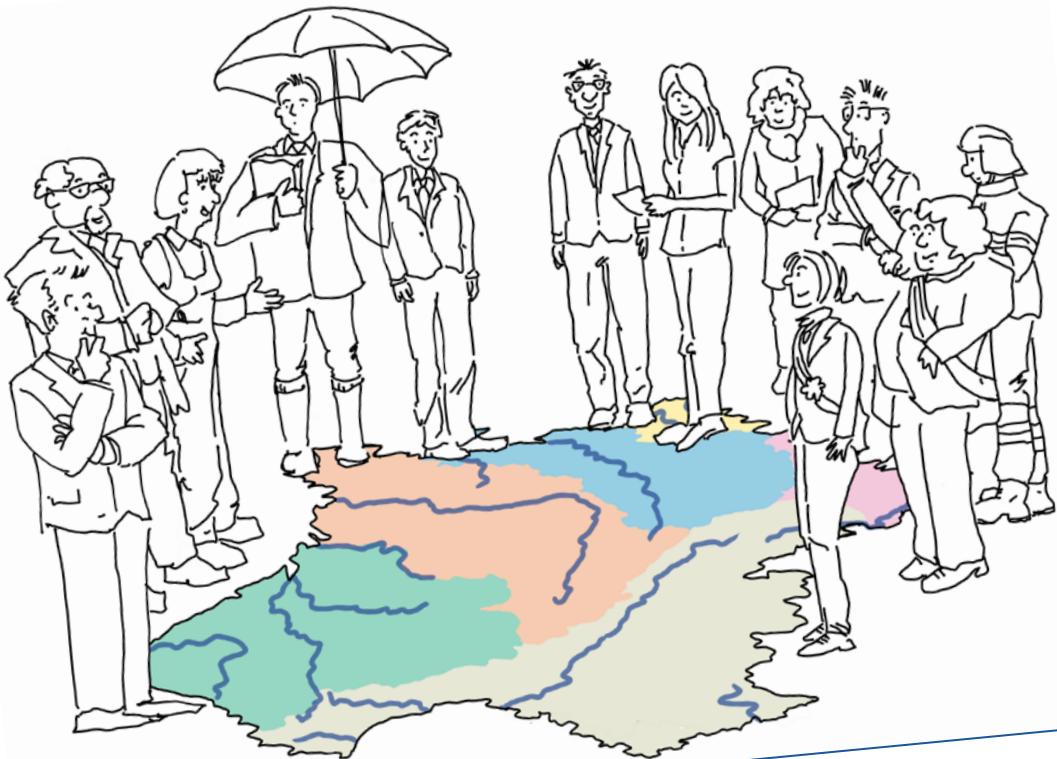




Les récits du CEPRI

ACTES du grand débat du CEPRI sur la GEMAPI



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

3 novembre 2025 - Sénat



Bonjour à toutes et à tous, et merci de vous être mobilisés pour ce temps d'échange. Merci à Hervé Gillé d'avoir permis cette initiative du CEPRI et d'avoir fait en sorte qu'elle se tienne au Sénat.

C'est en effet à la suite de votre interpellation – à vous tous, les sénateurs qui avaient réalisé ce rapport en avril dernier – que nous avons décidé d'établir un état des lieux de la mise en place de la taxe GEMAPI. Forts de nos 108 collectivités gémapiennes adhérentes au CPRI, nous avons souhaité que cette journée nous permette de partager un diagnostic commun et d'ouvrir des perspectives pour construire l'avenir. La situation climatique actuelle confirme que nous devons renforcer notre action sans tarder, réaménager nos territoires pour maintenir leur attractivité, tout en les protégeant davantage.

Nous avons invité cinq autres associations nationales à participer à cette analyse et à échanger sur les évolutions qui seraient utiles pour gagner en efficacité. La diversité des points de vue qui s'exprimeront, y compris les vôtres dans la salle, doit nous aider à porter auprès des parlementaires et de l'État vos attentes et vos propositions.

Pour préparer le débat, nous avons interrogé soixante-treize structures gémapiennes, représentant trente situations géographiques particulières. Merci à nos adhérents pour le

temps qu'ils y ont consacré, et merci à nos administrateurs, que j'ai beaucoup sollicités. Merci également à notre comité d'experts, qui nous a éclairés, et à toute l'équipe du CEPRI, qui s'est investie dans ce travail de partage durant plusieurs mois.

Je vais maintenant passer la parole à Denis Thuriot, qui va, lui aussi, vous adresser son mot d'accueil. Il est un représentant éminent de la coprésidence de la CMI, la Commission mixte d'inondation. Denis, je te laisse la parole.

Marie-France Beaufils

Présidente du CEPRI, Sénatrice honoraire

Oui, merci Marie-France. Bonjour à toutes et à tous. Tout d'abord, je suis présent à plusieurs titres. Marie-France, tu l'as dit, je coprésidente la CMI, la Commission mixte d'inondation, qui a été quelque peu démunie de certaines de ses compétences initiales, puisque nous n'avons plus, notamment, les PAPI - les Plans d'action de prévention des inondations - de plus de 20 millions d'euros à valider. Nous essayons donc de nous réinventer, y compris en lien avec le COPRNM, que je préside également : le Conseil d'orientation de la prévention des risques naturels majeurs.

Ce Conseil couvre globalement tous les risques, à l'exception du nucléaire et du sanitaire, et inclut bien sûr les risques d'inondation. L'enjeu est donc d'éviter les doublons. Et puis je suis là aussi en tant qu'élu local, puisque je suis maire de Nevers et président de l'agglomération de Nevers, un territoire évidemment fortement exposé au risque d'inondation.

La Loire peut se retrouver très basse, presque traversable à pied l'été, mais aussi devenir très capricieuse et monter très haut. Nous avons donc, de longue date, une expérience significative de ce risque.

Je voulais surtout souligner que cette journée de présentation et d'échanges porte un enjeu majeur. Vous le savez, le risque d'inondation est celui qui coûte le plus cher aux

assurances et aux réassureurs parmi tous les risques, et il nécessite aujourd'hui des investissements importants. Plusieurs enjeux avaient déjà été, lors du précédent mandat, qui s'achève, car il faut une implication forte des élus locaux. En 2020, nous avions tenté de lancer une démarche, mais la COVID nous en a empêchés. L'objectif était déjà - comme on le dit - d'accueillir, ou en tout cas de sensibiliser les nouveaux élus. Je ne suis pas certain qu'un grand pourcentage des élus qui seront réélus ou élus pour la première fois l'année prochaine connaissent et maîtrisent, à la base, la question du risque d'inondation.

Il faudra donc mener un important travail de pédagogie, d'information, mais aussi de motivation, puisque, vous le savez, les digues domaniales sont désormais transférées aux intercommunalités, qui doivent trouver des moyens qu'elles n'ont pas toujours. Il existe certes un système de solidarité, mais, comme les moyens de l'État ont tendance à diminuer, cette solidarité recule parfois, et chacun se replie un peu sur son pré carré, alors qu'il faudrait, à mon avis, réfléchir davantage à l'échelle des bassins. L'amont et laval doivent aussi être solidaires.

Il y a également les modifications récentes qui permettent de calculer les contributions des EPCI en fonction du nombre d'habitants,

et non plus du linéaire de digues, car cela représentait une profonde injustice et un déséquilibre entre les collectivités.

Bref, les sujets sont nombreux. J'en ai noté quelques-uns. La taxe GEMAPI, par exemple.

Si je prends l'exemple, modeste, de Nevers : nous ne l'appliquons pas jusqu'à récemment. Nous l'avons mise en place il y a deux ans. Avant cela, nous finançons tout sur le budget principal. Aujourd'hui, la taxe nous rapporte environ 600 000 euros. Or, nos dépenses sont, au minimum, de plusieurs millions d'euros par an, si l'on applique les actions prévues dans notre PAPI, plus les éventuelles surprises – pollutions, aléas divers, etc. L'État participe certes, mais cela reste un exemple concret de la difficulté à faire correspondre les recettes aux dépenses indispensables pour mieux lutter contre le risque d'inondation, et pour protéger en termes de constructibilité et d'urbanisme.

En ce moment, nous travaillons, par exemple, à la création de zones de surverse, ce qui permet d'autoriser un peu plus de constructions – notamment d'hébergements et de zones de sommeil – qui n'auraient pas été possibles auparavant, mais grâce à d'autres techniques. Et puis, dans certaines petites intercommunalités – ce n'est évidemment pas péjoratif –, il y a un manque d'ingénierie, un manque de moyens humains pour porter ces projets, même

si la coopération progresse.

Beaucoup de sujets, donc, Marie-France. Nous les aborderons plus en détail tout à l'heure. Mais puisque nous sommes aujourd'hui presque «inondés» de participants, cela montre à quel point ce risque, qu'elles que soient nos fonctions, est un risque majeur – c'est le cas de le dire – qu'il nous faut mieux maîtriser. Et pour cela, il faut trouver des ressources. Merci.

Denis THURIOT

Administrateur du CEPRI, Président du COPRNM (Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs), co-président de la CMI (Commission Mixte Inondation), Président de Nevers Agglomération, Maire de Nevers

Merci beaucoup, en tout cas, pour cette initiative, qui s'inscrit effectivement dans la continuité de certains travaux parlementaires. J'y reviendrai rapidement. J'ai beaucoup de plaisir à parrainer cette manifestation, parce qu'elle tombe à pic, si vous me permettez l'expression : nous sommes précisément dans une phase de consolidation de ces travaux, de mise en perspective à partir d'un certain nombre d'enjeux qui ont été relevés aujourd'hui et qui nécessitent une réelle prise en considération. En effet, la solidarité entre l'amont et l'aval, et la solidarité tout court, peine parfois à s'instituer dans les territoires et à trouver son modèle

économique. C'est un sujet majeur, sur lequel nous devons impérativement avancer.

Aujourd'hui également, les conditions mêmes de la mise en œuvre de cette compétence, tant sur le plan réglementaire qu'administratif, soulèvent un certain nombre de questions en termes de temporalité, et donc de lisibilité citoyenne : les citoyens ont parfois l'impression que nous réfléchissons beaucoup, mais que nous avons du mal à passer à l'acte. Il nous faut donc progresser sur ces sujets. Et, autour de l'évaluation de la GEMAPI, nous voyons bien qu'il existe tout un ensemble de parties prenantes et de réseaux à consolider pour avancer ensemble, franchir des étapes ensemble, et gagner ainsi en efficacité et en lisibilité.

Nous y reviendrons avec mon collègue Jean-Yves Roux. Avec Jean-Yves Roux et Rémy Pointereau, que j'excuse puisqu'il n'a pas pu être parmi nous aujourd'hui, nous avons mené un travail – que nous allons vous présenter – au sein de la délégation aux collectivités territoriales, portant globalement sur une évaluation de la GEMAPI et sur des propositions financières et législatives que nous pourrions formuler. Il me semble d'ailleurs que nos travaux ont retenu l'attention du Sénat et devraient nous permettre de consolider les préconisations que nous avons avancées.

Tout cela pour vous dire que vous êtes dans

une maison très attentive à ces sujets. Le Sénat, avant toute chose, porte une attention particulière aux collectivités locales et territoriales, ainsi qu'aux enjeux qui les concernent dans les territoires. Nous allons donc réellement essayer de progresser, d'autant plus que – je tiens à le souligner – la qualité des travaux menés par le CEPRI est absolument remarquable. Je veux vraiment le dire : le travail d'analyse et de collecte réalisé est extrêmement pertinent et, mis en regard des autres éléments dont nous disposons aujourd'hui, il nous offre une vision de plus en plus claire et approfondie de la situation.

Hervé Gillé

Sénateur de la Gironde, Vice-Président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Secrétaire de la délégation aux collectivités territoriales, Rapporteur du Rapport d'information n° 793 - «Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires»

Sommaire

Contexte du grand débat sur la GEMAPI.....	7
• Présentation du rapport d'informations GEMAPI n° 793 commandé par la délégation des collectivités locales du sénat.....	6
• État des lieux de la GEMAPI, 11 ans après - bénéfices et freins.....	12
• Synthèses des tables rondes	24
Actes des Tables rondes	27
• Table ronde 1 - gouvernance et ressources.....	28
• Syntèse Table ronde 1	43
• Table ronde 2 - Stratégie de la réduction de la vulnérabilité.....	45
• Syntèse Table ronde 2	62
• Table ronde 3 - Couple état/collectivités territoriales.....	65
• Synthèse Table ronde 3.....	83
• Clôture des débats.....	85
Livret Photos	87
Remerciements	102



Contexte du Grand Débat sur la GEMAPI

Présentation du **rapport d'informations GEMAPI** n° 793 commandé par la **délégation des collectivités locales du sénat**

RAPPORT RÉDIGÉ PAR M. HERVÉ GILLÉ, M. JEAN-YVES ROUX ET M. REMY POINTREAU.

PRISE DE PAROLE DE M. HERVÉ GILLÉ : SÉNATEUR DE LA GIRONDE

Nous allons effectivement vous présenter les travaux que nous avons pu mener. Je remercie bien sûr Marie-France, présidente du CEPRI, à la fois pour l'organisation de cette rencontre et pour l'opportunité qui nous est donnée de vous exposer ce travail. Avec Jean-Yves, nous sommes très heureux d'ouvrir cette matinée et de vous présenter ce rapport, qui formule un certain nombre de recommandations, notamment en matière de financements et de gouvernance. Nous avons travaillé ensemble, avec Rémy Pointereau également, en cherchant à adopter le regard le plus large possible et, surtout, une approche transpartisane – dimension essentielle au Sénat. Car si nous déposons, à moyen terme, une proposition de loi, elle devra être la plus transpartisane possible pour espérer réunir une majorité et avancer.

Notre travail a débuté en février dernier. Il a été nourri par trente-cinq auditions et trois déplacements : en Gironde – et je tiens à saluer les représentants présents aujourd'hui – en Lot-et-Garonne, à Val-de-Garonne-Agglomeration, où Michel Masset, le sénateur, a suivi ces travaux de près ; mais

également dans le Cher et, bien sûr, dans les Alpes-de-Haute-Provence – n'est-ce pas, Jean-Yves ? – d'où sont également venues des contributions particulièrement intéressantes.

L'objectif était de dresser l'ensemble des défis et obstacles très concrets auquel les autorités gémapiennes se heurtent aujourd'hui dans l'exercice de la compétence GEMAPI. On peut déjà commencer par évoquer les programmes d'action et de prévention des inondations, les PAPI, qui constituent un outil incontournable, mais dont la complexité est largement reconnue. À titre d'exemple, une communauté de communes en Gironde, celle de Montesquieu, nous a fait part des grandes difficultés rencontrées pour faire avancer les projets PAPI : délais interminables, DDTM demandant en permanence des pièces complémentaires, impossibilité d'obtenir un dossier complet... La complexité des procédures, combinée aux exigences des services instructeurs, crée parfois un sentiment d'impuissance.

C'est ce constat qui nous a conduits à examiner les pistes permettant de simplifier et d'unifier la procédure PAPI, notamment en envisageant un guichet unique placé sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin – autorité qu'il faudrait d'ailleurs sans doute renforcer, tant dans sa présence que dans sa capacité d'accompagnement, car elle apparaît parfois variable. Nous proposons également la possibilité d'un agrément technique délivré par la DREAL à certaines structures gémapiennes, sur le modèle des agréments digues et barrages. En effet, certains établissements disposent déjà d'ingénieries très structurées ; inutile, dans ces cas-là, de devoir systématiquement passer par un échelon supérieur pour obtenir un accord, alors que les compétences sont déjà là.

Un autre frein majeur à l'établissement d'un diagnostic précis sur les besoins en matière de prévention des inondations réside dans le manque de transparence concernant les recettes et dépenses liées à la compétence



Hervé Gillé

Sénateur de la Gironde, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Secrétaire de la délégation aux collectivités territoriales, Rapporteur du rapport d'information n° 793 - « Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires »,

Conseiller départemental de la Gironde, Membre titulaire de l'Établissement Public Garonne, Gascogne et affluents pyrénéens

«Notre rapport parlementaire dédié à la GEMAPI, nourri par de nombreuses auditions et déplacements, met en lumière les difficultés très concrètes rencontrées par les autorités gémapiennes : complexité des procédures, manque de transparence financière, et obstacles persistants liés au transfert des digues. Face à ces constats, nous formulons plusieurs recommandations : simplifier et unifier les démarches, renforcer l'accompagnement de l'État, favoriser la solidarité entre territoires et proposer des financements mieux adaptés aux besoins...»

GEMAPI. C'est un sujet sensible. Les auditions nous conduisent à recommander le rétablissement du budget annexe, actuellement possible, mais non obligatoire. Or, il serait sans doute préférable qu'il devienne obligatoire : cela permettrait une transparence accrue sur les moyens alloués, faciliterait la discussion politique et clarifierait les négociations. C'est un point important.

Autre enjeu : les autorités gémapiennes doivent pouvoir accéder aux ouvrages dont elles sont responsables. Cela suppose un véritable droit d'accès aux emprises – et c'est un sujet délicat. Comment pénétrer sur les propriétés ? Comment intervenir concrètement ? Les servitudes d'utilité publique sont aujourd'hui lacunaires, et des propriétaires privés peuvent empêcher l'accès en amont des travaux. Il faut régler cela.

Concernant le transfert de la gestion des digues domaniales de l'État vers les EPCI, prévu par la loi MAPTAM et effectif depuis janvier 2024, il faut souligner les préoccupations qu'il soulève. Ce transfert a été réalisé parfois de manière précipitée par le ministère en novembre 2023. Malgré une période transitoire de dix ans prévue par la loi, des désordres financiers subsistent. La situation s'apparente souvent à un transfert de charges non compensé, créant tensions et difficultés. La DGCL affirme qu'il s'agit d'une clarification de compétences, et non d'un transfert. Pourtant, les termes employés localement – « désengagement », « chaotique », « scandaleux », « inacceptable » – témoignent d'un malaise réel. Ailleurs, cela s'est mieux passé, mais parfois au prix de négociations discrètes.

Face à ce constat sans appel, nous demandons à l'État de revoir sa copie et de réétudier les conditions d'un transfert imposé plutôt que négocié. Concrètement, cela suppose au minimum de prolonger jusqu'en 2035 la subvention à 80 % du Fonds Barnier pour les travaux sur les infrastructures

«Nous avons rencontré des élus placés dans des situations presque insolubles : on leur demande d'assurer la surveillance et la mise en conformité des digues, alors même que les moyens et l'organisation ne sont pas stabilisés. Une situation préoccupante, y compris sur le plan comptable.»

transférées – subvention qu'il est aujourd'hui déjà difficile d'obtenir, faute de pouvoir finaliser les dossiers. Les compensations doivent également être revalorisées à la lumière des charges non identifiées lors du transfert.

Au-delà de ces ajustements indispensables se pose la question du financement même de la prévention des inondations, notamment par la taxe sur les contrats d'assurance censée l'alimenter. C'est un vaste débat politique, particulièrement sensible au Sénat. Nous travaillons sur cet enjeu, mais ce n'est pas simple avec Bercy. Nous proposons d'améliorer la correspondance entre les recettes issues de cette taxe et les crédits effectivement disponibles. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles taxes, mais d'utiliser efficacement celles qui existent.

Jean-Yves développera plus en détail l'idée d'une solidarité renforcée entre territoires, mais aussi à l'échelle nationale, pour soutenir la compétence GEMAPI. Nous proposons notamment de majorer les taux d'aide publique pour les projets mutualisés, en particulier lorsqu'ils sont portés par des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), afin d'inciter les EPCI à travailler ensemble. Lorsqu'objectivité et vulnérabilité le justifient, des mécanismes nationaux de solidarité doivent permettre de financer des actions interbassins. En clair, les territoires les plus exposés ou les plus démunis ne doivent pas être laissés seuls.

Cette solidarité pourrait passer par un Fonds Barnier

mieux doté, mais aussi par une réflexion plus large sur des critères géographiques ou climatiques – réflexion qui s'inscrira naturellement dans les débats autour de la proposition de loi que nous déposerons. Au sein de la délégation aux collectivités territoriales, un travail de consolidation, notamment sur l'approche financière, est en cours pour aller plus loin.

Enfin, nous avons constaté un large consensus sur la nécessité de définir concrètement les modalités de la péréquation : qui collecte, qui redistribue, selon quels critères ? Autant de points encore débattus. Il faut maintenant avancer. Notre proposition n° 12 doit être comprise comme une piste de travail : nous suggérons la mise en place d'un fonds de solidarité à l'échelle des bassins versants, géré en priorité par l'EPTB ou le cas échéant par l'agence de l'eau. Ce fonds serait alimenté par le fléchage de tout ou partie du produit de la taxe GEMAPI selon des critères définis par les EPCI.

Nous souhaitons poursuivre ce travail par le dépôt d'une proposition de loi destinée à traduire les orientations de notre rapport. Pour la suite, je vais passer la parole à mon collègue Jean-Yves.

PRISE DE PAROLE DE M. JEAN-YVES ROUX, SÉNATEUR DES ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE

Merci, Hervé. Je voudrais commencer par remercier Madame la Présidente et toute votre équipe, le CEPRI, ainsi que Hervé Gillé, d'avoir organisé ce colloque, qui est essentiel pour les collectivités territoriales, tant en matière de participation financière que pour les habitants de nos territoires.

Le sujet de la GEMAPI est une préoccupation majeure, d'abord parce que la prévention des catastrophes naturelles est un enjeu incontournable de nos politiques publiques – locales, mais aussi nationales et européennes. L'importance du sujet est visible à l'œil nu. Habitant un département rural et de montagne, je constate depuis des années que nos petites communautés de communes disposent de linéaires très importants de cours d'eau, avec un nombre réduit d'habitants : elles ne peuvent donc pas assumer correctement la mission de prévention des inondations qui leur a été confiée par la loi MAPTAM.

Je viens d'un département, les Alpes-de-Haute-Provence, et lorsque l'on m'a demandé de participer à cette mission au Sénat, on m'a montré un exemple frappant : une commune de 11000 habitants, qui perçoit environ 40 euros par foyer au titre de la taxe GEMAPI, soit 900 000 euros de recettes. Or, elle a identifié 15 millions d'euros de travaux nécessaires. Voilà le problème financier auquel se heurtent les petites intercommunalités. Cela démontre combien l'inefficacité de cette taxe aggrave les inégalités territoriales et renforce une concurrence entre territoires que je combats, comme nous la combattons collectivement, afin de protéger correctement nos populations.

Mesdames, Messieurs, j'ai eu l'occasion à plusieurs reprises de travailler dans une dynamique collective, à travers différentes missions parlementaires, tout comme Hervé. Récemment encore, j'ai participé à un rapport sur



Jean-Yves Roux

Sénateur des Alpes-de-Haute-Provence, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Rapporteur du Rapport d'information n° 793 - « Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires »

Conseiller départemental des Alpes-de-Haute-Provence

« La compétence GEMAPI constitue un enjeu majeur, mais elle n'a pas encore atteint son niveau de maturité. Les petites collectivités, souvent parmi les plus exposées, ne disposent pas des moyens nécessaires pour exercer pleinement cette mission. L'écart entre les recettes de la taxe GEMAPI et l'ampleur des travaux à engager démontre la nécessité de repenser le modèle de financement, afin de réduire les inégalités territoriales et de permettre à chaque collectivité de protéger durablement sa population. Nous appelons à une solidarité accrue entre bassins et à des financements mieux adaptés, conditions indispensables pour garantir une prévention efficace des inondations. »

le dérèglement climatique à l'horizon 2050, avec notre collègue Roland Dantec. Dans ce rapport, nous proposons déjà d'articuler la GEMAPI; et, dans le rapport que nous avons réalisé dernièrement avec Jean-François Rapin, en 2023 et 2024, sur l'adaptation des territoires face aux inondations, nous recommandions de simplifier l'action et de renforcer la solidarité, au sein de la commission du développement durable et de la commission des finances.

Nous proposons notamment – comme Hervé l'a rappelé – de revaloriser ou d'assouplir le plafond de la taxe GEMAPI, de créer un fonds de solidarité amont-aval, d'instaurer une gestion coopérative, de clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, et de mettre en place un contrat de gestion pluriannuel financé conjointement par l'État, les régions et les EPCI, à l'image des CEPR.

Le 5 novembre, comme Hervé l'a indiqué, nous présenterons avec Rémy Pointereau, au sein de la délégation aux collectivités, un rapport fondé une fois de plus sur le terrain, un rapport clair, qui va droit au but et propose un plan d'action. Lors de nos déplacements en Gironde, j'ai pu faire valoir la spécificité des territoires de montagne confrontés au risque d'inondations et de crues – chez nous, il s'agit de crues torrentielles.

Dans notre rapport, nous insistons sur la nécessité de mieux organiser la solidarité entre l'amont et l'aval des bassins versants. Dans plusieurs départements, en particulier dans les Alpes-de-Haute-Provence, mais aussi dans les Hautes-Alpes, nous avons pu constater que des territoires ruraux très peu peuplés, mais fortement exposés aux crues torrentielles, supportent des efforts considérables, alors que l'aval, plus urbanisé, lève une taxe GEMAPI à un taux faible tout en bénéficiant des ouvrages situés en amont. Il manque donc de solidarité et d'efficacité.

Par ailleurs, l'architecture même de la taxe GEMAPI perpétue de fait les disparités au sein d'un même bassin versant, puisqu'elle ne peut excéder 40 euros par foyer au sens de la population DGF. Les petites intercommunalités sont donc mécaniquement pénalisées. La difficulté est double pour les autorités gémapiennes de montagne, qui doivent en outre composer avec un cadre juridique construit sur une logique fluviale.

C'est pourquoi des mécanismes de péréquation à l'échelle du bassin versant sont indispensables pour corriger les inégalités de capacité contributive et mieux prendre en compte la nature des risques. Dans une logique de justice interbassin, nous proposons d'instaurer une contribution de quelques centimes d'euros par mètre cube d'eau consommée. Cette contribution pourrait alimenter un fonds de solidarité entre bassins. L'idée mérite d'être approfondie dans le cadre plus large d'une réflexion sur la valorisation et la protection de la ressource en eau.

Voilà un axe essentiel de réflexion que je souhaitais partager avec vous. Et, pour conclure – sans être plus long, car je crois avoir déjà dépassé mon temps, Madame la Présidente – je veux vous dire mon impatience de nous voir collectivement avancer vers une solution. Nous devons poursuivre notre travail pour élaborer une proposition de loi sur la GEMAPI, avec Hervé Gillé et Rémy Pointereau. Je vous remercie de votre attention.



État des lieux de la GEMAPI, 11 ans après - **bénéfices et freins**

Cet échange regroupant Marie-France Beaufils (Présidente du CEPRI, Sénatrice honoraire), Denis Thuriot (Co-Président de la CMI, Administrateur du CEPRI, David Goutx (Expert du CEPRI), Régis Thépot (Expert du CEPRI) et animée par Marie Evo : (Directrice du CEPRI) a permis de présenter le rapport réalisé par le CEPRI sur 30 situations gémapiennes et ainsi d'exposer les conclusions des experts du CEPRI.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE-FRANCE BEAUFILS

Nous avons sollicité notre comité d'experts – douze personnes reconnues pour leur engagement et leurs compétences dans le domaine de la prévention des risques – afin qu'ils nous éclairent sur la façon dont la compétence GEMAPI s'est construite et sur ce que l'on peut constater aujourd'hui, onze ans après. David Goutx et Régis Thépot, vous allez être les porte-parole des échanges menés avec vos pairs. David, vous avez vécu la prise de compétence GEMAPI du côté de l'État, et Régis, vous l'avez vécue du côté des collectivités.

Avec vous, nous allons d'abord revenir sur le passé, pour mieux comprendre le présent et ouvrir les débats sur l'avenir. David Goutx, je vous laisse la parole en premier; puis nous verrons, avec Régis, comment cette prise de responsabilité a été perçue du côté des collectivités. David, c'est à vous.



David Goutx

Expert CEPRI,

Directeur délégué à la DREAL

Nouvelle-Aquitaine.

Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, spécialisé en hydraulique fluviale et prévention des risques.

Ancien responsable du centre météorologique cyclonique de La Réunion (Météo-France).

Docteur en sciences de gestion (IMT Mines Alès, 2022).

PRISE DE PAROLE DE M. DAVID GOUTX

Je ne vais évidemment pas pouvoir résumer les débats passionnés que le comité d'experts a eus au sujet de la compétence GEMAPI après onze ans d'expérience : nous n'en avons pas le temps. Je vais surtout me concentrer sur deux points qui se sont dégagés de manière très consensuelle parmi les douze membres du comité.

Le premier point, c'est que la compétence GEMAPI, sa création et sa structuration ont permis de rapprocher deux domaines techniques majeurs – deux sujets complexes, exigeant des travaux scientifiques et techniques importants – qui étaient jusqu'alors trop souvent traités séparément : d'une part, les milieux aquatiques ; d'autre part, la gestion du risque d'inondation. Vous savez à quel point ces deux thématiques avaient historiquement tendance à être abordées de manière distincte, presque en se tournant le dos, ce qui ne facilitait pas l'élaboration de solutions adaptées à la grande diversité d'outils techniques disponibles pour lutter contre les inondations.

Bien sûr, il y a les ouvrages de protection : digues, endiguements, déversoirs, ouvrages annexes. Mais il faut aussi penser aux solutions fondées sur la nature, domaine dans lequel nous avons accumulé une grande expérience et de nombreuses études scientifiques : le ralentissement dynamique des crues, la préservation des champs d'expansion des crues, autant d'éléments qui contribuent à réduire le risque. Rassembler ces approches complémentaires dans une vision globale était indispensable, et la compétence GEMAPI a en quelque sorte obligé tout le monde à penser de manière intégrée : milieux naturels et risque d'inondation, ensemble, en allant chercher les réponses les plus pertinentes dans chaque registre.

Cela permet également de dépasser une opposition artificielle, née du cloisonnement des thématiques, entre

protection des populations et protection des milieux. Cette opposition est stérile, contre-productive et ne mène nulle part. Il faut désormais considérer ces deux dimensions comme indissociables : l'avenir passe par la préservation des milieux comme par celle des populations.

Le deuxième point, c'est qu'à partir du moment où cette synergie s'est construite, nous avons constaté une montée en compétence réelle et continue des acteurs gémapiens.

On a évoqué tout à l'heure la difficulté à monter un dossier de PAPI et les exigences administratives parfois lourdes que l'État impose aux porteurs de projets. Mais ces difficultés tiennent au fait que le sujet est extrêmement complexe et que le parcours est long et exigeant. Une fois ce chemin parcouru, on acquiert une vraie maîtrise, et il est probable qu'à la prochaine occasion, le travail puisse être mené plus efficacement.

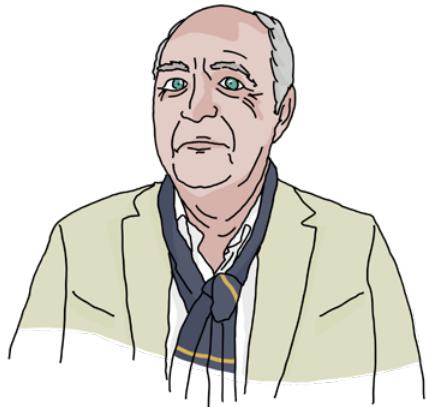
PRISE DE PAROLE DE MME MARIE-FRAN

«Nous observons une progression nette des compétences techniques au fil des années, et la qualité des dossiers PAPI présentés aujourd'hui est bien supérieure à ce que l'on voyait auparavant.»

Merci pour ce premier point, qui apporte une vision précieuse de la manière dont les gémapiens ont mis en œuvre cette responsabilité. Je vais maintenant laisser la parole à Régis Thépot.

PRISE DE PAROLE DE M. RÉGIS THÉPOT

Merci au CEPRI d'avoir proposé au comité d'experts d'apporter un éclairage complémentaire à vos débats. David a déjà dit beaucoup de choses, auxquelles j'adhère totalement.



Régis Thépot

Expert CEPRI, Expert et formateur en gestion de la ressource en eau et en réduction des risques, en France et à l'international,

Membre du Comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques.

Secrétaire général adjoint de la Société Hydrotechnique de France (SHF).

Ancien directeur général de l'Établissement public Loire, puis de l'Établissement public Seine Grands Lacs,

«La compétence GEMAPI nous a fait sortir d'une logique centrée sur les seuls ouvrages pour aller vers une approche plus globale : restauration environnementale, zones d'expansion des crues, solutions intégrées. Enfin, elle a renforcé la dimension territoriale de l'action, en liant gestion du risque, urbanisme et aménagement. À mes yeux, ces évolutions constituent de vrais progrès.

Je vais simplement ajouter deux ou trois éléments de contexte, vus du côté d'un acteur territorial. À l'époque, j'étais directeur général d'un EPTB. Et pour commencer, je voudrais rappeler – cela vous évoquera peut-être des débats d'actualité – qu'il existait en France une discussion intense autour de la clause générale de compétence des collectivités territoriales. Tout le monde était compétent pour tout, et ce flou a conduit à un débat national ayant abouti à une conclusion : désormais, seule la commune conserverait la clause de compétence générale, tandis que départements, régions et établissements publics verraienr leurs compétences spécialisées.

Du point de vue des acteurs de terrain – dont je faisais partie, aux côtés d'élus – la GEMAPI n'était pas particulièrement attendue. Elle est arrivée un peu « par surprise ». On s'est dit : « Tiens, voilà la GEMAPI », et cela aurait pu d'ailleurs modifier une trajectoire déjà engagée depuis plusieurs années, notamment au sein des EPTB. Mais avec le recul – dix ans, onze ans après – et en gardant à l'esprit que nous, Français, sommes souvent très critiques, parfois trop critiques, sans assez chercher le positif, je trouve, comme David, qu'il y a réellement beaucoup de points positifs.

En particulier, nous avons enfin identifié un acteur compétent. Et cela répond à un débat essentiel : compétences et responsabilités. Pour l'action publique, c'est absolument fondamental. Il faut de la compétence, et il faut de la responsabilité. Avec la GEMAPI, un acteur clairement identifié a été désigné. En plus, des ressources financières ont été associées – avec, bien sûr, tous les débats que vous avez rappelés : niveau des financements, inégalités territoriales, etc. Mais tout de même : nous avons progressé.

D'un point de vue technique – et c'est aussi ce que David a exprimé – j'ai apprécié la GEMAPI. Nous sortions d'une approche vieille de vingt ou trente ans qui consistait à dire :

« J'ai un problème d'inondation, je construis un barrage, je construis une digue », et j'en ai moi-même été l'un des représentants identifiés. Puis, nous sommes passés à une autre vision : « Attention, c'est beaucoup plus global. » Il faut intégrer la restauration environnementale, les zones d'expansion des crues, toutes ces solutions qui aujourd'hui fonctionnent très bien. C'est, à mes yeux, une avancée absolument incontestable.

Enfin, un dernier point me semble essentiel : la GEMAPI a réellement permis d'insister sur la dimension territoriale. On sait désormais – et la GEMAPI a accéléré cette prise de conscience – qu'on ne peut pas parler de prévention ou de gestion des inondations, ni de réduction du risque, sans s'intéresser directement au territoire. Il y a bien sûr l'approche par bassin versant. Mais il y a aussi, en amont, l'approche urbanistique, l'aménagement du territoire, voire même l'approche architecturale. De ce point de vue, la GEMAPI a constitué une avancée très claire.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE-FRANCE BEAUFILS

Merci, Régis, et merci à tous les deux pour votre analyse, qui nous permet de revenir aux fondements mêmes de la création de cette compétence. Pour évaluer la situation actuelle, nous avons interrogé nos membres : nous leur avons demandé de nous expliquer comment s'était déroulée la prise de compétence, comment s'était structuré le jeu d'acteurs, quelles stratégies et actions phares ils portent aujourd'hui, comment ils les financent, et quelles évolutions ils souhaiteraient voir advenir.

Comme je l'indiquais tout à l'heure, nous avons travaillé avec 73 d'entre eux, répartis dans 30 secteurs géographiques sur l'ensemble du territoire français, y compris dans les territoires d'outre-mer, car pour nous, c'est bien l'ensemble du territoire national qu'il faut prendre en compte.

J'ai personnellement échangé avec une vingtaine d'élus que je remercie pour la qualité et la richesse de nos échanges. Ce travail important a mobilisé l'ensemble de l'équipe du CEPRI, et vous en trouverez les résultats dans l'ouvrage qui vous a été remis à l'entrée. Si vous ne l'avez pas reçu, vous pourrez le récupérer en sortant. Nous avons intitulé ce récit : « État des lieux de la GEMAPI, 11 ans après ».

Il y aura probablement une version 2, qui intégrera les échanges de cette journée, afin d'en tirer des enseignements. Comme je le disais tout à l'heure, cette journée doit aussi servir aux sénateurs qui ont décidé de s'engager dans une réflexion d'avenir sur la structuration de la GEMAPI, et elle doit pouvoir contribuer à leurs travaux parlementaires.

Je vais maintenant demander à Marie Evo, notre directrice, de nous présenter ce qui ressort de cette enquête, menée à partir des périmètres de bassins qui figurent sur la carte projetée. Bien sûr, cette carte n'est pas à l'échelle de notre lecture immédiate, tant elle est petite au regard de l'ampleur de la tâche. Marie, je vous laisse la parole.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Merci Marie-France. Résumer 234 pages en quatre minutes est un véritable défi. Nous vous invitons à lire le document, car je ne pourrai pas tout vous dire. Précision importante : ce travail n'engage que les membres du CEPRI, puisque ce sont bien les membres du CEPRI qui ont été interrogés. Il en ressort des consensus, mais aussi quelques divergences, ce qui est parfaitement normal : chacun exerce la GEMAPI différemment selon les spécificités de son territoire. Je vous propose un résumé en trois volets.

1. GOUVERNANCE ET ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

C'est le cœur du sujet, comme l'ont rappelé M. Gillé et M. Roux. **Sans surprise, les collectivités estiment majoritairement qu'il ne faut pas de réforme institutionnelle qui viendrait bouleverser l'exercice de la GEMAPI** : cela a mis du temps à se mettre en place, les acteurs ont appris à travailler ensemble. Cela ne signifie pas qu'il ne faut ni loi ni évolution réglementaire, mais la très grande majorité nous dit : « Cela a été compliqué à installer, maintenant il y a une urgence climatique, allons-y ! »

Le ruissellement est identifié comme un défi majeur du XXI^e siècle, et beaucoup rappellent qu'il se traite mieux avec des acteurs de proximité.

On observe aussi que la mise en œuvre de la GEMAPI reste très inégale selon les territoires. Là où un dialogue politique s'est instauré autour de projets concrets et de stratégies partagées, tout est plus simple : les élus se mobilisent, les financements suivent, les syndicats et EPTB avancent. Ailleurs, le manque de concertation ou de mobilisation des élus locaux freine la dynamique.

Nous avons également observé, du côté des EPTB, une forme de malaise : un manque de ressources ne leur permet pas toujours d'exercer correctement leur rôle de stratège à grande échelle. À l'inverse, certains syndicats de bassin se sentent concurrencés par les EPTB. Ils rappellent qu'avec les maires, ils sont essentiels pour la concertation et l'opérationnel, et attendent des EPTB un appui stratégique et expert, sans substitution à l'action locale.

Le rôle des EPCI en matière d'aménagement du territoire – notamment via les PLUi – est souligné. Les métropoles semblent mieux s'en sortir que les petites intercommunalités, qui manquent souvent d'ingénierie.



 **Marie Evo**

Directrice du CEPRI,

«Sans surprise, les collectivités estiment majoritairement qu'il ne faut pas de réforme institutionnelle qui viendrait bouleverser l'exercice de la GEMAPI : cela a mis du temps à se mettre en place, les acteurs ont appris à travailler ensemble. Cela ne signifie pas qu'il ne faut ni loi ni évolution réglementaire, mais la très grande majorité nous dit : «Cela a été compliqué à installer, maintenant il y a une urgence climatique, allons-y !»

Enfin, beaucoup appellent à clarifier les responsabilités : par la loi ou par des pratiques locales mieux définies. Certains souhaitent un cadre plus net, d'autres veulent préserver une souplesse adaptée aux spécificités de chaque bassin.

2. LES MOYENS POUR EXERCER LA GEMAPI

Sur ce point, il y a unanimité : un manque de ressources flagrant.

La taxe GEMAPI ne semble plus être un problème en soi : 75 % des EPCI la lèvent aujourd'hui. Comme tous ne sont pas en zone inondable, cela signifie que la très grande majorité lève la taxe. Cependant, elle repose désormais uniquement sur les propriétaires fonciers et les entreprises depuis la suppression de la taxe d'habitation. Beaucoup estiment qu'elle pourrait être rendue plus efficiente.

Le budget annexe crée de fortes disparités : les EPCI qui en ont un s'en sortent mieux, car ils peuvent bâtir un programme pluriannuel d'investissement cohérent.

Le Fonds Barnier est jugé difficile à mobiliser, et son utilisation ne concerne pas que les PAPI. Beaucoup soulignent que la totalité des 20 % de la surprime CatNat devrait réellement être allouée au Fonds Barnier.

Si l'on compte les 500 M€ de la taxe GEMAPI (2024), les sommes correspondant à une éventuelle extension de l'assiette de la taxe, et les 450 M€ du Fonds Barnier s'il était libéré en totalité, on voit que le financement de la GEMAPI pourrait devenir conséquent.

Enfin on constate que la solidarité financière fonctionne dans plusieurs bassins, mais pas partout. Cela dépend de la gouvernance et de l'organisation territoriale. Elle est possible, mais pas systématique.

3. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

Ce cadre est jugé trop lourd, trop lent, trop rigide :

- PAPI complexes,
- DIG trop longues,
- classements d'ouvrages mal adaptés aux réalités locales.
- Les collectivités demandent :
- une simplification des procédures,
- une approche plus pragmatique,
- moins de contrôle,
- plus d'accompagnement technique et stratégique de la part de l'État.

Ce dernier point est intéressant. Il est connu que, si l'on n'est pas satisfait d'un partenaire, c'est parce qu'on attend beaucoup de lui. Les collectivités attendent beaucoup de l'État. Elles souhaitent un État accompagnateur, mais non censeur.

Elles souhaitent également un cadre national plus fort, intégrant la Trajectoire de Réchauffement de référence pour l'Adaptation au Changement Climatique (TRACC), pour renforcer la sécurité juridique et éviter les recours. Beaucoup d'actions d'adaptation au changement climatique sont mises en place dans les territoires, mais la plupart des PPRI n'intègrent ni le ruissellement ni l'adaptation. Les collectivités veulent un cadre national clair pour sécuriser les PLUi.

En conclusion, il ressort de l'enquête que l'avenir de la compétence GEMAPI ne passe par une réforme institutionnelle, mais par :

- un renforcement de la coopération entre acteurs ;
- une meilleure lisibilité des rôles ;
- une augmentation des ressources financières ;
- un appui technique renforcé ;
- une stratégie nationale clairement définie.

Un point majeur ressort : tous les acteurs interrogés veulent que la GEMAPI continue et qu'on facilite son exercice pour qu'elle prenne de l'ampleur et devienne l'instrument d'une véritable politique du grand cycle de l'eau et d'un aménagement résilient.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE-FRANCE BEAUFILS

Merci, Marie, pour ce résumé, qui est tout de même un exercice difficile : vous le verrez en lisant l'ensemble du rapport, tant il est riche. La grande diversité dont Marie a parlé est réellement frappante lorsqu'on prend le temps de le lire – tout comme l'extrême complexité de l'organisation selon les territoires.

Ce qui ressort clairement, c'est qu'il est nécessaire de faire évoluer l'exercice de la GEMAPI au quotidien, sur le terrain. Nous avons entendu de nombreuses propositions, parfois très différentes. Avec les administrateurs du CEPRI, nous avons donc décidé, après plusieurs réunions, de vous présenter quelques pistes de travail, qui constituent de premiers éléments de réflexion à soumettre naturellement à vos échanges.

Nous proposons tout d'abord de réaffirmer le rôle des EPTB pour la mise en place de stratégies à l'échelle des bassins versants, ce qui suppose de renforcer et de sécuriser leur financement. Nous avons aussi besoin des syndicats de bassin versant, indispensables pour agir efficacement, au plus près des acteurs locaux. Peut-être ne sont-ils d'ailleurs pas toujours, aujourd'hui, situés à la bonne échelle.

Pour organiser la solidarité amont-aval, il faut davantage de ressources. Nous retrouvons ici les constats formulés par les sénateurs qui nous accueillent aujourd'hui. Nous proposons donc de revenir à une assiette plus juste de la taxe GEMAPI. La suppression de la taxe d'habitation a entraîné une perte de ressources, pour les collectivités comme pour la taxe elle-même.



Marie-France Beaufils

Présidente du CEPRI,

Sénatrice honoraire, ancienne maire
de Saint-Pierre-des-Corps,

«Pour organiser la solidarité amont-aval, il faut davantage de ressources. Nous retrouvons ici les constats formulés par les sénateurs qui nous accueillent aujourd'hui. Nous proposons donc de revenir à une assiette plus juste de la taxe GEMAPI. La suppression de la taxe d'habitation a entraîné une perte de ressources, pour les collectivités comme pour la taxe elle-même..»



Denis Thuriot

Administrateur du CEPRI,

Président du COPRNM
(Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs),

co-Président de la CMI (Commission Mixte Inondation),

Président de Nevers Agglomération,
Maire de Nevers

«La prévention de l'inondation est une politique publique peu connue, mais extrêmement coûteuse. Chaque euro investi dans la prévention permet d'en économiser beaucoup plus ensuite. Les assurances, les réassurances existent, mais les contributions aux assurances sont proportionnelles aux dégâts. Il est donc vital d'investir dans la prévention.»

Nous pensons également que rendre obligatoire le budget annexe – proposition qui rejoint là encore celle des sénateurs – aiderait à mieux définir le niveau de la taxe et à rendre plus lisible son utilisation, ce qui en améliorerait l'acceptabilité par la population.

Il serait aussi souhaitable que la hausse de la cotisation des assurances, passée de 12 % à 20 % depuis le 1^{er} janvier 2025, abonde réellement le Fonds Barnier. Aujourd’hui, les sommes collectées ne sont pas intégralement affectées à la prévention des catastrophes naturelles.

Enfin, nous estimons que le futur Fonds «érosion-littoral», actuellement en cours de définition, devrait devenir un véritable fonds d’adaptation littorale au changement climatique. Cela permettrait de traiter simultanément l’inondation et l’érosion côtière et d’organiser plus efficacement la protection, comme le repli stratégique.

Aujourd’hui, nous avons besoin d’un véritable exercice démocratique de la GEMAPI, mobilisant à la fois les élus locaux et les populations, si l’on veut que les actions soient comprises et réellement mises en œuvre sur le terrain. Pour cela, il faut organiser le débat et donner les moyens financiers aux acteurs chargés de l’animer. Une contribution plus importante du Fonds Barnier, peut-être ?

Les outils stratégiques existent : SAGE, SCOT, SLGRI, SLGTC. Mais ils doivent être co-construits avec tous les acteurs et être vraiment mis en mouvement. Aujourd’hui, les territoires doivent intégrer les nouvelles données du changement climatique, mais ils doivent aussi être sécurisés face aux recours. C’est une inquiétude très forte chez les élus. Incrire la TRACC dans des documents réglementaires qui s’imposent juridiquement aux documents stratégiques pourrait y contribuer.

Cela suppose de faire évoluer la stratégie nationale de

gestion du risque d’inondation, le code de l’urbanisme et le code de l’environnement.

Nous avons conscience que c’est un vaste chantier, mais, si nous ne nous y mettons pas rapidement, ne risquons-nous pas de faire face à des difficultés croissantes ?

Pour améliorer l’exercice de la GEMAPI, les SCOT pourraient offrir aux élus davantage de souplesse et de capacités d’action dans l’aménagement du territoire, en réponse au changement climatique.

Enfin, pour répondre à l’attente forte des collectivités gémapiennes, nous souhaiterions que l’État soit davantage accompagnateur, et pas seulement vérificateur de la bonne application des textes. Il faut un véritable binôme État-collectivités, or chacun le sait : les moyens des services de l’État dans les départements et les régions ont beaucoup diminué. Cela pose aujourd’hui de réelles questions d’efficacité.

Denis Thuriot, en tant que co-président de la CMI, tu nous as déjà donné un aperçu des évolutions que tu souhaiterais voir. Nous avons peu de temps, mais pourrais-tu, en quelques mots, nous dire ce que tu souhaiterais ajouter sur ce sujet ?

PRISE DE PAROLE DE M. DENIS THURIOT

Tout d’abord, je voudrais rappeler que la CMI, qui travaille en lien avec le COPRNM – lequel est chargé de rendre des avis sur les projets de loi en matière de risques ou sur les évolutions des lois existantes – est en train de se réinventer. Je l’ai dit tout à l’heure.

Puisque l’on parle aujourd’hui de mieux faire connaître ces sujets aux élus locaux – cela a été dit par plusieurs intervenants –, même s’ils mènent déjà une politique volontariste sur leurs territoires, pour moi, le risque dépasse

largement l'échelon local. Je vais en donner quelques exemples. Et, si j'étais un peu provocateur – je le suis – je dirais que le risque d'inondation nécessite tellement de solidarité qu'il est en réalité mondial.

Ici, nous sommes au CEPRI, le Centre européen de prévention du risque d'inondation (et je dois dire, Marie-France, que je suis administrateur du CEPRI). Ce risque est européen, international, mondial. Rien que la montée des eaux constitue une forme d'inondation à part entière. Et nous ne sommes qu'au début : nous le savons. Les villes côtières sont déjà confrontées à cette problématique, et elle va s'intensifier.

Je voulais aussi dire que la CMI, comme le COPRNM, intervient sur de nombreuses composantes du risque d'inondation. Les portes d'entrée sont multiples et la CMI dépend de la Direction générale de la prévention des risques, rattachée au ministère de l'Environnement – même si nos avis sont rendus en toute autonomie. J'oubliais de le dire, mais vous le savez tous : le COPRNM gère le Fonds Barnier. Nous serons très heureux d'avoir davantage de contributions, pour être plus aidants dans la prévention des risques.

N'oublions jamais que nous sommes sur une politique publique peu connue, mais extrêmement coûteuse. Et chaque euro investi dans la prévention permet d'en économiser beaucoup plus ensuite. Les assurances, les réassurances existent, mais les contributions aux assurances sont proportionnelles aux dégâts. Il est donc vital d'investir dans la prévention.

Je veux aussi dire un mot sur l'Outre-mer. Ils vivent une double peine : montée des eaux et ruissellement, car ce sont souvent des territoires montagneux. C'est une situation d'une grande complexité. Les projections sur lesquelles nous travaillons avec d'autres organismes montrent qu'un certain nombre d'îles risquent de disparaître totalement ou

partiellement. Il faut évidemment associer pleinement ces territoires.

Par rapport à notre rôle, la CMI doit porter ces sujets et rappeler ici, au Sénat, combien nous attendons des parlementaires qu'ils soutiennent les besoins, notamment parce que le Sénat représente les collectivités. Et je le dis aussi aux élus locaux présents dans la salle : remontez à vos parlementaires vos attentes et vos difficultés. Elles peuvent nous revenir ensuite dans le cadre de la Commission mixte inondation.

Il faut également un allègement des démarches. C'est compliqué d'être élu, c'est compliqué de porter autant de politiques publiques, et c'est encore plus compliqué dans ce domaine. Les transferts de digues domaniales ont parfois été bien menés, accompagnés par les DDT, mais cela dépend énormément des départements ; ailleurs, cela s'est beaucoup moins bien passé. Nous sommes tous preneurs de retours pour améliorer cela.

La CMI revoit actuellement son périmètre de compétences. Les coopérations sont essentielles – cela a été évoqué. Il faut plus de cohérence, plus de travail entre les EPTB, mais aussi entre intercommunalités. Dans la Nièvre, par exemple, nous avons mis en place un PEC, un projet d'aménagement d'intérêt commun. Je vois que, dans le Cher, cela a été fait également. Ce n'est jamais simple de franchir les frontières administratives – départementales ou régionales. Mais le risque d'inondation, lui, s'en moque. C'est donc très utile de « transgresser » ces frontières quand il le faut.

Je ne suis pas sûr que créer de nouvelles structures soit la solution : elles coûtent cher. Il serait peut-être préférable d'en réduire le nombre et de mieux définir le rôle de chacune. Une chose est sûre : la coopération intercommunale est indispensable, compte tenu des compétences désormais transférées.

La taxe GEMAPI est faible, mais elle a le mérite d'exister. Peut-être faut-il la revoir. Je suis toujours étonné qu'une intercommunalité parvienne à faire contribuer des communes non exposées pour financer la protection de celles qui le sont. Mais c'est très bien : c'est la solidarité réelle. Et il faut aller beaucoup plus loin.

Nous avons, dans mon agglomération, les moyens de porter la plateforme de surveillance, d'entretien et de maintenance ; mais nous confions un tiers de ces opérations au privé – c'est un choix. Il ne faut pas que les intercommunalités se retrouvent seules face à la responsabilité, car elle est immense.

Je voudrais aussi dire un mot sur l'acceptabilité. Quand nous avons dû abattre des arbres – pour s'adapter, pour protéger – cela a été extrêmement mal compris. Quand on coupe un arbre aujourd'hui, on peut recevoir des menaces de mort. Et pourtant, une fois que l'on explique que c'est pour leur protection, pour protéger l'économie locale, les habitants comprennent mieux. Il faut donc une pédagogie constante.

Pour conclure très rapidement : les responsables publics doivent porter une vision globale. Nous venons de lancer un PAPI sur le ruissellement – agricole et urbain – car c'est essentiel. Et en tant que maire, je viens d'aménager un nouveau parking : il m'a coûté plus cher, mais il est perméable. Les collectivités sont prêtes à faire ces efforts, mais ce sont des surcoûts importants. L'État doit en tenir compte. Merci.

Actes des tables rondes

Table ronde 1 - gouvernance et ressources	28
Syntèse Table ronde 1	43
Table ronde 2 - Stratégie de la réduction de la vulnérabilité	45
Syntèse Table ronde 2.....	62
Table ronde 3 - Couple état/collectivités territoriales	65
Syntèse Table ronde	83
Clôture des débats	85



Table ronde 1 - gouvernance et ressources

Ce débat a mis autour de la table Yves Vecten (CD Yonne, Syndicat Mixte Yonne Médian), Patrick Ollier (Métropole du Grand Paris, EPTB Seine Grands Lacs), Pierre Froustey (Intercommunalités de France, CC Maremne Adour Côte Sud), Bruno Forel (ANEBC, EPTB SM d'Aménagement de l'Arve et de ses Affluents), Didier Roblin (Communauté d'Agglomération de La Rochelle) et animé par Robin Quiles (animateur CEPRI) afin de discuter de GEMAPI, de gouvernances et de ressources.

PRISE DE PAROLE DE M. ROBIN QUILÈS

Bonjour à tous. Ravi de vous retrouver pour l'animation de cette première table ronde de la matinée, qui sera dédiée aux ressources financières et à la gouvernance de la compétence GEMAPI. Merci à tous pour votre présence. Je vais tout de suite donner la parole à monsieur le président de l'EPTB Saint-Grand-Lac, président de la Métropole du Grand Paris, ancien ministre et ancien président de l'Assemblée nationale. Bienvenue, monsieur Ollier.

Première question : nous sommes réunis aujourd'hui au Sénat pour parler de la GEMAPI, mais aussi parce que des parlementaires souhaitent faire évoluer une politique publique encore jeune. Quel est votre avis sur cette question ?

Et peut-être : quel message souhaitez-vous porter aujourd'hui devant notre assemblée ?

PRISE DE PAROLE DE M. PATRICK OLLIER

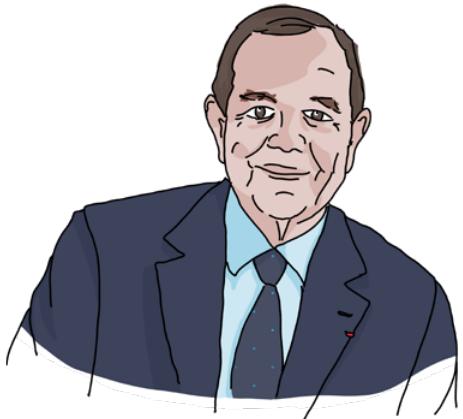
Merci de me passer la parole. Bonjour à chacune et chacun. Merci, Madame la Présidente, de m'avoir invité.

J'ai deux casquettes : celle de l'EPTB, c'est vrai, mais aussi celle de la Métropole du Grand Paris. Vous allez comprendre que cela facilite beaucoup les choses.

D'abord, merci à mes anciens collègues sénateurs : Hervé Gillié et Jean-Yves Roux qui ont eu l'opportunité, mais surtout le courage, de s'engager dans une œuvre salutaire et utile. Merci. Je ne dis pas que tout ce que vous proposez doit être repris tel quel, mais, ayant été trente ans parlementaire et sachant comment les choses fonctionnent, surtout dans cette maison, le fait que vous ayez posé le problème au travers d'une proposition de loi, j'y souscris totalement. La quasi-totalité de vos propositions est utile pour l'avenir. Il faudra, bien sûr, les adapter à chacun des acteurs.

Pourquoi je dis cela ? Parce que je suis, pardonnez-moi, un cas particulier – très particulier. La Métropole du Grand Paris, ce sont 7 millions d'habitants, avec la Seine, la Marne, tout le bassin amont, l'Yonne et toutes les autres rivières. C'est un cas particulier, puisque tout concourt à accentuer les risques d'inondation sur la géographie métropolitaine. Il faut donc protéger la capitale, la ville phare de la métropole, contre les inondations. Avec mes équipes, qui sont ici d'ailleurs, nous avons entrepris une course contre la montre face à la centennale. Je ne sais pas si nous y parviendrons.

Je me suis rendu compte de plusieurs choses. D'abord, du manque incontestable de coordination entre les EPTB et les autres acteurs. On peut coordonner si on le veut, mais cela suppose de conquérir la confiance des acteurs et ce n'est pas évident. Chacun dispose de son autorité, de sa compétence. Faire travailler tout le monde ensemble suppose que chacun fasse confiance à l'autre. Or, en arrivant, j'ai constaté qu'il



Patrick Ollier

Président de l'Établissement Public
Seine Grands Lacs,

Président de la métropole du grand
Paris,

Maire de la commune de Rueil-
Malmaison

«Le véritable obstacle, c'est la défiance : entre élus, institutions et agriculteurs, rien ne progresse tant que la question de l'indemnisation, notamment pour les ZEC, reste sans réponse. Là où la confiance a pu être instaurée et où la taxe GEMAPI permet d'accompagner financièrement les projets, les résultats sont immédiats : nous sommes ainsi passés de quelques ZEC à plus de 300, alors même qu'aucun ouvrage majeur n'a été construit depuis trente-cinq ans. Mais ce modèle n'est pas transposable partout. Il faut revisiter la loi pour mieux articuler financement, solidarité et responsabilités locales. Et j'ajoute qu'il est indispensable d'intégrer le ruissellement dans la GEMAPI, au moins comme compétence facultative, car c'est désormais un enjeu majeur pour nos territoires.»

régnaient plutôt une culture de la défiance. Des élus locaux aux gémapiens, de Châlons-en-Champagne à Châtillon-sur-Seine, de Château-Chinon à Auxerre ou Troyes, sur l'ensemble du bassin, j'ai observé que cette confiance n'existaient pas et que les élus se méfiaient des institutions chargées de la coordination. C'est un vrai problème, et ce n'est pas la loi, à elle seule, qui pourra le résoudre.

Deuxième problème : la confiance avec les agriculteurs. **Je n'ai pas encore entendu parler d'indemnisation des agriculteurs.** Cela me choque profondément, car cette indemnisation – je dis bien : possible – est un sujet capital pour les ZEC et leur mise en place. Elle doit absolument être intégrée dans la réflexion parlementaire. Comment voulez-vous avancer si, devant 300 ou 400 personnes, les agriculteurs vous disent : « Monsieur Ollier, c'est bien de venir nous annoncer une ZEC, la suppression des digues ou des merlons pour laisser l'eau s'étendre sur nos terres, mais qui nous indemnise ? »

Le principe des ZEC est intéressant et important, mais, dès lors qu'il concerne des terres agricoles, il se heurte immédiatement à la question de l'indemnisation.

Nous avons essayé de régler cela en misant sur la confiance avec les élus, puis avec les agriculteurs. Lorsqu'ils voient arriver des « gens de Paris », notamment à Châlons-en-Champagne, la première réaction est la méfiance. J'essaie de les rassurer en disant que je ne suis pas parisien, mais le véritable problème reste celui de la confiance. Et cette confiance est d'autant plus difficile à instaurer qu'aucun équipement lourd n'a été construit depuis trente-cinq ans pour améliorer l'efficacité des quatre grands lacs que nous gérons : les lacs d'Orient, d'Amance, du Temple et de Poincy – soit 830 millions de mètres cubes retenus. Depuis trente-cinq ans, rien n'a été fait. L'État a bien sûr agi, mais jamais il n'a entrepris la construction d'un nouvel ouvrage de rétention.

Dès que nous avons repris ce dossier, grâce au préfet de région Marc Guillaume, nous avons lancé la création du casier-pilote de la Bassée. Il est quasiment achevé et fonctionnera l'été prochain : 10 millions de mètres cubes, environ 15 centimètres d'abaissement, ce qui représente, pour Paris, moins de 8 centimètres par rapport à 2018. Cela m'évite d'être inondé, donc j'en suis satisfait. Mais ce n'est évidemment pas suffisant. Nous continuons la course contre la montre.

Nous nous sommes également lancés dans l'opération des ZEC, car nous ne pouvons pas nous lancer tout de suite dans un nouveau casier. Lorsque nous avons pris en charge l'EPTB, il y avait 5 ou 6 ZEC prévues. Grâce au climat de confiance instauré – sans changement de loi ni de structure – trois ans plus tard, nous sommes à 345 projets de ZEC. J'espère que nous pourrons les concrétiser. Si tout se déroule comme prévu, cela représente environ 12 à 15 millions de mètres cubes supplémentaires, la ZEC de Romain Colas étant la plus importante.

Comment cela a-t-il été possible ? Grâce à la confiance, et grâce au fait que la Métropole peut dire : « C'est nous qui indemnisons, grâce à notre taxe GEMAPI. » C'est là que se situe la grande différence entre l'EPTB Seine Grands Lacs et la Métropole du Grand Paris. L'EPTB dit : « Il faut une ZEC ici. » Très bien, mais qui paye ? Qui indemnise ? Moi, je lève la main : c'est la Métropole. Et c'est une chance. Je ne crois pas que ce qui fonctionne dans le bassin amont parisien puisse être transposable partout.

Pour cette raison, la connexion entre la manière dont la taxe GEMAPI est perçue et la manière dont les travaux sont réalisés pour protéger les territoires doit être revue dans la loi. C'est indispensable. Tant que Saint-Grand-Lac et la Métropole seront présidés par la même personne, nous mettrons nos ressources en commun. La taxe GEMAPI rapportait 25 millions il y a trois ans ; en 2025, elle rapportera

40 millions. C'est seulement 5,4 euros par habitant. Peu importe l'assiette : le mécanisme doit fonctionner, même si la taxe est de 10 ou 11 euros par habitant. La moyenne se situe entre 12 et 14 euros ailleurs.

Pour démontrer que ce que je dis est vrai, la Métropole a, par exemple, dépensé 10 millions d'euros dans le Châtillonnais pour indemniser des PSE, dans le cadre d'une coopération efficace entre l'EPTB et la Métropole du Grand Paris. Si la Métropole n'était pas là, ces 10 millions n'auraient été financés par personne. Chez toi aussi, Romain, nous allons financer des opérations importantes. Et je pense à Nemours, où la Métropole est intervenue pour apporter un soutien.

La question est donc : comment prévoir dans la loi une interaction adaptée aux territoires ? Ce n'est pas partout aussi facile que chez nous, mais il faut des outils législatifs qui permettent cette interaction. Vous proposez de la péréquation : cela me convient très bien. Il faut étudier comment intégrer dans cette péréquation les particularités propres à chaque territoire, au moyen de variantes dans le texte. C'est ce qui permettra de faire fonctionner un mécanisme harmonisé dans toute la France.

Si cette loi manque, chacun continuera de chercher sa propre solution. Moi, j'ai trouvé la mienne : tant mieux. Mais je ne suis pas sûr que cela serait possible à Tarbes. J'ai entendu le sénateur des Alpes de Haute-Provence : j'ai été vingt ans député des Hautes-Alpes, son voisin. Mon village de La Salle-les-Alpes a été dévasté par une crue du torrent du Bez. Nous avons été très peu aidés, car les acteurs locaux ne savaient pas comment se protéger pour la prochaine crue.

Je terminerai sur un sujet : le ruissellement. J'ai entendu ce mot, et cela m'intéresse beaucoup. Le ruissellement doit être intégré dans la loi. Il doit devenir une compétence gémapienne. Pour le ruissellement rural — que je distingue du ruissellement urbain — il serait pertinent d'en faire une

compétence facultative de la GEMAPI, comme c'est déjà le cas dans certains cadres. Peut-être pas une obligation, mais cela mérite réflexion. Je suis souvent désemparé face à des situations dramatiques en amont — vous connaissez tous Nicolas Juillet, président du comité de bassin, qui m'alerte régulièrement. Je ne peux pas l'aider, car la GEMAPI concerne l'inondation, pas le ruissellement.

Je vous apporte cette expérience, qui me touche profondément. Elle ne pourra peut-être pas être reproduite partout. Mais le principe, lui, peut être repris pour toute la France dans le cadre de la loi que vous souhaitez élaborer.

PRISE DE PAROLE DE M. ROBIN QUILÈS

Merci, Monsieur Ollier, pour votre intervention. Je poursuis sur le thème de la montagne, puisque nous recevons également Bruno Forel, président de l'ANEB, l'Association nationale des élus des bassins versants. Vous êtes également maire de Fillinges, président de la communauté de communes des Quatre Rivières, et à la tête de l'Établissement Public Territorial du Bassin de l'Arve.

Je crois que, ce matin, vous souhaitez porter un message politique fort. Vous semblez appeler, ou du moins rechercher, un changement peut-être radical de la loi.

Qu'est-ce que vous pouvez nous dire ce matin ?

PRISE DE PAROLE DE M. BRUNO FOREL

D'abord, je souhaite remercier le CEPRI pour son travail, pour son invitation, ainsi que saluer le travail sénatorial qui a été mené, Monsieur le Sénateur.

Nous avons trouvé dans ce rapport beaucoup d'éléments qui nous intéressent considérablement, au premier rang desquels le renforcement du lien entre les EPTB et les CLE, la



Bruno Forel

Président de l'ANEB

«Le rapport parlementaire rappelle l'importance de mieux coordonner les acteurs de l'eau. Face au changement climatique, nous avons besoin de réponses structurelles : nous devons développer des coopérations efficaces au sein d'une vision et d'une action stratégique, à l'échelle de bassins versants, pour renforcer une capacité d'agir au niveau local qui serve une programmation d'intérêt commun.»

Capacité de réunir l'ensemble des acteurs autour de la question de l'eau, et de leur mettre à disposition un établissement public véritablement capable de coordonner efficacement l'action de tous. Évidemment, nous militons pour que ces orientations soient placées au premier plan de l'action publique liée à l'eau.

Nous partons d'un constat simple au sein de l'Association nationale des élus des bassins : le changement climatique n'est pas un phénomène passager, ce n'est pas un épisode accidentel. C'est un changement structurel du régime de l'eau sur nos territoires. Il nous faut donc apporter des réponses, elles aussi structurelles. Les communes, communautés de communes et communautés d'agglomération sont au cœur des décisions et doivent le rester. En revanche, elles doivent pouvoir s'appuyer sur des lieux de coopération efficaces, spécifiquement dédiés à ce défi majeur.

Face à la question de l'eau, nous avons les problématiques liées à la GEMAPI telle qu'elle est définie aujourd'hui, mais aussi un ensemble beaucoup plus large de sujets :

- les questions quantitatives,
- les changements de comportements,
- l'adaptation de l'urbanisation,
- les nouveaux risques.

Tous ces sujets nécessitent de mettre tout le monde autour de la table et de travailler efficacement.

Je rejoins ce qu'a dit le président Ollier : la loi n'oblige pas à la confiance. En revanche, lorsque la loi organise des structures dont l'efficacité est reconnue par les acteurs de terrain, alors la confiance peut s'installer. À ce titre, votre proposition autour des projets «d'intérêt supra», ce que nous traduisons en des projets d'intérêt commun, nous semble essentielle.

Lorsqu'on parle d'ingénierie, il y a bien sûr l'ingénierie technique, mais aussi l'ingénierie politique : la capacité à

organiser un réseau de relations, un réseau de coopération, qui permette d'installer une confiance partagée.

La question de l'agriculture est fondamentale sur l'ensemble du territoire. On oublie trop souvent – même si les métropoles sont puissantes – que l'essentiel du territoire français demeure rural et agricole. Or, eau et agriculture vont complètement ensemble. Il est indispensable de créer cette relation entre rural et urbain. Je préfère d'ailleurs cette distinction à celle d'amont et daval, car je viens d'un territoire où l'amont – Chamonix, Megève... – dispose de moyens importants pour aider l'aval. Ce n'est pas le cas partout, loin de là. Je mesure à quel point le cas de mon EPTB est exceptionnel.

Il nous semble donc très important que la loi permette – et je vous encourage à poursuivre votre travail législatif – une simplification des décisions en matière d'eau, et de tout ce qui gravite autour. Aujourd'hui, l'expérience est là, les exemples existent. L'EPTB Seine Grands Lacs démontre que, lorsqu'on met tout le monde autour de la table, on peut protéger le plus grand centre de population du pays. Cela doit être possible sur tous les territoires. Il faut donc que la loi facilite, accélère cette coopération.

J'ajouterais qu'il serait utile que l'État soit plus coopératif sur ces sujets, notamment sur la question des agréments. Nous apprécions cette réflexion. Ne considérons pas qu'un établissement chargé de la protection des populations soit évalué selon les mêmes exigences qu'un opérateur construisant une centrale au fil de l'eau : les objectifs ne sont pas les mêmes. Lorsqu'un établissement démontre pendant 35 ou 40 ans qu'il est au service des territoires, il devrait pouvoir bénéficier de cet acquis pour que son instruction soit plus simple, plus rapide, plus efficace. Cela nous aiderait considérablement.

En résumé :

- Une réforme orientée vers la simplification de l'action,
- Un renforcement de la communication et de la coordination,
- Des moyens dédiés à une ingénierie de base structurante à l'échelle des EPTB,
- Une clarification du rôle des syndicats de bassin, des EPAGE et des EPTB.

Je réponds ici à la question posée tout à l'heure : il n'y a pas d'opposition entre syndicats de bassin et EPTB. Au contraire : notre association regroupe les deux, et nous voyons bien la complémentarité. Une coordination à l'échelle du bassin et une action en subsidiarité et en complémentarité, au plus près du territoire : c'est l'équilibre à rechercher.

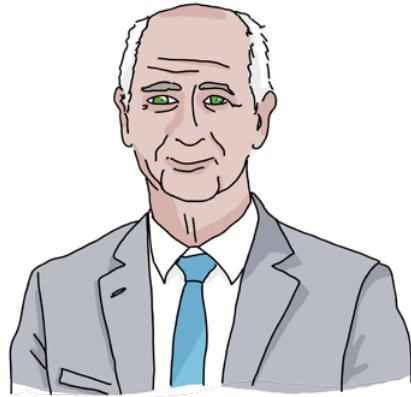
Hélas, la coordination est souvent moins visible des financeurs que l'opérationnel, et donc moins financée. Mais c'est pourtant elle qui garantit la qualité de l'action opérationnelle.

Enfin, je crois que, si nous parvenons à relier le grand cycle de l'eau et le petit cycle, à prendre en compte les ressources, les usages, les risques, et à donner à chacun les moyens de coopérer efficacement – et si la loi crée ces opportunités – alors les élus locaux seront pleinement engagés sur ces sujets. Et les populations nous suivront, c'est certain.

PRISE DE PAROLE DE M. ROBIN QUILÈS

Merci de votre prise de parole. Je vais maintenant donner la parole à M. Pierre Froustey.

Vous représentez ce matin l'association nationale Intercommunalités de France. Vous êtes également maire du Vieux-Boucau et président de la communauté de communes Maremme Adour Côte-Sud. Nous sommes donc dans le Sud-Ouest, sur le littoral.



Pierre Froustey

Intercommunalité de France

«Les intercommunalités montrent aujourd’hui une réelle volonté d’assumer pleinement la compétence GEMAPI, et soulignent que leur action serait plus efficace avec une simplification des processus, une décentralisation renforcée et des moyens de l’État mieux présents localement. Elles défendent un financement plus équitable et une approche élargie intégrant le rôle des agriculteurs et la gestion du trait de côte.»

Peut-être souhaitez-vous réagir aux propos de M. Faurel, et surtout nous dire quel message vous souhaitez porter ce matin au nom d’Intercommunalités de France.

PRISE DE PAROLE DE M. PIERRE FROUSTEY

D’abord, un grand merci pour l’organisation de ce débat, qui est vraiment capital et concerne naturellement toutes les intercommunalités, qu’elles soient rurales, semi-rurales ou urbaines. Je crois qu’aujourd’hui, le simple fait qu’il y ait un intérêt affirmé pour cette question est déjà primordial pour les intercommunalités, qui, comme vous le savez, ont reçu la compétence GEMAPI. J’ai entendu tout à l’heure que cette compétence avait été « agréablement » reçue. Je ne suis pas certain que toutes les intercommunalités partagent ce sentiment : certaines l’ont plutôt subie. Et, aujourd’hui, nous nous retrouvons un peu en difficulté pour assumer cette compétence et les responsabilités qui en découlent.

Bien sûr, certaines intercommunalités disposent de moyens, d’autres beaucoup moins ; le territoire est très inégalement doté. Ce que je voulais dire simplement, c’est qu’Intercommunalités de France formule aujourd’hui trois grands griefs concernant cette compétence – comme, d’ailleurs, pour d’autres compétences.

Le premier, qui a été évoqué, est la nécessité d’une vraie simplification : simplification des processus, des compétences, des responsabilités. Aujourd’hui, les intercommunalités se perdent dans la multiplicité des structures et des niveaux d’intervention. C’est déjà complexe pour les élus, et encore plus pour les habitants.

Le deuxième point concerne la décentralisation et la confiance à accorder aux territoires pour qu’ils assument pleinement leurs responsabilités. Il est important de réduire cette forme de défiance qui persiste parfois entre l’État et les intercommunalités. Il ne faut pas oublier que

les intercommunalités sont aussi le regroupement de communes, et donc d'élus locaux très investis, qui eux aussi ont besoin d'être rassurés et reconnus dans leurs compétences. Une plus grande décentralisation, tant dans les compétences que dans les responsabilités, serait vraiment bénéfique.

Le troisième point concerne la déconcentration des moyens de l'État. Les préfectures, notamment, ont perdu des compétences et sont perçues plus souvent comme des censeurs que comme des accompagnateurs. Il est essentiel que ces moyens soient renforcés localement pour que les démarches soient à la fois plus efficaces et mieux appropriées par les territoires.

Parce qu'une idée peut être excellente, un dispositif parfaitement pensé : s'il n'est pas approprié par le territoire, il ne fonctionne pas. Nous le savons tous, en tant qu'élus. Sur un sujet aussi essentiel, il est indispensable que les territoires puissent se l'approprier et partager cette préoccupation avec leurs habitants.

Concernant les ressources, Intercommunalités de France n'a pas aujourd'hui de propositions extrêmement précises, mais il est clair que la taxe GEMAPI finance inégalement les territoires. Il existe probablement des marges de manœuvre, notamment en élargissant l'assiette – cela a été évoqué – afin qu'elle ne repose plus uniquement sur les propriétaires fonciers, mais également sur l'ensemble des habitants.

Je souhaite également souligner, comme cela a été dit, que le rôle des agriculteurs est souvent abordé de manière trop périphérique. Par ailleurs, un autre sujet, celui de la gestion du trait de côte, mérite d'être pleinement intégré. Je participe au comité de gestion du trait de côte animé par la députée Sophie Panonacle, et même si nous progressons vers une solution de financement, les difficultés restent importantes. La prévention des inondations concerne non seulement

les cours d'eau, mais aussi la submersion marine, et il est essentiel que ce point soit clarifié dans toute éventuelle évolution législative.

En tout cas, si la volonté est d'aller plus loin, Intercommunalités de France est entièrement disposée à travailler avec vous, avec le CEPRI, avec le Sénat, afin de faire converger nos réflexions vers des solutions améliorant réellement la situation. Car, comme cela a été dit, il y a aujourd'hui un besoin évident, et une attente très forte – de la part des habitants, des communes et bien sûr des intercommunalités.

PRISE DE PAROLE DE M. ROBIN QUILÈS

Merci de votre intervention. Nous avons de la chance, puisque nous parlons d'agriculture, d'avoir autour de la table deux agriculteurs. Je vais maintenant donner la parole à Monsieur Didier Roblin. Vous êtes maire d'Yves depuis 2000, vous représentez également la communauté d'agglomération de La Rochelle, et vous êtes vice-président de l'UNIMA.

Vous avez été en première ligne lors de la tempête Xynthia en 2010, et vous connaissez donc très bien le sujet de la GEMAPI – même bien avant la loi MAPTAM. Que pouvez-vous nous dire de cette compétence GEMAPI et, peut-être, de son évolution à venir? Y a-t-il, selon vous, des éléments à faire évoluer?

PRISE DE PAROLE DE M. DIDIER ROBLIN

Oui, absolument, des évolutions doivent être prises en compte. Nous avons, avec Jean-Louis Léonard, été à l'origine du premier PAPI maritime : nous l'avons conçu avec l'UNIMA, dont le directeur est présent aujourd'hui. Cela a été très formateur. J'entends beaucoup parler d'agriculture. Notre difficulté – et j'en suis moi-même issu – c'est d'expliquer à mes collègues que l'agriculture n'est pas considérée comme

un enjeu. Voilà où nous en sommes aujourd’hui : lorsqu’on présente nos dossiers, la réalité, c'est que l’État nous dit que ce n'est pas un enjeu, donc que ce n'est pas financé. Et c'est bien là le problème.

Concernant la construction de tout ce qui se met en place, je dirais que la pertinence du porteur de projet est déterminante. Nous sommes un territoire maritime : nous recevons toute l'eau des fleuves, des rivières, et les phénomènes de submersion. Nous devons gérer l'ensemble. C'est donc à nous d'imaginer les champs d'expansion, de calculer un niveau de protection alors même que nous ne maîtrisons pas ce qui arrive de l'amont, ou que nous pouvons subir une surcote due à une marée ou à d'autres phénomènes. C'est très complexe pour nous.

Ce que l'on observe, et ce que nous avons réussi à mettre en place sur La Rochelle, c'est que la solidarité peut fonctionner. Dans nos comités de pilotage, tous les acteurs sont invités, y compris les EPTB, ce qui nous permet de remonter très en amont. Nous avons d'ailleurs engagé un PAPI d'intention sur le ruissellement, cela nous permet justement de dépasser les limites administratives. La pertinence des EPTB n'est cependant pas évidente dans notre cas, puisque nous sommes à cheval sur deux bassins hydrographiques : cela complique les choses. Il nous a fallu dix ans pour arriver à faire fonctionner tout cela. Aujourd'hui, ça peut fonctionner, mais cela montre que chaque territoire est vraiment particulier.

Certaines collectivités considèrent que l'EPTB peut être le bon niveau; d'autres estiment que la collectivité peut elle-même déléguer à l'EPTB. C'est possible. Mais faire une loi nationale pour des territoires qui n'ont pas les mêmes besoins pose réellement question.

Avec mes collègues, nous avons aussi créé des syndicats intercommunaux : nous avons un maillage qui permet de

remonter du gestionnaire d'un hectare de marais ou de prairie humide jusqu'au niveau de l'intercommunalité et du département. Ce sont des organisations que nous savons faire fonctionner. Et il faut associer tout le monde. La gouvernance, c'est cela. Et puis, personne n'en parle, mais la réalité juridique est simple : en cas d'événement, seul le maire est responsable. C'est quand même extraordinaire. Alors même qu'il ne maîtrise déjà pas la GEMAPI, puisqu'elle est exercée par l'intercommunalité ! Le préfet et le maire restent juridiquement en première ligne. Comment demander à tous les maires de transférer l'ensemble de cette responsabilité à un organisme extérieur ? Ça peut se faire, mais c'est compliqué. Il est plus facile aujourd'hui de dire : les gémapiens peuvent déléguer au cas par cas à un EPTB. C'est beaucoup plus réaliste.

Pour résumer, oui, c'est complexe. Mais en tant que territoires maritimes, nous arrivons à nous parler, à travailler ensemble, en réunissant tous ceux qui ont une incidence sur les écoulements. Ce qui est compliqué, en revanche, c'est le millefeuille administratif : selon qu'un tronçon est classé cours d'eau, rivière ou fleuve, la législation change. Et nous n'avons jamais les mêmes interlocuteurs. Malgré cela, nous avançons.

Sur la relation avec l'État, je dirais que, globalement, cela se passe plutôt bien, jusqu'au moment où l'on arrive au niveau des DREAL. Elles n'ont plus de moyens, et c'est un vrai sujet. Nous déposons des dossiers avec des bureaux d'études agréés, et nous nous voyons parfois opposer des remarques difficiles à comprendre.

Quant à la taxe GEMAPI, est-elle faite pour financer un nouveau gestionnaire ? Je ne le pense pas. Là où les EPTB sont pertinents, il faut leur donner des moyens ; là où ils le sont moins, ils doivent rester des accompagnateurs, pas forcément des opérateurs.



Didier Roblin

Maire d'Yves (Charente-Maritime),
Conseiller Communautaire délégué
de la communauté d'agglomération
de La Rochelle

« Chaque territoire étant particulier, une loi nationale uniforme pose question. Par ailleurs, seul le maire reste juridiquement responsable en cas d'événement, alors qu'il ne maîtrise pas la GEMAPI. Le millefeuille administratif complique l'action, et les DREAL, qui manquent de moyens, émettent parfois des remarques difficiles à comprendre. Enfin, la taxe GEMAPI n'a pas vocation à financer un nouveau gestionnaire : l'EPTB ne doit être opérateur que là où il est réellement pertinent. »



Yves Vecten

CD Yonne, président du Syndicat
Mixte Yonne Médian,

Maire d'Escamps

« Il importe que l'État nous accorde, lui aussi, davantage de confiance. Les dispositifs actuels reposent encore trop sur le contrôle et pas suffisamment sur l'appui. Nous avons besoin d'un accompagnement renforcé et d'un allègement réel des contrôles pour exercer pleinement nos missions. »

PRISE DE PAROLE DE M. ROBIN QUILÈS

Merci de votre intervention. Nous vous retrouverons également cet après-midi sur le sujet du relèvement des territoires. Je fais maintenant le lien avec un autre agriculteur : Monsieur Vectin. Vous êtes président du syndicat mixte Yon-Médian. Vous travaillez sur un territoire qui se situe dans l'aire d'influence de l'EPTB Seine-Grand-Lac.

À votre échelle, vous avez mis en place la solidarité amont-aval. Vous êtes un acteur de la GEMAPI. Comment cela fonctionne-t-il concrètement sur votre territoire et quel message souhaitez-vous porter ce matin ?

PRISE DE PAROLE DE M. YVES VECTEN

Je commencerai par remercier les organisateurs de ce colloque : je trouve les échanges très intéressants. Pour revenir à la question de la gouvernance, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, je souhaiterais que celle-ci reste au niveau des syndicats mixtes et des bassins versants. Je trouve que c'est l'échelon le plus crédible. Nous avons mis des années à nous faire connaître des maires et des EPCI ; il ne faudrait pas remettre en cause cette acceptation. Comme l'a souligné M. Ollier en parlant de confiance, nous avons désormais gagné la confiance des EPCI et des communes. Cela a pris du temps – il faut le reconnaître – et cela ne s'est pas fait du jour au lendemain. Il en a été de même pour la confiance entre l'EPTB et nous : cela a demandé un peu de temps également, mais aujourd'hui, cela fonctionne.

Maintenant, j'aimerais que l'État nous fasse, lui aussi, confiance. Or, trop souvent, hélas, il ne fait que nous contrôler, sans vraiment nous accompagner. Et cela à tous les niveaux.

Nous avons besoin de davantage d'appui, et de moins de contrôle – vraiment de moins de contrôle.

PRISE DE PAROLE DE M. PATRICK OLLIER

Je me suis rendu compte que j'ai oublié quelque chose d'important. Vous avez parlé de solidarité de l'amont vers l'aval. C'est très bien. Mais il faut aussi établir une solidarité de l'aval vers l'amont. La réciprocité est extrêmement importante. Il est très important de s'assurer d'avoir un équilibre entre les activités sur l'aval et les actions en amont. C'est ce que j'ai fait. J'ai signé un « acte d'amont » pour l'île de France : 1000 euros l'hectare en cas de surinondation. Mais on a une convention aussi avec le Châtillonnais, j'en ai parlé tout à l'heure, 10 millions d'euros dépensés pour les PSE. On décline avec les agriculteurs concernés ces conventions. Ceux qui le veulent, c'est bien. Ceux qui ne veulent pas, tant pis. Et on avance. Le système de convention permet de faire ressortir les indemnisations que, effectivement, la taxe GEMAPI peut rémunérer.

Je regrette, M. Roblin, il ne faut pas désespérer du Parlement. Je dis ça parce que j'ai été 30 ans parlementaire, donc je sais ce que je dis. Les sénateurs sont parfaitement capables d'apprécier ce qu'on a dit. C'est-à-dire une loi qui fixe un cadre général et qui laisse la liberté pour l'application en fonction des spécificités de chaque territoire. Moi, je leur fais confiance. Et vous avez raison, si on applique une loi qui dit la même chose pour tout le monde partout, pareil, c'est une catastrophe.

Je le redis : la solidarité de l'aval vers l'amont, c'est la réciprocité, et c'est un élément de langage très important, d'abord pour les élus locaux, ensuite pour les agriculteurs, car chacun est gagnant-gagnant dans cette affaire.

PRISE DE PAROLE DE M. ROBIN QUILÈS

Merci de votre intervention. Nous allons maintenant donner la parole à la salle pour des questions, des interventions.

INTERVENTION N° 1 – OLIVIER HURABIELLE

Je suis président d'une communauté de communes dans le Cher, 10 000 habitants, juste en face de Nevers. La problématique que nous avons sur notre territoire, c'est une équation que je ne sais tout simplement pas résoudre : 10 000 habitants donnent 400 000 euros de taxe GEMAPI au maximum. Mon voisin, avec 6 000 habitants, peut lever 240 000 euros. Une agglomération de 100 000 habitants peut, elle, lever 4 millions.

Nous avons eu la chance, avec l'Établissement public Loire, de rejoindre l'une des cinq plateformes mises en place sur tout le périmètre. Je travaille donc avec l'agglomération, mais chaque plateforme a un peu fait sa mutualisation dans son coin. Il n'y a pas de véritable logique d'ensemble à l'échelle du bassin.

Est ensuite arrivé le marché de dupes pour le transfert GEMAPI. En fin d'année, une fois le transfert acté, on nous a transmis une évaluation de nos digues. Pour mes 10 000 habitants et mes 17 kilomètres de digues, on m'annonce un capital de 33 millions d'euros à inscrire. Mon voisin, avec 6 000 habitants, en a pour 59 millions.

S'est ajoutée à cela une note de Bercy. J'ai demandé à la préfète de région de me la traduire, mais je n'ai toujours rien compris, malgré des réunions à Orléans. Cette incompréhension a été confirmée par Madame la Ministre, après l'intervention de David Lisnar : on n'y comprend rien.

Dans cette note, on nous dit qu'il faut constituer des provisions si nous ne pouvons pas amortir, faute de déterminer une durée d'amortissement. Très bien. Mais la taxe GEMAPI doit normalement être levée en fonction des investissements de l'année et du coût d'entretien et de fonctionnement. Les services fiscaux exigent les justificatifs. Et maintenant on nous explique qu'il faut faire

des provisions ?

Admettons. Si je mets 100 000 euros en provision, ma taxe GEMAPI grimpe : je perçois déjà environ 180 000 euros, je passerais à 380 000 euros. Pendant ce temps, mon voisin, qui doit aussi gérer les syndicats de rivière, peut lever sans difficulté 150 000 euros rien que pour provisionner ses 59 millions.

Nous ne sommes pas près de reconstruire nos digues. L'inégalité territoriale est, de fait, flagrante. On dit souvent que nous n'avons pas assez de médecins, pas ceci, pas cela, et nous nous battons. Mais là, en matière de GEMAPI, on nous a transféré une compétence en créant une inégalité territoriale sans précédent.

Il suffit de se rappeler les grandes crues catastrophiques de 1846, 1856 et 1866 sur la Loire, celles qui ont tout dévasté. Le jour où cela se reproduira, on se demandera comment nous avons pu gérer la Loire tronçon par tronçon.

Ce que j'espère, c'est que nous parviendrons enfin à gérer la Loire de la source à l'estuaire, tout simplement. C'est ma demande. Et qu'un véritable mécanisme de solidarité autour de la taxe GEMAPI soit mis en place – quitte à ce que l'Établissement public puisse la percevoir – en espérant que cela ne prenne pas trop de temps.

INTERVENTION N° 2 – RÉGIS THÉPOT

Je souhaite intervenir ici comme ancien directeur général de l'EPTB Seine-Grands Lacs et de l'Établissement public Loire. Et j'ai vraiment beaucoup apprécié les témoignages que nous venons d'entendre, qui mettent finalement en avant deux points essentiels.

D'abord, la confiance. La base de tout, c'est la confiance. Sans confiance, il est impossible de travailler ensemble.



Ensuite, la lisibilité de la politique. Il faut que ce soit simple. C'est exactement ce que vous venez de dire.

J'ai donc un petit message pour les parlementaires, en les remerciant vraiment de l'attention qu'ils portent à ce sujet. Au-delà de la GEMAPI, c'est bien sûr la question de la gestion des inondations qui est en jeu. Et il me semble qu'il existe un principe très simple : il faut que nos concitoyens comprennent.

La compétence est désormais définie : chacun sait qui est responsable de quoi. En réalité, il ne manque aujourd'hui qu'un tout petit ajustement dans la loi, notamment concernant les EPTB. Car la seule différence entre un EPTB et un EPAGE, c'est que l'EPTB doit porter ce projet d'aménagement d'intérêt commun à l'échelle de son périmètre. Il faudrait donc préciser un peu mieux ce point.

Et rappeler clairement que ce projet n'a pas vocation à « faire à la place de tout le monde ». Au contraire. Le rôle de l'EPTB, c'est de porter la stratégie : la stratégie de gestion du risque d'inondation. Bien sûr, cette stratégie doit être construite en concertation et en confiance avec tous les acteurs : syndicats de rivières, EPAGE, EPCI, métropoles, associations, etc.

Si l'on franchit ce petit pas, je suis convaincu que nous progresserons très fortement.

Je veux ajouter un dernier point, issu de mes quarante années d'expérience sur ces sujets : l'essentiel, dans toutes ces questions, c'est la perception. Nous pourrons développer tous les dispositifs que nous voulons ; si nos concitoyens ne comprennent pas ce que nous faisons et pourquoi nous le faisons, nous n'y arriverons pas.

Modifions légèrement ce point de la loi, laissons vivre ce principe « penser global, agir local », faisons confiance aux autorités de proximité. Mais en même temps, il faut une vision de bassin – et une vision de bassin portée par les élus, en étroite concertation avec l'État.

RÉACTION DE LA TABLE RONDE : PIERRE FROUSTEY

Oui, juste pour réagir à ce qui a été dit ici et là. À mon sens – et au nôtre – l'intercommunalité est vraiment l'échelon prioritaire pour exercer la compétence GEMAPI. Pourquoi ? Parce que la compétence GEMAPI doit être un élément de l'aménagement du territoire. Or, l'aménageur du territoire aujourd'hui, c'est l'intercommunalité.

Il faut donc faire très attention : déconnecter cette compétence des intercommunalités peut devenir dangereux pour la cohérence de l'aménagement du territoire. Première remarque.

Deuxième point : la fiscalité, et notamment la taxe GEMAPI, doit être connectée à celui qui la perçoit. C'est toujours problématique – et parfois même très embarrassant – lorsque la fiscalité est déconnectée de celui qui la dépense. On l'a bien vu avec la taxe d'habitation : quand celui qui perçoit l'impôt n'est pas celui qui en assume l'usage, cela crée des tensions et une perte de lisibilité.

Il faut donc être vigilant sur ces deux aspects :

- l'intégration de la GEMAPI dans une véritable stratégie de développement territorial
- et la relation avec le contribuable, autour d'une fiscalité qui, aujourd'hui encore, n'est pas pleinement acceptée, il faut le reconnaître.



INTERVENTION N° 3 – GÉRARD SEIMBILLE

Avec ma casquette de président de l'Entente Oise Aisne, établissement territorial de bassin, je voudrais dire que, autant tout ce que j'ai entendu jusqu'à maintenant me convient très bien, autant il faut être vigilant. Je pense que les EPCI sont effectivement l'échelon pertinent pour exercer la compétence. Il ne faut pas changer la loi sur ce point. En revanche, il me paraît essentiel que les EPCI intègrent les syndicats de bassin versant afin que nous puissions réellement disposer d'une stratégie à la bonne échelle, retrouver une véritable solidarité pour agir efficacement.

Les EPTB sont, pour certains, maîtres d'ouvrage ; pour d'autres, ils ne le sont pas. Les territoires sont différents, et il ne faut pas chercher à uniformiser artificiellement. En revanche, il faut trouver les bons leviers. Et j'ai particulièrement apprécié, dans le rapport des sénateurs, l'idée selon laquelle les travaux réalisés à la bonne échelle – celle du bassin versant – pourraient bénéficier d'une bonification des financements. Ce serait un signal fort pour inciter les EPCI à rejoindre les EPTB.

Juste deux remarques. Je partage totalement ce qui a été exprimé par Patrick Ollier à propos de l'indemnisation des agriculteurs. Au sein de l'Entente Oise Aisne, cela fait longtemps que nous indemnisons les agriculteurs. J'ai signé en 2006, avec les chambres d'agriculture, des conventions d'indemnisation lorsque nous les sur-inondons pour le fonctionnement de nos ouvrages.

Mais aujourd'hui, je constate – et je siège au comité de bassin de l'Agence Seine-Normandie – une opposition, parfois frontale, entre les associations de protection de

l'environnement et le monde agricole, alors qu'il faudrait qu'ils travaillent ensemble. Le monde agricole doit faire évoluer ses pratiques, mais, pour cela, il doit être accompagné, pas contraint. Et en matière de ruissellement, si nous obtenons des résultats, c'est parce que nous négocions avec les agriculteurs, parce que nous compensons la perte de surface lorsqu'ils acceptent de planter des haies ou de mettre en place des aménagements. C'est ce type d'action qu'il faut absolument développer.

Enfin, sur la question du financement : aujourd'hui, chacun d'entre nous, via nos contrats d'assurance habitation et automobile, contribue à alimenter le régime CatNat. C'est donc un financement qui sert principalement à indemniser. Or, la taxe GEMAPI, elle, sert à prévenir. Et tout le monde ne contribue pas à la prévention. On a même parfois l'impression que, dans notre organisation financière actuelle, il vaut mieux indemniser que prévenir.

C'est un vrai problème. Il faut absolument rééquilibrer les choses. Avec la suppression de la taxe d'habitation, nous avons perdu une assiette large, qui permettait une contribution plus équitable. Si l'on retrouvait une base de contribution générale, cela n'obligerait pas les EPCI à augmenter le taux de la taxe GEMAPI : la charge serait simplement mieux répartie, et les acteurs auraient enfin les moyens d'agir.



Synthèse de la table 1 - consensus

Tous s'accordent sur le fait que la **GEMAPI** est une politique encore jeune, qu'elle est indispensable pour faire face au changement climatique, mais qu'elle est aujourd'hui **fragilisée par un déficit de moyens, de clarté et de confiance entre acteurs**. Quelques idées fortes exprimées :

- **La confiance est la clé.** Patrick Ollier (Seine Grands Lacs/Métropole du Grand Paris), Bruno Forel (ANEB), Régis Thépot (ancien directeur d'EPTB), Yves Vecten (Syndicat Mixte Yonne Médian) ou encore Gérard Seimbille (Entente Oise Aisne) reviennent tous sur le même mot : sans confiance entre collectivités, avec les agriculteurs, avec l'État, les projets n'avancent pas. Les exemples de ZEC, d'indemnisation des agriculteurs ou de dispositifs locaux de réduction de vulnérabilité montrent que, lorsque la confiance est là, les solutions se multiplient.
- **Il faut une vision de bassin, mais une action locale.** Le principe «penser global, agir local» est exprimé par la plupart. L'échelle du bassin versant apparaît comme la bonne échelle pour la stratégie (EPTB, ententes de bassin), mais beaucoup insistent sur l'importance d'un ancrage de proximité : syndicats de bassin, intercommunalités, maires, tous au contact direct des habitants et des réalités du terrain. Pour Bruno Forel, il s'agit d'assurer une subsidiarité et une complémentarité des actions.
- **La simplification est devenue urgente.** Qu'il s'agisse de Pierre Froustey pour Intercommunalités de France, de

Didier Roblin côté littoral rochelais, d'Yves Vecten pour l'Yonne ou de l'expert Régis Thépot, tous pointent le même problème : un manque de lisibilité du fait de la multiplicité des structures, lourdeur procédurale, complexité juridique et fiscale. Les élus et les services «s'y perdent», et les habitants ne comprennent pas qui fait quoi ni pourquoi ils paient la taxe GEMAPI.

- **Prévenir plutôt qu'indemniser.** Gérard Seimbille le résume bien : aujourd'hui, tout le monde contribue via les assurances au régime CatNat qui sert à indemniser après une catastrophe, mais tout le monde ne contribue pas à la GEMAPI, instituée pour les travaux de prévention. Plusieurs voix dénoncent une organisation où il semble «plus facile d'indemniser que de prévenir», alors que la prévention coûte moins cher à long terme.
- **L'agriculteur est un acteur central, pas marginal.** Là aussi, l'accord est large : Ollier, Forel, Roblin, Seimbille, Vecten... tous insistent sur la nécessité d'associer les agriculteurs, de les indemniser lorsque leurs terres servent de zones d'expansion de crue, et de les accompagner dans l'évolution de leurs pratiques, plutôt que de rester dans une logique de contrainte ou de conflit avec eux ou avec les associations environnementales.
- **La solidarité de bassin est indispensable** (Amont-Aval, mais aussi Rural-Urbain). Le sens amont → aval est souvent invoqué, mais plusieurs intervenants (Ollier, Forel, Hurabiel) insistent sur la nécessité d'une solidarité en retour de l'aval → amont, notamment via la taxe GEMAPI, pour financer les aménagements situés en amont qui protègent les grandes agglomérations.



Synthèse de la table - divergences

Si les objectifs sont largement partagés, les moyens de les atteindre font débat.

Quel échelon «de pilotage» pour la GEMAPI?

Pour Intercommunalités de France (Pierre Froustey), **l'intercommunalité doit rester l'échelon prioritaire** : c'est elle qui aménage le territoire et lève la taxe, donc déconnecter la GEMAPI de l'EPCI serait dangereux et incompréhensible pour le contribuable.

Pour les syndicats et EPTB présents (Forel, Seimbille, Vecten), **le pilotage de la GEMAPI doit clairement être porté à l'échelle du bassin versant**, avec des structures reconnues localement et capables de fédérer. Ils ne remettent cependant pas en cause la compétence des EPCI. Certains souhaitent que ceux-ci adhèrent systématiquement aux structures de bassin. D'autres (Forel) souhaitent une obligation de coordination entre EPCI et EPTB dans le cadre de projets d'intérêt commun stratégiques.

Didier Roblin, lui, **met en garde contre une loi trop uniforme** : certains territoires littoraux ou multi-bassins (à cheval sur deux bassins versants) n'entrent pas dans les cases classiques.

Qui doit percevoir la taxe GEMAPI ?

Certains (Froustey) insistent sur le lien direct «je perçois – je dépense» pour maintenir la responsabilité politique et l'acceptabilité fiscale.

D'autres (Hurabiel, Ollier, Seimbille) pointent des inégalités territoriales massives (exemple de la Loire, petits EPCI avec des dizaines de millions de digues à provisionner), et plaignent

pour des mécanismes de péréquation beaucoup plus forts, voire pour que des établissements de bassin puissent mutualiser ou redistribuer une partie de la ressource.

Faut-il changer la loi en profondeur?

Plusieurs élus appellent à une réforme structurelle, voire (Forel) à créer une nouvelle administration de la gestion opérationnelle de l'eau par bassin en CLE et EPTB. Plusieurs pistes sont évoquées selon les priorités de chacun : simplifier le fonctionnement des structures, renforcer le rôle des EPTB, intégrer dans la GEMAPI le ruissellement rural, la submersion marine, et même l'érosion du trait de côte, mettre en place des incitations financières à l'échelle des bassins...

D'autres se montrent plus prudents : ils redoutent le «grand soir» législatif qui casserait des organisations locales qui commencent à fonctionner. Ils préfèrent des ajustements ciblés (clarification du rôle des EPTB, facilitation de la solidarité, simplification des procédures), sans bouleverser la répartition actuelle des compétences.

Au final, un fil rouge émerge :

- **Garder la proximité des élus et des habitants,**
- **Renforcer la cohérence à l'échelle des bassins,**
- **Rééquilibrer les moyens financiers (territoires riches vs pauvres, amont vs aval),**
- **donner un cadre national clair, mais adaptable, qui donne les moyens aux acteurs locaux d'agir.**

Tout le monde ne propose pas la même architecture, mais tous convergent sur un point : sans simplification, sans solidarité et sans confiance, la GEMAPI ne pourra pas répondre aux défis climatiques qui arrivent.



Table ronde 2 – Stratégie de la réduction de la vulnérabilité

Ce débat a mis autour de la table Éric Menassi (AMF, SMMAR EPTB Aude), Fred Samot (Communauté d'Agglomération du Centre Martinique), Guy Derbois (Vannes Agglomération), Marie Evo (CEPRI), Gérard Seimbille (Entente Oise-Aisne), Pierre Raviol (France Dugues, SYMADREM) a été animé par Marie Evo (directrice du CEPRI) afin de discuter des stratégies autour de la GEMAPI pour la réduction de la vulnérabilité.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Merci à vous cinq d'être venus débattre de la question de la réduction de la vulnérabilité des territoires. À la lecture de notre travail d'enquête, il nous a semblé nécessaire de rappeler que la GEMAPI avait pour finalité première de réduire la vulnérabilité de nos territoires. Or, il apparaît — et nous allons-en discuter avec vous — que cela suppose des moyens d'animation et d'ingénierie qui ne sont pas toujours disponibles.

La question que nous allons traiter aujourd'hui est donc la suivante : face à l'urgence climatique, à l'urgence d'adapter nos territoires et de réduire leur vulnérabilité, comment fait-on ? Quelles sont les bonnes pratiques ? Et comment la loi peut-elle — ou non — aider à cette mise en œuvre ? Et si la loi ne suffit pas, comment s'organise-t-on pour réussir malgré tout à déployer des stratégies de réduction de vulnérabilité à grande échelle ?

Je vais immédiatement me tourner vers M. Menassi.

Monsieur Menassi, vous êtes président du SMMAR. Vous êtes également maire de Trèbes, une ville très durement touchée en 2018. Vous intervenez aussi ici en tant que coprésident de la commission Risques à l'AMF. Vous qui avez mis en place une véritable stratégie de relèvement de votre territoire, comment peut-on, selon vous, faire évoluer les choses pour que de telles stratégies puissent exister partout ?

PRISE DE PAROLE DE M. ERIC MENASSI

Bonjour à toutes et à tous. Merci pour cette invitation et pour cette initiative. Je vais essayer d'être assez bref.

Je voudrais d'abord partager avec vous une évidence qui, selon moi, doit être martelée : on ne peut pas changer les choses s'il n'y a pas une prise de conscience. Et cette prise de conscience passe par un fait simple : le changement climatique n'est pas une opinion, c'est une réalité scientifique. Malheureusement, il faut trop souvent attendre des catastrophes pour comprendre que l'aménagement du territoire est le premier levier des politiques publiques.

Vous l'avez rappelé : en 2018, le territoire de l'Aude, de Carcassonne, de Trèbes — d'où je viens — a été l'épicentre d'un épisode méditerranéen d'une ampleur sans précédent. Cette catastrophe, qui a fait 15 morts sur le territoire, dont 6 dans ma commune, a soulevé de nombreuses questions, notamment celle-ci : comment accepter de changer nos pratiques alors que ces épisodes vont se répéter ?

Pour vous donner une idée, depuis sept ans, dans ma commune et plus largement sur notre territoire, les épisodes de canicule sont devenus fréquents. Dès le mois de mai ou de juin, nous connaissons des périodes à plus de 40 degrés... et nous n'avons plus d'eau. Il a donc fallu accepter que, pendant ces périodes de canicule, nous devions réaliser des travaux de prévention des inondations. Vous imaginez l'effort de pédagogie pour faire comprendre cela aux populations.



Eric Menassi

Président du SMMAR - EPTB Aude

co-préside le groupe de travail
«risques et crises» de l'AMF,

Vice-président de Carcassonne
Agglo délégué aux transitions
écologiques, résilience et
reconstruction

Maire de Trèbes

«À Trèbes, l'Orbiel, le canal du Midi et l'Aude avaient causé des dégâts majeurs en 2018. Avec le SMMAR, nos partenaires et l'État, nous avons travaillé à renforcer la résilience du territoire, en assumant un principe exigeant : ne plus reconstruire à l'identique. Cette démarche nécessite pédagogie, science et organisation. On ne peut mener des politiques efficaces sans structure solide ni imposer des solutions uniformes à des territoires aux réalités différentes.»

Nous avons ensuite changé de paradigme. Nous avons admis qu'il fallait changer de doctrine : les cours d'eau ne doivent plus être corsetés, et nous devons leur redonner des espaces de bon fonctionnement. C'est devenu un élément central de nos politiques publiques. La ville de Trèbes est traversée par trois cours d'eau : une rivière, l'Orbiel, le canal du Midi et le fleuve Aude. Ces trois cours d'eau ont causé, en 2018, des dégâts humains et matériels sans précédent.

Grâce au SMMAR – le syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières – grâce aux organisations qui nous accompagnent, et grâce à l'État, nous avons pu réfléchir à des solutions permettant de rendre le territoire plus résilient. Et cela passe par un principe simple, mais difficile à faire accepter : ne plus reconstruire à l'identique.

Cette réalité est à la fois évidente et très complexe à expliquer. Comme l'un de mes prédécesseurs l'a très bien dit, la clé, c'est la pédagogie, mais aussi la science et l'organisation. Nous ne pouvons pas mener des politiques publiques efficaces si nous ne sommes pas structurés, et nous ne pouvons pas imposer des solutions globales à des territoires aux spécificités très différentes.

Donc, pour résumer : humilité, organisation, acceptation du changement climatique et adaptation collective.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Donc, laisser les territoires s'organiser comme ils l'entendent ?

PRISE DE PAROLE DE M. ÉRIC MENASSI

Moi, j'ai juste deux mots à ajouter. Je n'ai pas envie d'entrer dans une guerre de chapelles ; honnêtement, il faut du collectif. Et sans un État fort, il n'y a pas de décentralisation optimale.

Soyons donc convaincus que notre organisation doit être améliorée, mais soyons tout aussi convaincus que nous avons besoin d'un État fort sur nos territoires. Sans l'État chez nous, rien n'aurait été fait.

En revanche, nous avons aussi besoin d'un syndicat structurant. Chez nous, le syndicat qui a permis tout cela, qui a rendu tout cela possible, c'est le SMMAR. C'est grâce à cette organisation – avec des syndicats de rivières et un EPTB solide – que nous avons pu mettre en place et organiser ces actions.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Merci, Monsieur Menassi. Je vais maintenant me tourner vers Gérard Seimbille, qui s'est déjà présenté tout à l'heure, président de l'Entente Oise Aisne. Vous avez mis en place de nombreuses actions sur votre territoire pour réduire la vulnérabilité, qu'elle soit résidentielle ou économique. Vous avez également cherché à innover pour réunir les acteurs autour de la table. Je vais donc vous laisser nous expliquer comment vous avez procédé et comment vous parvenez à déployer une stratégie à grande échelle.

PRISE DE PAROLE DE M. GÉRARD SEIMBILLE

Merci. Oui, je suis un président de syndicat heureux, mais qui a aussi besoin de voir certaines évolutions. Je dis « heureux » parce que cela fait bientôt 60 ans que le syndicat existe. Au début, il regroupait les départements ; depuis la loi GEMAPI, ce sont les EPCI. Mon petit regret, c'est que, sur les 70 EPCI du bassin, seuls 29 ont adhéré à l'EPTB. Les autres se sentent peut-être moins concernés par les débordements, même s'ils sont très impactés, notamment dans les secteurs ruraux, par le ruissellement.

Pour parler de la réduction de la vulnérabilité, ces éléments sont devenus, depuis la loi GEMAPI, parmi les plus prégnants

pour les besoins de nos membres. Même si nous avons réalisé, avant cela, de grands projets – notamment des bassins permettant aujourd’hui de disposer d’environ 20 millions de m³ de stockage –, nous essayons désormais de répondre davantage à des besoins très locaux.

C'est ainsi qu'en 2021, nous avons lancé un dispositif appelé InondAction, destiné aux propriétaires d'habitations, mais aussi aux entreprises de moins de 20 salariés, afin qu'ils puissent bénéficier d'un accompagnement financier pour la réduction de leur vulnérabilité.

Comment cela fonctionne-t-il ? Je l'ai testé moi-même, puisque j'habite au bord de l'eau – et parfois dans l'eau. Nous envoyons chez les propriétaires qui en font la demande un binôme composé d'un géomètre et d'un bureau d'études. Ils évaluent, pour une crue centennale, les points de fragilité du bâti. Un rapport est ensuite remis au pétitionnaire. Il paie 100 euros pour ce diagnostic – rien ne doit être entièrement gratuit – et reçoit une liste des travaux à réaliser : poser des batardeaux, remonter la chaudière, repositionner l'électricité, installer un ballon d'eau chaude en hauteur, etc.

S'il réalise tout ou partie des travaux recommandés, nous finançons 80 % du montant et nous lui remboursons les 100 euros.

La vraie difficulté, comme partout, réside dans la mobilisation. Lorsqu'on présente le dispositif en mairie – ce que j'encourage systématiquement –, cela génère une dynamique : plusieurs personnes lèvent la main pour bénéficier du diagnostic. Mais ensuite, une partie d'entre elles ne donnent pas suite. Et parmi ceux qui font réaliser le diagnostic, une deuxième déperdition intervient au moment d'engager réellement les travaux. Ce constat est le même sur tous les territoires.

Il faut donc trouver les moyens, y compris dans la coopération

avec les maires et les intercommunalités, pour pousser plus loin la concrétisation des travaux, surtout lorsque nous finançons à 80 %.

Nous avons également constaté que, pour ces petits travaux, le Fonds Barnier est difficile à mobiliser : procédures longues, complexes... Nous pourrions être éligibles, mais les contraintes sont telles que nous sommes souvent obligés de nous substituer à ce financement. Il serait vraiment souhaitable de simplifier ces démarches.

Pour les grandes entreprises, nous avons adopté une autre méthode. Nous avons signé une convention avec une association, Résiliances, qui réalise un diagnostic sur la capacité de l'entreprise à faire face aux risques. Lorsqu'ils interviennent, ils évaluent principalement le risque d'inondation, mais aussi les autres risques éventuels. Ce diagnostic permet à l'entreprise de savoir si elle est réellement en zone de risque, de comprendre la fragilité de son activité et d'identifier comment se préparer pour reprendre rapidement son activité après un épisode de crue.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Alors ça, Gérard, c'est la réduction de la vulnérabilité des entreprises et du bâti, mais, concernant la réduction de la vulnérabilité du territoire, vous avez aussi mis en place des démarches très innovantes. Vous avez notamment développé des outils pour réussir à co-construire la stratégie, car c'est bien de co-construction qu'il s'agit ?

PRISE DE PAROLE DE M. GÉRARD SEIMBILLE

C'est pour cela que l'échelle du bassin versant est si importante. Lorsque nous avons transformé nos statuts, passant d'une entente interdépartementale à un syndicat mixte ouvert, nous avons souhaité créer ce que nous appelons des commissions hydrographiques.



Gérard Seimbille

Président du Syndicat mixte
«Entente Oise-Aisne», membre du
Comité de bassin de l'Agence de
l'Eau Seine/Normandie,
1er Vice-président du CEPRI

«Nous disposons de stratégies locales sur les quatre TRI du bassin, et nous intégrons également les secteurs non classés, notamment pour les enjeux de ruissellement. Ce fonctionnement renforce la cohérence de nos actions à l'échelle du bassin. Par ailleurs, nous accompagnons les communes et intercommunalités dans les PLU/PLUi et apportons un appui en formation et en élaboration des PCS.»

À l'échelle des unités hydrographiques de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, nous réunissons ainsi – au moins une fois tous les deux ans – l'ensemble des acteurs impliqués dans les politiques de l'eau : ceux qui gèrent la ressource, l'eau potable, l'assainissement, les autres syndicats (puisque nous ne traitons que le PI), les structures intervenant en GEMAPI, etc.

L'objectif est que tous soient présents en même temps, pour débattre et échanger sur les priorités. Les élus du territoire ont besoin de pouvoir exprimer leurs priorités locales, et ces échanges nous permettent de recenser les besoins, puis de les faire remonter afin que, à l'échelle du bassin versant, le syndicat puisse organiser ses actions dans le cadre des stratégies.

Aujourd'hui, nous avons des stratégies locales mises en place en 2016 dans le cadre de la directive européenne, sur les quatre TRI du bassin. Mais il faut aussi s'intéresser aux secteurs qui ne sont pas classés en territoires à risque important, et qui ont également des besoins – notamment en matière d'actions liées au ruissellement.

Ce fonctionnement nous permet donc d'identifier les besoins des élus et de structurer nos réponses à l'échelle pertinente du bassin.

Je précise également que nous intervenons pour accompagner les communes et intercommunalités dans la mise en œuvre des PLU et PLUi, ce qui rejoint l'un des apports positifs de la GEMAPI : placer l'aménageur du territoire et le gestionnaire du droit des sols face aux enjeux de risques.

Nous apportons aussi un appui en formation et en accompagnement sur tout ce qui concerne les PCS.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Merci, Gérard. Si vous avez des questions pendant la pause, n'hésitez pas à venir échanger avec lui sur les commissions hydrographiques. Monsieur Raviol, vous êtes en Camargue, président du SYMADREM et également vice-président de France Digues. Vous faisiez de la GEMAPI avant même qu'elle n'existe. Compte tenu des enjeux très forts de votre territoire, comment parvenez-vous à mettre en place une stratégie et à mobiliser l'ensemble des élus lorsque vous devez, par exemple, faire évoluer un paradigme ?

PRISE DE PAROLE DE M. PIERRE RAVIOL

La première chose que je voudrais dire, c'est que je suis également président du syndicat mixte qui gère 31 ASA. On n'en parle pas souvent, mais c'est très important : les ASA (les ASA d'arrosage et d'écoulement) sont essentiels, car ils incarnent le niveau local. Il ne faut surtout pas retirer la responsabilité des ASA, car ils sont au plus près du terrain.

Sur notre territoire, nous avions historiquement la rive droite et la rive gauche du Rhône, et des tensions existaient entre les deux jusqu'en 2005. D'un côté, un syndicat mixte ; de l'autre, un syndicat intercommunal. Nous nous sommes assis autour de la table pour discuter, car nous représentons en réalité l'intégralité du delta du Rhône, et il fallait regarder ce que nous pouvions construire ensemble.

C'est ainsi qu'a été créé le SYMADREM : un syndicat regroupant 6 intercommunalités, issues de plusieurs régions et départements. Nous avons perdu depuis deux régions qui contribuaient à notre fonctionnement, ainsi qu'un département ; il ne reste aujourd'hui plus que le département des Bouches-du-Rhône qui nous soutient. Cela a mécaniquement augmenté les cotisations des communes du Gard – davantage que chez nous d'ailleurs – mais nous avons continué à avancer collectivement.



Pierre Raviol

France Digues,
Président du SYMADREM,
3e adjoint au maire d'Arles

«Historiquement, notre territoire était divisé entre la rive droite et la rive gauche du Rhône. Un syndicat mixte d'un côté, un syndicat intercommunal de l'autre. Nous avons décidé de travailler ensemble, car nous représentons l'ensemble du delta du Rhône. C'est ainsi qu'a été créé le SYMADREM, réunissant six intercommunalités issues de plusieurs régions et départements. Les EPCI nous ont transféré la compétence GEMAPI et, au vu de notre travail de terrain, nous bénéficiions aujourd'hui de leur confiance. C'est un élément absolument essentiel.»

Les EPCI nous ont transféré la compétence GEMAPI et, au vu du travail que nous menons depuis des années sur le terrain, nous bénéficions aujourd’hui de leur confiance. C'est un élément absolument essentiel.

Nous travaillons également avec de nombreuses associations environnementales – la Camargue est un territoire très observé – ainsi qu’avec la Réserve nationale et le Parc naturel régional de Camargue. Nous avons de véritables enjeux conjoints, notamment la salinisation croissante de la Camargue. Au-delà de la protection des digues, il faut réfléchir à la manière de préserver ce territoire d’ici 2100 pour qu'il reste cultivable. Je le dis aussi en tant qu'agriculteur : je suis riziculteur.

Les agriculteurs amènent chaque année environ 400 millions de m³ d'eau via les réseaux d'irrigation pour permettre l'évacuation des excès. Mais en hiver, lorsque le Rhône descend autour de 2 000 m³/s en moyenne, comment faire pour alimenter gravitairement les étangs du Vaccarès et limiter la sursalinisation, sans avoir recours au pompage, qui coûte cher en électricité ? Nous travaillons actuellement avec la Réserve nationale et deux ASA qui acceptent, exceptionnellement en hiver, de laisser transiter de l'eau, sur la base de calculs et de modélisations que nous avons réalisés ensemble.

Je veux aussi préciser que le SYMADREM travaille systématiquement avec l'outil « coûts-bénéfices ». Nous avons un ingénieur dédié à cette expertise. Lorsque nous étudions la pertinence de rehausser ou d'entretenir une digue, c'est cet outil qui nous permet d'apprécier concrètement son utilité. Cela donne une base objective à nos décisions, y compris pour échanger avec les assurances.

Et j'insiste sur un point essentiel : en Camargue et en Petite Camargue – pour moi, tout cela constitue le delta du Rhône – lorsqu'il y a une inondation, nous restons deux mois

dans l'eau. Même si nous sommes au bord de la mer, il faut repomper toute cette eau pour l'évacuer. Et cela représente un problème majeur, spécifique à notre territoire.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Donc, du coup, vous n'avez pas la même opinion sur la question de l'indemnisation des agriculteurs ?

PRISE DE PAROLE DE M. PIERRE RAVIOL

Non, si on peut éviter l'inondation, il faut le faire. Parce que deux mois sous l'eau, je peux vous dire que tous les éleveurs – notamment les éleveurs de taureaux, dont l'élevage est extensif et qui entretiennent l'ensemble des marais de Camargue – se retrouvent dans une situation ingérable. Deux mois sous l'eau, c'est plus d'herbe, plus de pâturage. Et là, nous aurons un très gros problème.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Donc, messieurs les sénateurs, c'est complexe – mais je crois que nous avons dit tout à l'heure que vous saviez prendre en compte la diversité des réalités géographiques.

Je vais maintenant me tourner vers M. Samot. qui nous a fait le plaisir de venir de Martinique pour nous rejoindre aujourd'hui, parce qu'il a estimé qu'il était essentiel de faire entendre la voix des Outre-mer. Vous êtes élu à la communauté d'agglomération du Centre Martinique, vice-président en charge de l'aménagement du territoire. Vous pilotez également le SCOT.

Vous connaissez donc très bien le pouvoir des documents stratégiques, puisque la CACEM s'est saisie de tous ceux qui étaient à sa disposition : SLGRI, bientôt SLGITC, SCOT, etc.

Vous faites face à une urgence climatique forte : vous êtes touchés plus tôt et plus intensément que d'autres territoires, avec une montée du niveau de la mer qui laisse peu de répit à des habitants déjà exposés aux inondations par les ravines qui descendent des montagnes.

Comment pourriez-vous expliquer la manière dont vous avez réussi à mobiliser autant d'élus autour d'une stratégie commune ? Et comment comptez-vous faire, dans le cadre de la révision du PLU et du SCOT que vous conduisez actuellement, pour être à la hauteur du défi qui vous attend ?

PRISE DE PAROLE DE M. FRED SAMOT

Oui, tout d'abord, je souhaite vous remercier pour cette invitation. En effet, je parle au nom de la Martinique, mais la Guadeloupe, notre voisine, vit exactement les mêmes réalités. Nous sommes des territoires contraints, qui cumulent quasiment tous les risques. Le seul risque que nous n'avons pas, c'est celui des avalanches de neige... et encore : avec la montagne Pelée, nous subissons aussi des avalanches de cendres.

Donc oui, nous sommes un territoire contraint, mais nous sommes aussi un territoire résilient. Je voudrais partager un exemple très concret : certains d'entre vous sont peut-être déjà venus en Martinique ou en Guadeloupe récemment, ou il y a cinq ou dix ans. Si vous retournez en Martinique, je vous invite, lors de votre prochain bain de mer, à être attentifs à la température de l'eau. Une amie, qui vit ici et qui n'était pas revenue depuis cinq ans, m'a dit en octobre dernier : « Je suis allée me baigner aux Trois-Îlets... j'avais l'impression de transpirer dans l'eau, tellement elle était chaude. » Cela illustre bien la réalité du changement climatique.

Notre enjeu est clair : anticiper autant que possible pour ne pas subir. C'est pourquoi nous avons profité de la révision de notre SCOT pour intégrer, dès le projet d'aménagement

stratégique, un volet climatique très structurant. Nous l'avons positionné comme pilier n° 1. Il s'agit pour nous de préparer le territoire à relever le défi du changement climatique.

Vous avez raison : mobiliser les élus, et plus encore la population, est complexe. Mais grâce à un important travail d'ateliers, de concertation, avec les personnes publiques associées et les associations, nous avons réussi à dégager de véritables consensus sur ce qu'il faut faire.

On parlait tout à l'heure de la montée des eaux. Il faut savoir que 30 cm de hausse du niveau marin, en Martinique comme en Guadeloupe, provoquent déjà l'inondation de certains secteurs stratégiques. Sur le territoire de la CACEM, que je représente, 30 cm suffisent pour commencer à inonder l'aéroport. Le port est également menacé. Or l'aéroport et le port sont des points d'entrée vitaux pour la Martinique. Vous imaginez donc l'ampleur du problème.

Dans notre SCOT, nous avons également prévu des secteurs de relocalisation. Comme d'autres territoires ici, nous sommes soumis à l'érosion du trait de côte, mais aussi à l'érosion intérieure, liée aux ravines et au ruissellement. Nous perdons du terrain sur les deux fronts. Le foncier que l'on croit disponible aujourd'hui ne le sera plus demain : on ne peut pas construire en mettant des habitants en danger.

Donc oui, nous sommes en ordre de bataille. La Martinique, en tout cas, la CACEM, dispose désormais de fondations solides pour mettre en œuvre la GEMAPI. Mais nous avons besoin d'un appui législatif clair, d'une gouvernance affirmée et d'une solidarité nationale réelle.

Je terminerai par ceci : nous disposons aujourd'hui d'informations, d'outils de modélisation, d'intelligence artificielle. Nous savons. Ne pas agir, désormais, ce n'est plus seulement une faute : c'est, selon moi, un crime.



Fred Samot

Vice-président de la CACEM
Communauté d'Agglomération
Centre Martinique,

Membre du CA du CEPRI

«Lors de la révision du SCOT, nous avons fait du climat le pilier n° 1. La concertation menée avec les élus, les associations et les partenaires a permis de dégager de vrais consensus. La CACEM est prête à mettre en œuvre la GEMAPI, mais nous avons besoin d'un cadre législatif clair, d'une gouvernance affirmée et d'une solidarité nationale. Nous disposons aujourd'hui des données et des outils. Nous savons. Ne pas agir, désormais, c'est, selon moi, un crime.»

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Merci, Monsieur Samot. Lorsque vous avez commencé vos réunions sur le SCOT, vous constatiez souvent qu'il n'y avait presque pas d'élus dans la salle. Et aujourd'hui, les salles sont pleines.

Les salles... je ne vais pas dire qu'elles sont remplies. Je pense que nous rencontrons tous les mêmes difficultés. Elles ne sont pas pleines, mais nous constatons tout de même que de plus en plus d'élus se sentent concernés.

PRISE DE PAROLE DE M FRED SAMOT

Parce que, de plus en plus, les élus sont interpellés par la population, notamment depuis que nous avons instauré la taxe GEMAPI – en 2021 pour ce qui nous concerne. Les habitants se disent : « Je paie une taxe, mais je ne vois rien sur mon territoire.» Cela signifie que le temps long nécessaire pour basculer sur un PAPI – puisque le PAPI s'inscrit dans un temps long – n'est pas celui de l'attente de la population.

Celui qui voit apparaître du ruissellement sur son terrain ou qui constate que les berges s'effondrent, même si ce terrain est privé, va vous dire : « Je paie la taxe GEMAPI, donc j'ai droit à une intervention chez moi.» Vous voyez bien : pour cela, il faut que les élus soient formés et disposent des bons éléments pour tenir un discours juste – non pas pour faire rêver, mais pour faire espérer.

Car notre rôle, que ce soit par l'action législative ou par l'action territoriale, c'est bien de contribuer à la qualité de vie de nos citoyens et à leur protection.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Donc, un SCoT mobilisateur pour former les élus. Merci beaucoup.

Guy Derbois, vous êtes maire du Hezo, vous êtes aussi élu à la communauté d'agglomération de Vannes Agglo. Vous n'avez peut-être pas la mer aussi chaude qu'en Martinique – surtout en ce moment – mais vous êtes très conscient des changements profonds que pourrait entraîner l'élévation du niveau de la mer.

Vous nous parlez souvent de l'île d'Ars, en expliquant que vous vous demandez combien de temps encore une population pourra continuer à vivre sur ce futur « rocher ». Vous vous êtes saisi très tôt de la question de la stratégie, et cela n'a pas dû être simple non plus.

Comment pourrait-on faire évoluer les choses pour parvenir à mieux co-construire des stratégies avec les élus locaux ? Comme M. Samot, vous n'avez pas d'EPTB sur votre territoire, mais vous ne désespérez pas de réussir à mettre les élus autour de la table.

PRISE DE PAROLE DE M. GUY DERBOIS

Oui, bonjour à tous. Juste un petit rappel : GMVA, Golfe du Morbihan – Vannes Agglo, c'est le sud de la Bretagne, le Morbihan. Et même si nous n'avons qu'une vingtaine de kilomètres de façade atlantique, nous comptons tout de même 450 kilomètres de côtes, grâce à l'intérieur du Golfe.

C'est vrai que nous nous sommes saisis du sujet il y a cinq ans déjà, et, dès le départ, nous sommes partis d'un principe simple : il fallait gérer la submersion, c'est-à-dire tout ce qui relève des tempêtes, des paquets de mer, de la montée des eaux. Parce que cela, nous commençons vraiment à le

ressentir. Il y a cinq ans, nous le sentions beaucoup moins. Nous étions encore dans une forme de déni : « Non, ce n'est pas vrai, la mer ne monte pas. » Aujourd'hui, le déni a changé de nature : la mer monte, oui, mais certains contestent les calculs du GIEC... Il y a donc un déni « scientifique » qui s'installe, et qui est tout aussi désagréable. J'ai même entendu que cela ne poserait pas de problème parce que le plateau continental monterait en même temps que le niveau de la mer...

Nous avons également intégré l'érosion, dès le départ, même en sachant très bien que la GEMAPI ne la prenait pas en charge, et que les financements devraient être trouvés ailleurs. Nous sommes partis du principe qu'il fallait tout intégrer, puis trouver ensuite le bon panel de financements. Et nous avons aussi intégré le ruissellement. Pourquoi le ruissellement ? Parce que, comme quelqu'un l'a dit tout à l'heure, certaines communes..., la mienne, par exemple, reçoivent toute l'eau des voisins. Nous avons un « avantage » : contrairement à la Camargue, nous pouvons vidanger. Mais à marée haute, je suis obligé de tout garder. Et ce n'est même pas mon eau, ce sont les eaux des communes en amont.

Donc oui, le ruissellement a été intégré, et nous avons même produit des cartographies de concomitance entre montée des eaux et ruissellement, en prenant en compte les différents versants. Lors de la tempête Céline - il y a deux ans et quelques jours -, suivie trois jours plus tard par une autre tempête, nous avons pu vérifier nos cartes : elles étaient plutôt justes. Céline a provoqué un mètre d'eau de plus que les niveaux de marée. Cela nous a permis de confronter nos modélisations au réel.

Côté GEMAPI, nous sommes deux élus délégués : moi pour la partie PI (prévention des inondations) – mon passé de commandant volontaire chez les sapeurs-pompiers n'y est sans doute pas étranger – et un autre élus pour la partie

GEMA, un ancien agriculteur. Entre nous, tout se passe bien, nous travaillons ensemble, ce qui est essentiel. Et cela m'amène à un point fondamental : la confiance. La confiance entre élus, entre services, mais aussi avec l'État. Je me suis accroché plus d'une fois avec des représentants de l'État. On m'a même dit un jour : « Tu t'es fait une copine ! » Mais au bout de quelques mois, en rediscutant, nous avons réussi à trouver un terrain d'entente. Et maintenant, tout se passe bien. Nous n'avons pas réellement de blocages avec l'État, nous arrivons toujours à trouver des solutions.

Nous avons produit nos cartes d'érosion, intégré l'ensemble des problématiques. Et je rappelle souvent une chose importante : nous n'avons pas seulement des soucis de ruissellement, nous avons surtout des problèmes liés aux systèmes d'endiguement. Et il faut le dire clairement : même derrière une digue, on peut être inondé. Beaucoup de gens imaginent qu'une belle digue les protège totalement. Tant qu'elle n'est pas trop haute pour qu'ils gardent leur vue sur la mer... Mais la tempête Céline est passée au-dessus de tous les niveaux ! Et cela pose une question essentielle : jusqu'à un certain niveau, c'est le gémapien qui est responsable – en l'occurrence, le président de l'agglo – mais au-delà de ce niveau, la responsabilité revient au maire. C'est pour cela que nous aidons fortement les communes à mettre à jour leurs Plans communaux de Sauvegarde, et que nous organisons régulièrement des exercices.

Pour la stratégie, je vais aller vite : nous sommes dans une logique d'adaptation. Je ne reviens pas sur les mesures de réduction de vulnérabilité du bâti ou des entreprises, nous faisons la même chose que d'autres. Nous avons des difficultés avec les réseaux, notamment électriques : plus d'électricité signifie plus d'antennes relais, donc plus de téléphones portables. Et les antennes ne sont pas protégées. Nous avons aussi eu des problèmes sur les stations de relevage des eaux usées, ce qui entraîne des contaminations, notamment pour les ostréiculteurs.



Guy Derbois

Administrateur du CEPRI,
conseillé délégué chargé de la
GEMAPI à Vannes agglomération –
Golfe du Morbihan,
Maire de la Commune du Hézo,

«Nous menons un travail à grande échelle avec notre intercommunalité. Nos services GEMA et PI sont montés en compétence et travaillent désormais de manière coordonnée. En cinq ans, nous avons investi les moyens nécessaires, et aujourd’hui, le dispositif fonctionne, et même très bien..»

Enfin, un point très important chez nous, par comparaison à la Méditerranée : nous pouvons évacuer l'eau. Mais encore faut-il qu'elle puisse partir! Nous travaillons donc énormément sur les exutoires, pour garantir qu'à marée basse nous puissions renvoyer rapidement les eaux vers la mer, sans pompage, mais par simple gravité.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Donc un travail à grande échelle également avec votre intercommunalité?

PRISE DE PAROLE DE M. GUY DERBOIS

Oui, et puis nos services sont montés en puissance, entre la GEMA et la PI, qui travaillent ensemble, avec de vraies compétences. Depuis cinq ans, nous avons mis les moyens, et aujourd'hui cela fonctionne, cela fonctionne même très bien.

Nous avons encore un dernier point à gérer : le sentier côtier. Certains d'entre vous sont peut-être déjà venus en Bretagne et se sont promenés sur ce sentier côtier. Lorsque nous allons sur le terrain, en réunion publique, après des inondations, ce ne sont jamais des réunions faciles. Vous avez cinquante personnes qui ont eu les pieds dans l'eau et qui vous demandent : «Est-ce que vous allez faire quelque chose pour nous ?» Et il faut parfois leur répondre : «Non.» Parce que nous ne pourrons pas protéger tout le monde.

Nous avons, en plus, à protéger le sentier côtier, qui est un enjeu très important pour les habitants du territoire. Le GR34 fait tout le tour, il passe parfois même devant les maisons. Mais lorsque le GR34 disparaît parce que la mer reprend ses droits, j'ai tendance à dire que nous avions un bail emphytéotique avec la nature : nous l'avons utilisé pendant cinquante ans, et maintenant, elle récupère son territoire. Et ce chantier-là, il faut aussi le gérer.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Très poétique. Merci, Guy. Une petite remarque de Gérard Seimbille, et ensuite nous donnerons la parole à la salle.

PRISE DE PAROLE DE M. GÉRARD SEIMBILLE

Bien évidemment, ce qui vient d'être dit à propos de la protection – ou plutôt de l'intervention – concernant les gestionnaires de réseaux est absolument fondamental pour la réduction de la vulnérabilité. On pense trop souvent uniquement aux personnes situées dans les zones directement inondées, mais l'impact sur les réseaux est tout aussi essentiel.

Dans le dispositif que nous avons mis en place, nous intervenons également auprès des établissements publics. Et parce qu'il est beaucoup question de la responsabilité des maires, nous avons développé un outil que nous avons baptisé Castor Futé. Cet outil, grâce aux modélisations dont nous disposons, fournit des codes d'accès à une plateforme permettant aux élus de suivre, lorsqu'une crue survient, l'évolution prévisible de cette crue sur leur territoire à 24, 48 et 72 heures. Ils peuvent y identifier les enjeux menacés, anticiper, prévenir et agir en amont pour protéger au moins les personnes – car, pour les biens, c'est souvent plus compliqué.

Cet outil va au-delà de Vigicrues, qui progresse par ailleurs et offre déjà des perspectives intéressantes. Mais il apporte aux maires quelque chose d'indispensable : la capacité de comprendre comment la crue va se développer, quels sont les enjeux prioritaires, comment accompagner les populations et comment maintenir les services publics dans un contexte de crise.

C'est un élément essentiel de la réduction de la vulnérabilité, et c'est pour cela que je voulais le mentionner.



INTERVENTION N° 1 – HERVÉ GILLÉ

Oui, merci. Très rapidement. Je voudrais rebondir sur l'intervention de Fred Samot, président du SCOT. Ayant moi-même présidé un SCoT, je veux insister sur ce point : l'intégration, dans les documents d'urbanisme, des enjeux stratégiques liés aux inondations, à la prévention des risques et, plus largement, à la gestion de l'eau, est absolument essentielle. Nous sommes véritablement à la croisée des chemins entre une politique territoriale de bassin et une politique de planification administrative qui s'organise à l'échelle du territoire.

Il est indispensable d'articuler ces deux dimensions et de créer une véritable intégration des politiques, notamment au sein des SCOT. Les enjeux liés au pluvial et au ruissellement doivent y être pleinement intégrés, puis déclinés en subsidiarité dans les PLUi et les PLU. C'est un élément majeur si l'on veut une approche réellement complémentaire et cohérente.

Juste un mot également sur le débat autour d'une proposition de loi qui serait un « grand soir » de la GEMAPI : nous ne sommes pas dans une logique de table rase, mais dans une démarche d'adaptation à un système national très différencié, avec néanmoins la nécessité de construire une cohérence d'ensemble et une boîte à outils réellement opérationnelle, en s'appuyant autant que possible sur des opérateurs compétents.

Enfin, la solidarité amont-aval repose sur la confiance, c'est vrai, mais parfois cela ne suffit pas. Lorsque vous évoquez les casiers de la Loire et la difficulté à organiser une solidarité globale à l'échelle d'un fleuve majeur, c'est bien le signe que,

malgré tous les efforts, nous n'y parvenons pas toujours. Et si, malgré des années – voire des décennies – les conditions de confiance ne se construisent pas, il faudra peut-être savoir poser des actes plus forts pour avancer plus vite.

RÉACTION DE LA TABLE RONDE : GUY DERBOIS

Nous aussi, nous avons intégré dans le SCOT un niveau de montée des eaux important.

Un point que je n'ai pas mentionné, c'est le décret « érosion ». Nous avons travaillé pour faire entrer un maximum de communes dans ce dispositif, parce que, pour moi, ce qui est essentiel – et là, je rejoins ce qui a été dit auparavant – c'est qu'on ne doit plus permettre la construction de maisons dans des zones dont nous savons déjà qu'elles seront menacées d'ici 50 ou 60 ans. J'ai toujours tendance à dire : pensons à la dixième génération de maires qui arrivera après nous, pour qu'elle ne puisse pas se dire : « Le couillon, il y a 60 ans, il a laissé construire ici ».

Avec le décret érosion, nous disposons enfin d'un véritable encadrement juridique, attendu depuis longtemps. Il va nous permettre d'interdire totalement de construire dans les zones situées entre 0 et 30 ans d'échéance : là, c'est clair, c'est terminé. Et entre 30 et 100 ans, nous disposerons d'un outil qui nous permettra de gérer correctement l'urbanisme et les projets sur ces terrains.

INTERVENTION N° 2 : PIERRE FROUSTEY.

C'est criminel si on le fait, je suis d'accord. Juste une question par rapport aux stratégies que vous avez développées : est-ce que, dans ces stratégies, la question des remontées de nappes est prise en compte ? Elles sont en effet très importantes sur certains territoires – notamment sur les terrains tourbeux – et elles se conjuguent, en plus, avec les phénomènes de ruissellement.



RÉACTION DE LA TABLE RONDE : GÉRARD SEIMBILLE

Nous ne sommes pas vraiment concernés par les remontées de nappes, ou alors elles ne sont pas encore suffisamment significatives pour devoir être intégrées. Bien évidemment, cela fait partie des phénomènes d'inondation et, si un jour des actions doivent être engagées, elles seront plus difficiles à mettre en œuvre. Il faudra évidemment en tenir compte. Mais, pour l'instant, je n'ai pas d'exemple concret à citer sur mon territoire.

RÉACTION DE LA TABLE RONDE : GUY DERBOIS

Je n'ai pas de remontées de nappes à proprement parler, mais nous avons effectivement la problématique du biseau salé. C'est-à-dire que, même si l'on peut empêcher l'eau de passer par-dessus, on n'empêchera jamais l'eau salée de passer par-dessous.

Un exemple très concret : dans l'une des rues de ma commune, ils sont en train de refaire les tabourets, donc les évacuations d'eaux usées, et l'on voit littéralement la marée dans les trous. J'ai aussi un agriculteur qui m'a dit que la flore de ses champs, à un endroit pourtant pas si proche de la mer, est en train de changer complètement. Et pour ce cas-là, c'est clair et net : on ne pourra rien faire.

RÉACTION DE LA TABLE RONDE : JEAN-PIERRE RAVIOL

Mais nous avons exactement le même problème. Certes, chez nous, la marée ne monte que de 20 cm – ce qui peut paraître dérisoire – mais, avec la montée du niveau de la mer, il y a automatiquement une pression accrue sous les nappes, et donc une remontée d'eau salée. Nous sommes donc obligés

en permanence d'envoyer de l'eau douce. Une inondation ne change rien à cela : parfois, on nous dit « il suffit d'inonder les champs », mais l'inondation n'y fera absolument rien.

Je voudrais ajouter une chose : au SYMADREM, nous avons mis en place une page sur notre site permettant à chaque particulier de renseigner sa parcelle. La plateforme lui indique précisément, en fonction du niveau de crue – 9 000, 9 500, jusqu'à 10 000 m³/s – ce qu'il risque, notamment la hauteur d'eau potentielle sur son terrain. Cela permet de mieux anticiper.

INTERVENTION N° 3 : LAURENCE NGUYEN, ORDRE NATIONAL DES ARCHITECTES

Je suis élue à l'Ordre des architectes, au niveau national. J'avais une question – ou plutôt une remarque – pour Monsieur Sembille.

Dans le dispositif que vous avez présenté, et qui est vraiment très intéressant, avez-vous envisagé d'intégrer également le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ? C'est un organisme issu de la loi de 1977, qui a vocation à apporter un diagnostic et surtout du conseil, aussi bien aux particuliers qu'aux élus locaux et aux collectivités. Il pourrait, me semble-t-il, vous aider à mettre en place une démarche peut-être d'une envergure plus large.

RÉACTION DE LA TABLE RONDE : GÉRARD SEIMBILLE

Alors, non, ce n'était pas le cas jusqu'à présent, mais je repars avec une idée à développer. Nous pourrions effectivement inviter le CAUE, soit dans le cadre des commissions hydrographiques, soit dans le cadre de la réflexion que nous menons pour faire évoluer nos dispositifs – ceux que j'ai évoqués tout à l'heure concernant la réduction de la vulnérabilité des habitations ou la résilience pour les entreprises de plus grande taille.



Vous avez raison : il est important que les architectes connaissent les risques et les spécificités des lieux où ils font vivre les personnes. Autant les intégrer en amont dans la réflexion. C'est une très bonne idée.

INTERVENTION N° 4 : MARIE-FRANCE BEAUFILS

Oui, si je peux me permettre de réagir : en tant que maire de Saint-Pierre-des-Corps, j'ai mis en place cette action avec les architectes-conseils pour accompagner les habitants dans l'adaptation de leur bâti afin de mieux prendre en compte le risque d'inondation. Cela a été une expérience remarquable.

Synthèse de la table 2 - consensus

Tous les intervenants s'accordent à dire que la GEMAPI n'est pas qu'une affaire de digues et de taxes, mais **un outil pour réduire la vulnérabilité des territoires face au changement climatique.** Pour y parvenir, il faut de l'ingénierie, de l'animation et des structures capables de coordonner à la bonne échelle, ce qui manque encore trop souvent. Plusieurs idées sont évoquées :

- **Le changement climatique n'est pas une opinion, mais un fait.** Éric Menassi (Trèbes, SMMAR) le martèle : on ne change rien sans prise de conscience. Dans l'Aude, il a fallu 15 morts avec les inondations de 2018 et des canicules à +40 °C avec un manque d'eau pour que s'impose la nécessité de faire... Même constat en Martinique pour Fred Samot : eau de mer qui chauffe, montée du niveau marin, ravines qui débordent. «Ne pas agir, ce n'est plus une faute, c'est un crime.»
- **La vulnérabilité se réduit d'abord par l'aménagement du territoire.** Menassi : «l'aménagement du territoire est le premier levier des politiques publiques». Samot et Gillé insistent sur le rôle central des documents d'urbanisme. Les SCOT, PLUi, PLU, SLGRI, SLG(I)TC doivent intégrer le risque d'inondation (fluvial, pluvial, submersion, ruissellement), l'érosion du trait de côte, l'anticipation des zones où il ne faut plus construire (zones 0-30 ans et 30-100 ans).
- **On ne réussira pas sans une organisation claire et partagée**
- Tous insistent sur le couple État fort/structures locales structurantes. Pour Eric Menassi : sans l'État, rien n'aurait été possible après 2018. Le message n'est pas «tout à l'État» ni «tout aux collectivités», mais un État accompagnateur

et des syndicats et EPCI organisés.

- **La co-construction à l'échelle du bassin est indispensable.** Gérard Seimbille décrit les commissions hydrographiques de l'Entente Oise-Aisne, où tous les acteurs de l'eau (ressource, potable, assainissement, GEMAPI, etc.) se retrouvent pour définir les priorités et remonter les besoins locaux. Même logique en Camargue avec Jean-Pierre Raviol (SYMADREM + 31 ASA) : mise autour de la table des rives droite/gauche du Rhône, des intercos de plusieurs départements/régions, des ASA, de la Réserve nationale et du Parc naturel, pour gérer digues, salinisation, irrigation et écoulement.
- **Il est nécessaire d'informer, outiller et former les élus et les habitants avec du concret.** Les intervenants ont cité plusieurs initiatives mises en place dans leurs territoires : InondAction qui propose un diagnostic complet à domicile et une incitation aux travaux et Castor Futé qui permet aux maires de suivre l'évolution d'une crue à 24/48/72 h, d'identifier les enjeux, d'organiser leur réponse (Entente Oise-Aisne); un site où chaque particulier peut saisir sa parcelle et voir, crue par crue, les hauteurs d'eau probables (SYMADREM); l'emploi d'architectes-conseils et la sollicitation des CAUE pour aider les habitants à adapter leur bâti (ville de Saint-Pierre-des-Corps);
- **L'affirmation de stratégies claires et précises.** Là encore les intervenants ont partagé ce qu'ils ont réussi à mettre en place. Intégration dès le départ de la submersion, du ruissellement et de l'érosion, dans des cartographies distribuées aux communes (Vannes agglo); gestion conjointe digues/ASA/salinisation, avec une réflexion coûts-bénéfices systématique (SYMADREM - Camargue); un SCoT qui érige le volet climatique en pilier n° 1 et tout particulièrement la montée des eaux (CACEM - Martinique).



Synthèse de la table 2 - tensions et divergences

Quelques sujets ne font pas l'unanimité...

- **Indemniser les agriculteurs... ou éviter l'inondation à tout prix?** Sur les ZEC, plusieurs plaident pour l'indemnisation des agriculteurs quand leurs terres sont surinondées. Pierre Raviol en Camargue, nuance fortement : deux mois sous l'eau, c'est la mort des pâturages, des élevages extensifs, et un effondrement durable du système. Pour lui, l'objectif doit rester d'éviter l'inondation, car l'indemnisation ne répare pas tout.
- **Ce qu'on accepte... ou pas dans l'urbanisme.** Derbois insiste sur le décret érosion pour interdire immédiatement les constructions là où l'on sait que la mer reprendra son dû d'ici quelques décennies. Il parle de «crime» envers les futures générations de maires si l'on continue à laisser construire en connaissance de cause. Froustey approuve : permettre de construire dans ces zones serait «criminel».

- **Jusqu'où la loi doit-elle aller?** Certains demandent une boîte à outils renforcée (intégration du changement climatique et de la baisse de la ressource en eau dans les documents d'urbanisme, meilleure prise en compte des remontées de nappes, du biseau salé, de la salinisation, etc.). D'autres mettent en garde contre le «grand soir législatif» : il faut adapter, pas casser ce qui fonctionne déjà, et tenir compte de la diversité des territoires (Camargue vs Bretagne vs Martinique vs vallées intérieures vs...)

En filigrane, un message commun se dessine. Pour réduire réellement la vulnérabilité, il faut :

- **accepter de ne plus reconstruire à l'identique,**
- **intégrer le climat au cœur de la planification,**
- **outiller les élus,**
- **associer agriculteurs, habitants, techniciens et architectes**
- **... et articuler intelligemment État fort et territoires organisés.**

Table ronde 3 - Couple état/collectivités territoriales

Ce débat a mis autour de la table Pascal Berteaud (CEREMA), Jean-Paul Pavillon (EP Loire, Angers Loire Métropole), Jean-Luc Dupont (FNCCR, Syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire), Nicolas Calmes (SMIVAL - Syndicat Mixte Interdépartemental de la Vallée de la Lèze) ainsi que Romain Colas (SyAGE) et été animé par Marie Evo (directrice du CEPRI) afin de débattre du couple état/collectivités territoriales autour de la GEMAPI.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Merci à vous, Pascal Berteaud, d'être avec nous.

Dans le grand débat que nous souhaitons engager sur le couple État-collectivités – vous l'avez bien compris – l'objectif de ces trois tables rondes est de mettre en lumière de bonnes pratiques. C'est un peu la magie du CPRI : montrer des solutions qui fonctionnent, voire en susciter de nouvelles.

Vous en avez justement une. En tant que directeur du CEREMA, vous disposez d'une capacité d'ingénierie remarquable que vous mettez au service du territoire. Qu'aimeriez-vous dire aujourd'hui pour que l'exercice de la GEMAPI se déroule au mieux sur le terrain ?

PRISE DE PAROLE DE M. PASCAL BERTEAUD

Avant de parler en tant que directeur du CEREMA, je voudrais parler en tant qu'ancien directeur de l'eau et dire que tout ce que j'entends depuis ce matin montre que les choses

ont tout de même extraordinairement progressé. J'ai quelques souvenirs, au moment de la loi sur l'eau, dans les années 2000, où l'on voyait que ces sujets-là étaient complètement en balbutiement.

Le CEREMA, c'est l'Institut national d'expertise sur tous les sujets d'aménagement. C'est un institut qui rassemble à la fois l'État et les collectivités. Nous avons 1050 collectivités adhérentes.

Et l'objectif, justement, à travers l'expertise sur le terrain, est d'être capables, d'une part, évidemment, d'aider les collectivités concernées à avancer et, d'autre part, de mettre au point des méthodes. Notre grande mission, c'est l'élaboration et la diffusion de méthodologies. Nous devons publier environ 80 guides méthodologiques par an.

Sur la GEMAPI, effectivement, nous avons commencé il y a déjà cinq ou six ans. Je pourrais citer, par exemple, la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, où nous avons mené un exercice assez classique. Nous avions un premier appel à partenaires GEMAPI, avec une trentaine de collectivités, où nous avons réalisé un diagnostic, un état des lieux. Puis, ensuite, avec les élus, nous avons mis au point un plan d'action leur permettant d'identifier les travaux à engager, de définir leur gouvernance – ce qui est évidemment un sujet majeur – et de budgéter les premières opérations. Nous étions sur quelque chose, somme toute, assez classique. Beaucoup ont entendu parler ce matin de digues, de zones d'expansion de crues, mais c'était déjà, je crois, une prise de conscience très forte de la communauté d'agglomération. Après, nous sommes allés un peu plus loin en travaillant sur les solutions fondées sur la nature, notamment avec l'EPAGE de la Bourbre, en Isère, avec évidemment un gros sujet de ruissellement. Là aussi, je dois dire que, dans tout ce que j'ai entendu depuis ce matin, je suis très satisfait, parce que, lorsqu'on parlait de ruissellement il y a dix ans, ce n'était pas vraiment un sujet



 **Pascal Berteaud**
Directeur général du CEREMA

«Il est vraiment essentiel que le débat législatif ait lieu, afin que l'on puisse partir des expériences de terrain. Parce que, sur les sujets d'aménagement, ce n'est pas la peine de phosphorer dans le vide : ce qui importe, c'est d'observer les expériences, de voir quels ont été les besoins, ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné, et de prendre ensuite les mesures législatives qui en découlent.»

principal. Là aussi, nous avons identifié un certain nombre de secteurs prioritaires, mis en place des actions fondées sur la nature, et les choses sont en train de se concrétiser. Et puis, pour donner un troisième exemple : la Métropole européenne de Lille, particulièrement bien dotée en services très compétents. Là, nous avons travaillé davantage sur des sujets de R&D, avec la mise au point d'indicateurs GEMAPI pour évaluer l'efficacité des projets et être capables de déterminer ceux sur lesquels il faut concentrer les moyens, etc. Je donne ces trois exemples, on pourrait en citer beaucoup d'autres, pour montrer que, là où, dans les années 2000, on pensait «digues», on faisait des digues et c'était tout, nous avons fait émerger de nouveaux concepts, comme celui de zones d'expansion de crues, ou de PAPI.

Cela m'amuse toujours quand j'entends parler des PAPI, parce qu'au départ, ça s'appelait les «plans Bachelot». Et puis, quand Roselyne n'a plus été ministre, j'étais directeur de l'eau à l'époque, nous nous sommes retrouvés autour d'une table en nous disant qu'il fallait quand même trouver un autre nom. Et au bout de trois whiskys, c'est devenu les PAPI, dont la «copropriété» est d'ailleurs assumée entre moi-même et Georges-François Leclerc, qui vient d'être nommé directeur de cabinet du Président de la République.

Quand on voit d'où on part et où l'on est vingt ans plus tard, on constate que tous ces concepts sont aujourd'hui intégrés par la plupart d'entre vous. On l'a vu dans tous les témoignages. Et cela me rend, encore une fois, très optimiste pour la suite.

Il est vraiment essentiel que le débat législatif ait lieu, afin que l'on puisse partir des expériences de terrain. Parce que, sur les sujets d'aménagement, ce n'est pas la peine de phosphorer dans le vide : ce qui importe, c'est d'observer les expériences, de voir quels ont été les besoins, ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné, et de prendre ensuite les mesures législatives qui en découlent.

Voilà. Nous, au CEREMA, nous sommes très satisfaits ; nous continuons, bien sûr, à nous mobiliser fortement sur de nombreux projets. Mais je crois que le travail qui peut être mené à l'échelle nationale, et notamment au niveau législatif, est absolument essentiel.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Vous m'aviez confié que, lorsque vous aviez créé les PAPI, ils n'étaient pas aussi volumineux qu'aujourd'hui. Comment pourrait-on les «dégraissier» ?

PRISE DE PAROLE DE M. PASCAL BERTEAUD

En fait, quand on a créé les PAPI, à l'époque, la prévention des inondations, c'était de faire des digues. Et évidemment, on s'est rendu compte que, lorsqu'on construit des digues, on accélère l'écoulement de l'eau, et que ceux qui ont la malchance d'être en aval se prennent la totalité du flux. Cela a donc été un vrai travail de renverser le système, et je crois que beaucoup d'élus locaux ont assez vite adhéré à l'idée qu'il fallait gérer tout cela à l'échelle des bassins versants.

Ça paraît évident, mais auparavant, on ne fonctionnait pas du tout comme ça. Et, évidemment, les PAPI ont commencé sous la forme de documents de petite taille puis, progressivement – c'est un peu tout le débat que nous avons eu tout à l'heure –, la question s'est posée : doit-on rester sur un périmètre réduit ou adopter le grand bassin versant ? La réalité, c'est qu'il faut faire les deux, y compris, d'ailleurs, du point de vue financier.

J'ai été sous-directeur de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Je peux vous dire que, si vous prenez le sujet des inondations à l'échelle de l'ensemble du bassin de la Loire, ce n'est tout de même pas très opérable.

Et pour autant, certaines réflexions doivent se mener à cette échelle-là, tandis que d'autres doivent se conduire à l'échelle des sous-bassins. Je crois donc que nous sommes condamnés à avoir des PAPI « de petite taille » et des PAPI de plus grande envergure.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Merci, Pascal. En parlant de la Loire... Jean-Paul Pavillon, vous êtes vice-président d'Angers Loire Métropole et également élu à l'EP Loire. Vous portez activement les PAIC. Pouvez-vous nous expliquer un peu mieux ce que vous en attendez et en quoi ils peuvent améliorer l'exercice de la GEMAPI ?

PRISE DE PAROLE DE M. JEAN-PAUL PAVILLON

Bonjour à tous. Merci pour cette matinée. Moi, je suis très fan de l'évaluation des politiques publiques. Et je trouve que, ce matin, à travers ce que l'on peut observer, c'est vraiment cela que nous sommes en train de faire : évaluer. Et évaluer la GEMAPI, je pense que c'est important, parce que nous arrivons au bout d'un certain système – sans remettre en cause l'ensemble – mais c'est tout de même un point essentiel.

Donc oui, je suis vice-président d'Angers Loire Métropole, en charge de l'eau, du pluvial, de l'assainissement et de la GEMAPI. Et cela aussi, c'est quelque chose qui a évolué, car, auparavant, on séparait souvent l'assainissement et l'eau d'un côté, et la GEMAPI de l'autre. Aujourd'hui, on traite l'eau dans sa globalité.

Je suis également élu à l'Établissement public Loire, en tant que vice-président – car nous avons aussi changé de gouvernance.

Et, à l'échelle de la Loire, je vais un peu contredire le collègue de tout à l'heure, le directeur du CEREMA, même si nous avons l'agence du CEREMA au Poncé et que nous nous sommes vus récemment : la Loire est gérée à l'échelle du bassin, à travers l'Établissement public Loire.

Nous avons justement élaboré ce Projet d'aménagement d'intérêt commun, l'un des premiers mis en place en France, et à l'échelle du bassin de la Loire, à la demande de l'État. L'État nous disait : « Nous vous transférons la compétence GEMAPI, organisez-vous. »

Eh bien, nous nous sommes organisés, et nous n'avons pas eu à chercher bien loin, car l'Établissement public Loire était déjà présent sur notre territoire. Nous avons donc encouragé tous les EPCI à y adhérer, afin d'assurer cette prise de compétence. Une fois cela fait, nous avons pu établir un rapport de force avec l'État pour obtenir un peu de financement. Nous leur avons dit : « Voilà, vous nous déliez déjà les digues non domaniales » – qu'il faut mentionner, car nous les gérons depuis 2017 – « et, depuis 2024, les digues domaniales. »

Il y a donc eu un bras de fer, et la force du PAIC a été d'inscrire un programme chiffré : 350 millions d'euros d'aménagements. Il y avait des solutions grises – notamment les digues – mais aussi des solutions fondées sur la nature, des zones d'expansion de crues, etc. Ce travail avec l'État nous a permis d'obtenir une compensation financière.

Mais derrière tout cela, l'État nous disait souvent : « Nous ne vous donnerons pas d'argent, vous avez la taxe GEMAPI. » Nous avons répondu que la taxe GEMAPI n'est pas l'alpha et l'oméga : face à 350 millions d'euros, certaines choses ne passeront pas.



Jean-Paul Pavillon

EP Loire,

Angers Loire Métropole

Maire des Ponts-de-Cé

« Sur nos territoires, nous avons appris qu'on ne peut plus dissocier l'eau potable, l'assainissement, le pluvial et la GEMAPI. Nous devons gérer l'eau comme un système unique, cohérent, continu. C'est ainsi que nous avons réorganisé Angers Loire Métropole, et cela change la manière d'aborder le risque. Si nous voulons que la GEMAPI remplisse réellement son ambition, il faut une structuration, une solidarité nationale effective et faire évoluer nos outils financiers pour qu'ils soient mieux adaptés aux enjeux réels. »

Et là, je rebondis sur ce qu'a dit le collègue Pierre Raviol tout à l'heure : un EPCI comme Angers Loire Métropole peut lever la taxe GEMAPI et financer les travaux qui sont devant lui. Une petite EPCI voisine ne peut pas lever la taxe à hauteur des travaux nécessaires. Il y a là une vraie iniquité. Et une deuxième iniquité découle de la taxe elle-même : face au risque. Certaines personnes la paient sans avoir de risque ; d'autres la paient alors qu'elles en ont énormément. Cela paraît un peu particulier. Et la troisième iniquité, déjà évoquée ce matin, tient à la réforme : la taxe GEMAPI reposait en partie sur la taxe d'habitation, qui a disparu. Donc, tout le monde ne contribue plus de la même manière.

Cela pose des difficultés aux EPCI pour lever la taxe. Et, in fine, cela crée une inefficacité pour l'Établissement public Loire. Car l'EPL gère certes les digues, mais aussi d'autres enjeux liés à l'eau.

Et là, je reviens au système global : il gère des barrages, essentiels à la prévention des crues – puisqu'ils permettent de laminer – mais aussi indispensables au soutien d'étiage. Ces barrages datent des années 1970. On peut en penser ce qu'on veut, mais ils jouent un rôle énergétique et hydrologique majeur.

Là où la taxe était utile, c'est que les contributeurs étaient les régions et les départements, fondateurs de l'Établissement public Loire. Les EPCI viennent tout juste d'arriver, au moment même où régions et départements souhaitent se désengager, alors que nous avons besoin de tous autour de la table. Donc, la question est : comment conserver les régions ? Comment garder les départements, pour faire face à ces enjeux cruciaux ?

Je parle ici de l'axe ligérien, mais la réflexion vaut ailleurs : l'EPTB existe, il a un outil, le projet d'aménagement commun (PAIC), mais il porte aussi d'autres missions. Et c'est là que nous devons réfléchir – et je le dis devant les sénateurs – à

comment trouver du financement. La taxe GEMAPI, pourquoi pas, mais peut-on trouver autre chose ? Une piste – encore à l'état de réflexion – est de s'adresser aux usagers de l'eau. Car, derrière la taxe GEMAPI, ce sont bien les usagers de l'eau. Ils reçoivent soit leur feuille d'impôts, soit leur facture d'eau. Comment faire, peut-être, passer une contribution via la facture d'eau ? Avec une redevance fléchée ? Attention : qui percevrait cette redevance ? Beaucoup de questions se posent.

Serait-ce directement l'EPTB, qui en maîtriserait l'usage ? Serait-ce l'Agence de l'eau ? Serait-ce l'État, via une fraction de facture ? On voit bien que cela pose des difficultés.

Mais, si l'on veut, s'adresser à tout le monde – aux usagers de l'eau – la facture d'eau me semble le bon outil. Et je reviens à ma délégation : eau, assainissement, pluvial, GEMAPI. Tout cela parle très directement aux usagers.

Et si l'on observe nos différentes casquettes : je suis vice-président d'Angers Loire Métropole, élu à l'EPL, membre de l'Agence de l'eau. Je préside la commission Inondation Plan Loire, qui étudie aujourd'hui les PAPI et les PEP. On voit qu'il y a là quelque chose de concret : les agences de l'eau ont un rôle à jouer. Et dans le cadre du Plan Eau qui doit sortir en 2026, avec de nouvelles redevances, on peut se demander : une redevance prévention, une redevance risque, pourrait-elle être ajoutée à la facture d'eau pour financer la prévention des inondations ?

Je pense qu'il y a là un potentiel réel. Si l'on regarde, à l'échelle du bassin de l'EPTB, nous avons 9 millions d'habitants. Si l'on divise par environ 2,15 personnes par ménage, et que l'on applique 2 euros par personne, cela donne une recette d'environ 9 à 9,5 millions d'euros. Cela coûte 2 euros par ménage et cela solutionne le financement de l'Établissement public Loire pour ses travaux. À 4 euros, on va encore plus loin.

Cela permettrait aux départements et aux régions de réduire leur participation, tout en nous donnant des ressources. Donc, la proposition d'aller vers un financement au niveau de l'EPTB doit avancer : il ne faut pas attendre. Nous allons entrer dans un renouvellement politique dans les EPCI. Il ne faut pas attendre le prochain remaniement ministériel – qui sera demain – ni les échéances sénatoriales ou 2027. Il faut agir vite, car il y a des urgences sur le territoire et des départements et régions qui veulent se retirer. S'il y a un endroit où avancer rapidement, l'Établissement public Loire peut être un lieu d'expérimentation à la hauteur des enjeux.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

Merci, Monsieur Pavillon. Avant de poursuivre, je vais simplement demander à la salle d'être un peu patiente pour prendre le micro, car je vois que vous avez tous envie de réagir à cette proposition. Je vais d'abord demander à Monsieur Dupont, en tant que président de la FNCCR, de nous dire ce qu'il en pense. Mais juste avant, si vous me le permettez, Monsieur Pavillon : lorsque vous parlez de la mobilisation des élus, une proposition vous a été faite en tout début de matinée. Elle consistait à dire que, finalement, le PAIC pourrait – ou devrait, selon la suggestion formulée par notre expert Régis Thépot – devenir également un outil stratégique. Cela permettrait de mobiliser davantage les élus et, peut-être, d'obtenir une contribution plus importante pour vos plateformes techniques. Qu'en pensez-vous ?

PRISE DE PAROLE DE M. JEAN PAUL PAVILLON

Oui, le PAIC est un document stratégique. Et il a permis d'organiser la gestion des digues.

Lorsque vous parlez des plateformes, il y en a effectivement cinq. Et il faut bien faire attention : nous avons une réflexion stratégique globale, mais nous devons toujours penser local également. La déclinaison des plateformes au niveau local

s'est donc faite sur les différents tronçons de la Loire. Il y en a une à Angers, une à Tours, une à Orléans, une à Nevers et une à Vichy. Cela fait effectivement partie des dispositifs. C'est quelque chose de stratégique, mais qui doit être partagé.

Et ce qui est aussi intéressant, c'est que cette stratégie a été votée en Conseil syndical. Elle a donc été débattue dans les différentes instances. C'est l'un des atouts d'une stratégie : elle est élaborée, mise en place, mais aussi adoptée par des élus pour être déclinée à l'échelle locale.

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE EVO

M. Dupont, qu'est-ce que pensez-vous de la proposition de M. Pavillon ?

PRISE DE PAROLE DE M. JEAN-LUC DUPONT

Je pense qu'elle est frappée au coin du bon sens. Jean-Paul l'a dit très justement : au fond, il y a un problème d'équité. Le mode de prélèvement, quel qu'en soit le modèle, est toujours perçu comme pénible. Lorsqu'il faut contribuer au financement d'opérations, c'est toujours difficile. L'idée, simplement, c'est de faire en sorte que ce soit d'abord compréhensible.

On évoquait tout à l'heure l'acceptabilité : c'est un niveau important. Mais il faut aussi que chaque citoyen, chaque usager de la ressource en eau, exposé directement ou indirectement, puisse être sensibilisé à la nécessité de contribuer à un enjeu de sécurité collective.

La contribution via les agences, les établissements publics ou d'autres acteurs – car au fond, le modèle n'est pas nouveau – pose toujours la même question : est-ce qu'un intermédiaire ne va pas capter une partie de la ressource ? Et sera-t-elle répartie équitablement à l'échelle territoriale ? C'est l'un des enjeux de la clé de répartition.



● Jean-Luc Dupont

FNCCR, Syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire

«Sur la relation entre collectivités et État, le transfert de compétences du 28 janvier 2024 en Indre-et-Loire illustre une difficulté d'articulation : les agents auparavant chargés de la mise en œuvre ont été repositionnés en inspecteurs, renforçant la dimension de contrôle au détriment de l'accompagnement. Or l'État doit certes veiller à l'application des lois, et aussi assurer un véritable soutien opérationnel. Les territoires ont besoin d'ingénierie de proximité pour comprendre, décliner et optimiser l'action publique.»

Sur le financement, je pense qu'un élargissement de l'assiette, par la contribution de chaque usager de la ressource en eau, permettrait une contribution plus modeste, mais portée par un plus grand nombre. C'est certainement une piste à travailler. Ensuite, je fais confiance au Parlement et aux sénateurs, qui connaissent finement les territoires, pour définir des mécanismes de répartition adaptés aux besoins. On sait que, dans tout fonds de péréquation, il y a toujours ceux qui se situent juste à la limite du dispositif et le trouvent «trop» ou «pas assez». C'est le propre de la péréquation : elle a ses limites, mais aussi ses avantages.

Je pense donc qu'elle doit être au cœur de la réflexion. Et ce système d'équité me semble entendable par nos concitoyens. On ne peut pas se réfugier derrière l'argument selon lequel, parce qu'on habite en hauteur, on ne serait pas concerné. Certes, on est en hauteur, mais l'artificialisation des sols ou d'autres pratiques génèrent du ruissellement qui fragilise ceux qui sont en aval. Quand on parle du cycle de l'eau, la «PI» en fait pleinement partie ; elle ne peut pas en être exclue.

Donc, je souscris à la proposition de Jean-Paul, mais dans la mesure où chaque usager de la ressource en eau serait concerné, et je pense qu'il y a un vrai cheminement à engager. C'est un travail parlementaire important, mais je fais confiance à nos parlementaires présents pour le faire avancer.

Pour revenir aux relations collectivités locales-État dans la mise en œuvre de la compétence, j'ai trois grandes observations.

La première : l'État cherche à ordonner et à contrôler. Je vais donner un exemple. En Indre-et-Loire, département que je connais bien – et que tu connais bien aussi, Marie-France – tu évoquais les difficultés de moyens dans les services déconcentrés, les révisions successives des politiques publiques qui ont réduit les effectifs. J'aurais aimé qu'au moment du transfert de compétences du 28 janvier 2024, les agents qui mettaient en

œuvre la compétence pour l'État ne deviennent pas tous des inspecteurs. Ils ont tous été transférés comme inspecteurs. Ils ont eu dix ans pour transposer la loi MAPTAM et mettre en œuvre le programme de travaux : non seulement ce n'est pas fait — à peine 30 % du programme —, mais maintenant, ce sont eux qui viennent nous donner des leçons sur le territoire. J'essaie d'être courtois, mais parfois, on atteint les limites de l'exercice.

L'État régalien doit évidemment veiller à l'application des lois. Mais dans la mise en œuvre opérationnelle, il doit aussi y avoir une notion d'accompagnement. Et dans « services de l'État », l'État oublie souvent le mot service. Nous avons besoin d'ingénierie de proximité pour comprendre, mettre en œuvre, décliner et optimiser l'action publique, afin qu'un euro investi soit un euro pertinent, générant la plus grande satisfaction possible. Je pense que tous les représentants des territoires ici présents vivent la même chose.

Les relations humaines comptent, bien sûr : un collègue du Morbihan disait tout à l'heure qu'ils s'étaient « mordus le nez » au début, puis que ça allait mieux. C'est vrai partout : la proximité compte. Mais ce rôle de censeur doit devenir un rôle d'accompagnateur, avec un effort de compréhension et de pédagogie dans la durée. On ne peut pas juste dire : « C'est la loi, vous devez faire. » Dans la vraie vie, ça ne fonctionne pas comme ça. Il faut du temps.

Deuxième volet : le financement. Nous savons que, dans le contexte actuel, l'État ponctionne sur les recettes des agences de l'eau, sur divers budgets, et que les arbitrages sont souvent des réductions. Or, alors que cette compétence devient essentielle et que le dérèglement climatique ne s'arrête pas, les événements extrêmes se répètent et frappent durement les territoires. Nous devons donc transformer ce binôme en un couple partenarial, et non en deux entités qui se toisent : l'une dans ses obligations, l'autre dans le contrôle. Il faut fluidifier ces relations.

Je rappelle aussi qu'on nous a transféré la compétence sans les moyens financiers. J'ai un principe simple : quand je ne finance pas, je me tais. Si je finance, et qu'on me demande d'appliquer, qu'on me laisse organiser la politique locale dans un cadre réglementaire, mais sans imposer un copier-coller parisien. Les élus locaux doivent pouvoir mobiliser l'intelligence des territoires.

Je rappelle également que le transfert des digues s'est accompagné du transfert de la responsabilité pénale. C'est immédiat. Demain, s'il y a un aléa, l'État, qui n'a rien fait pendant des décennies sur ces digues, ne sera pas mis en cause : ce sera le maire du coin, qui n'a rien demandé, qui montera les marches du tribunal. C'est important à garder en tête. Cette responsabilité pénale pèse sur les élus, alors même que l'on dit que les gens hésitent à s'engager. Quand vous êtes dans une zone à risque, il faut être solide pour accepter cette responsabilité.

Enfin, un dernier point : l'État doit décloisonner. Je suis très favorable à la décentralisation, mais décentraliser implique aussi, pour l'État, d'accepter de décloisonner en interne. Aujourd'hui, c'est extrêmement difficile. L'administration centrale contrôle tout, jusqu'au dernier échelon local. C'est insupportable. Tout doit passer par ses Fourches caudines. La décentralisation n'est pas opérationnelle.

Le préfet devrait avoir davantage de latitude dans la mise en œuvre opérationnelle. Il faut recréer ce binôme de proximité, qui fluidifie, qui instaure la confiance. On en a beaucoup parlé ce matin. Le préfet est en contact direct avec les élus locaux. Un ancien élu me disait : « Les préfets sèment plus vite la pagaille qu'ils ne la récoltent. » Ce n'est pas grave en soi, mais si l'on veut éviter cette caricature, il faut restaurer une relation de proximité fondée sur la confiance.

Le préfet a intérêt à ce que les choses se passent bien, à ce que cela avance, soient opérationnelles, fonctionnent. Il faudrait donc leur donner plus de pouvoir, et un peu moins au ministère.

PRISE DE PAROLE DE MARIE EVO

Merci, M. Dupont. M. Calmes, le préfet, parlons-en : plus de pouvoir, plus de lisibilité dans les écrits ? Vous êtes vice-président du SMIVAL, le syndicat du bassin de la Vallée de la Lèze, au sud de Toulouse. Est-ce que vous pouvez nous faire part de votre expérience et de ce que vous souhaitez pour que ça fonctionne bien entre État et collectivité ?

PRISE DE PAROLE DE NICOLAS CALMES

J'ai entendu parler ce matin de belles rivières, de fleuves même. Nous, c'est une rivière. Une rivière coincée entre l'Ariège et la Garonne. C'est une vallée qui fait à peu près 54 km de long, avec 70 km de rivière Lèze et 500 km d'affluents. La plus grande commune de la vallée - enfin, le plus grand village - compte 7 000 habitants. Et nous « léchons », parce que c'est vraiment le terme, six intercommunalités, et nous en traversons une.

Quand je dis « lécher », cela signifie qu'il y a un ou deux villages appartenant à chacune de ces intercommunalités. Tout à l'heure, j'entendais dire que l'intercommunalité était « le bon modèle », etc. Nous, nous couvrons le bassin versant de la Lèze dans son intégralité.

Mais puisque nous ne faisons que « lécher » chaque intercommunalité, et qu'il s'agit à chaque fois de petits villages, la contribution GEMAPI que nous percevons s'élève seulement à 300 000 €. Tout à l'heure, j'entendais parler de millions... Moi, j'étais admiratif.

Donc, 300 000 €. On pourrait nous dire : « Pourquoi ne pas intégrer un EPTB avec la Garonne, l'Ariège, etc. ? » Mais ceux qui gèrent la Garonne ou l'Ariège, là où vivent des milliers de personnes, se soucient bien peu de la Lèze. La Lèze, c'est le dernier de leurs problèmes.

Nous, nous faisons ce que nous pouvons, avec ce que nous avons. Et ce n'est pas simple.

On parlait du préfet, du couple État-collectivités territoriales. C'est un sujet ô combien intéressant. Je dirais que c'est un couple très « années 50 », plutôt que « années 2000 » : l'un détient l'argent et dicte ce que l'autre doit faire, et l'autre fait ce qu'il peut. Je vous laisse deviner lequel est lequel.

Pour vous donner un exemple : nous sommes à cheval sur deux départements, l'Ariège et la Haute-Garonne. Donc deux DDT, deux discussions différentes, deux avis différents parfois. Ce serait appréciable qu'ils aient, de temps en temps, une vision commune. Normalement, cela devrait relever du préfet coordinateur de bassin, qui coordonne le versant ariégeois et le versant garonnais.

Autre exemple : une digue privée. Et ça, c'est un vrai sujet, les digues. Il s'agit d'une digue privée qui protège uniquement une entreprise. Depuis deux ans, la DDT nous dit : « C'est à vous de reprendre la digue ». C'est une digue de classe D, qui avait été construite. On nous dit : « C'est à vous de la récupérer ». Nous répondons : « Mais c'est d'intérêt privé, pas d'intérêt public ». Et si nous la récupérons, cela représenterait 400 000 € et plus encore. Nous n'en avons pas les moyens. Et on nous répète : « C'est à vous de la reprendre ».

Ce serait utile - et je m'adresse ici aux parlementaires - que les lois soient plus claires et plus simples. Qu'on arrête les exceptions à tout-va. Qu'on pose un grand principe, et qu'on l'applique. Ce serait déjà formidable. Nous avons posé quatre questions parlementaires. Pour les trois premières,



Nicolas Calmes

SMIVAL - Syndicat Mixte
Interdépartemental de la Vallée de
la Lèze

«Le maillage intercommunal constitue une richesse : il nous oblige à travailler avec plusieurs partenaires, chacun apportant sa connaissance locale et ses priorités. La contribution GEMAPI reste modeste, car les communes sont petites, mais elle traduit déjà un engagement collectif réel autour de la gestion de la Lèze.»

nous avons obtenu des réponses... normandes : « peut-être que oui, mais pas complètement; c'est peut-être ça, mais pas tout à fait... ». Enfin, quelque chose comme cela. C'est un peu agaçant. La quatrième question, posée par le député Pannifous au ministre, reste sans réponse. Pourtant, nous demandions simplement : « Est-ce que c'est oui comme ceci, ou non comme cela ? » Toujours rien. Un jour, nous aurons la réponse. Ce sera intéressant. Donc, avec la DDT et le préfet, cela fait deux ans qu'ils nous disent : « Vous devez prendre cette digue ». Nous : « Nous ne sommes pas sûrs. Nous aimerais un éclaircissement ». Et au bout de deux ans, ils nous écrivent : « Finalement, oui, on peut considérer qu'il s'agit d'un remblai en zone inondable ». Voilà : deux ans pour en arriver là.

Autre exemple du même genre avec la DDT : nous avons la compétence GEMAPI, notre syndicat a été créé en 2003, après la grande inondation de 2000. Nous faisions déjà la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Pour nous, GEMAPI ne changeait rien : nous le faisions déjà. « Ah si, il faut absolument changer vos statuts ». Nous les changeons. Puis on nous dit : « Ce n'est pas bon, vous n'avez pas prévu la prévention contre la mer ». Mais nous sommes à une cinquantaine de kilomètres de la mer! « Oui, mais ce n'est pas dans vos statuts ». Donc nous avons ajouté « lutte contre la mer ». Je suis donc vice-président chargé de la lutte contre la mer... à une cinquantaine de kilomètres du littoral. Et j'y suis très efficace : nous n'avons aucun problème avec la mer! Mais voilà : ce ne sont que des relations de ce type avec la DDT.

Encore un exemple : nous voulions planter 11 km de haies – des haies brise-crues, pour éviter les coulées de boue. Cela a pris deux ans. Deux ans. Nous avons dû faire 30 ou 40 réunions, avec 20 personnes à chaque fois. Au final, le coût cumulé des salaires des participants dépasse probablement celui des haies. Tout cela parce que 100 mètres de haies étaient considérés comme une « haie d'agrément ».

Une haie d'agrément, en pleine zone agricole sujette aux coulées de boue... Finalement, j'ai dit : « Les 100 mètres, on les abandonne. On les plantera nous-mêmes. Mais on fait les autres kilomètres ».

Et voilà le genre de relation que nous avons avec l'État. On parlait tout à l'heure d'un État qui « accompagne », qui « surveille ». C'est exactement cela : pas une relation de confiance. La DDT nous dit : « Selon nos études, ce n'est pas faisable ». Nous : « Mais nos bureaux d'études – labellisés, et très coûteux – concluent le contraire. Sur quoi vous appuyez-vous ? » Dans une relation de confiance, on partage les informations. Mais on nous répond : « Nous ne pouvons pas vous le dire, mais ce n'est pas ça ». Donc, pas de relation de confiance. Et c'est très agaçant.

PRISE DE PAROLE DE MARIE EVO

Un couple des années 2000 ?

PRISE DE PAROLE DE NICOLAS CALMES

Voilà, un couple des années 2000 avec de l'écoute !

PRISE DE PAROLE DE MARIE EVO

M. Calmes, le préfet, plus de pouvoir ou plus de mobilisation ?

PRISE DE PAROLE DE NICOLAS CALMES

Alors, il y a quand même une chose positive, sur le plan financier : c'est le préfet et la DETR. Et moi, je trouve que la DETR, c'est vraiment un dispositif qui s'adresse aux territoires, qui est réellement tourné vers eux. Et ça, effectivement, c'est le rôle des préfets.

Je pense donc qu'il serait souhaitable que le préfet dispose d'un peu plus de pouvoir à ce niveau-là, un peu plus de

latitude. Ensuite, sur l'interprétation de la loi, il faudrait malgré tout qu'il y ait une certaine cohérence sur tout le territoire national. Or, parfois, c'est le préfet qui choisit une interprétation et qui en fait une sorte de réglementation locale.

Je ne sais pas si cela se produit seulement chez nous, dans l'Ariège, ou ailleurs. Je pense que c'est un peu partout. L'interprétation générale devrait être identique partout; en revanche, les financements devraient pouvoir être orientés au bon endroit, au bon moment.

C'est aussi pour cela que je ne suis pas très favorable aux EPTB. Parce que nous, nous sommes une petite vallée, voisine de grandes vallées avec de grands enjeux. Et nous, personne ne s'en préoccupe. Pourtant, il faut savoir que la moyenne des dégâts par habitant dans notre vallée est cent fois supérieure à la moyenne départementale. Ce n'est pas rien.

On parlait de protection, d'aménagements, etc. Nous, nous utilisons les 80 % du Fonds Barnier pour financer les protections contre les inondations. Il reste donc à la charge des particuliers entre 1800 et 2000 euros.

Sauf que chez nous, ce sont des agriculteurs, des femmes d'agriculteurs, qui gagnent peut-être 800 ou 900 euros par mois. Alors quand on va les voir en leur disant qu'ils doivent investir 2000 euros, ils nous regardent... Vous imaginez bien.

C'est là aussi qu'une plus grande équité territoriale serait nécessaire, entre les zones « riches » – je pense à Toulouse Métropole, toute proche, avec ses moyens, ses ressources – et nos petites communes rurales.

PRISE DE PAROLE DE MARIE EVO

Merci, M. Calmes. Je crois qu'il est temps de donner la parole à notre dernier invité de cette dernière table ronde, avant

que nous passions au mot de clôture. Monsieur Colas, vous êtes président du SYAGE et également président d'une intercommunalité. On a entendu tout à l'heure, Monsieur Ollier, expliquer qu'il travaille très bien avec le SYAGE. Vous, de votre côté, vous vous plaignez tout de même des PAPI, ou en tout cas de certaines lourdeurs administratives. Que peut-on faire pour dépasser ces difficultés et faire de ces documents de véritables outils d'adaptation au changement climatique?

PRISE DE PAROLE DE ROMAIN COLAS

Merci au CEPRI, merci à toute l'équipe pour l'organisation de cette matinée, et merci aux sénateurs qui nous accueillent.

Avant d'entrer dans le cœur du réacteur réglementaire – puisque cette table ronde porte sur la relation entre les collectivités et l'État en matière de prévention des inondations – je veux d'abord rappeler que le préalable à une relation saine, c'est que, du côté des élus, le travail soit fait en responsabilité. Je m'explique : notre collègue de la Lèze vient de nous dire qu'ils ont su s'organiser à l'échelle d'un bassin versant – le seul échelon pertinent sur les sujets qui nous concernent, le seul, l'unique. Ils ont su s'organiser.

C'est vrai aussi sur le bassin versant de l'Yerres, que gère le SYAGE, et qui représente 10 % du territoire de l'Île-de-France. Et je le dis d'autant plus sereinement que j'en suis l'héritier. C'est mon prédécesseur, Alain Chambard – bien connu en Essonne – qui a fait en sorte qu'à l'échelle du bassin versant, là où certains syndicats bricolaiient, là où il n'y avait rien ailleurs, les élus se mettent d'accord avec un État accompagnateur, un préfet coordinateur de bassin qui a fait son travail : inciter, accompagner, gérer avec finesse les susceptibilités locales. Et ainsi, on a pu créer un établissement qui gère la prévention des inondations à l'échelon pertinent : celui du bassin versant.



Romain Colas

Maire de Bouissy-Saint-Antoine,
Président du SyAGE
vice-président CA VYVS

«Le bassin versant est le seul échelon pertinent pour la prévention des inondations. Si nous voulons être exigeants vis-à-vis de l'État, nous devons d'abord être capables, partout en France, de nous organiser à cette échelle. C'est une responsabilité qui relève d'abord des élus.»

Et honnêtement, si nous voulons – et nous avons raison – être exigeants vis-à-vis de l'État pour qu'il nous accompagne dans nos missions, notre premier devoir, c'est d'être capables de nous organiser. Et ce n'est pas suffisamment le cas partout en France, sur les bons échelons. Et ce n'est pas la responsabilité de l'État; l'État peut faciliter. Ce n'est pas non plus celle du législateur. C'est la responsabilité des élus locaux. Donc, quand on veut demander, il faut d'abord être exemplaires. Et cela signifie compléter impérativement la carte des établissements : il reste encore trop de « blancs », trop de territoires, trop de bassins versants non couverts par des structures compétentes. Et cela relève d'abord des élus locaux.

Une fois cela fait, on peut commencer à réfléchir à la manière dont on soutient l'action de ces établissements. On a beaucoup parlé des financements. Je fais une remarque préalable : peut-être que, là où les élus se sont organisés au bon niveau, on peut imaginer des dispositifs d'appui, de péréquation. Je crois que c'est indispensable, parce que, dans la vallée de la Lèze comme ailleurs, on n'a pas la chance de bénéficier de ce dont je bénéficie, moi.

J'ai une basse-vallée très exposée, très peuplée, et un haut de vallée rural et très peu habité. Mais c'est en finançant des travaux en tête de bassin, grâce aux contributions de la basse-vallée, qu'on règle une bonne partie des problèmes. Et en plus, j'ai la chance d'avoir un président – Patrick Ollier, que vous avez entendu – qui assume ses responsabilités de président de la Métropole du Grand Paris et de l'EPTB, et pour qui le cumul des mandats peut avoir du bon : il aligne les planètes et nous accompagne, parce qu'il a l'intelligence de comprendre que l'Yerres est un affluent de la Seine, et que ce qu'on retient sur l'Yerres contribue à limiter les inondations dans le cœur de l'agglomération parisienne.

Donc, il met de l'argent. Mais beaucoup de territoires n'ont ni Patrick Ollier ni la Métropole du Grand Paris pour

accompagner leurs financements. D'où l'importance de la péréquation.

Concernant la prévention, elle est double. On peut discuter de la possibilité de financer une part des PAPI, de la GEMAPI ou de la GEMA via la facture d'eau potable. Mais attention : le modèle économique de l'eau – petit et grand cycle – fonce droit dans le mur. Nous incitons nos concitoyens à réduire leur consommation ; l'assiette se réduit ; les charges restent stables ; les recettes s'effondrent. Mon syndicat assure aussi l'assainissement, et je suis dans une contradiction folle : je devrais encourager les usages alternatifs de l'eau de pluie, mais chaque litre non consommé, c'est une recette en moins, alors que je dois traiter le même volume et entretenir le même réseau.

Donc prudence avec tout financement reposant sur l'eau potable. Et j'en appelle aux sénateurs : il faut réfléchir rapidement au financement de l'assainissement, de l'épuration, et plus largement du cycle de l'eau. Le modèle n'est pas viable, même pas à moyen terme.

Deuxième point sur le financement, et je réponds ensuite à votre question : la GEMAPI. J'ai un peu de bouteille, comme beaucoup ici. J'ai été élu local, puis élu national ; j'ai donc eu affaire à Bercy. Or, la taxe GEMAPI est une des très rares taxes encore totalement à la main des élus locaux, dans laquelle Bercy ne pioche pas. Rappelons ce qu'il est advenu de tous les impôts locaux supprimés, soi-disant compensés – CVAE, etc. – compensations gelées, dotations gelées... Donc prudence : dès qu'on ouvre une discussion avec Bercy, on sait comment ça finit. Il faut borner très strictement le débat.

Enfin, je réponds à la question. Les PAPI, moi, ça me va. C'est lourd, complexe, mais c'est un bon outil de programmation. À l'échelle pertinente, c'est un bon outil pour embarquer toutes les maîtrises d'ouvrage concernées.

Sauf qu'on a rajouté des couches : l'évaluation environnementale du PAPI... et ensuite, pour les ouvrages majeurs, une deuxième évaluation environnementale spécifique à l'ouvrage.

Et globalement, nous vivons une révolution climatique, avec des impacts qui s'intensifient et s'accélèrent, et nous l'abordons avec les outils de l'Ancien Monde. Nous sommes dans une course contre la montre... avec des boulets aux pieds.

La zone d'expansion de crue dont parlait Patrick Ollier : cinq ans d'études déjà. Nous serons prêts techniquement en mars prochain. Je pourrai lancer les travaux en 2026. Et dans le meilleur des cas – sachant que tout n'ira pas bien – je commencerai à creuser en hiver 2028. Et encore : dans l'hypothèse où le propriétaire d'un bout de forêt – celui qui m'a dit texto : « J'ai de l'argent, du temps, des avocats, et je n'ai que ça à faire, donc je vais vous pourrir la vie » – décide finalement de ne pas bloquer. Alors même qu'on indemnise, alors même qu'il s'agit de quatre arbres, alors même que l'intérêt général est immense.

Messieurs les sénateurs, c'est là qu'il faut avancer. Pour les Jeux olympiques, nous avons su créer un cadre réglementaire exceptionnel : pas moins d'exigence environnementale, pas moins de protection du droit de propriété, mais un cadre qui permettrait d'aller vite, de tenir les délais. Si nous sommes capables de le faire pour un événement sportif, pourquoi ne serions-nous pas capables de le faire pour prévenir des catastrophes ?

Des évolutions législatives sont urgentes :

- simplifier les procédures ;
- les sécuriser ;
- empêcher qu'un seul propriétaire puisse bloquer un projet vital durant des années.

Le cadre J.O. était exemplaire : délais de jugement garantis, procédures encadrées. On peut défendre le droit de propriété, défendre l'environnement, et en même temps protéger efficacement les populations – à condition de s'en donner les moyens. C'est là, à mon sens, que se situe l'urgence.

PRISE DE PAROLE DE MARIE EVO

Merci, M. Colas. Je vois que nos sénateurs prennent des notes. Vous leur avez manifestement donné des idées.

Comme je l'ai promis, je vais donner la parole à Régis Thépot, qui souhaite poser une question à M. Pavillon.

INTERVENTION DANS LA SALLE DE RÉGIS THÉPOT

Je souhaite faire un commentaire mettant en lien les différentes interventions et portant sur le projet d'aménagement d'intérêt commun sur le bassin de la Loire, en saluant à cette occasion mon successeur, Jean-Claude Eude, qui a vraiment fait un travail remarquable pour le faire accepter.

Ce PAIC porté par l'EP Loire est le projet d'aménagement d'intérêt commun pour la gestion des infrastructures de protection contre les inondations sur le bassin de la Loire et ses affluents. Il s'agit donc de voir comment on s'organise, EPCI par EPCI, pour mieux gérer le transfert de la gestion des levées domaniales vers les collectivités.

Mais cela reste très loin de ce que, personnellement, je souhaite – et je sais que d'autres dans la salle le souhaitent également, je pense, à André Bachoc ou à d'autres – à savoir : une gestion véritablement globale du risque d'inondation en Loire moyenne. Et nous avons besoin qu'elle s'inscrive dans une stratégie globale, partagée – et, in fine, validée par l'État.

Il faut un PAIC stratégique. Et aujourd'hui, il n'y en a plus. Honnêtement, Pascal Berteaud connaît parfaitement ce sujet, et moi, cela m'inquiète beaucoup. Je suis très inquiet de ce qui se passe actuellement sur le bassin de la Loire : nous n'avons plus de vision globale. Il est urgent de remettre en place un PAIC stratégique, comme il est urgent d'en avoir sur d'autres bassins.

Et cela, juridiquement, est très simple : il suffit de remplacer « l'EPTB peut porter » par « l'EPTB doit porter ». Bien entendu, cela ne se fait pas à la place de ses membres, mais en concertation avec eux : avec les EPAGE, avec les syndicats de rivière, avec l'ensemble des acteurs, y compris associatifs.

Mais il faut absolument cette vision globale, partagée – et, in fine, validée par l'État. Il faut que l'État, à un moment donné, reconnaîsse et entérine cette vision. Or, aujourd'hui, nous ne l'avons plus.

Et sans cette vision – non pas seulement GEMAPI, mais de gestion du risque d'inondation à l'échelle de nos territoires – je rejoins ce qui a été dit sur l'urgence, que je partage à mille pour cent : nous sommes très mal. Très, très mal. Il faut rapidement des visions stratégiques partagées, et nous avons un outil pour cela.

Je rejoins également ce qui a été dit : c'est d'abord aux élus de s'organiser. S'il n'y a pas d'EPTB, il faut en créer; s'il manque des EPAGE, il faut les constituer. Et ensuite, c'est dans ce cadre que l'on porte des visions communes, via les PAIC. Et ensuite... on avance.

RÉPONSE DE JEAN PAUL PAVILLON

Juste pour répondre sur la question de la stratégie – et cela fait écho à la première table ronde – il y a aussi la question de la gouvernance qui se trouve derrière. Au sein de l'Établissement public Loire, nous avons réorganisé la gouvernance. Et, au niveau des plateformes dédiées à la gestion des inondations, nous nous sommes réunis : l'ensemble des élus du bassin de la Loire se sont mis autour de la table pour justement viser un niveau supérieur.

Nous sommes partis du niveau stratégique du premier PAIC, certes, et c'est utile – nous portons tous des PAPI ou d'autres dispositifs – mais l'objectif est d'aller plus loin. Et le fait d'organiser une gouvernance dans laquelle tous les élus se retrouvent pour dire : « Prenons nos responsabilités », eh bien, nous le faisons aussi. Ainsi, la gouvernance répond à la stratégie, et cela renvoie à la première table ronde.

Et lorsqu'on organise la gouvernance, on peut aller un peu plus loin. Nous sommes tous d'accord – comme vous l'avez dit – sur la nécessité d'avancer davantage, en lien avec l'État, sans crainte. Il y a aussi la question de la gestion de crise.

Comment travaille-t-on sur la gestion de crise ? Grâce à l'EPTB, une gestion de crise a été menée à Orléans, et elle sera désormais conduite à Angers. Justement, cela permet de réunir autour de la table l'ensemble des acteurs, d'articuler la relation État-collectivités, et d'identifier ce qui fonctionne bien, ce qui fonctionne moins bien, et comment améliorer la situation.

Mais nous devons organiser la gouvernance. Et cette gouvernance doit être mise au service du projet.

PRISE DE PAROLE DE MARIE EVO

M. Gillé?

INTERVENTION DANS LA SALLE DE HERVÉ GILLÉ

Très rapidement, pour réagir aux propos de Romain Colas : tout d'abord, le modèle économique des syndicats d'eau et d'assainissement va devoir être revu et corrigé de manière très nette. Donc, les inquiétudes que vous pouvez avoir peuvent être levées, car c'est bien le modèle qu'il faut transformer. Effectivement, il faudra continuer à lever une masse financière importante, même si l'on vendra moins d'eau.

Il faut donc repenser le modèle économique et la tarification différenciée ; ce concept doit d'ailleurs nous conduire à revisiter entièrement le modèle, notamment au regard des enjeux de renouvellement des ouvrages. Je ne suis donc pas tout à fait d'accord avec vous : c'est le modèle économique qu'il faut revoir, et cela n'empêche pas de l'adapter pour qu'il réponde à de nouveaux enjeux. Nous sommes d'accord là-dessus, et il est important de le rappeler.

Autre point : n'ayez pas peur des EPTB. Ce ne sont pas les «gros méchants». Vous avez parfois tendance à les voir ainsi, mais il faut plutôt développer une approche de subsidiarité dans une gestion globale. À l'échelle d'un EPAGE, comme peut l'être votre syndicat de rivière, dans la relation qu'il entretient avec un EPTB – par convention, par coopération – c'est là que doit se discuter le «bout de gras», si vous me permettez l'expression. Il faut une approche qualitative fondée sur la subsidiarité.

C'est à vous de prendre la main, en fonction des enjeux locaux, et si l'EPTB est intelligent, il accompagne cette politique de subsidiarité. C'est ainsi qu'il faut poser les choses, peut-être pas tout à fait dans un rapport de force tel que vous l'avez présenté. Je voulais le souligner.

Autre point important : la question du droit et celle de la temporalité concernant les projets structurants. Nous avons

un vrai sujet autour des travaux d'intérêt public majeur. Je ne souhaite pas forcément revenir sur des cas comme l'A69, mais ils sont éclairants. Comment qualifie-t-on réellement des travaux d'intérêt public majeurs pour obtenir un arbitrage sur les délais et les obligations – notamment environnementales – qui nous placent parfois en situation de faiblesse face à des recours administratifs successifs ? Cette question est essentielle.

Aujourd'hui, nous réfléchissons même à des PTGE inondations, c'est-à-dire des projets de territoire pour la gestion de l'eau appliqués aux risques d'inondation, qui offrirait à l'État une capacité de médiation plus forte que celle qu'il exerce actuellement. Quand on regarde le pouvoir de médiation et de dérogation du préfet, on voit bien qu'il avance avec une main tremblante, par crainte des recours.

Il y aurait peut-être lieu d'introduire, dans ces PTGE inondations, un pouvoir dérogatoire plus affirmé, juridiquement stabilisé, qui permettrait d'aller plus vite et plus loin.

RÉPONSE DE NICOLAS CALMES

Pour revenir sur le principe de subsidiarité : avant la mise en place de la GEMAPI, notre syndicat ne comptait que des communes. Avec les communes, c'était simple : nous arrivions, nous expliquions ce que nous faisions, nous indiquions que nous avions besoin de 10 % d'augmentation, et les communes nous suivaient, sans difficulté.

Avec la subsidiarité appliquée aux intercommunalités, comme je vous l'ai dit, nous n'avons qu'une ou deux communes par intercommunalité. Donc je vais voir les présidents d'intercommunalité – les «barons», enfin, les présidents d'intercommunalité – et je leur dis : «Pour ce petit morceau de territoire, nous allons vous demander 10 % d'augmentation». Et là, c'est hors de question. «Non, pas du

tout, on ne veut pas ». Ce qui signifie qu'aujourd'hui, nous discutons avec des présidents d'intercommunalité pour un morceau de leur territoire dont ils se moquent complètement, parce que ce n'est pas là que se trouve le cœur de leur population. Ce n'est pas là que se trouvent leurs électeurs, soyons clairs. On privilégie toujours là où se trouvent les électeurs. Et comme ce n'est pas leur bassin de population, mais seulement un petit bout de leur intercommunalité, ça ne marche pas.

INTERVENTION D'HERVÉ GILLÉ

Le PTGE va lever des moyens pour vous. Et va s'appuyer sur vous aussi pour pouvoir les mettre en œuvre en relation avec vous.

NICOLAS CALMES

En sachant que j'ai la Garonne d'un côté et l'Ariège de l'autre. Donc, il faudrait faire un EPTB avec la Garonne et l'Ariège pour que la Lèze soit quelque part...



Synthèse de la table 3 - consensus

Les témoignages de terrain convergent sur l'**inadéquation actuelle de l'action de l'État local.**

L'État doit passer du contrôle à l'accompagnement.

- Un État perçu comme très vertical, normatif, parfois contradictoire (DDT différentes, interprétations locales),
- un manque d'ingénierie d'appui,
- un sentiment que les services de l'État se comportent plus en «inspecteurs» qu'en accompagnateurs.

Le préfet est identifié comme pivot du couple État-collectivités, à condition qu'il dispose :

- de davantage de latitude,
- d'un cadre juridique plus clair et homogène,
- d'un rôle de médiateur renforcé, notamment dans les projets d'intérêt public majeurs.

Plusieurs intervenants insistent sur la **responsabilité des élus**. Avant de réclamer à l'État, les élus doivent :

- s'organiser au bon niveau,
- compléter la carte des EPTB/EPAGE/syndicats,
- assumer la responsabilité de porter une stratégie de bassin.

Le constat a été fait **d'un progrès réel, mais d'une urgence nouvelle**. Pascal Berteaud rappelle le chemin parcouru en vingt ans : «on est passé de la logique «tout digue» à des approches intégrées : PAPI, zones d'expansion de crues, solutions fondées sur la nature, prise en compte du ruissellement, indicateurs GEMAPI, etc. Ce progrès est reconnu, mais tout le monde s'accorde également sur le fait que le **changement**

climatique place désormais les territoires dans une situation d'urgence. Or les outils et les procédures ne suivent plus le rythme des aléas. Il y a consensus sur la lourdeur administrative :

- des PAPI de plus en plus volumineux,
- des évaluations environnementales multiples (programme + ouvrages),
- des délais de 8 à 10 ans entre l'idée et le premier coup de pelle.

Une idée a été évoquée par Romain Colas : **s'inspirer du «cadre J.O.»**, qui a montré qu'on peut conserver les exigences environnementales et le respect du droit de propriété, tout en accélérant et sécurisant les procédures pour les projets d'intérêt général majeurs.

Tous les intervenants s'accordent à dire que **les outils ne suffisent pas : il y a besoin d'une stratégie globale**. Un accord très net se dégage sur la nécessité de sortir du «catalogue de projets» pour aller vers de vraies stratégies de bassin. Il y a un besoin de visions globales du risque inondation, élaborées avec les élus, partagées entre acteurs locaux, et au final reconnues par l'État. Sans cette vision, plusieurs intervenants disent clairement : on est «très mal».

Sur le financement les intervenants s'accordent à dire que la taxe GEMAPI ne suffit pas et crée des inégalités. **Il y a nécessité d'une péréquation renforcée** (entre amont/aval, grandes/petites collectivités, riches/pauvres).

- La taxe GEMAPI, seule, ne permet pas de financer les besoins massifs de confortement des digues (ex. les 350 M€ du PAIC Loire),
- il y a de fortes inégalités entre territoires riches (métropoles) et petites vallées rurales.



Synthèse de la table 3 - tensions et divergences

Tous s'accordent sur **la nécessité de faire évoluer le rôle et le fonctionnement de l'État**, mais les priorités varient.

- Du côté de Nicolas Calmes, il y a incompréhension et agacement face aux contradictions et lenteurs de la DDT, à l'absence de réponses claires, à la multiplication des exceptions, et à l'impression d'un couple État-collectivités «années 50» : celui qui a l'argent décide, l'autre exécute.
- Du côté de Jean-Luc Dupont, la critique réside sur la logique où les mêmes services de l'État qui n'ont pas fait les travaux pendant dix ans deviennent les contrôleurs des collectivités. Il réclame un État qui met réellement son ingénierie au service des territoires et accepte davantage de décentralisation réelle.
- Du côté d'Hervé Gillé (intervenant dans la salle), c'est la faiblesse juridique et la prudence du préfet face aux recours qui sont mis en avant; il propose des outils de type «PTGE inondations» avec un pouvoir dérogatoire plus net et plus sécurisé.

Le rôle des EPTB est également sujet à débat. Est-il un instrument de solidarité ou un risque d'invisibiliser les petites vallées? Deux sensibilités s'expriment clairement :

- D'un côté, une vision très positive : l'EPTB est l'outil logique pour porter une stratégie et des actions de bassin et organiser la péréquation.
- De l'autre, la crainte exprimée par les petites vallées : la petite rivière risque d'être le dernier sujet traité, voire oubliée. Sentiment que les grandes vallées et les grands enjeux démographiques captent l'attention et les moyens. Et que le découpage

administratif des départements et des EPCI n'aide pas à la gouvernance des bassins versants dont la géographie fait fi de ces limites.

En filigrane, une question politique : **comment garantir que la solidarité de bassin ne se traduise pas en domination des gros sur les petits? Comment garantir une subsidiarité qui permette aux EPAGE et syndicats locaux de garder la main sur le terrain, l'EPTB venant en appui?**

Les intervenants s'expriment sur **l'idée de la facture d'eau comme support de financement des EPTB : il y a également divergence.**

- Jean-Paul Pavillon, voit dans la facture d'eau un bon vecteur pour une redevance «prévention/risque», avec une assiette large et des contributions faibles par ménage, qui apporte une ressource pérenne pour l'EPTB.
- Romain Colas alerte sur le fait que le modèle économique de l'eau potable est déjà en crise : on demande de consommer moins, les charges restent, les recettes s'effondrent. Reposer encore plus sur cette assiette paraît risqué.
- Hervé Gillé, lui, considère que ce constat ne condamne pas l'idée, mais appelle au contraire à refonder le modèle économique de l'eau, avec une tarification différenciée et une nouvelle architecture.

Enfin, deux outils sont évalués : le PAPI et le PAIC. **Les PAPI sont reconnus comme de bons outils de programmation**, mais dénoncés comme devenus trop lourds et complexes. **Le PAIC est salué comme un outil très utile** par l'EP Loire (Jean Paul Pavillon), mais un intervenant dans la salle le juge insuffisant si on n'impose pas dans la loi qu'il soit pleinement stratégique.



Clôture des débats

PRISE DE PAROLE DE MME MARIE-FRANCE BEAUFILS

Il est toujours très difficile de prononcer un mot de clôture après trois tables rondes aussi riches que celles que nous venons d'entendre.

De tout ce que j'ai entendu, il me semble que nous avons besoin, dans les territoires, d'un véritable travail de fond sur le diagnostic. Un diagnostic partagé, qui permette de comprendre ce qui se passe avec l'eau sur le territoire : comment elle circule, comment elle peut générer des dégâts catastrophiques – comme cela a été évoqué à propos de l'Adour et de la Garonne. Ces dégâts catastrophiques doivent pouvoir être pensés et travaillés ensemble.

C'est là, je crois, que le préfet coordonnateur de bassin – qui existe normalement dans chaque région – devrait pouvoir contribuer à développer une compréhension commune et à faire émerger l'intérêt partagé de travailler ensemble sur ces sujets. Et si nous attendons quelque chose de l'État, c'est aussi cela : qu'il soit porteur de ces éléments de cohérence et de mise en perspective.

Tant que nous n'avons pas bien compris comment un territoire est impacté, nous ne pouvons pas construire un projet d'avenir. Or, aujourd'hui, cette nécessité se heurte à une contrainte supplémentaire, rappelée dans les tables rondes : le réchauffement climatique. L'urgence s'accélère, et nous ne pouvons absolument pas faire comme si cela n'existe pas.

Je voudrais également ajouter un mot sur la dimension financière. Excusez-moi : je n'ai pas oublié que j'ai siégé à la Commission des finances du Sénat pendant plusieurs années, que j'ai travaillé à la PFVF avec des maires sur les questions financières, et que j'ai également siégé au Comité des finances locales. La question des taxes locales qui doivent rester locales mérite toute notre attention.

Si, aujourd'hui, le FPRNM sert le budget général, c'est parce que la taxe sur les assurances a été transférée vers ce budget général. Bercy a tellement pesé que, malheureusement, cela a été accepté. Soyons vigilants : sinon, toutes les taxes créées pour répondre à des enjeux locaux risquent d'être détournées ailleurs. Je souhaite donc attirer votre attention collective : il faut le rappeler à ceux qui prennent les décisions. Car lorsque nous passons de 12 à 20 %, nous en voyons seulement une petite partie sur nos territoires – et pas la totalité.

Vous le savez tous : lorsque l'on baisse les recettes d'un acteur public, cela a des conséquences sur sa capacité à financer des dépenses pourtant indispensables à l'intérêt général. Nous devons donc rester attentifs, vigilants, et c'est ainsi que nous pourrons être plus forts, ensemble.

Pour conclure, ce que je retiens de ces trois tables rondes, c'est qu'elles vont nous aider à travailler avec les parlementaires qui se sont engagés à élaborer un nouveau texte dans ce domaine. Et vous, qui vous êtes mobilisés ce matin, nous espérons pouvoir continuer à vous mobiliser, car l'interaction que nous avons commencé à construire – entre notre organisation, le CEPRI, ses adhérents, et le Sénat – doit se poursuivre. Vos réactions, vos remontées, vos retours permettront d'enrichir ce qui se construit, et je pense que cela peut devenir un très beau défi collectif que nous pouvons relever ensemble.

 Livret de photos

Présentation du rapport **d'informations GEMAPI** n° 793 commandé par la **Délégation des Collectivités Locales du Sénat**





État des lieux de la **GEMAPI**, 11 ans après - **Bénéfices et freins**



Présentation du rapport
du CEPRI sur la GEMAPI



Table ronde 1 - Gouvernance et Ressources



Yves Vecten (CD Yonne, Syndicat Mixte Yonne Médian), Patrick Ollier (Métropole du Grand Paris, EPTB Seine Grands Lacs), Pierre Froustey (Intercommunalités de France, CC Maremne Adour Côte Sud), Robin Quiles (animateur CEPRI), Bruno Forel (ANEB, EPTB SM d'Aménagement de l'Arve et de ses Affluents), Didier Roblin (Communauté d'Agglomération de La Rochelle) © - CEPRI



Table ronde 2 - Stratégie pour la réduction de la vulnérabilité



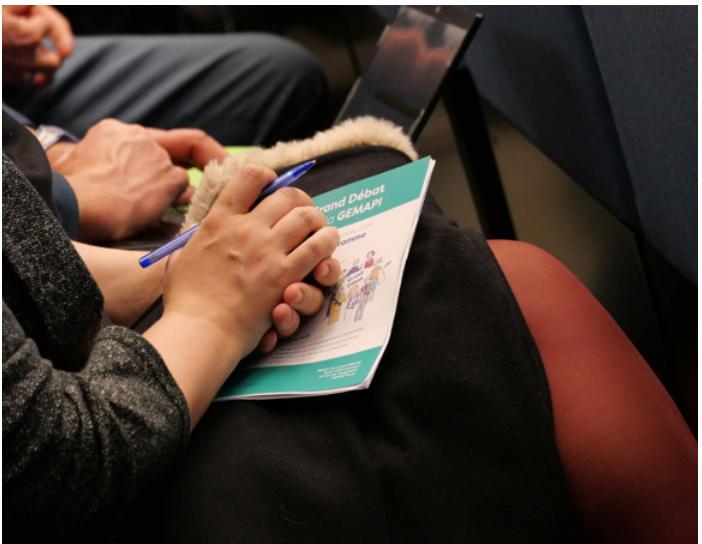
Eric Menassi (AMF, SMMAR EPTB Aude), Fred Samot (Communauté d'Agglomération du Centre Martinique), Guy Derbois (Vannes Agglomération), Marie Evo (CEPRI), Gérard Seimbille (Entente Oise-Aisne), Pierre Raviol (France Digue, SYMADREM) © - CEPRI



Table ronde 3 - Couple État/Collectivités Territoriales











Remerciements à tous les participants de cette journée débat au Sénat



- ⇒ Mme Akouri Jade, étudiante
- ⇒ M. Amirale Gomis, étudiant
- ⇒ Mme Andreadakis Alexia - Banque des Territoires
- ⇒ Mme Angibaud Justine - Sénat
- ⇒ M. Aversenq Jean-Marie - SMMAR
- ⇒ M. Azama Christophe - AUNIS Atlantique
- ⇒ M. Bachoc André - expert CEPRI
- ⇒ M. Barrot Mathis - Action Europe
- ⇒ M. Bauchet Samuel - EPTB Loire
- ⇒ Mme Baudry Camille - CEPRI
- ⇒ M. Bauduceau Nicolas - CCR
- ⇒ Mme Beaufils Marie-France - CEPRI
- ⇒ Mme Benzina Elena - DGPR
- ⇒ M. Berteaud Pascal - CEREMA
- ⇒ M. Bessaguet Bruno - UNIMA
- ⇒ Mme Bessiere Claude - SHF
- ⇒ Mme Beyeler Claire - Métropole du Grand Paris
- ⇒ M. Bichon Vincent - Pontorson
- ⇒ Mme Bidault Stéphanie - AMF
- ⇒ M. Billard Jean-Philippe - SMBVAS
- ⇒ M. Blanc Jean-Claude - ASA de France
- ⇒ M. Borgmann Patrice - CEPRI
- ⇒ M. Bouchy Jean-Marc - Syndicat de l'Orge
- ⇒ M. Bouguemari Christophe - Seine Grands Lacs
- ⇒ M. Bourjot Henri - DHUP/DGALN
- ⇒ Mme Bousset Chloé

- | | |
|--|---|
| ⇒ M. Boutahir Nawfal – FFB | ⇒ M. Collard Bernard – S3M |
| ⇒ Mme Bouteraa Sara, enseignante | ⇒ M. Corbisez Jean-Pierre |
| ⇒ M. Bretaudeau Pierre – Métropole du Grand Paris | ⇒ M. Cortier Benoît – SETEC |
| ⇒ Mme Broust Perrine – France Digues | ⇒ Mme Cuche Julie – Architecte |
| ⇒ M. Bulot Emmanuel – MSM | ⇒ M. Daubrée Martin – SIRRA |
| - Mont-Saint-Michel | ⇒ Mme Daumas Florence – Cercle de l'eau |
| ⇒ Mme Caldairou Audrey – CEPRI | ⇒ M. de Vestele Philippe – SMAGE deux Morin |
| ⇒ Mme Calin Cécile – ANDATD/MMD54 | ⇒ M. Demaret Gregory – CACEM |
| ⇒ M. Calmes Nicolas – SMIVAL | ⇒ M. Derain Adrien – SYAGE |
| ⇒ M. Cardinal Hervé – SIAVB | ⇒ M. Derbois Guy – Le Hézo |
| ⇒ M. Chastaing Christophe – UNIMA et ASA de France | ⇒ M. Desbouis Jean-François – IGEDD |
| ⇒ Mme Chervet Iris – Atelier Iris Chervet | ⇒ M. Descharles Jean-Claude – CA2BM |
| ⇒ Mme Chézeaux Amélie – CEPRI | ⇒ M. Desfaits Charles – Dijon |
| ⇒ M. Clément Paul – Intercommunalités de France | ⇒ M. Deshaires Corentin |
| ⇒ M. Colas Romain – SYAGE | ⇒ Mme Deslaurier Laurène – Entente Oise Aisne |
| | ⇒ Mme Dufourd Julie – Syndicat de l'Orge |

- M. Dupont Jean-Luc – Chinon & FNCCR
- M. Dupray Sébastien – CEREMA
- Mme Enrech Perez Elia – Ancienne DSA
- Mme Evo Marie – CEPRI
- Mme Faugeron Corinne – ville de Paris
- M. Favreau Gilbert – Sénat
- M. Faye Lionel – CC des portes de l'Entre-deux-Mers
- M. Faytre Ludovic – Institut Paris Région
- Mme Ferla Violette - ENSA Paris Belleville
- M. Filior François – DREAL Hauts-de-France
- M. Forel Bruno – ANEB
- M. Froustey Pierre – MACS
- Mme Garcia Hélène – D&A
- Mme Gass Stella – Fédération des Scot
- M. Gauthier Jean-Jacques – AFPCNT
- M. Ghesquiere Maxime – ville de Bordeaux
- M. Gillé Hervé – Sénat
- M. Goutx David – CEPRI
- Mme Grémillet Catherine – ANEB
- Mme Guignard-Martin Albane – SMGSN
- M. Hazet Charles – DHUP / DGALN
- M. Henaff Emmanuel – Calvados
- M. Henry Frédéric – AQC
- M. Hillairet Jean-Louis – UNIMA
- Mme Huard Françoise – Blois
- M. Hurabielle Olivier – CDC Cher
- M. Jadot Julien – CU Dunkerque
- Mme Kaabi Chekra – DGSCGC (Mint)
- M. Kolditz Pierre – FNCCR
- Mme Larousse Audrey – SMDMCA
- M. Lasvaux Florent – EPTB Charente

- | | |
|--|---|
| → Mme Le Paillier Aurélie – SETEC | → M. Milachon Marcel – EPAGE LOING |
| → M. Le Jean Pascal – AQTA | → M. Mir Léonard – CNOA |
| → M. Lemoyne Jean-Baptiste – Sénat | → M. Mopty Olivier – AMEVA |
| → Mme Leplanois Johanna – FIDAL | → Mme Nedey Fabienne – La Gazette des Communes |
| → Mme Levraud Anne-Marie – AFPCNT | → Mme Nguyen Laurence – CNOA |
| → Mme Lotte Catherine – SYRIBT | → Mme Nicolas Armelle – Inzinzac Lochrist |
| → Mme Lucadou Laure – CEPRI | → M. Ollier Patrick – EPTB Seine Grands Lacs – Métropole de Paris |
| → Mme Lucas Emmanuelle – SGL | → M. Pacaud Philippe – Ordre des Géomètres-Experts |
| → M. Maletras Maurice – Nevers Agglomération | → M. Palhol Fabien – IGEDD |
| → Mme Maligne Catherine – CEREMA | → M. Parent Philippe – II Wateringues |
| → M. Mallet Thibault – SYMADREM | → M. Pavillon Jean-Paul – Métropole Angers |
| → M. Malotet Ludovic – Châlons | → Mme Louise Petitzon – Équipe parlementaire de Mme Ghislaine Senée, Sénatrice des Yvelines |
| → Mme Marchon Florence – PARN | |
| → M. Marro Cyril – SMIAGE | |
| → M. Menassi Eric – AMF SMMAR | |
| → M. Messager Marc – UNIMA | |

- | | |
|--|---|
| → Mme Pierre Élodie - ENSAPB | → Mme Ribon Marion - SYRIBT |
| → M. Polge Marc - ASA de France | → Mme Robinet Alice - Haut Commissariat au Plan |
| → Mme Pons Lucie - Métropole du Grand Paris | → M. Roblin Didier - CA La Rochelle |
| → M. Pousset Tanguy - Science Po - Étudiant | → M. Romane Julien - Les Marneurs |
| → M. Pranal Emmanuel - SMAGE des deux Morin | → Mme Romanteau Mathilde - CA La Rochelle |
| → Mme Prevost Cécile - PLVG | → M. Rondeau Alexandre - Métropole du Grand |
| → M. Priolet Olivier - Agglo Lorient | Paris |
| → Mme Propin Maryline - Blois | → M. Roux Jean-Yves - Sénat |
| → M. Pruvost Bertrand - SmageAa | → M. Samot Fred - CACEM |
| → M. Quiles Robin - CEPRI | → M. Sanabria Julian - Communauté de Communes |
| → Mme Quilfen Juliette - AQTA | des portes de l'Entre-deux-Mer |
| → M. Rat Gilles - MTE - DGPR | → M. Schaal Thierry - Eurométropole de Strasbourg |
| → M. Raviol Pierre - SYMADREM | → Mme Schmit Alexia - Yonne Médian |
| → M. Réaud Antoine - Eurométropole de Strasbourg | → M. Seimbille Gérard - Entente Oise Aisne |
| → Mme Remazeilles Stephanie - CDC Portes Entre Deux Mers | → M. Stefani Davide - AITF |
| | → M. Thépot Régis - CEPRI |

- M. Thuriot Denis – Administrateur
- M. Toreau Vincent – EPTB Sarthe
- Mme Toulet Léa – CEPRI
- Mme Tourjansky Laure – IGEDD
- Mme Trapu Marion – SETEC
- Mme Trilla Magali – CD 66
- M. Trouvat Jean-Luc – SMIDDEST
- M. Vallon Didier – Suez - Aquanova
- M. Vecten Yves – Yonne Médian
- Mme Verriest Anne-Sophie – ALP Paysagistes
- M. Violand Lucas - collaborateur parlementaire de Christophe Chaillou, Sénateur du Loiret
- M. Castanet Philippe – DGS MGP
- M. Cailleteau Julien – collaborateur parlementaire de Christophe Chaillou, Sénateur du Loiret
- M. Elind Arthur – Architecte - DSA RM Belleville
- M. Fond Louis – collaborateur parlementaire de Jean-Claude Tissot, Sénateur de la Loire
- M. Morvan Xavier – AERM
- Mme Pallut Valérie – PLVG
- M. Tsiakaka n'Tari - étudiant
- M. Vigouroux Francisque – SIAVB



Document édité par le CEPRI - Janvier 2026
Création maquette : CEPRI
Reproduction interdite sans autorisation.