



Monsieur François FILLON  
Premier Ministre  
Hôtel de Matignon  
57 rue de Varenne  
75007 PARIS

Dossier suivi par Nicolas-Gérard Camp'huis  
Directeur du CEPRI (02 38 25 41 45)

Paris, le 11 Mars 2010

Monsieur le Premier Ministre,

A la suite du drame que notre pays a vécu lors du passage de la tempête Xynthia, nous tenons à vous faire part de notre volonté d'agir.

Dès le 28 février, vous avez annoncé que le gouvernement va, avec les collectivités locales, mettre sur pied, sans tarder, un plan exceptionnel de reconstruction et de renforcement des digues. Son élaboration a été confiée à Jean-Louis Borloo, Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat.

Nous avons noté votre volonté de nous associer à ce plan, dont l'élaboration et la mise en œuvre concernent l'aménagement des territoires confiés à l'administration des élus que nos associations rassemblent et représentent.

Nos collectivités disposent d'une large expérience sur cette question des digues et souhaitent qu'elle soit mise à contribution. Le Maire est en effet un acteur central au titre de la police municipale. Nombre de communes, d'intercommunalités, de syndicats et de départements ont accepté d'être propriétaires ou se retrouvent parfois gestionnaires de fait de digues. Nous savons que la question est complexe. Si les digues s'avèrent fragiles, il faut en chercher l'origine dans plusieurs causes : la propriété privée encore majoritaire et souvent défaillante, les 3.500 km de digues « orphelines » sans propriétaire ou gestionnaire identifié ou capable de faire face à ses obligations, l'absence d'une organisation administrative juridiquement sécurisée pour les collectivités qui souhaitent intervenir en renfort, les moyens humains et financiers supplémentaires importants que demande la mise en œuvre de la nouvelle réglementation sur les ouvrages de danger.

Le maintien de l'attractivité et de la compétitivité des territoires qui sont protégés par des digues justifie clairement la mise en place d'un tel plan de reconstitution de la propriété et de la gestion des digues, ainsi que du renforcement de la structure de ces digues. Nous souhaitons concevoir ensemble ce plan, dans le cadre d'une stratégie à moyen terme qui définira les ambitions que nous

visons pour ces ouvrages de protection : c'est le développement durable de nos territoires qui en dépend.

Une telle stratégie doit réfléchir au rôle et au statut que nous voulons donner à ces digues. Elle doit s'interroger sur une nouvelle gouvernance, à une échelle supra-locale voire nationale, pour trouver le cadre administratif et juridique et les moyens humains et financiers qui permettront, dans une échéance proche, de reconstituer et d'entretenir dans la durée entre 7.000 et 9.000 km de digues, qui protègent plusieurs millions de nos concitoyens, plusieurs dizaines de milliers d'entreprises et des réseaux (énergie, communications électroniques, eau, etc.), indispensables à notre pays.

Nous souhaitons que cette collaboration pose aussi les bases d'une autre réflexion qui participe tout autant à la vision stratégique que nous voulons porter sur nos territoires exposés à l'inondation : celle de l'urbanisation derrière les digues. La question est revenue au premier plan des débats et dès le 1<sup>er</sup> mars, Chantal Jouanno a déclaré à la presse : « Je suis pour durcir les règles, il y a des zones où on ne peut absolument pas construire. Il ne faut pas construire dans des zones qui sont derrière des digues, surtout quand elles sont encaissées entre une voie ferrée et une digue ». Nous savons que le gouvernement travaille depuis plusieurs mois sur cette question, qui est aussi de notre compétence. Il est urgent que cette question fasse l'objet d'une réelle concertation que nous vous demandons de mettre en place, sur la base de propositions que nous pourrions identifier ensemble.

Après chaque évènement majeur, que ce soit en Bretagne, dans la Somme ou le Gard, le Gouvernement demande un retour d'expériences et les parlementaires instruisent une mission. Il est temps d'agir aussi autrement et de faire en sorte que les rapports qui vont être produits se traduisent dans les faits, avec la participation de nos collectivités qui ont la mission d'aménager le territoire.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous recevoir en vue de définir les conditions de mise en œuvre d'un travail, qui viserait à établir des propositions concrètes et opérationnelles sur la reconstitution de la responsabilité des digues, sur la sécurisation des réseaux et sur la politique d'urbanisation en zone inondable, en association avec l'instance ad hoc qu'est le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de notre très haute considération.

Jacques Pélissard

Claudy Lebreton

Très fidèlement et  
très cordialement

Eric Doligé

Vanik Berberian

Yvon Bonnot

Henri Nayrou

Martin Malvy

Guy Geoffroy

Bruno  
Bourg-Broc

Xavier Pintat

## Eléments de réflexion issus de l'expérience des collectivités territoriales concernant un plan national de renforcement et de reconstitution des digues

Depuis la journée nationale organisée le 22 mars 2007 par le CEPRI, les collectivités territoriales ont analysé, avec l'appui des Ministères de l'Ecologie et de l'Intérieur, la situation des digues en France et l'expérience qu'elles pouvaient tirer de leur implication dans la gestion des digues.

Si le premier responsable d'une digue reste son propriétaire, les collectivités territoriales jouent un rôle central aujourd'hui :

- ü Le Maire est un acteur central au titre de ses missions de police générale, puisqu'il doit « faire cesser les calamités telles .... les ruptures de digues ». Nombre d'entre eux sont conscients des déficiences mais se trouvent démunis pour agir lorsqu'ils se trouvent confrontés à des propriétaires privés inexistants ou défaillants.
- ü Les communes, les intercommunalités, des syndicats et des Départements se trouvent propriétaires ou gestionnaires de fait de digues, sans en réaliser toujours exactement les conséquences administratives, juridiques et financières.
- ü D'autres collectivités acceptent d'apporter un concours à des propriétaires défaillants, car elles réalisent que c'est la vie des territoires qui est en jeu. Leur intervention technique et financière demande souvent à être sécurisée: des contentieux apparaissent qui recherchent la responsabilité des collectivités, dans des dommages provoqués par le dysfonctionnement de digues présentes sur leur territoire ou à l'entretien ou la restauration desquelles elles ont voulu contribuer pour aider le territoire.

Trois difficultés ont été identifiées par les acteurs de terrain lors de ce travail d'analyse:

1. L'existence d'un vrai responsable de l'entretien et de la gestion des digues.  
Près de 3.500 kilomètres de digues n'ont pas aujourd'hui de propriétaire ou gestionnaire existant ou capable de remplir ses obligations de responsable. Pour un linéaire encore à préciser, cela veut dire qu'il faut reconstituer une propriété, car nous avons affaire à des sites orphelins. Pour d'autres, il faut trouver les moyens, en respectant la propriété privée, de faire en sorte que les digues soient entretenues dans la durée. Cette évolution pose la question de la propriété privée des digues et de l'intervention possible et souhaitable des pouvoirs publics, ce qui en fait une vraie question de société.
2. Un cadre administratif sécurisant l'intervention du responsable et des autres acteurs.  
Le constat est clair : pour pallier la défaillance des propriétaires, des initiatives ont été prise par des collectivités, qui se mettent parfois dans des situations délicates administrativement. Il est indispensable de clarifier administrativement et de sécuriser juridiquement la mission du responsable au titre de la réglementation et l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements.
3. Les moyens nécessaires pour atteindre le « bon état de service » des ouvrages :  
Nous soutenons la nouvelle législation sur les digues comme ouvrages de danger que le Parlement a voté fin 2006 : elle va nécessiter de renforcer les moyens humains et financiers des propriétaires, des structures qui interviendront mais aussi de l'Etat qui

devra contrôler de manière vigilante. La réglementation demande un suivi plus régulier, un niveau d'entretien courant souvent pas atteint aujourd'hui ; les études de danger vont mettre en lumière des besoins de travaux lourds dans les années à venir pour un grand nombre de levées. Tout cela demande des compétences et des crédits. Notre société et ses pouvoirs publics doivent s'attendre à être interpellés pour trouver des ressources financières dédiées dans la durée.

La réussite dans la durée d'un plan de renforcement et de reconstruction demande vraisemblablement une double révolution :

- Û Il faut changer la vision que nous avons des digues et de leur rôle dans l'aménagement du territoire, à tous les niveaux et auprès de tous les acteurs de ce territoire La réalité est là : les digues sont des infrastructures dont l'existence, qu'on le veuille ou non, a modifié l'utilisation faite des zones inondables dans les vallées. A ce titre, on peut les comparer à d'autres infrastructures qui permettent la mise en valeur du territoire comme les routes, les autoroutes, les aéroports, les voies ferrées, le réseau de transport de l'électricité, les canaux et voies navigables ou encore les zones d'activités.
- Û Il faut nous interroger sur la gouvernance de ce réseau présent sur tout le territoire: la propriété privée est elle adaptée aux enjeux que représentent ces digues? Une structuration de la responsabilité et une mutualisation des moyens humains, techniques et financiers à une échelle supra-territoriale ou nationale doit elle être envisagée, pour apporter une équité de traitement vis-à-vis de ce risque ?

Mars 2010