et une surveillance rigoureux. Les crues désastreuses de 1994 sur le Rhône, de 1999 dans l'Aude, de 2002 et 2003 dans le sud-est de la France ont démontré la fragilité de nombreuses digues de protection contre les inondations et l'aggravation des dommages que leur rupture peut entraîner. Si la France n'a

pas connu de catastrophe majeure consécutive à la défaillance d'un barrage depuis la rupture du barrage de Malpasset en 1959, il n'est toutefois pas rare que des accidents moindres sur des barrages, voire des ruptures, se produisent ou que les services de l'État soient obligés de prescrire des mesures d'urgence. La responsabilité des propriétaires d'ouvrages est instituée par le code civil. Le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 précise les obligations qui incombent aux responsables des ouvrages hydrauliques en les spécifiant selon quatre classes de barrages et quatre classes de digues. L'existence d'un responsable ayant les capacités d'assurer ses obligations est donc un point clé de la garantie du bon état et de la sécurité des ouvrages hydrauliques. Un certain nombre de barrages, souvent les plus petits, et digues, sont sans propriétaire ou du moins, s'il existe, celui-ci n'apparaît pas en mesure de faire face aux obligations de sécurité. Concernant les ouvrages dont le maintien en service est jugé indispensable, il convient qu'un responsable pérenne soit capable d'assurer leur entretien et leur surveillance. Dans les conclusions de son rapport pour le compte de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPESCT), M. Christian Kert, député des Bouches-du-Rhône, propose que les conseils généraux des départements concernés prennent en charge financièrement les petits barrages des collectivités territoriales dont la sécurité ne peut être garantie et pour lesquels ces dernières ne peuvent assurer les investissements nécessaires. Concernant les digues, M. Kert note l'absence de politique d'ensemble pour la gestion des digues de protection contre les crues des petits et moyens cours d'eau. Les digues de protection, souvent implantées sur le territoire de plusieurs communes, nécessitent une structure compétente sur l'ensemble de son linéaire afin d'en assurer une gestion globale et cohérente. Plusieurs exemples de groupements de collectivités démontrent l'efficacité de ces structures qui regroupent communes ou groupements de communes et conseils généraux, voire, dans certains cas, conseils régionaux. L'article L. 211-7 du code de l'environnement donne la possibilité aux collectivités, à leur groupement et aux syndicats mixtes d'utiliser les dispositions des articles L. 151-36 à 151-40 du code rural afin d'entreprendre des travaux et des études relatifs aux ouvrages hydrauliques, existants ou à construire. Il leur permet également de faire participer financièrement les personnes qui rendent les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt. L'État peut participer aux travaux de restauration ou de confortement de digues à condition que celles-ci protègent une zone d'habitat dense, que les travaux soient intégrés à un programme d'action de prévention des inondations (PAPI) ou à un plan grand fleuve et que le maître d'ouvrage contribue aux travaux au minimum à hauteur de 20 %. Enfin, dans le respect des conditions d'éligibilité rappelées ci-dessus, l'article 128 de la loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 dispose que « dans la limite de 55 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2012, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement peut contribuer au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels ». La restauration ou le confortement de digues contribuent à la prévention des inondations et à la protection des biens exposés. À ce titre, ces travaux bénéficient de ce financement dans les conditions exposées qui exigent, toutefois, une démarche d'ensemble de prévention de la part de la collectivité territoriale. Le taux maximum d'intervention est fixé à 50 % pour les études et 25 % pour les travaux.

Commentaire CEPRI de la réponse du MEEDDAT :

La sécurité des ouvrages hydrauliques est un élément important de la politique de prévention des risques. Ces ouvrages nécessitent un entretien et une surveillance rigoureux. Les crues désastreuses de 1994 sur le Rhône, de 1999 dans l'Aude, de 2002 et 2003 dans le sud-est de la France ont démontré la fragilité de nombreuses digues de protection contre les inondations et l'aggravation des dommages que leur rupture peut entraîner. Si la France n'a pas connu de catastrophe majeure consécutive à la défaillance d'un barrage depuis la rupture du barrage de Malpasset en 1959, il n'est toutefois pas rare que des accidents moindres sur des barrages, voire des ruptures, se produisent ou que les services de l'État soient obligés de prescrire des mesures d'urgence. La responsabilité des propriétaires d'ouvrages est instituée par le code civil. Le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 précise les obligations qui incombent aux responsables des ouvrages hydrauliques en les spécifiant selon quatre classes de barrages et quatre classes de digues. L'existence d'un responsable ayant les capacités d'assurer ses obligations est donc un point clé de la garantie du bon état et de la sécurité des ouvrages hydrauliques. Un certain nombre de barrages, souvent les plus petits, et digues, sont sans propriétaire ou du moins, s'il existe, celui-ci n'apparaît pas en mesure de faire face aux obligations de sécurité.

Commentaire : La réponse pointe bien la première difficulté de la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation, qui est au cœur de la question de Mme la Sénatrice : près de la moitié du linéaire de digue en France n'a pas de propriétaire ou gestionnaire réellement capable de faire face à ses obligations. L'Etat répond en parlant plus des barrages que des digues : le service en charge de cette nouvelle réglementation est celui qui a historiquement la charge des barrages et des concessions. Les digues sont un domaine relativement nouveau pour lui.

Concernant les ouvrages dont le maintien en service est jugé indispensable, il convient qu'un responsable pérenne soit capable d'assurer leur entretien et leur surveillance. Dans les conclusions de son rapport pour le compte de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPESCT), M. Christian Kert, député des Bouches-du-Rhône, propose que les conseils généraux des départements concernés prennent en charge financièrement les petits barrages des collectivités territoriales dont la sécurité ne peut être garantie et pour lesquels ces dernières ne peuvent assurer les investissements nécessaires. Concernant les digues, M. Kert note l'absence de politique d'ensemble pour la gestion des digues de protection contre les crues des petits et moyens cours d'eau. Les digues de protection, souvent implantées sur le territoire de plusieurs communes, nécessitent une structure compétente sur l'ensemble de son linéaire afin d'en assurer une gestion globale et cohérente. Plusieurs exemples de groupements de collectivités démontrent l'efficacité de ces

structures qui regroupent communes ou groupements de communes et conseils généraux, voire, dans certains cas, conseils régionaux.

Commentaire : la réponse montre que l'Etat n'a heureusement pas encore de position arrêtée sur la question de la reconstitution de la propriété. Le CEPRI conduit actuellement une réflexion avec plusieurs collectivités territoriales françaises et avec le MEEDDAT, qui analyse des situations existantes de maîtrise d'ouvrage reconstituée autour d'une digue ou d'une série de digues et analyse comment ces nouveaux maîtres d'ouvrage peuvent mettre en œuvre la nouvelle réglementation. Il est étonnant que l'Etat ne cite pas les EPTB comme partenaires centraux, comme le suggérait la Sénatrice. La situation où des EPTB sont propriétaires de linéaires importants de digue et se retrouvent dans la situation de mettre en œuvre la réglementation est encore peu fréquente. Par contre certains, en présence de propriétaires déclarées qui signent des conventions de gestion avec eux, jouent le rôle de gestionnaire et peuvent accompagner la démarche.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement donne la possibilité aux collectivités, à leur groupement et aux syndicats mixtes d'utiliser les dispositions des articles L. 151-36 à 151-40 du code rural afin d'entreprendre des travaux et des études relatifs aux ouvrages hydrauliques, existants ou à construire. Il leur permet également de faire participer financièrement les personnes qui rendent les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt.

Commentaire : le financement de la démarche est un réel souci et il faut considérer la question très en amont. Le CEPRI est en train d'achever une démarche d'analyse du recours à l'article L. 211-7 en collaboration avec des EPTB et des syndicats de gestion de cours d'eau. Autant cet article s'applique assez bien à l'entretien du cours d'eau et permet d'asseoir une sollicitation des propriétaires riverains, autant le CEPRI a rencontré des difficultés importantes pour y recourir au titre de l'entretien des digues : en effet le « service rendu » et le « bénéficiaire » de ce service ne sont pas simples et univoques. Leur définition peut être contestée ainsi que l'assiette de calcul de la contribution financière au service. Nous ne partageons donc pas l'optimisme du service qui a répondu à la question.

L'État peut participer aux travaux de restauration ou de confortement de digues à condition que celles-ci protègent une zone d'habitat dense, que les travaux soient intégrés à un programme d'action de prévention des inondations (PAPI) ou à un plan grand fleuve et que le maître d'ouvrage contribue aux travaux au minimum à hauteur de 20 %.

Commentaire : C'est une réponse importante, même si elle est déjà connue de ceux qui travaillent habituellement sur la prévention des inondations. C'est la notion de sécurité des populations qui est privilégiée (« habitat dense ») et non pas la contribution hydraulique à l'écrêtement des crues que pourrait avoir des vals ruraux dont l'inondation est tardive ou apparaît pour des crues rares.

Enfin, dans le respect des conditions d'éligibilité rappelées ci-dessus, l'article 128 de la loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 dispose que « dans la limite de 55 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2012, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement peut contribuer au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques

naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels ». La restauration ou le confortement de digues contribuent à la prévention des inondations et à la protection des biens exposés. À ce titre, ces travaux bénéficient de ce financement dans les conditions exposées qui exigent, toutefois, une démarche d'ensemble de prévention de la part de la collectivité territoriale. Le taux maximum d'intervention est fixé à 50 % pour les études et 25 % pour les travaux.

Commentaire : c'est une information importante : le Fond dit « Barnier » peut contribuer aux études et aux travaux. Par contre il faudra interpeller l'Etat pour savoir à quel titre toutes les digues faisant l'objet d'un classement de type A, B ou C ne serait pas éligible au Fond et si le Fond s'applique à tout type de propriétaire (y.c. privé) ou seulement aux collectivités et à leurs regroupements.