



...la proposition de loi visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations

PRÉVENTION ET GESTION DES INONDATIONS : UN SOUTIEN RENFORCÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a, le 19 février 2025, adopté à l'unanimité la **proposition de loi visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations** sur la proposition de **Pascal Martin, rapporteur**, sous le bénéfice de quatre amendements.

En France, 18,6 millions d'habitants sont exposés aux **inondations**, qui sont désormais le premier risque naturel. L'intensité et la récurrence de plus en plus forte de ce phénomène aux conséquences dramatiques ont conduit la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances à engager une [mission d'information conjointe pour dresser un état des lieux de la gestion des inondations survenues au début de l'année 2023 et en 2024](#)¹. Les conclusions de ces travaux de contrôle ont été adoptées à l'unanimité en septembre 2024.

C'est pour traduire quatre des vingt recommandations formulées dans ce cadre que les rapporteurs de la mission d'information conjointe, Jean-Yves Roux et Jean-François Rapin, ont déposé une proposition de loi, en décembre 2024. L'objectif principal de cette initiative sénatoriale est de **simplifier les procédures applicables en faveur de la prévention des inondations et d'apporter un soutien renforcé aux communes sinistrées**.

Pour ce faire, ce texte à la portée concrète s'articule autour d'un triptyque – simplifier, accélérer, accompagner en :

- clarifiant les procédures applicables aux opérations d'entretien des cours d'eau qui constituent un levier essentiel de prévention des inondations ;
- renforçant l'accompagnement des collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi) ;
- accompagnant dès la phase de l'après-crise les collectivités sinistrées en mettant à leur disposition une « réserve d'ingénierie » qui répond à un objectif de « solidarité territoriale ».

Suivant le rapporteur, la commission a pleinement approuvé l'économie et l'objectif de facilitation de cette proposition de loi, à laquelle elle a apporté d'**utiles améliorations et clarifications** notamment s'agissant des **procédures applicables aux travaux d'entretien des cours d'eau**. Elle a également renforcé le caractère opérationnel des modalités de la « réserve d'ingénierie territoriale ».

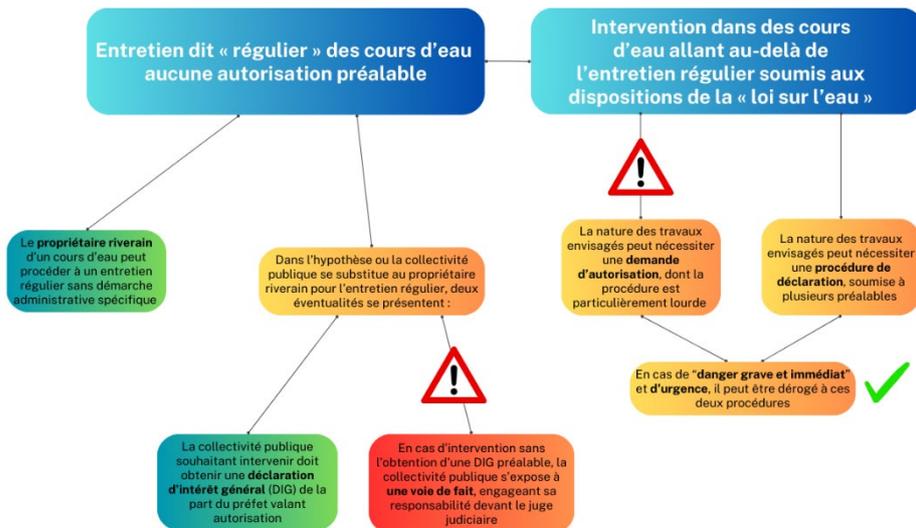


¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024), déposé le 25 septembre 2024

1. ENTRETIEN DES COURS D'EAU : SIMPLIFIER ET ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES APPLICABLES, AU PROFIT DE LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

A. L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU : UN ENCADREMENT JURIDIQUE COMPLEXE, DIFFICILE À APPRÉHENDER

L'entretien des cours d'eau, essentiel au fonctionnement hydrologique naturel, fait l'objet d'un **encadrement juridique complexe** au titre de la « loi sur l'eau »¹ : les règles diffèrent, en effet, selon que les interventions relèvent ou non du simple entretien régulier et qu'elles surviennent en période normale ou en période de crise. En outre, s'agissant des cours d'eau non domaniaux, une **déclaration d'intérêt général** est nécessaire préalablement à toute intervention publique et ce, même lorsque l'entretien régulier n'est pas correctement réalisé.



Les élus entendus par la mission d'information conjointe, puis par le rapporteur, ont tous relayé la **complexité des procédures applicables et la réticence de certains d'entre eux à intervenir** de peur que leur responsabilité ne soit engagée.

Cet état du droit favorise ainsi l'apparition de **comportements attentistes**, défavorables à la prévention des inondations, alors même que le bon entretien des cours d'eau est essentiel pour atténuer les dégâts en cas de crue.

B. LA PHILOSOPHIE DE LA PROPOSITION DE LOI : SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ET MIEUX ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS

La simplification et l'amélioration de la gestion des cours d'eau figurent au cœur des recommandations du rapport d'information sénatorial n° 775 (2023-2024) « *le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité* » adopté le 25 septembre 2024 afin de mieux prévenir les inondations.

L'article 1^{er} de la proposition de loi traduit la **recommandation n° 1** de ce rapport afin :

- de **compléter le droit applicable aux interventions d'urgence** afin d'y inclure les travaux d'entretien des cours d'eau visant à remédier à une inondation d'ampleur ou à en éviter la réitération à court terme. Cette proposition s'inspire des mesures dérogatoires au droit commun prises à la suite des inondations dans le Pas-de-Calais et le Nord, au cours desquelles les préfets ont interprété de manière extensive la notion d'urgence, pour inclure dans la phase post crise des travaux dont l'objet ne se limitait pas à la prévention de l'atteinte aux biens et aux personnes ;
- d'introduire une nouvelle **procédure d'autorisation simplifiée de travaux**, alternative aux procédures d'autorisation et de déclaration, en anticipation d'une crue en cas de danger ou encore pour réparer les dommages consécutifs à l'inondation.



Enfin, tirant les conséquences de nombreux témoignages regrettant le manque d'accompagnement de l'État dans la mise en œuvre des compétences « Gemapi »², cet article prévoit que les services

¹ La notion « loi sur l'eau » ne fait pas seulement référence à la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, mais à l'ensemble du corpus juridique de niveau législatif et réglementaire encadrant les interventions dans les milieux aquatiques.

² La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « Maptam » a confié aux intercommunalités la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi).

de l'État dans le département forment **une cellule d'appui technique** pour soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leurs missions.



La commission **souscrit pleinement à l'objectif recherché par l'article 1^{er}** de la proposition de loi qui **vise à simplifier les interventions préventives** dans les cours d'eau.

L'élargissement du périmètre des opérations éligibles à la procédure d'urgence afin de généraliser et d'ancrer dans la loi une pratique éprouvée dans le Pas-de-Calais et le Nord en 2023 et 2024 est de **bonne méthode**.

Les travaux préparatoires du rapporteur ont mis en lumière la nécessité de rechercher une meilleure conciliation entre **efficacité** et **sécurité juridique**, ce qui a conduit la commission à modifier le dispositif sur deux points :

☞ Soucieuse d'assurer la **meilleure lisibilité** possible pour les **élus locaux** du régime applicable à la gestion des cours d'eau, la commission n'a pas souhaité conserver la nouvelle procédure d'instruction introduite par le texte ([amdt](#)) ; en tout état de cause, l'élargissement des opérations éligibles à la procédure d'urgence permettra, en pratique, aux collectivités territoriales d'intervenir dans les cours d'eau sans procédure administrative préalable dans un plus grand nombre de cas de figure.

☞ La commission a **clarifié les règles applicables à « l'entretien régulier »** des cours d'eau non domaniaux afin de sécuriser les conditions d'intervention de la collectivité publique en lieu et place des propriétaires riverains ([amdt](#)).

2. LES PROGRAMMES D'ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI) : DE LA PLANIFICATION À L'ACTION

A. LE PAPI : UN OUTIL DE COCONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES

Créé en 2002, le programme d'actions de prévention des inondations est un appel à projets concourant à la **promotion d'une gestion globale et équilibrée du risque inondations**, pensée à l'échelle du bassin de risque. Ce dispositif incitatif permet aux collectivités territoriales de bénéficier de financements de l'État, notamment au titre des crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », pour la réalisation d'actions inscrites au programme.



B. UNE MISE EN ŒUVRE AU RALENTI DES ACTIONS « PAPI » DU FAIT DE LOURDEURS ADMINISTRATIVES

DÉLAI MOYEN DE PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES PAPI



Les travaux de la mission conjointe de contrôle ont relayé « **l'exaspération de certains porteurs de projets de Papi vis-à-vis des exigences des services de l'État conduisant à des dossiers pouvant atteindre 2 000 pages** ».

L'article 2 de la proposition de loi qui traduit la **recommandation n° 5** du rapport d'information n° 775 sur les inondations consacre dans la loi la désignation systématique d'un « **réfèrent Papi** », afin que les collectivités puissent bénéficier d'un **soutien identifiable** au stade de l'élaboration de ce programme. Par ailleurs, dans la phase d'accompagnement et de réalisation des projets Papi, un « guichet unique » est institué pour simplifier les demandes d'autorisation et de financement.

☞ Ce dispositif répond à une **attente unanime des élus locaux** : la commission l'a donc **approuvé**, sans y apporter de modification.

3. FAIRE PRÉVALOIR LA SOLIDARITÉ EN CAS D'INONDATION : S'APPUYER SUR LES RESSOURCES DU TERRITOIRE

A. INSTITUER UNE RÉSERVE D'INGÉNIERIE EN SOUTIEN AUX COMMUNES SINISTRÉES

Les auteurs de la proposition de loi proposaient, dans leur rapport d'information ([recommandation n° 15](#)), la définition d'un **cadre légal permettant une mise à disposition facilitée, pour les collectivités territoriales volontaires**, de fonctionnaires territoriaux en appui des communes sinistrées.

Le principe de cette réserve d'ingénierie a suscité l'intérêt de l'ensemble des acteurs entendus par le rapporteur.

Postérieurement à une inondation, faire jouer la solidarité territoriale



L'intensité des événements lors d'un phénomène d'inondation est susceptible d'entraîner des **besoins humains techniques administratifs forts** dans les communes les plus rurales et les plus faiblement dotées en ingénierie.



La mise à disposition d'agents territoriaux, composant **une réserve d'ingénierie**, vise à faire prévaloir le principe de **solidarité territoriale** et à venir en aide aux communes sinistrées.

B. FAVORISER LA PROXIMITÉ : REPENSER L'ÉCHELON DE COORDINATION ET D'ANIMATION DE LA RÉSERVE D'INGÉNIERIE

L'[article 3](#) de la proposition de loi propose de confier à la **région** l'animation et la coordination de cette réserve d'ingénierie. Le législateur a en effet attribué au conseil régional, par la loi « NOTRe » du 7 août 2015, la possibilité d'animer et coordonner des missions de prévention des inondations.

La commission a pleinement souscrit à l'intention de cette démarche sans retenir pour autant le même échelon territorial. Elle a ainsi souhaité améliorer le dispositif sur deux points :

☞ Suivant l'avis du rapporteur à l'issue de ses travaux préparatoires, la commission a estimé que le choix de l'échelon régional pouvait poser des difficultés opérationnelles et risquait de conduire les régions à créer une structure nouvelle dédiée. La commission a préféré confier cette responsabilité **aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale (CDGFP)** ([amdt](#)). Ces instances apparaissent comme les plus à même de connaître les besoins humains des petites communes sinistrées, dans la mesure où toutes les collectivités employant moins de 350 agents y sont obligatoirement affiliées. En outre, la fonction de mise à disposition d'agents territoriaux fait partie intégrante des missions des centres de gestion.

☞ Pragmatique, elle a souhaité **élargir le vivier** composant cette réserve pour y inclure l'ensemble des agents publics territoriaux, y compris les agents contractuels en CDI, et **mieux cibler l'échelon communal** comme unique bénéficiaire du dispositif ([amdt](#)).

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information n° 775 \(2023-2024\)](#) de MM. Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances *Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité*



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Pascal Martin

Rapporteur

Sénateur de la Seine-Maritime
(Union Centriste)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

