

Rapport et propositions du groupe de travail « gouvernance et compétences » au Comité National de l'Eau et à la Commission Mixte Inondation concernant la compétence GEMAPI et sa mise en œuvre.

1 Synthèse

La loi 2014-58 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (MAPTAM) comporte dans ses articles 56 à 59 des dispositions relatives à la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Des textes d'application sont nécessaires à la mise en œuvre de cette loi.

Le gouvernement a souhaité organiser sur cette mise en œuvre une concertation approfondie avec les acteurs concernés et a confié au Comité national de l'eau (CNE) et à la Commission mixte inondation (CMI) le soin d'organiser cette concertation.

1.1 La mission du groupe

Afin de préparer une commission mixte CNE-CMI le 2 avril 2014 organisée sous l'égide du Ministre chargé de l'environnement, un groupe de travail « gouvernance et compétences » a été créé, coprésidé par le député Jean Launay, président du Comité national de l'eau et le conseiller Daniel Marcovitch, président de la Commission mixte inondation, et animé par Pierre-Alain Roche (membre du CNE en tant que personnalité qualifiée) en qualité de rapporteur.

L'objet de ce groupe de travail est de préparer les projets de décrets, d'éventuels ajustements législatifs au texte voté, les instructions du ministère relatives aux orientations des nouveaux SDAGE sur ce sujet, et les modalités d'accompagnement de la réforme.

1.2 Le déroulement de ses travaux

Le groupe de travail a tenu 3 réunions plénières les 4 février, 3 mars et 21 mars 2014, ainsi qu'une réunion spécialisée plus technique le 13 mars 2014.

Les administrations centrales (DGPR, DEB, en présence de la DGCL) y ont présenté :

- lors de la première réunion, les concepts de la GEMAPI et l'état d'esprit dans lequel ils concevaient les textes d'application ; sont prévus 5 décrets :
 - « **missions d'appui**¹ » (fixant les modalités de désignation des membres des missions d'appui technique de bassin mentionnées à l'article 59 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles et les modalités de fonctionnement de ces missions) ;
 - « **EPAGE-EPTB** » (portant diverses dispositions relatives aux EPTB (établissements publics territoriaux de bassin) et aux EPAGE (établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau) mentionné à l'article 57 de la

¹ Nous utiliserons dans la suite du texte par commodité ces dénominations très synthétiques de ces décrets (figurant ici en gras).

loi 2014 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles;

- « **digues** » (fixant les règles de conception, d'entretien et d'exploitation des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté et portant diverses adaptations des règles de sûreté des ouvrages hydrauliques) mentionné à l'article 220 de la loi du 12 juillet 2010 modifié par l'article 58 de la loi 2014 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles;
 - « **taxe** » pour la mise en place de la taxe « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » instaurée à l'article 56 de la loi MAPTAM ;
 - « **fonds de réparation** » pour la mise en œuvre du fonds de réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements prévu à l'article 59 de la loi MAPTAM.
- Lors des réunions suivantes, des versions successives de 3 premiers projets de décrets, tenant compte au fur et à mesure des observations émises par le groupe et des discussions interministérielles se développant en parallèle.
 - L'administration n'a pas été en mesure, à ce stade, d'annoncer de calendrier de saisine sur le projet « taxe », pourtant essentiel à la mise en œuvre du dispositif et malgré l'insistance du groupe de travail sur le lien entre ces sujets.
 - La question du « fonds de réparation » n'a pas fait l'objet de discussion à ce stade et n'a pas été considéré comme lié aux points précédents.

Ces réunions se sont tenues dans un climat extrêmement constructif de la part de l'ensemble des participants, malgré les divergences de fond, parfois vives, entre eux, sur des points importants. Les partenaires ont accepté que leur présence se situait dans le contexte d'une loi votée qu'il convenait d'appliquer au mieux, y compris quand ils avaient lors du débat parlementaire exprimé leur opposition à ces dispositions. Les éléments pouvant faire l'objet de consensus et de convergences dans cet esprit pragmatique ont été identifiés et des solutions ont pu y être apportées. Ceux pour lesquels les propositions de l'administration ne parvenaient pas à entraîner une conviction collective ont été identifiés et l'administration en a très objectivement fait le constat, réaffirmant son souci de ne pas passer en force dans ces cas.

1.3 Les conclusions générales du groupe de travail à ce stade

De ces débats est ressorti que les administrations convenaient de réviser, sur certains points, le calendrier, voire le format des textes initialement envisagés. Ces révisions et ces délais nouveaux liés aux difficultés à apporter des réponses sur les points soulevés par le groupe de travail répondent à l'attente exprimée par celui-ci, qui se réjouit d'avoir été entendu.

Le groupe de travail est ainsi en situation de proposer au CNE et la CMI:

- de se prononcer le 2 avril sur le texte de projet de décret « missions d'appui » proposé par l'administration ;
- de prendre acte que l'administration, prenant en compte les observations du groupe de travail, avait l'intention de poursuivre les concertations sur le décret « digues » et de le soumettre en septembre à leur avis, de prendre acte des sujets que le groupe de travail a demandé à l'administration d'approfondir à cette occasion et de prolonger le mandat du groupe sur ce sujet ;
- d'émettre un avis d'orientation générale sur la conception du décret « EPAGE-EPTB », dont l'administration a convenu qu'il y avait lieu d'en modifier substantiellement

l'économie par rapport au projet discuté au groupe de travail. Dans la mesure où l'avis du CNE et de la CMI n'est pas indispensable, l'administration ne prévoit pas de ressaisir le CNE sur ce texte et poursuivra la concertation dans un cadre adapté constitué à son initiative.

Le groupe de travail suggère donc au CNE et à la CMI de délibérer sur les 2 recommandations suivantes :

Considérant que les administrations centrales ont accepté de mettre en débat avec le groupe des documents de travail avant même leur validation interministérielle, ont accepté de multiplier les réunions de travail pour une discussion approfondie de ces textes et ont tenu compte réellement dans la rédaction des textes soumis au Comité national de l'Eau et à la Commission Mixte Inondation d'un grand nombre des propositions du groupe, et de poursuivre les concertations sur ceux pour lesquels un accord n'avait pas pu être trouvé, notamment le décret « digues »,

Considérant que ce mode de travail a été particulièrement apprécié et que les décisions prises ont bénéficié effectivement de ces débats,

Considérant que le nouveau calendrier pour le décret « digues » reporte l'avis sur ce texte à septembre 2014 et qu'il y a lieu de poursuivre sur ce point la concertation dans le même dispositif,

Considérant que les enjeux financiers très considérables des obligations nouvelles imposées par l'exercice de la compétence GEMAPI, rendent nécessaires d'examiner le décret « taxe » simultanément avec le décret « digues » qui précise ces obligations,

Considérant qu'en l'absence de ces recettes affectées les dépenses incomberont au budget général des collectivités,

Recommandation 1 Prolonger la concertation sur le décret « digues » dans le cadre du groupe de travail constitué en prolongeant son mandat sur ce point jusqu'en septembre 2014.

Recommandation 2 Soumettre en septembre 2014 simultanément les décrets « digues » et « taxe » à l'avis du CNE et de la CMI.

Les membres du groupe tiennent à remercier tout particulièrement les agents de la DGALN/DEB et de la DGPR/SRNH qui ont préparé ces réunions et en ont assuré le secrétariat². Les coprésidents et le rapporteur remercient tous les membres du groupe pour la qualité de leurs contributions.

² DGALN/DEB : Virginie Dumoulin, Jean-Baptiste Butlen, Catherine Gibaud, Jacques Sironneau, Julie Simon et Johanna Sanchez ; et DGPR/SRNH : Marc Jacquet, Jean-Marc Kahan et Gilles Rat.

2 La compétence GEMAPI

Avant d'aborder les propositions du groupe de travail sur chaque texte examiné, il semble utile de revenir, préalablement, sur les éléments fondamentaux de la compétence GEMAPI et les questions d'ordre général qu'elle a suscitées au sein du groupe³.

2.1 Le périmètre de la compétence GEMAPI

Le champ de la compétence GEMAPI est très précisément défini, en apparence, mais ses limites sont cependant plutôt floues. Les missions opérationnelles associées à la compétence GEMAPI font partie des activités listées dans l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Il s'agit des missions suivantes⁴ :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;*
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;*
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;*
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.*

Des compétences du L.211-7, pourtant proches, ne font pas partie du périmètre GEMAPI, et ceci traduit une volonté, retracée dans les débats parlementaires, d'un champ limité de la GEMAPI :

- *La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;*
- *Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;*
- *L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;*
- *La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;*
- *L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.*

A ceci s'ajoutent des compétences définies dans d'autres parties du code de l'environnement, et qui ne sont pas sans lien avec la GEMAPI : protection de la biodiversité, restauration des continuités écologiques, gestion équilibrée des ressources en eau, etc...

Or l'ensemble de ces compétences relèvent de 3 statuts différents : compétences partagées avec un chef de file identifié⁵, compétences partagées, compétences exclusives.

Parmi les compétences exclusives du bloc communal, certaines font l'objet, comme la GEMAPI, d'un transfert automatique aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) et d'autres non (ou seulement dans certains cas : comme pour l'assainissement où ce transfert n'est obligatoire que pour les communautés

³ Nous ne reprenons pas ici les éléments liés à l'instauration de la taxe, mais uniquement ceux constitutifs de la compétence et de son exercice, auxquels les textes examinés se référeront. Pour un article pédagogique sur la GEMAPI dans son ensemble, on peut se référer par exemple à l'interview d'Anne-Marie Levraut dans TSM, N°1-2, pp 14-17, 2014.

⁴ Il s'agit de « l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe » dans ces divers domaines.

⁵ La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : « 1° à l'aménagement et au développement durable du territoire ; 2° A la protection de la biodiversité... ».

d'agglomération, communautés urbaines et métropoles⁶). On se reportera à l'annexe 2 pour un premier récapitulatif des compétences et de leur niveau d'exercice.

Le groupe de travail a relevé plusieurs difficultés potentielles pratiques du fait de la multiplicité et des différences de régime de ces rubriques de compétences qui ne font, à la connaissance des membres du groupe, pas l'objet de définitions précises.

Les régimes de subventions.

Les règles pour les maîtres d'ouvrages locaux sont ainsi différentes selon qu'il s'agit d'une compétence avec chef de file ou non. L'article L1111-9 du CGCT organise les règles d'exercice des compétences partagées entre différents niveaux de collectivités territoriales. Pour les compétences pour lesquelles un chef de file est désigné, la loi fixe à 30% la participation minimale du maître d'ouvrage et prévoit d'interdire le cumul entre une subvention régionale et une subvention départementale. Ceci s'applique donc aux compétences comme la protection de la biodiversité. Inversement cela ne concerne pas les compétences du domaine de l'eau, qui, elles, n'ont pas de chef de file désigné : c'est alors le régime général de 20% qui s'applique.

La comptabilité des collectivités et l'affectation de la taxe « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » au sein du budget annexe spécial à constituer pour exercer la compétence.

Le texte de loi mentionne l'emploi de la taxe :

- d'une part à l'article 56-I introduisant au code de l'environnement (CE) un article L.211-7-2 indiquant notamment : « *L'objet de cette taxe est le financement des **travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens.*** »
- d'autre part à l'article 56-III modifiant l'article du Code général des impôts (CGI) L.1379 et insérant un L.1530bis indiquant : « *le produit voté de la taxe est au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la **compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations**, telle qu'elle est définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement dont la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale assure le suivi au sein d'un budget annexe spécial* ».

La différence entre ces 2 formulations, celle du CE L.211-7-2 pouvant être considérée comme sensiblement plus restrictive que celle du CGI L.1530bis, pose la question des dépenses qui seront réellement imputables sur le budget annexe spécial à constituer pour les dépenses et recettes de ce nouveau service public.

Ces préoccupations de définition des compétences sont alimentées par des conceptions divergentes au sein du groupe, et c'est sans doute cela l'essentiel, quant au caractère plus ou moins restrictif ou extensif qu'il convient de donner à la compétence GEMAPI : toute action relevant de la gestion des milieux aquatiques (indépendamment de tout effet sur les inondations, par exemple les opérations de restauration de la continuité écologique) serait-elle légitime au titre de la GEMAPI ou seulement les actions ayant un lien direct ou une contribution à la prévention des inondations ; une position intermédiaire est-elle possible, en s'appuyant sur une vision des interrelations entre ces sujets, des objectifs de conciliation entre les éventuelles contradictions auxquelles ces actions conduiraient si l'une est trop privilégiée par rapport à une autre ?

La présentation faite par la DEB au CNE au groupe de travail du CNE mis en place fin 2012 sur la gestion des rivières concernait à la fois la DCE et la directive inondation. Elle mettait en lumière le déficit de maîtrise d'ouvrage sur les opérations de restauration de la continuité écologique et de restauration morphologique des cours d'eau (retour au profil d'équilibre, reconnexion des annexes...) sans les restreindre à leur seule dimension de contribution à la prévention des inondations.

Le texte de loi n'est guère éclairant sur ce point et, sauf la restriction d'emploi figurant ci-dessus au titre du L211-7-2 sur l'emploi de la taxe, n'étaye pas vraiment une interprétation restrictive. En revanche, les débats parlementaires, tout comme l'intention du projet de loi initial, montrent une convergence dans le fait de ne considérer, au registre de cette compétence, les milieux aquatiques non pas dans leur acception la plus large, mais en priorité en ce qu'ils sont liés aux politiques de prévention des inondations. Ceci est étayé par le fait qu'en matière d'ouvrages, l'article 58 ne traite que d'ouvrages contribuant à la prévention des inondations, et non de tous les ouvrages hydrauliques. En même temps l'affichage GEMAPI a aussi pour but de traiter de façon équilibrée les 2 enjeux cités, notamment quand ils pourraient conduire à des contradictions, et donc le fait de privilégier les enjeux, notamment financiers, liés à la prévention des inondations ne saurait conduire à un recul dans la volonté d'une gestion intégrée.

Le débat en groupe de travail a montré qu'il convenait d'être vigilant à la question des effets de démobilitation possible de certains maîtres d'ouvrage qui pourrait être induits par une vision trop extensive de cette compétence spécifique GEMAPI, mais qu'il fallait par ailleurs veiller à ce que les dispositions envisagées évite de fragmenter les politiques conduites et que l'affichage de la GEMAPI avait bien pour objet d'afficher la nécessaire conciliation des enjeux milieux aquatiques et prévention des inondations. Pour les nombreux territoires où il n'y a pas de maîtrise d'ouvrage opérationnelle, le fait de cibler une collectivité présente un intérêt. Pour ce qui est de la restauration de la continuité écologique l'examen des fondements des DIG sera intéressant pour établir la circulaire. Les altérations morphologiques des cours d'eau sont un des facteurs principaux de non atteinte du bon état. Il semble utile pour la mise en œuvre des programmes de mesures de la DCE de préciser si la GEMAPI recouvre ou pas ces travaux (même question d'interprétation que sur la restauration de la continuité écologique).

Le risque de démobilitation évoqué ci-dessus est lié notamment, on le verra, à ce que, la compétence étant exclusive, elle suppose que les missions exercées par les conseils généraux et les conseils régionaux soient transférées au 1^{er} janvier 2018 aux EPCI-FP⁷. Plus le champ couvert par cette compétence serait large, et plus il pourrait engager les autres collectivités à se désengager. Le groupe a buté à chaque étape de ces discussions sur l'absence de clarté du texte : par exemple, dans l'état des lieux que doivent faire les missions d'appui techniques de bassin, la question a été soulevée de savoir s'il y avait lieu de refaire l'inventaire des ouvrages faisant obstacle à l'écoulement ou à la continuité écologique.

Le groupe de travail a donc travaillé à ce stade sur une interprétation plutôt étroite du concept de GEMAPI, ce qui ne fait pas pour autant l'unanimité, sachant qu'il y a lieu de s'assurer que les dispositions retenues ne viennent pas faire obstacle au maintien d'une conception intégrée

⁷ L'affectation au bloc communal de la compétence GEMAPI en fait une compétence dite exclusive. Ceci est d'ailleurs explicité par la disposition de l'article de la MAPTAM : « Les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions mentionnées aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement à la date de publication de la présente loi exercent les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2018. »

des deux compétences. Il préconise au CNE et à la CMI de demander que ces points soient clarifiés en, adoptant les recommandations suivantes.

Considérant que plusieurs interprétations plus ou moins extensives sont aujourd'hui possibles de la compétence GEMAPI ;

Considérant que, dans l'état des textes actuels, les compétences listées au I de l'article L211-7 relèvent désormais de 2 statuts différents (1°, 2°, 5° et 8° : compétence GEMAPI, affectée au bloc communal, autre alinéas restant dans les compétences facultatives et partagées) et que d'autres compétences instaurées par ailleurs par la loi ne sont pas sans lien avec celles-ci, [dont certaines font l'objet de régimes particuliers en étant des compétences partagées avec chef de file] ;

Considérant que les conséquences de cette ventilation ne sont pas neutres au regard de dispositions concrètes (plafonds de subventions que les maîtres d'ouvrages sont en droit de recueillir pour financement leurs interventions, constitutions des comptes annexes spéciaux dédiés à la GEMAPI et connaissance des dépenses pouvant y être imputées, capacité des autres collectivités à continuer à exercer les compétences) ;

Considérant que l'établissement d'un budget annexe spécial pouvait avoir pour effet de rendre plus complexe et plus précise la ventilation du financement par les EPCI-FP des syndicats mixtes auxquels ils adhèrent, notamment EPAGE et EPTB, soit par la taxe GEMAPI affectée au compte annexe de leur budget, soit par leurs contributions aux charges du syndicat à partir de leur budget général comme antérieurement,

Recommandation 3 Préciser par une circulaire la définition et le champ de chaque compétence dans les domaines couvrant la gestion équilibrée des ressources en eau, la protection de la biodiversité, la protection des milieux aquatiques, l'assainissement, les eaux pluviales, la restauration des continuités écologiques, la restauration de la qualité des eaux et leur régénération, l'aménagement des bassins hydrographiques, l'entretien des cours d'eau, et du régime qui s'applique à chacune de ces compétences et de s'assurer de la façon dont ces diverses compétences peuvent être conciliées au niveau local.

Recommandation 4 Préciser si nécessaire par une circulaire ou une instruction, et sans empiéter sur la libre administration des collectivités, les modalités d'imputations des recettes et des dépenses aux budgets annexes spéciaux à créer par les collectivités pour l'exercice de la compétence GEMAPI et les modalités de prise en charge de dépenses analogues sur leur budget général.

Par ailleurs, d'une part la compétence GEMAPI est transférée au moins à l'échelle de l'EPCI-FP de façon obligatoire, quelque soit le statut de celui-ci, au motif notamment de la mise en cohérence des politiques urbaines et d'aménagement du territoire, et d'autre part un choix différent avait été fait antérieurement pour les compétences d'assainissement, pour lesquelles l'attribution de la compétence à l'EPCI-FP n'est obligatoire qu'à partir de la communauté urbaine. Considérant qu'il y a aujourd'hui 17500 services d'assainissement collectif et 3600 d'assainissement non collectif, et que ces services ne sont exercés que dans 60% des cas par des EPCI-FP. Constatant qu'il n'y avait guère de raison à laisser perdurer cette disparité, et que la deuxième loi en cours de préparation peut être une occasion adaptée pour homogénéiser ces pratiques, le groupe de travail propose au CNE d'adopter la recommandation suivante.

Constatant la difficulté d'exercer les compétences d'assainissement collectif et non-collectif à l'échelon communal,

*Considérant qu'il y a lieu de promouvoir un bloc de compétences obligatoires le plus complet et cohérent possible à l'échelle des EPCI-FP,
Considérant que la compétence assainissement n'est pas aujourd'hui transférée automatiquement au niveau de l'EPCI-FP contrairement à la compétence GEMAPI,*

Recommandation 5 Introduire dans le projet de loi de décentralisation en cours de discussion une disposition rendant obligatoire le transfert de compétence assainissement (collectif et non-collectif) à l'EPCI-FP.

2.2 La nature des obligations liées à la compétence GEMAPI

Notamment dans la discussion sur le décret « digues », le groupe de travail a buté sur une difficulté interprétative de la portée de la responsabilité liée à l'exercice de la compétence GEMAPI, essentiellement pour la partie « prévention des inondations » (qu'il conviendrait plutôt de désigner « gestion d'ouvrages contribuant à la prévention des inondations »). Cette interprétation est déterminante pour le décret « digues ».

Certains considèrent en effet, avec l'administration, que, par rapport au décret 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques, centré sur la sécurité des ouvrages, que l'on pourrait qualifier d'obligation de moyens, la loi dite Grenelle II de 2010⁸ et celle de 2014 (MAPTAM) introduisent une évolution vers une obligation de résultat d'assurer une sûreté, non pas seulement à l'égard de l'ouvrage, mais en terme de protection des populations. L'article L.562-8-1 du CE indique : *« Les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté. La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées. Un décret en Conseil d'Etat fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés. Il précise également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants doivent être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés. Il définit les modalités selon lesquelles le représentant de l'État dans le département est informé des actions contribuant à la mise en œuvre de la prévention des inondations par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, du niveau de protection apporté et des territoires qui en bénéficient. ».*

Si la loi MAPTAM est peu explicite sur l'expression de cette obligation de résultat, c'est en fait la loi Grenelle II qui a visé clairement la protection des populations et qu'il s'agit donc de s'assurer, d'une façon cohérente, que cette protection est bien exercée de façon proportionnée aux enjeux, sur l'ensemble des territoires exposés, par des règles de conception, d'entretien et d'exploitation et qu'il y a lieu de mettre les ouvrages concernés en conformité avec ces obligations. Le fait que le décret en conseil d'Etat n'ait pas pu aboutir rapidement après la loi Grenelle II ne doit cependant pas faire oublier que celui-ci consiste pour une large part à mettre en œuvre cette loi, complétée maintenant par la loi MAPTAM.

Les exploitants et les collectivités, qui contestent qu'il y ait véritablement obligation de résultat (et donc qu'il faille règlementer sur la base d'objectifs fixés par décret les niveaux de sécurité et de sûreté des ouvrages au regard de la protection de la population), s'appuient

⁸ Loi 2010-788 du juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 220.

notamment sur les débats parlementaires de la loi MAPTAM, et notamment les propos du rapporteur de la loi au Sénat, qui exprimait clairement sa volonté que cette loi n'apporte pas de responsabilité nouvelle aux collectivités, mais au contraire précise mieux les conditions permettant d'encadrer clairement la responsabilité des gestionnaires d'ouvrages à l'égard de la population.

L'administration, qui s'exprime clairement en faveur d'une obligation de résultats, est néanmoins parfaitement explicite sur la nécessité d'assurer une transition d'un régime à un autre, et de sécuriser complètement l'action des gestionnaires, y compris dans les phases transitoires. Il est d'ailleurs noté que le fait que l'article L.562-8-1 ne mentionne plus les « règles de l'art » est une simplification qui va dans ce sens.

Les exploitants d'ouvrages, eux, veulent que les textes n'introduisent pas cette évolution vers des obligations de résultats.

Aussi compréhensible que soit le point de vue des gestionnaires d'ouvrages, il convient néanmoins de s'interroger sur la crédibilité de cette posture dans la durée, au regard des éléments de contexte qui ont conduit le Parlement à adopter en 2010 puis en 2014 des mesures aussi fortes dans ce domaine (création d'une nouvelle taxe, compétence obligatoire, mesures renforcées de préservation des ouvrages, capacités renforcées pour la collectivité d'intervenir sur des ouvrages dont la vocation n'est pas la prévention des inondations, mais qui y contribuent, servitudes, etc.).

Il convient de rappeler que certains ouvrages sont aujourd'hui en mauvais état, mal entretenus, et n'apportent pas, pour beaucoup, la protection qu'ils sont censés procurer. Or, comme le soulignent les débats parlementaires de la loi MAPTAM, l'objectif général est d'améliorer cette situation, au moins en confortant des niveaux de sûreté des populations compréhensibles et acceptables, bref qu'il ne s'agit pas de prendre des mesures « *business as usual* » mais d'engager une dynamique nouvelle, et que celle-ci a peu de chance de se déclencher sans des formes d'obligations renforcées progressivement et dont le respect soit accessible aux maîtres d'ouvrage consentant des efforts à leur portée technique et financière.

Il est proposé, compte-tenu du caractère crucial de cette question pour la compréhension collective des enjeux, au CNE et à la CMI d'adopter la recommandation suivante.

Considérant qu'un débat de fond subsiste quant au passage, à l'occasion de la loi Grenelle II et de la loi MAPTAM, d'une obligation de moyens (orientée vers la sécurité des ouvrages) à une forme d'obligations de résultats en terme de sûreté de la population au regard des risques que les systèmes de prévention des inondations sont censés apporter, Constatant que cette question est posée depuis près de 4 ans sans avoir visiblement pu réunir les éléments de compréhension collective requis pour sa mise en œuvre, mais qu'il y a maintenant urgence à ce que la loi Grenelle II soit traduite règlementairement puisque la loi MAPTAM a instauré un calendrier contraignant de responsabilité des collectivités locales pour la compétence GEMAPI,

Recommandation 6 Préciser, lors de la mise au point du décret « digues », la portée des obligations de résultats en matière d'efficacité et de sûreté des ouvrages et de la population et les règles de l'art auxquelles doit se référer la responsabilité de l'exploitant en application de l'article L.562-8-1 du Code de l'environnement.

2.3 L'exercice de la compétence

Le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP est automatique. Ensuite ceux-ci peuvent [déléguer ou] transférer celle-ci à des syndicats mixtes qui peuvent être constitués comme des EPAGE, ou comme des EPTB, ces derniers ayant une fonction plus large que la GEMAPI. Les textes ne transfèrent pas les pouvoirs de police correspondants qui relèvent donc toujours soit du maire, soit de l'Etat⁹.

Les questions générales principales que le groupe de travail a mises en avant sont :

- le besoin de renforcement des capacités des collectivités, et de renforcement de l'ingénierie et de l'expertise à la fois pour le diagnostic et la réparation des ouvrages anciens et pour la conception (génie écologique) d'ouvrages respectueux de la dynamique hydro-sédimentaire et des écosystèmes des cours d'eau ;
- l'échelle à laquelle la compétence doit s'exercer pour répondre à la cohérence hydraulique, ce point étant bien traité par les textes ;
- la nécessité de continuité avec les maîtrises d'ouvrage existantes.

Le groupe de travail a longuement débattu d'une question particulière : les compétences GEMA et PI sont-elles sécables et dans quelles conditions. Si la question de l'appartenance possible d'un même EPCI-FP à divers EPAGE ou EPTB couvrant des parties disjointes de territoires semble aller de soi, les territoires des EPAGE et des EPTB étant structurés par bassins-versants qui ne peuvent être constitués de la réunion de territoires complets d'EPCI-FP, la question de l'exercice séparé des 2 compétences « milieu aquatique » d'une part et « prévention des inondations » sur un même territoire par des syndicats mixtes ayant statut d'EPTB ou d'EPAGE s'est posée.

L'article L213-12-5 semble aller dans le sens d'une possibilité de séparation des missions :

« Les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article exercent, par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objets respectifs, tout ou partie des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code. »

Pour les EPTB, il semble qu'il n'y ait pas d'ambiguïté : l'EPTB, dont toutes les compétences ne relèvent pas de l'exercice de la GEMAPI, peut n'être destinataire que d'une partie des compétences, notamment lorsqu'il n'y a pas lieu de faire remonter à son niveau l'exercice de responsabilité pouvant rester à un niveau plus local, sachant qu'il détient directement une mission générale¹⁰.

En revanche pour les EPAGE, il semble bien que le statut soit lié à la prise de mission complète GEMAPI : l'article L.213-II du CE indique, les concernant : *« [...] assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non*

⁹ Il est intéressant de rappeler que pour l'assainissement, le transfert de compétence n'est pas obligatoire sauf pour les communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles de droit commun et de Lyon, mais que l'article L5211-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a prévu que, quand ce transfert avait lieu, il emportait dans les 6 mois, sauf opposition, transfert des pouvoirs de police du maire, afin de permettre à l'EPCI-FP d'avoir les moyens de l'exercice de sa compétence.

¹⁰ Article L213-2-1 : *« [...] en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. »* « Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. ».

*domaniaux. Cet établissement comprend notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre **compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations** en application du I bis de l'article L. 211-7 du présent code. « Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. »*

Il a été rappelé que le statut d'EPAGE n'apportait pas de bénéfice particulier autre que celui de la cohérence de conception par rapport aux syndicats mixtes existants et qui peuvent perdurer, n'exerçant qu'une partie de leur compétence. Par ailleurs, les EPCI-FP peuvent adhérer à des groupements de collectivités, constitués en syndicat mixte sans qu'il s'agisse d'EPAGE et, ce faisant, leur transférer une partie seulement des compétences GEMAPI.

2.4 Les enjeux institutionnels et la phase de transition

Les explications données au groupe de travail par la DEB sur les divers cas de figure de la constitution des syndicats mixtes, des EPAGE et des EPTB et de leurs relations avec les territoires des EPCI-FP montrent que la liberté de choix des collectivités est très large et le groupe de travail n'a pas identifié de situation aboutissant à des impossibilités ou absurdités. Néanmoins il convient d'être extrêmement vigilant à ce que l'affirmation de la responsabilité non plus communale, mais d'EPCI-FP ne conduise pas à faire disparaître les structures qui concernent des territoires formés de morceaux minoritaires de ces grands EPCI-FP, et à dissoudre l'intérêt des collectivités d'un même bassin-versant à agir ensemble et de façon solidaire.

Compte-tenu de l'importance de ce sujet, le groupe de travail propose à la CMI et au CNE d'adopter la recommandation suivante.

Considérant qu'il y a lieu à veiller particulièrement à la continuité de l'action des syndicats existants, notamment dans les bassins-versants concernant partiellement des EPCI-FP, Considérant que la palette des solutions institutionnelles donne aux collectivités toute capacité à maintenir ces dispositifs mais aussi leur permet d'y mettre fin sans pour autant apporter de réponse de substitution satisfaisant la solidarité de bassin, Considérant qu'il n'y a pas lieu à ce que les textes règlementaires entravent la liberté de choix des collectivités mais qu'il appartient à l'Etat de veiller à la pertinence et l'efficacité des cartographies que le préfet coordonnateur de bassin aura in-fine à approuver, Considérant que ces questions auront à être examinées au niveau régional dans les conférences territoriales de l'action publique prévues à l'article L.1111-9-1 du CGCT, et au niveau départemental dans les commissions départementales de coopération intercommunale prévues à l'article L.5211-45 du même code,

Recommandation 7 Attirer l'attention des préfets, des présidents des conférences territoriales de l'action publique et des commissions départementales de coopération intercommunale, de façon détaillée et illustrée par des cas-type, sur la façon dont les solidarités de bassins peuvent être utilement prises en compte pour l'efficacité de l'organisation de la compétence GEMAPI.

2.5 Les enjeux politiques et démocratiques de l'exercice de cette nouvelle compétence

Le groupe de travail a, de façon générale, relevé que les premières propositions de l'administration ne prenaient pas en compte la dimension politique des basculements induits par l'exercice de la compétence GEMAPI.

Il a tout d'abord constaté que les concepts manipulés lors des discussions n'étaient déjà pas simples à cerner dans le cercle relativement spécialisé qu'il constitue, et que donc leur compréhension par le public, pourtant extrêmement concerné, n'était pas acquise, et que des efforts de simplification, de choix de vocabulaire, et d'harmonisation étaient certainement nécessaires pour assurer cette compréhension.

Par ailleurs, même s'il ne s'agit sans doute, dans bien des cas, que d'afficher, à travers les délibérations que les collectivités auront à prendre au moment de la constitution de ce nouveau service public, doté d'un budget annexe, les systèmes existants concourant à la prévention, cet exercice est complexe et concernera très directement la population, qui a déjà eu connaissance, par des enquêtes publiques, de plans de prévention des risques (PPR) ou de programmes d'action de prévention contre les inondations (PAPI), plan submersions rapides (PSR) ou de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et schémas directeurs d'aménagement des eaux (SDAGE) : le choix des ouvrages constituant le système de prévention que la collectivité retiendra et le choix de ne pas inclure certains (la question sera difficile pour les zones de sur-inondation ou d'inondation contrôlée amont, ou pour des ouvrages considérés éventuellement comme protégeant des populations trop peu nombreuses) prêtent nécessairement à débat et ces choix constituent des actes politiques. Ils comportent dans certains cas des ouvrages privés, les zones où ils assurent une forme de protection ne seront généralement pas en correspondance avec les zonages antérieurs, et, selon les prescriptions qui seront finalement retenues dans le décret « digues », l'état des ces systèmes au regard des niveaux auxquels il conviendra de se conformer à échéance d'un programme de mise en conformité, ne manqueront pas de poser des questions légitimes du public.

Le débat du groupe de travail sur le projet de décret « digues », en particulier, a montré que les dispositions envisagées par l'administration dans son projet de décret étaient politiquement très délicates localement, et que, compte tenu de leur portée, les délibérations comportant les choix sur lesquels ce projet de décret prévoit que les collectivités délibèrent pourraient être contestées et qu'il fallait veiller d'une part, sur le fond, qu'elle fassent l'objet d'une compréhension partagée de la population, et d'autre part, sur la forme, que des modalités exigibles de concertation ou consultation soient explicitées pour les sécuriser juridiquement.

Le groupe de travail a mis en avant qu'il ne s'agissait pas en l'occurrence d'un simple débat entre l'Etat, la collectivité et les propriétaires des ouvrages, mais bien d'un choix public qui mérite d'être éclairé par des concertations ou consultations du public. Celles-ci ne sont pas évoquées dans les lois Grenelle II et MAPTAM. Le groupe de travail n'est pas en mesure de savoir quel type de concertation ou enquête publique il s'agit de prévoir, ni sous quelle forme ceci doit être prescrit, mais il a noté que les textes proposés n'abordaient pas ce type de question. Il préconise donc qu'une recommandation du CNE et de la CMI soit émise à ce propos.

Considérant que la multitude des procédures, des zonages, des sigles concernant la gestion de milieux aquatiques et la prévention des inondations n'était pas de nature à faciliter la compréhension par le public de ces sujets, et que pourtant les politiques de préventions ne pouvaient être efficacement conduites que dès lors que les objectifs en sont bien clairement partagés,

Recommandation 8 Veiller à l'articulation des procédures, à la cohérence des termes employés et leur intelligibilité par le grand public.

Considérant que les délibérations que les collectivités auront à prendre pour mettre en place la compétence GEMAPI qui leur est confiée par la loi comporteront nécessairement des éléments concrets concernant les périmètres de systèmes de préventions qu'elle retiennent pour les intégrer à ce nouveau service public, et des éléments relatifs aux niveaux de conformité de l'efficacité et de la sûreté de ces systèmes au regard des obligations légales et réglementaires,

Considérant que ces délibérations pourraient être entachées d'illégalité si elles n'avaient pas reposé sur des procédures appropriées de concertation ou de consultation du public,

Recommandation 9 Préciser, au niveau juridique adapté (loi, décret, arrêté ou circulaire) les modalités de concertation ou de consultation du public que les collectivités auront à utiliser pour asseoir la sécurité juridique de leurs délibérations concernant la mise en place des éléments constitutifs de la définition du service public GEMAPI.

2.6 Les enjeux économiques et financiers de cette nouvelle compétence

Les débats du groupe de travail ont bien entendu été mobilisés sur la question de l'impact des obligations incombant aux collectivités pour la gestion, mais surtout la mise en conformité des ouvrages. La DGPR annonce un chiffre moyen pour cette mise en conformité de 1M€/km à 1,5 M€/km de digue, avec évidemment une très importante dispersion des chiffres possibles à échelle locale.

Considérant que les coûts de mise en conformité des ouvrages de protection contre les inondations (pour ne parler que de cette composante de l'ensemble de la compétence GEMAPI) annoncés par l'administration ne sont à ce stade que des estimations moyennes qui ne permettent en rien d'évaluer concrètement au cas par cas l'ampleur des efforts à consentir pour assumer dans des conditions satisfaisantes es compétences nouvelles assignées aux EPCI-FP,

Considérant que ces estimations ne seront pas faites dans le cadre des travaux des missions d'appui, mais seulement a posteriori par chaque collectivité quand elle se saisira de la compétence,

Considérant que les études à conduire par ces collectivités concernent également des questions institutionnelles et notamment les réformes de statuts, délibérations, organisations de services,

Considérant qu'il y a lieu de faciliter la prise en charge de ces compétences nouvelles et qu'il aura lieu d'éclairer la décision publique que la collectivité aura à prendre sur les objectifs qu'elle assigne au système d'endiguement qu'elle définira,

Considérant que les années 2014 et 2015 peuvent être utilement mises à profit pour réaliser ces études,

Recommandation 10 Monter, dans tous les bassins, un dispositif d'aide (au minimum à 80%, voire plus, les subventions à ce type d'études n'étant pas plafonnées) pour les études permettant, d'une part la mise en place des adaptations statutaires et organisationnelles nécessaires à la prise en compte de ces compétences, et d'autre part, par un chiffrage des coûts, d'apprécier l'importance des obligations de mise en conformité au regard de divers choix possibles des niveaux de sûreté.

Considérant que la mise en conformité des systèmes d'endiguement va représenter des charges très différentes pour les EPCI ou les EPAGE et EPTB, et qu'il y a lieu de privilégier la résolution des enjeux majeurs correspondant aux dangers les plus importants pour les populations les plus exposées, qui peuvent souvent correspondre à des travaux particulièrement lourds et coûteux,

Considérant que les études déjà conduites concernant les territoires de risques importants (TRI) et les secteurs à enjeux fournissent une première base de hiérarchisation des priorités et que les débats déjà engagés à travers les PGRI, les SDAGE, les SLGRI et les PAPI ont constitué une première base de dialogue autour de ces priorités,
Considérant par ailleurs que les capacités financières des EPCI-FP sont très contrastées au regard des programmes de travaux qu'il convient d'envisager,
Considérant que les mécanismes de solidarité que les EPAGE et les EPTB mettront en place à leur échelle ne permettront pas de régler aisément les situations les plus délicates,

Recommandation 11 Identifier au plus vite, au sein des missions d'appui technique de bassin, sur la base des travaux existants et notamment de l'examen des TRI et des secteurs à enjeux, les situations où la mise en conformité est susceptible de présenter à la fois une très forte efficacité socio-économique et d'importantes difficultés financières pour y faire face et mobiliser prioritairement sur ces programmes de travaux le fonds Barnier, les crédits de l'Etat, les fonds des CPER, des fonds européens et éventuellement des programmes d'intervention des agences de l'eau sous réserve de l'adjonction de ce type d'intervention dans ces programmes.

3 Le décret digues

3.1 L'objet et le contenu du décret

Ce décret n'est pas nouveau, il fait depuis l'article 220 de la loi GRENELLE II l'objet de discussion. La consultation de la CCEN en juillet 2012 sur un premier projet de décret avait mis en exergue une position extrêmement réservée des collectivités territoriales. La loi MAPTAM a complété sur ce sujet 2 points :

- faire bénéficier les digues des règles déjà prévues pour les réseaux sensibles, notamment de gaz et d'électricité, pour éviter les endommagements accidentels lors de travaux effectués par des tiers à leur voisinage (dispositif dit du « guichet unique ») ;
- permettre au préfet d'être informé des protections contre les inondations qui sont mises en place par les collectivités, tant en termes de territoire protégé que du niveau de cette protection.

La présentation du projet de décret qui avait été faite au groupe de travail est résumée en annexe 3. Il n'y a pas lieu dans le présent rapport de paraphraser cette présentation. Les membres du groupe de travail ont relevé la qualité de la précision du travail de l'administration, mais aussi le fait que, pour ce décret, la loi laissait la place à une assez large marge de manœuvre, le décret étant bien le lieu de l'établissement d'une doctrine dont la loi n'a tracé que de grandes lignes. Pour cohérents que les concepts développés par l'administration soient avec la loi, ils n'en sont pas pour autant la seule expression possible.

Outre les remarques générales qui ont conduit aux recommandations ci-dessus, le groupe a relevé, pour les travaux à venir, que :

- passer à une notion de système de prévention, incluant plusieurs ouvrages contribuant à cette prévention, est une avancée consensuelle ;
- les principes généraux proposés sont pertinents dans l'esprit (distinction sécurité-sûreté) mais pourraient faire l'objet de variantes plus réalistes (notion de pied sec excessive par exemple) et les notions de sûreté garantie paraissent peu réalistes ;
- les appréciations de risques sont incertaines, tant pour les phénomènes hydrologiques que pour le comportement des ouvrages : il n'est pas certain que les notions de sûreté définies dans le projet soient évaluables, mêmes avec des compétences renforcées, à un niveau de précision suffisant pour assurer que la notion de conformité, basées sur des critères techniques aussi complexes, soit un concept suffisamment opérationnel

pour répondre à l'objectif de cerner les conditions dans lesquelles la responsabilité de la collectivité est engagée ;

- l'idée d'imposer une norme nationale (1/50 ; 1/100 ; 1/200) de niveaux de sécurité et de sûreté est une interprétation, qui a des analogues internationaux et ne paraît pas à long terme déraisonnable, mais qui s'écarte très fortement de l'existant et doit donc trouver un mode de formulation plus souple et mieux adaptée au contexte ;
- les zonages géographiques séparant les territoires pour lesquels un engagement est pris de protection et ceux pour lesquels la collectivité territoriale ne met pas en place de service public et qu'on laisse à la responsabilité générale du riverain au titre de la loi de 1807 sont particulièrement délicats, et ceci d'autant plus que la norme serait nationale, forçant ainsi les collectivités à un choix cornélien, et en tout cas politiquement insupportable, de définir les parties de la population qu'elle s'engage à protéger et celles qui, bien que figurant derrière des ouvrages, ne peuvent bénéficier de cette même sécurité ;
- des notions de coûts disproportionnés sont sans doute adéquates pour déroger à des objectifs nationaux ;
- des objectifs de mise en conformité trop courts et rigides ne sont pas crédibles et mettraient en difficulté les collectivités quelque en soit la bonne volonté ; repoussés de façon générale trop tardivement, ne sont pas mobilisateurs ; des mécanismes de report de délai possible sur la base d'un programme de travaux de mise en conformité établi et commencé, fortement encadrés pour ne tenir compte que des difficultés techniques, de procédures ou financières explicites pourraient également contribuer à l'acceptabilité des dispositions prévues pour cette mise en conformité prévue par la loi et dont l'opportunité n'est pas contestée ;
- les modalités de protections juridiques dans les phases transitoires, déjà largement développées dans le projet de texte, méritent une attention particulière et contribuent très fortement à l'acceptabilité du projet ;
- il convient d'être très vigilant quant à l'avenir des ouvrages existants qui ne seront pas repris dans le système de prévention.

Ces observations sur un premier projet sont portées à la connaissance de la CMI et du CNE, mais, l'administration ayant entendu ces observations et ayant décidé de poursuivre la concertation, il semble prématuré que le CNE et la CMI se prononcent à ce sujet au-delà des recommandations générales proposées précédemment.

4 Le décret « EPTB-EPAGE »

4.1 Le projet de décret

Le projet de décret présenté par l'administration comporte de nombreux passages entre crochets. Il s'agissait de :

- compléter le descriptif fait des missions des EPTB et des EPAGE par la loi,
- définir des seuils d'avis obligatoires des EPTB sur les programmes de travaux des EPAGE sur leurs territoires,
- développer les conditions de délégations de compétences,
- préciser les critères de la délimitation des EPAGE et des EPTB,
- définir des modalités précises concernant ces délimitations.

L'administration a souhaité recueillir à ce stade les observations du CNE et du CMI (l'avis sur ce décret n'est pas obligatoire) avant de mettre au point ce texte, qui ne fera pas l'objet d'une nouvelle présentation.

Le groupe de travail a vu ses observations prises en compte pour les critères de délimitation dans le texte proposé.

Le groupe de travail a critiqué l'établissement d'un seuil financier comme critère de consultation des EPTB et aurait préféré un seuil en lien plus direct avec l'impact des travaux, mais n'a pas été en mesure de proposer une formulation consensuelle qui permette ensuite, à l'exécution, d'assurer sans ambiguïté qu'un programme de travaux doit ou non être soumis à cette procédure.

Le groupe de travail a considéré que les précisions apportées aux missions ne faisaient que paraphraser la loi, qui est sur ce point très explicite, sans y apporter de plus-value. Une explication plus complète serait en revanche utile, mais elle ne relève alors pas de l'encadrement par décret, et aurait plutôt sa place dans une circulaire.

Le groupe de travail a constaté que les questions de délégation de compétence n'avaient pas leur place dans le décret, et a par ailleurs compris que des analyses juridiques complémentaires étaient nécessaires à ce propos.

Le groupe de travail a trouvé très satisfaisantes les mesures proposées visant à organiser la pérennisation des structures existantes, mais a entendu qu'elles n'avaient pas pour autant leur place dans le décret, mais devaient plutôt faire l'objet d'une circulaire.

Le groupe de travail a constaté que les réflexions juridiques permettant d'assurer la meilleure transition possible, n'étaient pas abouties, et qu'elles devaient être très précises et de nature à assurer la sécurité juridique des nouveaux syndicats mixtes.

Le groupe de travail a constaté que les amendements des dispositions de la loi MAPTAM nécessaires pour assurer le fonctionnement des institutions interdépartementales n'avaient pas trouvé à ce stade de réponse dans le débat législatif en cours.

4.2 Propositions d'avis et de recommandation

Au delà de propositions générales déjà formulées, le groupe de travail propose au CNE et à la CMI d'adopter les recommandations suivantes.

Considérant que la loi MAPAM, en excluant la possibilité de pérenniser les ententes interdépartementales existantes dans le statut d'EPTB et en ne prévoyant pas de mesures transitoires avant la mise en place des nouvelles structures de syndicat mixte qui dans l'esprit de cette loi doivent s'y substituer, crée une situation particulièrement délicate, notamment financièrement, pour les institutions interdépartementales-EPTB existants et leurs ressources financières,
Considérant que les amendements permettant de régler cette question n'ont pas abouti au jour de préparation du présent avis,

Recommandation 12 Veiller, par un amendement dans l'une des lois en cours d'examen, à lever les difficultés de transition aujourd'hui identifiées pour les ententes interdépartementales ayant aujourd'hui le statut d'EPTB.

Considérant que le décret présenté sera largement remanié par l'administration qui a pris acte du fait qu'un décret n'était pas nécessairement le bon support pour certains sujets abordés, et qui a pris en compte les observations formulées lors de son élaboration concernant les critères de délimitation des EPAGE et des EPTB,

- Recommandation 13 Tenter de trouver un critère de seuil technique et non pas financier, mais dont l'interprétation ne soit pas ambiguë, pour déterminer les programmes de travaux des EPAGE devant faire l'objet d'un avis de l'EPTB.
- Recommandation 14 Retenir, dans le décret, les critères proposés pour la délimitation des EPAGE et des EPTB.
- Recommandation 15 Réexaminer la question des délégations de compétences dans un texte de niveau adéquat, s'il est opportun au final d'apporter des précisions dans ce domaine.
- Recommandation 16 Ne pas reprendre dans le décret les questions des attributions des EPAGE et des EPTB, qui ont été exprimées de façon détaillées dans la loi, et, sous forme de circulaire, apporter aux préfets une compréhension détaillée de ces missions et des conditions d'exercice de celles-ci.

5 Le décret « missions d'appui »

5.1 Présentation

Le décret missions d'appui a fait l'objet d'échanges au sein du groupe de travail ; la version proposée par l'administration intègre les amendements proposés par le groupe de travail. Il s'agissait essentiellement pour le groupe de :

- organiser le décret en précisant les missions avant de préciser la composition,
- préciser le rôle de la mission d'appui d'émettre des recommandations pour les outils à développer pour l'exercice de la mission GEMAPI,
- préciser les états des lieux auxquels elle procède, sur l'ensemble des territoires exposés au risque d'inondation, mais en respectant les priorités des TRI et des secteurs les plus sensibles,
- ne pas doubler le comité de bassin,
- garder à cette mission d'appui son caractère technique, en évitant notamment de lui confier des tâches d'examen de la pertinence des périmètres des EPAGE et de EPTB susceptibles d'être présentés dans le cadre du SDAGE, mais coordonner son action avec celles des CTAP et des CDCI (proposition du groupe figurant entre crochets car n'ayant pas fait l'objet d'un accord de l'administration qui considère que, la mission d'appui n'ayant pas de rôle sur les questions d'organisation institutionnelles, c'est inutile),
- laisser une souplesse permettant au préfet coordonnateur de bassin la capacité de compléter, en tant que de besoin, la désignation faite au sein du comité de bassin par des représentants des EPCI-FP, EPAGE ou EPTB existants ou autres collectivités concernées qui n'auraient pas pu être désignés par le collège des élus du comité de bassin en son sein,
- délimiter la mission dans le temps : jusqu'au 1^{er} janvier 2018, soit 2 ans après la date du 1^{er} janvier 2016 d'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI,
- demander un rapport annuel de cette mission d'appui et un rapport final de synthèse à présenter au comité de bassin.

Le groupe de travail, bien que cela n'ait pas sa place dans ce décret, propose que le CNE et la CMI maintiennent un groupe de travail susceptible d'avoir une vision d'ensemble des demandes que les missions d'appui adresseront aux administrations centrales et qu'ils examinent chaque année une synthèse des bilans d'activité des missions d'appui et en 2018 la synthèse de leurs rapports.

5.2 Avis et recommandation

Le groupe de travail propose au CNE et à la CMI de donner un avis favorable au décret « missions d'appui » (ces avis n'ont pas de caractère obligatoire) et d'assortir cet avis de 2 recommandations.

Considérant que la version proposée pour la composition de la mission d'appui assure, pour les collectivités locales, un compromis adéquat entre le souci de ne pas multiplier les instances de représentation, en privilégiant la désignant au sein des comités de bassin, et celui que la composition de ceux-ci au moment de la constitution des missions d'appui n'est pas assurée de comporter suffisamment de représentants des EPCI-FP, EPAGE et EPTB directement concernés,

Considérant que le choix, fait par la loi, d'une mission composée exclusivement de collectivités et de l'Etat, met de côté la représentation de membres du collège des usagers du comité de bassin (gestionnaires d'ouvrages, associations) susceptibles d'y apporter des éclairages utiles,

Recommandation 17 Veiller à ce que chaque mission d'appui technique se fasse assister non seulement par des techniciens des collectivités, mais aussi par des membres du collège des usagers du comité de bassin ou de tout autre acteur de terrain capable de lui apporter la connaissance du contexte local et de contribuer à ses états des lieux.

Considérant que l'activité des missions d'appui dans chaque bassin peut légitimement faire surgir des questions auxquelles des réponses d'ensemble doivent être données et que l'échange entre ces missions peut être de grande utilité, et considérant qu'elles feront un bilan avant la fin de leur mission,

Considérant qu'il n'y a pas lieu de créer une instance nationale spécifique pour le suivi de ces activités mais qu'il est possible de s'appuyer pour cela sur la CMI et le CNE,

Recommandation 18 Examiner au Comité national de l'Eau et à la Commission Mixte Inondation des synthèses des bilans annuels de l'avancement des travaux des missions d'appui technique de bassin, et des bilans qu'elles produisent 6 mois avant la fin de leur mission. Demander à un groupe de travail mixte de préparer ces synthèses.

6 SDAGE

Le groupe de travail a eu peu de temps pour se pencher sur la question des SDAGE. Les avis divergent sur l'utilité de s'assurer que la couverture du territoire soit la plus complète possible, sachant que la loi n'a pas imposé une telle couverture exhaustive. Le groupe propose que les instances de bassin veillent à intégrer les dispositions créant la compétence GEMAPI dans les projets de SDAGE qui seront mis à la consultation en décembre 2014, afin d'éviter de reporter à 2021 l'apport des SDAGE en matière de rationalisation de la carte des intercommunalités dans le domaine de l'eau. Pour autant, au regard du calendrier contraint et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités, les comités de bassin

doivent s'attacher à ce que les SDAGE 2016-2021 qui seront adoptés en 2015 se limitent, en 2015, à formuler les objectifs généraux poursuivis en matière de rationalisation.

Annexes

1 Composition du groupe de travail

Participants	Structure
BEAUFILS Marie-France	Sénatrice, présidente du CEPRI
BIDAULT Stéphanie	CEPRI
BUTLEN Jean-Baptiste	MEDDE/DGALN/DEB
CARON Xavier	EPTB Meuse
d'AUX Anne	Adjoint au maire d'Orléans-AMGVF-ACUF
DELAERE Pauline	AMF
DELAUNAY Alexis	ONEMA
DENIZOT Damien	ADCF
DUMOULIN Virginie	MEDDE/DGALN/DEB
ELOIRE Benjamin	ADF
FAUCHER Noël	Maire de Noirmoutier en l'Île, président d'EPCI-ANEL -AMF
FORRAY Nicolas	DREAL Centre, DREAL de Bassin Loire Bretagne
FRETIGNE Hélène	DGCL
GARNIER Claire-Cécile	MEDDE/DGALN/DEB
GIBAUD Catherine	MEDDE/DGALN/DEB
GRAINDORGE Joël	Communauté d'agglomération Pays Voironnais pour l'ADCF
GREMILLET	AFEPTB
GUIGUET-DESAGHER Véronique	Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques ARPE
HUBERT Louis	AESN
Isaac-Georges Guilhem	ARF
JACQUET Marc	DGPR
KAHAN Jean-Marc	DGPR/STEEBH
LAUNAY Jean	député du Lot, président du CNE
LECLERE Anne-Sophie	DRIEE IF
LEDENVIC Philippe	CGEDD - mission d'évaluation du PSR
LEFEBVRE André	Conseiller régional de Bourgogne
LÉONARD Jean-Louis	Maire de Chatelaillon-Plage
MALLET Thibaut	SYMADREM
MARCOVITCH Daniel	Président de la CMI, Vice Président du CNE
MASSON Florence	AMF
MASSON Jean-Luc	Président de France Dignes et vice président du SYMADREM
MAUROUX Simon	ADCF
MOUREAU Guy	Président du Syndicat Mixte du Bassin des Sorgues

NEAUX Anthony	AFEPTB
PAPOUIN Matthieu	Agence de l'eau RM&C
POLS Marijke	Grenoble-Alpes-Métropole (38) pour l'ADCF
RAT Gilles	DGPR/STEEBH
ROBILLIARD Guillaume	DGCL
ROCHE Pierre-Alain	ASTEE
RHODET Laurent	Syndicat des Sorgues
SANCHEZ Johanna	MEDDE/DGALN/DEB
SIMON Julie	MEDDE/DGALN/DEB
SIRONNEAU Jacques	MEDDE/DGALN/DEB
TRICOT Frédéric	Conseiller municipal délégué à la mairie de Vendôme, Comité de bassin Loire Bretagne

2 Les compétences des collectivités dans le domaine de l'eau¹¹

COMPETENCE ATTRIBUEE A UN NIVEAU DE COLLECTIVITE

Le bloc communal :

Le maire, outre son pouvoir de police générale (officier de police judiciaire), possède certains pouvoirs de police spéciale en matière d'environnement (dont l'assainissement, la prévention des risques naturels, protection des eaux destinées à la consommation humaine). Le maire peut également faire procéder d'office à des travaux d'entretien en cours d'eau en cas d'aggravation des risques d'inondation.

Les compétences « eau et assainissement » :

- Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement (L.2224-7-1 et L.2224-8 CGCT)
- Eau et Assainissement : compétence optionnelle des CA (L.5216-5-II du CGCT), compétence obligatoire des CU (L. 5215-20 CGCT), compétence obligatoire des métropoles (L.5217-2-I CGCT en dehors des dispositions particulières par métropoles) et de la métropole de Lyon.
- L'assainissement est également une compétence optionnelle des CC (L. 5214-16 CGCT).

Les compétences « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » :

- Compétence obligatoire des communes, avec transfert aux EPCI à fiscalité propre.
- Compétence obligatoire des métropoles sauf Aix-Marseille-Provence.

Le Département est consulté sur les plans programmes et projets ayant un impact sur l'eau. Il est représenté dans les commissions ad-hoc (en particulier le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques). Le département est par ailleurs compétent pour :

- déterminer et mener une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels sensibles (L142-1 C.urb), souvent liée à la gestion des zones humides ;
- la gestion de l'eau, en application de sa compétence d'appui au développement des territoires ruraux, essentiellement pour soutenir les efforts des communes afin d'améliorer la collecte et le traitement des eaux usées ou financer les contrats de rivières (l'aide à l'équipement rural des CG en application des articles L.3232-1 et L.3232-1-1 CGCT) ;
- la gestion des risques par la contribution au budget du SDIS ;

La Région intervient dans l'élaboration de politiques protectrices de l'environnement, et notamment de planification et d'investissement. Son intervention dans le domaine de l'eau est surtout liée au développement durable du territoire :

- Elaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire SRADT.
- La région co-élabore par ailleurs avec l'Etat le schéma régional de cohérence écologique et est à l'initiative de création de parcs naturels régionaux et des réserves naturelles régionales ;
- Gestion des fonds européens.

COMPETENCE PARTAGEES ENTRE NIVEAUX DE COLLECTIVITES

En application du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement, les collectivités ou leur groupement peuvent entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant :

- L'approvisionnement en eau ;
- La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- La défense contre les inondations et contre la mer ;
- La lutte contre la pollution ;
- La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;

¹¹ Note établie par J-B Butlen

- La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

Enfin, la « clause de compétence générale » habilite les collectivités à se saisir de toute question intéressant un intérêt public local suffisant.

3 Note de présentation du décret digues par l'administration

Le présent projet de décret *fixant les règles de conception, d'entretien et d'exploitation des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté et portant diverses adaptations des règles de sûreté des ouvrages hydrauliques*, en raccourci le projet de décret « digues » reprend, sur la base de l'article L.562-8-1 complété, les principes envisagés dès 2012 pour faire en sorte que les digues mises en place par les acteurs publics visés par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 soient établies et gérées en tant que « systèmes d'endiguement » dont les performances sont connues à l'avance, tant en termes de territoires qui bénéficient de cette protection, du niveau d'eau à partir duquel la protection va cesser et aussi du niveau d'eau à partir duquel il serait dangereux de rester dans le territoire endigué. Ce concept est étendu à des ouvrages qui ne sont pas des digues mais qui permettent également de protéger des territoires, par la dérivation et le stockage provisoire des venues d'eau des cours d'eau en crue ou le cas échéant des paquets de mer si le dispositif est destiné à protéger contre les submersions marines.

De façon complémentaire, le décret introduit différentes dispositions d'amélioration et de simplification des règles relatives à la sûreté et la sécurité des ouvrages hydrauliques en général (barrages et digues), en modification du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007.

Le présent décret comprend au total trois titres :

- le titre premier porte sur les nouvelles règles relatives aux ouvrages de prévention des inondations et des submersions afin d'en assurer l'efficacité en complément, naturellement, de leur sécurité ;
- le titre II comporte diverses modifications des règles relatives à la sûreté et à la sécurité des ouvrages hydrauliques qui sont dictées par le retour d'expérience après 5 années de mise en oeuvre du décret 2007-1735 du 11 décembre 2007 ;
- le titre III comporte des mesures transitoires, en particulier pour tenir compte des autres acteurs que les communes et EPCI à fiscalité propre pouvant continuer à être impliqués temporairement dans les actions de prévention des inondations en vertu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Titre Ier

Le titre Ier comporte, en application de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement, les dispositions réglementaires pérennes relatives à l'efficacité et à la sûreté des ouvrages de prévention des inondations et des submersions, regroupées dans le chapitre Ier (articles 1 à 3), et des dispositions portant sur la mise en conformité des ouvrages existants qui sont à appliquer « une fois » (mais sur un temps long), regroupées dans le chapitre II (articles 4 à 8). Les dispositions du chapitre Ier complètent ou modifient le code de l'environnement (titre Ier du livre II, titres V et VI du livre V). Les dispositions du chapitre II, par nature, ne sont pas codifiées.

Chapitre Ier

Le chapitre Ier suit, conformément aux règles d'élaboration des textes réglementaires, l'ordre des articles du code de l'environnement. Toutefois, pour faciliter la lecture du décret, il est plus aisé d'engager la présentation du texte par l'article 3 qui fixe le cadre général selon lequel les ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions (vocabulaire fixé par la loi avec les articles L.562-8-1 et L.566-12-1 du code de l'environnement) sont mis en oeuvre.

A cet effet, une nouvelle section éponyme est créée par **l'article 3 du décret** dans la partie réglementaire du chapitre II (plans de prévention des risques naturels prévisibles) du titre VI du livre V en cohérence avec le positionnement de l'article L.562-8-1 dans le code.

En introduction de la nouvelle « section III Ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions », un article R. 562-12 stipule que les ouvrages dont il est question sont ceux mis en oeuvre par les communes et les EPCI à fiscalité propre (ou pour leur compte). La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a en effet confié à ces collectivités la compétence de prévention des inondations, ce qui leur donne l'exclusivité dans l'organisation des ouvrages ayant cette finalité de prévention pour les territoires qui sont exposés à ces risques. En tout état de cause, la réglementation qui est envisagée par le Gouvernement dans le cadre du présent décret ne retient pas l'hypothèse d'ouvrages privés en plus de ceux gérés par les collectivités. Ce choix ne s'oppose cependant pas à des initiatives de protection individuelle dès lors que celles-ci restent compatibles avec les exigences de la loi sur l'eau (les murs d'enceinte des propriétés, par exemple).

Le reste de la section III est scindée en deux sous-sections :

- la sous-section 1, qui contient les articles R.562-13 à R.562-19, est dédiée aux digues constituées en systèmes d'endiguement ;
- la sous-section 2, qui contient les articles R.562-20 à R.562-27, est dédiée aux aménagements hydrauliques qui permettent de dériver les écoulements en provenance d'un bassin versant et de les stocker provisoirement, à l'instar, par exemple, des barrages réservoirs gérés par l'établissement public Seine Grands Lacs qui protègent la région parisienne. Ce même principe peut également être appliqué pour le ressuyage de paquets de mer lorsqu'il s'agit de prévenir des submersions marines.

Dans le détail et en ce qui concerne la sous-section 1 (systèmes d'endiguement), l'article 3 a prévu :

- Avec l'article R. 562-13, que l'autorité publique précitée définit les digues qui ensemble constituent un « système d'endiguement » apte à protéger un territoire donné, lequel sera « la zone protégée ». Le système ainsi défini peut également comprendre des ouvrages qui initialement n'ont pas été conçus pour la prévention des inondations mais dont le rôle contributif est reconnu par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ;
- Avec l'article R. 562-14, la désignation, par l'autorité publique, d'un gestionnaire unique, responsable du système d'endiguement. Ce gestionnaire est expressément la personne mentionnée à l'article L.562-8-1 mais il est aussi « l'exploitant » au sens de la réglementation visant à assurer la sécurité des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou distribution (dispositif dit du « guichet unique » que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a étendu aux ouvrages construits ou aménagés en vue de la prévention des inondations et des submersions) ;
- Avec l'article R. 562-15, que les conditions d'autorisation du système de prévention des inondations et des submersions sont celles fixées par la loi sur l'eau (titre Ier du livre II) moyennant le respect des conditions particulières fixées par la présente section III du chapitre II du titre VI du livre V ;
- Avec l'article R. 562-16, les conditions restrictives pour les travaux de tiers à proximité des digues ;
- Avec les articles R. 562-17 et R. 562-18, les conditions dans lesquelles les modifications des performances du système d'endiguement interviennent à l'initiative du gestionnaire de ce dernier et sont constatées par le préfet ;
- Avec l'article R.562-19, les conditions dans lesquelles il est mis fin à l'exploitation d'un système d'endiguement.

Dans le détail et en ce qui concerne la sous-section 2 (autres ouvrages), l'article 3 a prévu :

- Avec les articles R.562-20 et R.562-27, que, comme dans le cas des systèmes d'endiguement, il revient à la commune ou l'EPCI à fiscalité propre ou le représentant des précédents, de définir la consistance de l'aménagement hydraulique apte à protéger un territoire donné contre les inondations et les submersions, par un dispositif de dérivation et de stockage provisoire des écoulements. L'article R.562-27 vient cependant rappeler qu'un barrage est visé par la sous-section 2 uniquement quand celui-ci a été spécialement conçu pour les besoins de la prévention des inondations (exemple : les barrages réservoirs gérés par Seine Grands Lacs) ou, à défaut, quand un accord a été passé entre le propriétaire de ce barrage et l'autorité publique responsable de la prévention des inondations pour que ce barrage puisse être mis à contribution pour la prévention des inondations, ce que les dispositions nouvelles de l'article L.566-12-1-II issues de l'article 58 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 prévoient expressément ;
- Avec les articles R.562-21 et R.562-26, que les aménagements hydrauliques en question sont autorisés dans le cadre de la loi sur l'eau au titre de la rubrique 3.2.6.0. (comme les systèmes d'endiguements), mais sans préjudice de l'application de la réglementation relative à la sécurité des barrages, laquelle requiert une autorisation spécifique « barrage » (rubrique 3.2.5.0) ;
- Avec l'article R.562-22, que la règle du gestionnaire unique s'applique à l'aménagement hydraulique comme dans le cas d'un système d'endiguement ;
- Avec les articles R.562-23 à R.562-25, que les dispositions prévues pour les systèmes d'endiguement en ce qui concerne l'évolution des performances de protection, l'obligation de disposer d'une étude de dangers et les conditions restrictives pour les travaux de tiers à proximité des ouvrages, s'appliquent au cas des aménagements hydrauliques visés par la sous-section 2.

L'antépénultième et l'avant-dernier alinéas de l'article 3 sont des alinéas de mise en cohérence du code de l'environnement à droit constant (l'actuelle section III « Disposition diverses » du chapitre II du titre VI du livre V devenant la section IV).

Le dernier alinéa de l'article 3, en rajoutant un article dans la section III précitée devenue section IV, stipule que la nouvelle réglementation relative aux ouvrages de prévention des inondations et des submersions est applicable même en l'absence de plan de prévention des risques naturels prévisibles, ce que le Premier ministre peut prévoir dans le cadre de ses pouvoirs réglementaires généraux.

L'article 3 du décret renvoyant aux procédures « loi sur l'eau » les modalités de délivrance des autorisations relatives aux ouvrages de prévention des inondations et des submersions, il convient de poursuivre la présentation globale du dispositif par l'article premier, qui modifie le titre I du livre II du code de l'environnement, avant d'achever l'examen du chapitre par l'article 2.

L'article premier modifie tout d'abord, en son I, l'intitulé de la rubrique « 3.2.6.0 », dans la liste des ouvrages soumis à la loi sur l'eau, pour mettre de façon non équivoque cette rubrique en conformité avec l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement qui concerne exclusivement les ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions. Cependant, en écho avec les dispositions de la nouvelle section III du chapitre II du titre VI du livre V, la rubrique 3.2.6.0. sépare les digues au sens de système d'endiguement des autres ouvrages.

Le II de l'article premier adapte le dossier de demande d'autorisation « loi sur l'eau » en exigeant, en complément de ce que la réglementation prévoit déjà au titre de cette même rubrique « 3.2.6.0 » :

- la carte indiquant précisément la zone protégée ;
- l'indication du niveau de protection « à pieds secs » dans la zone protégée ;

- le niveau de sûreté dans la zone protégée (jusqu'à quel niveau d'aléa il n'y a pas de dangers pour les personnes dans la zone) ;
- la justification de la disposition des terrains d'assiette des ouvrages à construire par le pétitionnaire ainsi que les avant-projets correspondants ;
- les ouvrages préexistants éventuels qui contribuent à la protection.

En ses III et IV, l'article premier redéfinit, en modifiant l'article R.214-113, les classes de digues organisées en systèmes d'endiguement en introduisant plusieurs évolutions importantes :

- les classes d'ouvrages ne sont plus qu'au nombre de 3 (A, B et C) contre 4 auparavant, ce qui offre le double avantage de mieux rééquilibrer les classes en fonction des enjeux de protection et également de simplifier la réglementation, tant pour les assujettis que pour les services de l'Etat chargés de la contrôler ;
- les nouveaux seuils retenus pour différencier les classes de digues reposent toujours principalement sur le critère de la population protégée, comme précédemment, mais il est désormais précisé ce que l'on entend par population protégée. Il s'agit de l'ensemble de la population résidant dans la zone protégée par le système d'endiguement, en incluant la population saisonnière, les personnes qui viennent y travailler etc. ;
- afin de ne pas réglementer inutilement des ouvrages dont la faible hauteur limite *de facto* l'efficacité (ouvrages inutiles) et les risques, une hauteur minimale de 1,5 mètre est désormais requise pour qu'une digue soit classée (ce seuil avait été fixé précédemment par le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 à 1 mètre). Toutefois, si toutes les digues du système d'endiguement ont une hauteur inférieure à 1,5 mètre, le classement reste possible à la demande du pétitionnaire ;
- ainsi que le retour d'expérience du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 en a amplement démontré la nécessité, les obligations réglementaires relative à la sûreté et à la sécurité des ouvrages doivent s'entendre pour le système d'endiguement géré et non pas digue par digue. C'est la raison pour laquelle l'article R.214-113 précise désormais que toutes les digues d'un même système d'endiguement ont la même classe. Cette précision est particulièrement importante pour les systèmes d'endiguement complexes, protégeant de vastes territoires et pouvant de ce fait comporter de nombreuses digues ;
- enfin le mécanisme de classement est étendu (cf. art. R.214-113-II) par analogie aux ouvrages autres que des digues qui font l'objet de la sous-section 2 de la section III du chapitre II du titre VI du livre V.

En son V, l'article premier complète les règles techniques issues du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 par des dispositions essentielles codifiées dans les nouveaux articles R.214-119-1 à R.214-119-6, visant à ce que le niveau de la protection apportée par des digues organisées en un système d'endiguement soit connu et aussi à ce que les risques pour la population dans la zone protégée par ce système d'endiguement soient limités.

Le niveau de protection décrit la performance du système d'endiguement par rapport à la zone protégée. Ce niveau traduit l'engagement du gestionnaire de ce système à maintenir « hors d'eau » ou « pieds secs » la zone protégée. Le périmètre de la zone protégée et le niveau de protection sont indissociables. Ils sont établis par le gestionnaire du système d'endiguement dans le cadre de concertations locales qui impliqueront nécessairement les communes et EPCI à fiscalité propre compétents pour la prévention des inondations conformément à la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Ces concertations locales ne sont pas réglementées par le présent décret. Elles ont en revanche vocation à s'inscrire dans le cadre des actions découlant de la mise en oeuvre de la directive inondation mais aussi dans celui de la mission d'appui, prévue par le III de l'article 59 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014, de l'Etat en faveur des communes et EPCI à fiscalité propre compétents en matière de prévention des inondations.

En tout état de cause, au plan technique et au sens du présent décret, la performance du système d'endiguement s'exprime en premier par sa capacité à garder un territoire « pieds au sec » jusqu'à un certain niveau d'événement (inondation fluviale ou submersion marine). C'est la notion de niveau de protection. Il est par ailleurs admissible que dans le territoire normalement protégé par le système d'endiguement, lorsque se produit une crue supérieure à celle prise en compte pour le niveau de protection « pieds au sec » mais inférieure à la crue correspondant au niveau dit « de sûreté », des venues d'eau puissent se produire sans caractère de dangerosité. Ces deux seuils, indicateurs de la performance intrinsèque du système d'endiguement, peuvent être confondus. Ils doivent être exprimés sous la forme d'un débit de crue ou d'une cote. Lorsque le système d'endiguement protège contre les submersions marines, de type « Xynthia », l'indicateur s'appuie sur le niveau marin car il s'agit d'un paramètre représentatif de la tempête à l'origine du risque de submersion pour la cellule hydromorphologique concernée (c'est-à-dire pour le secteur du littoral que l'on cherche à protéger).

Dans tous les cas, il revient à l'étude de dangers, exigée pour les digues depuis le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, d'explicitier et de justifier, au cas par cas, comment les indicateurs susmentionnés ont été établis et de fournir une estimation de la rareté des phénomènes dangereux (crues ou tempêtes) pris en compte. Le IX de l'article 10 du présent décret (voir plus loin) adapte les dispositions de l'article R.214-116 du code de l'environnement, issues du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, pour mieux tenir compte de cette spécificité de l'étude de dangers des digues par rapport à celle d'un barrage.

Enfin, le V de l'article premier fixe le niveau minimal de sûreté pour les personnes dans la zone protégée par le système d'endiguement :

- dès la parution du décret et jusqu'au 31 décembre 2021, les systèmes d'endiguement constitués de digues existantes « non neuves » devront garantir que les personnes présentes dans la zone protégée n'encourront pas de risques significatifs pour des événements (crues ou tempêtes) dont la période de retour sera au moins 50 ans si le système d'endiguement est de classe A (plus de 30 000 personnes dans la zone protégée) ou au moins 20 ans si le système d'endiguement est de classe B ou C ;
- à compter du 1er janvier 2022, ces mêmes systèmes d'endiguement constitués de digues existantes « non neuves » devront justifier d'une absence de risques significatifs, dans la zone protégée, pour des événements plus rares, à savoir des crues ou des tempêtes de période de retour de 100 ans si le système d'endiguement est de classe A et de période de retour 50 ans dans les autres cas ;
- pour les digues neuves à construire à compter de la parution du décret, il sera exigé que le système d'endiguement garantisse une absence de risque dans la zone protégée pour des événements rares de période de retour de 200 ans au moins si le système d'endiguement est de classe A ou de période de retour de 100 ans au moins s'il est de classe B ou encore de période de retour de 50 ans au moins s'il est de classe C.

Il est à noter qu'avec les règles exposées ci-dessus, un système d'endiguement qui est conçu pour protéger un territoire à un niveau de protection choisi délibérément supérieur au seuil réglementaire prévu pour le niveau de sûreté sera *de facto* conforme (un système d'endiguement de classe A prévu pour garder au sec un territoire jusqu'à un niveau de crue de période de retour 300 ans garantira nécessairement l'absence de risque pour les personnes dans la zone protégée quand se produit seulement une crue dont la période de retour est de 200 ans).

La lecture du chapitre Ier du titre I doit être achevée par **l'article 2** qui modifie la liste des ouvrages soumis aux règles du chapitre IV du titre V du livre V du code de l'environnement (sécurité des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou distribution, dispositif dit du « guichet unique ») pour y inclure les ouvrages construits ou aménagés en

vue de prévenir les inondations et les submersions conformément à l'article 58-I (1° et 2°-a) de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Chapitre II

Le chapitre II du titre I du décret contient, en 4 articles répartis sur 3 sections, les dispositions de mise en conformité des ouvrages de prévention contre les crues ou les inondations existants, en application de l'article L.562-8-1 du code de l'environnement. Les obligations sont à respecter « une fois », sur un temps assez long. C'est la raison pour laquelle elles ne sont pas codifiées.

Article 4

L'article 4 est un article de liaison qui rappelle l'obligation, en application de l'article L.562-8-1, de mettre en conformité les ouvrages de prévention existants. Par « ouvrages existants », l'article 4 précise qu'il s'agit de ceux autorisés avant l'entrée en vigueur du présent décret. Il y a alors trois cas de figure, selon la nature (digue ou non) et la situation administrative initiale de l'ouvrage, qui renvoient à des processus de mise en conformité distincts. Dans tous les cas, la mise en conformité doit être achevée avant une certaine échéance.

L'article 4 précise également que la procédure de mise en conformité est effectuée sous la responsabilité des communes et EPCI à fiscalité propre compétents pour la prévention des inondations depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Enfin l'article 4 rappelle que, une fois la mise en conformité effectuée, les ouvrages sont redevables des dispositions de la nouvelle section III du chapitre II du titre VI du livre V du code de l'environnement, pour la suite de leur existence.

Articles 5

L'article 5 traite du cas des ouvrages qui ont pu bénéficier d'une autorisation « loi sur l'eau » en tant que digues mais avant l'entrée en vigueur des dispositions du présent décret. Ils doivent faire l'objet d'une vérification de conformité aux règles essentielles prévues pour les digues et décrites plus haut.

L'autorité publique compétente pour la prévention des inondations est invitée à transmettre au préfet un dossier de même contenu que le dossier de demande d'autorisation « loi sur l'eau » selon la rubrique « 3.2.6.0. : ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions » (cf. art. R.214-6-VI modifié par le II de l'article premier du présent décret). Bien qu'il ne s'agisse pas d'instruire une demande d'autorisation complète, la vérification par les services de contrôle de l'Etat des informations administratives et techniques contenues dans ce dossier permettra au préfet de savoir « où en est la digue », ou plus exactement « où en est le système d'endiguement » au regard des règles essentielles permettant d'en assurer l'efficacité et la sûreté : connaissance du territoire protégé, du niveau de protection et du niveau de sûreté dans le territoire endigué.

Le dossier sera jugé sur sa complétude et sur sa régularité. La régularité du dossier devra en particulier montrer que le territoire protégé est correctement délimité, le niveau de protection correctement estimé et le niveau de sûreté dans le territoire protégé suffisant au regard du seuil à respecter fixé par la réglementation en fonction de la classe A, B ou C (cf. les règles prévues aux articles R.214-119-1 et suivants issus du V de l'article premier du présent décret.) du système d'endiguement soumis à régularisation.

Une fois ces deux conditions de complétude et de régularité remplies, le préfet donne automatiquement quitus à l'autorité publique compétente pour la prévention des inondations par le biais d'un arrêté préfectoral qui entérine les performances annoncées.

Il s'agit donc d'une procédure simple. Elle peut même être retenue par le pétitionnaire lorsque les digues qu'il présente au contrôle de l'administration sont partiellement constituées d'ouvrages qui, avant l'entrée en vigueur du présent décret, n'étaient pas (ou n'étaient plus) connus en tant qu'ouvrage de prévention des inondations et des submersions.

Si le dossier n'est pas complet ou s'il n'est pas régulier, le préfet invite le pétitionnaire à produire les pièces manquantes. Il n'y a pas d'autres sanctions que d'avoir à respecter l'échéance ultime fixée par l'article 8 du décret au delà de laquelle une digue non conforme doit être neutralisée.

Article 6

L'article 6 traite du cas des anciennes digues de protection contre les inondations et les submersions dont l'autorisation n'a pas été accordée dans le cadre de la loi sur l'eau ou est devenue caduque en raison de l'abandon manifeste des ouvrages à un moment donné par leur propriétaire ou leur gestionnaire.

La procédure retenue est celle de l'autorisation « loi sur l'eau », comme pour une digue neuve. Les conditions techniques requises pour le niveau de sûreté dans la zone protégée seront cependant celles prévues pour les ouvrages non neufs.

Article 7

L'article 7 traite du cas où le dispositif que présente l'autorité compétente en matière de prévention des inondations en vue de sa régularisation ne contient pas de digues mais uniquement des barrages réservoirs ou des ouvrages de même nature. Ces barrages étant déjà réputés en règle au regard du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, il est seulement exigé le dossier complémentaire prévu par l'article 5 comme en matière de système d'endiguement.

Article 8

Comme le prévoit spécifiquement l'article L.562-8-1, une échéance est fixée, au 31 décembre 2021, pour que les ouvrages préexistants soient mis en conformité. Cette échéance permet en pratique aux procédures prévues aux articles 5 à 7 d'être menées jusqu'à leur terme dans les cas les moins favorables.

Chapitre III

Le chapitre III du titre I contient un unique article (article 9) qui précise les différents cas où un gestionnaire d'un ouvrage de prévention des inondations et des submersions bénéficie de la clause de limitation de responsabilité qui est prévue par l'article L.562-8-1 :

- l'ouvrage est titulaire d'une autorisation administrative valide délivrée postérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret. Cela couvre les anciennes digues mises en conformité et les ouvrages vraiment neufs ;
- une digue est titulaire d'une autorisation administrative valide délivrée antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret et a fait l'objet d'un arrêté préfectoral délivré conformément à l'article 5 du présent décret.

Il est important de noter que dans le cas particulier de digues existantes, qui peuvent être dans un état initial (au moment de la parution du présent décret) médiocre, ces digues pourront néanmoins être réglementaires si les performances qui seront déclarées pour ces ouvrages par leurs gestionnaires ne sont pas entachées d'erreurs manifestes et naturellement si elles respectent la clause de sûreté minimale qui est fixée au nouvel article R.214-119-6 du code de l'environnement. Une telle approche pragmatique pourra se rencontrer à l'occasion de la reprise en gestion d'ouvrages anciens par une collectivité territoriale dans le cadre de sa nouvelle compétence de prévention des inondations, dès lors que cette collectivité aura accepté, au moins dans un premier temps, d'en rabattre sur le niveau de protection garanti. Ce niveau de protection pourra être *de facto* bien inférieur à ce qu'aurait laissé espérer la hauteur théorique des ouvrages ; l'ampleur du territoire protégé pourra également être très inférieure à celle de la zone inondable.

Titre II

Le titre II contient deux chapitres. Les dispositions du chapitre I du titre II sont issues du retour d'expérience de ces 5 dernières années de mise en oeuvre du décret n° 2007-1735 pour les ouvrages hydrauliques. Des améliorations s'appliquent seulement aux barrages, d'autres seulement aux digues, d'autres encore concernent les barrages comme les digues. Le chapitre II contient une règle nouvelle prise sur la base de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, en complément des règles fixées par le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 : l'étude de dangers obligatoire pour certaines conduites forcées.

Chapitre I

Article 10

L'article 10 modifie le chapitre IV du titre I du livre II du code de l'environnement de la manière suivante :

- Les I, VIII et XVI suppriment la classe D des barrages. Il s'agit d'une mesure de simplification administrative importante, très attendue des petits exploitants de barrages pour qui la classe D a toujours été vue comme une source de complexité administrative inutile. De fait, le retour d'expérience a effectivement démontré que l'ancienne classe D emportait peu de plus-value au plan réglementaire. Les ouvrages étaient soumis seulement à déclaration ce qui fait que l'administration « les voyait peu ». Par ailleurs et fort heureusement, la défaillance éventuelle de ces ouvrages, quoique assez fréquente, notamment pour les ouvrages les anciens, se traduit seulement par des dégâts matériels mais pas par des atteintes à la vie humaine. Le déclassement des anciens barrages de classe D ne se traduira donc pas par une augmentation des risques pour la population. Et cela d'autant moins qu'il est prévu de classer en C certains des anciens ouvrages de classe D dès lors que le volume de la retenue présente une certaine importance (plus de 50 000 mètres cubes) et qu'il existe des enjeux de population proches en contrebas du barrage (30 personnes ou plus). Enfin, le recentrage des services de contrôle de l'Etat sur les ouvrages des classes à enjeux (barrages des classes A, B et C) permet globalement d'améliorer le contrôle du parc d'ouvrages hydrauliques et donc la sécurité des populations ;

- Le II complète le dossier de demande d'autorisation « loi sur l'eau » d'un barrage qui devra désormais comporter un document d'avant-projet ou de projet si l'ouvrage est de classe A. Il s'agit de réparer un oubli du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007. En pratique, les services instructeurs de l'Etat ont besoin de ces documents pour se prononcer sur la régularité et la recevabilité des demandes au regard des prescriptions de sécurité à respecter ;

- Les III, IV et V simplifient la procédure d'instruction des demandes d'autorisation « loi sur l'eau » d'un ouvrage hydraulique en supprimant l'intervention de l'avis du Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques pendant la procédure d'instruction. De fait, le temps requis pour permettre au Comité d'instruire des dossiers très techniques n'était pas compatible avec les exigences d'une procédure administrative classique. Cela ne signifie pas que le Comité cessera de donner ses avis techniques sur les dossiers sensibles du point de vue des risques présentés par ces ouvrages dans le cas où ils ne seraient pas correctement conçus. Un « point d'arrêt » temporaire de 6 mois est créé par le XI du présent article (nouvel article R.214-119-7 du code de l'environnement) permettant aux services de l'Etat de vérifier des documents techniques justificatifs beaucoup plus complets que ceux que le maître d'ouvrage est en mesure de fournir au moment où il dépose sa demande d'autorisation de l'ouvrage, dans le cas de la construction d'un nouveau barrage de la classe supérieure (classe A). Ce laps de temps permet au Comité technique permanents des barrages et des ouvrages hydrauliques de se prononcer sur les risques éventuels avant que le chantier entre dans une phase critique. Dans les autres cas, le Comité peut se prononcer à tout moment, ex post, après que le ministre de l'environnement en a constaté la nécessité, notamment après le contrôle de l'ouvrage par ses services spécialisés des directions régionales de l'environnement, de

l'aménagement et du logement (DREAL) qui sont mis à la disposition des préfets pour cette tâche ;

- Le IX différencie les dispositions relatives au contenu de l'étude de dangers selon que cette dernière concerne un barrage ou une digue, ce que l'article L.562-8-1 rend désormais nécessaire (la question de la sécurité des personnes derrière les digues est indissociable de l'efficacité de l'endiguement ; la sûreté des digues - le fait que les ouvrages ne rompent pas - ne se confond pas avec la sécurité des personnes derrière les digues, tous éléments qui imposent de différencier le contenu technique de l'étude de dangers selon qu'elle concerne une digue ou un barrage). Outre ce premier ajustement technique de la règle de droit, il est prévu une double simplification administrative, valable pour l'étude de dangers des barrages comme pour celle des digues, apparue nécessaire à l'aune du retour d'expérience. D'une part, l'obligation consistant à réaliser une revue de sûreté est fusionnée avec l'obligation d'avoir à produire l'étude de dangers. D'autre part, la fréquence selon laquelle cette étude de dangers doit obligatoirement être actualisée est différenciée selon la classe de l'ouvrage et l'intervalle de temps entre deux échéances est allongé (sauf pour les ouvrages de classe A pour lesquels il n'y a aucun changement) ;

- Les XI et XIII clarifient les obligations du responsable du barrage pendant la phase chantier en formalisant davantage l'obligation de transmettre au préfet les justificatifs techniques de l'ouvrage en cours de construction pour permettre aux services spécialisés du ministère de l'environnement de procéder à des contrôles. Ce renforcement du formalisme est une contrepartie de la suppression de l'avis du Comité pendant la phase d'instruction de la demande d'autorisation administrative. Cependant, le maître d'ouvrage dispose déjà, via son maître d'oeuvre, de tous les documents requis pour le contrôle sans qu'il en soit exigé de nouveaux par l'administration ;

- Les X, XII et XIV clarifient les règles applicables à l'occasion de travaux sur ouvrage existant, notamment en ce qui concerne l'intervention d'un bureau d'étude agréé pour la définition des projets de travaux et le suivi de la phase, toujours délicate, de remise en eau dans le cas d'un barrage ;

- Le XV clarifie les obligations documentaires du responsable d'ouvrage hydraulique en distinguant parmi ces documents ceux qui sont soumis au formalisme de la loi sur l'eau (arrêté de prescription complémentaire) de ceux qui sont librement établis et également simplifie les obligations du responsable d'ouvrage en fusionnant deux documents obligatoires, le rapport de surveillance et le compte rendu des visites techniques approfondies ;

- Le XVII simplifie la présentation des règles applicables en fonction de la classe (A, B ou C) des ouvrages et de leur nature (barrage ou digue) et introduit une simplification administrative, justifiée par le retour d'expérience, consistant à espacer un peu plus qu'auparavant la transmission obligatoire aux services de contrôle de l'Etat du rapport de surveillance ;

- Les VI, VII et XVIII contiennent diverses mises en cohérence des dispositions du livre II du code de l'environnement.

Article 11

L'article 11 contient une disposition non codifiée ayant vocation à préciser, dans le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007, quand doit être transmise la première fois l'étude de dangers des barrages de classe B. Il s'agit d'une disposition balai destinée à compléter la disposition transitoire qui avait été instaurée avec l'article 14 du décret précité.

Chapitre II

Le chapitre II contient une mesure de sûreté hydraulique nouvelle qui concerne les conduites forcées, lesquelles, jusqu'à présent, ne faisaient pas partie du champ d'application du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007. Plusieurs accidents graves en France comme à l'étranger

ont en effet montré la nécessité de mieux encadrer la sécurité de ces équipements dès lors qu'ils présentent certaines caractéristiques de hauteur de chute et de diamètre.

Article 12

L'article 12 introduit les adaptations nécessaires du titre I du livre II du code de l'environnement :

- Le I prévoit qu'une conduite forcée puisse être un élément accessoire d'un barrage relevant de la loi sur l'eau ;
- Le II prévoit le principe de l'étude de dangers pour les conduites forcées, à l'instar des barrages et des digues, par l'ajout d'un article R.214-115bis. De ce fait, cette mesure concerne les conduites forcées relevant de la loi sur l'eau (c'est théorique ; il n'y en a pas aujourd'hui qui présentent les caractéristiques minimales envisagées) mais surtout celles qui font partie d'aménagements hydroélectriques concédés par l'Etat et qui relèvent du code de l'énergie (précédemment de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique). Une cinquantaine de conduites forcées réparties à ce jour sur deux concessionnaires sont visées.

Article 13

L'article 13 instaure une disposition de transition particulière, dans le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, pour traiter le stock de conduites forcées existantes devant être soumises à étude de dangers la première fois.

Titre III

Article 14

Au titre des dispositions finales et transitoires, il est en premier lieu prévu une possibilité, encadrée par des conditions, de déroger temporairement au principe du gestionnaire unique par système d'endiguement (ou autre dispositif de prévention des inondations), principe qui a été inscrit à l'article 3 du présent décret (nouveaux articles R.562-14 et R.562-22 du code de l'environnement).

Article 15

En application des dispositions du I de l'article 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, le décret reconnaît la légitimité de certains conseils généraux, conseils régionaux, groupements des précédents et autres personnes morales de droit public pour se substituer provisoirement aux communes et EPCI à fiscalité propre dans la mise en oeuvre des obligations relatives aux ouvrages de prévention des inondations et des submersions.

Article 16

Cet article instaure une date d'entrée en vigueur différée au 1er janvier 2015 pour les dispositions du chapitre II du titre II (étude de dangers des conduites forcées).

