

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Séances du jeudi 30 novembre 2017

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance .....	5787
2 <sup>e</sup> séance .....	5817
3 <sup>e</sup> séance .....	5861

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018**

77<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 30 novembre 2017**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

### 1. Reconnaissance de l'engagement associatif (p. 5789)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5789)

M. Sylvain Waserman  
Mme Béatrice Descamps  
M. Régis Juanico  
Mme Sabine Rubin  
M. Hubert Wulfranc  
Mme Françoise Dumas  
M. Julien Dive  
Mme Fabienne Colboc  
M. Stéphane Viry  
Mme Emmanuelle Ménard  
M. Bertrand Sorre  
Mme Hélène Zannier  
M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale

#### VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (p. 5803)

#### *Suspension et reprise de la séance* (p. 5803)

### 2. Compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (p. 5804)

#### PRÉSENTATION (p. 5804)

Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5808)

M. Marc Fesneau  
M. Pierre Morel-À-L'Huissier  
M. André Chassaigne  
M. Ugo Bernalicis  
M. Christophe Bouillon  
Mme Danielle Brulebois  
M. Arnaud Viala

### 3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 5816)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

### vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

## RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF

### *Discussion d'une proposition de résolution*

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution de M. Sylvain Waserman et de plusieurs de ses collègues relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance (n° 344 rectifié).

### DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Sylvain Waserman.

**M. Sylvain Waserman.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'éducation nationale, chers collègues, l'objet de mon intervention est d'expliquer pourquoi nous avons, avec le groupe Mouvement démocrate et apparentés, jugé nécessaire de vous proposer un projet de résolution sur le monde associatif, et plus particulièrement sur le rôle que notre assemblée peut et doit jouer à ses côtés.

Nous sommes nombreux ici à penser que l'engagement citoyen, en particulier l'engagement associatif, peut changer le monde tout autant que ceux qui siègent sur les bancs de cette assemblée.

Les associations apportent de la valeur ajoutée humaine ; elles sont une expression de la liberté de chacun d'agir en fonction de ses convictions, de mener des réflexions et des actions communes pour des causes auxquelles on croit. Elles rassemblent des femmes et des hommes de tout âge et de toute condition, qui donnent de leur temps et de leur énergie pour autre chose que leur intérêt particulier.

Nous sommes très nombreux sur ces bancs à être attachés au monde associatif, pour y avoir milité, pour avoir vu les associations s'engager sur le terrain, pour avoir vu comment elles agissent concrètement dans nos communes, comment elles rendent la vie plus belle et lui donnent du sens.

**M. Fabien Di Filippo.** C'est vrai !

**M. Sylvain Waserman.** Plus que beaucoup d'autres sujets, ce thème est fédérateur, transpartisan. Il n'est le monopole de personne.

Mais les défis auxquels le monde associatif est confronté sont réels et nous, législateurs, avons un rôle à jouer. Nous souhaitons l'illustrer dans quatre domaines dans le cadre de ce projet de résolution.

Le premier domaine est celui de la protection juridique des dirigeants associatifs.

Le rapport rendu en 2014 par la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif a révélé que le renouvellement des dirigeants associatifs est aujourd'hui l'un des problèmes les plus importants pour le monde associatif ; ce serait même le premier, 53 % des associations indiquant qu'il les préoccupe autant que leur financement. Les rapports de France Bénévolat le confirment : si beaucoup de bénévoles s'engagent dans des actions et des projets, peu sont prêts à assumer les responsabilités d'une présidence ou d'une charge de trésorier, notamment en raison des risques juridiques que cela comporte. Sur ce sujet en particulier, nous devons progresser.

J'ai vécu cette situation en tant que coprésident d'un réseau associatif comptant 150 salariés et encadrant 3 000 jeunes en service civique. Nous avons dû décider de reprendre ou non une association en difficulté de notre réseau, avec ses salariés mais surtout avec un passif d'environ 200 000 euros. L'avocat m'a alors mis en garde : en cas d'échec, je serais responsable jusque sur mes biens propres.

Cette histoire s'est bien terminée, mais c'est grâce à l'aide de fondations privées parce que nos collectivités locales partenaires n'avaient pas le droit de verser des subventions à des associations en difficulté. À ce moment précis, j'ai ressenti avec force qu'il n'est pas juste qu'un dirigeant bénévole, qui donne de son temps et de son énergie, voit ses biens propres et ceux de sa famille menacés en cas de cessation de paiement de son association.

Il n'est pas juste que si une association est en cessation de paiement parce que la subvention d'une collectivité attendue en juin pour l'année en cours n'est finalement pas votée, on saisisse les biens propres du dirigeant bénévole pour combler le passif. Aucune association ne licencie ses salariés en janvier en attendant de savoir si la subvention sera bien versée en juin. Il n'est pas juste non plus qu'un chef d'entreprise puisse limiter son risque à son apport personnel et qu'un dirigeant bénévole d'association n'en ait pas la possibilité. Et ce qui n'est pas juste, c'est bien à nous de le corriger.

Je renvoie ceux qui m'ont rétorqué que, dans de tels cas, les juges savaient se montrer cléments au site officiel en ligne associations.gouv.fr. Ils y liront qu'« en matière de cessation de paiement, le juge peut parfois se montrer très sévère » ou que « la responsabilité civile des dirigeants d'association doit conduire ceux-ci à beaucoup de prudence » ou encore qu'« on ne constate pas de faveur particulière de la part des tribunaux, bien que ses dirigeants soient parfois bénévoles ».

**Mme Sarah El Haïry.** Très bien !

**M. Sylvain Waserman.** Nous avons donc indéniablement à travailler, mener des auditions, étudier et agir sur ce sujet de la protection juridique des dirigeants d'association.

Le deuxième sujet concerne la valorisation de l'engagement associatif. Nous avons encore beaucoup de progrès à faire pour qu'une sensibilisation à l'engagement et sa valorisation soient présentes tout au long de la vie. À l'école, lorsqu'on apprend à lire, écrire, compter et respecter autrui, monsieur le ministre, il est essentiel aussi de comprendre pourquoi et comment s'engager. Au cours des études ou à leur terme, l'engagement associatif bénévole est un atout qui doit notamment être mieux valorisé dans la recherche d'emploi, notamment sous forme de validation des acquis de l'expérience, la VAE. Au cours de la vie professionnelle, dans laquelle la responsabilité sociétale des entreprises joue un rôle de plus en plus important. Dans la vie de citoyen aussi, parce que notre démocratie a besoin de l'engagement de chacun.

Le troisième sujet de cette proposition de résolution est l'emploi associatif. Le recentrage des contrats aidés a montré combien ce sujet est d'actualité. Je ne vais pas ouvrir ici le débat, ni des emplois aidés ni des mesures de fond décidées par le Gouvernement, comme le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires ou les allègements de charges prévus dans le cadre de la réforme du CICE, mais nous devons suivre avec attention l'impact de ces mesures et proposer un regard particulier sur l'emploi associatif.

Quatrième sujet enfin, et il est majeur : comment pouvons-nous appréhender l'action associative en coût sociétal complet et pas seulement en coût budgétaire ?

Je m'explique : lorsque des jeunes en service civique agissent auprès de personnes âgées isolées, les réinsèrent dans les associations de quartier, leur redonnent goût à la vie et les accompagnent, ils prolongent leur maintien à domicile d'un ou deux ans. L'économie pour la société est largement supérieure aux 400 euros d'indemnisation mensuelle de ces jeunes.

Lorsqu'une association à but non lucratif, comme l'association Ciel bleu,...

**M. Régis Juanico.** Très bien !

**M. Sylvain Waserman.** ...développe avec des médecins des programmes de gymnastique douce pour des femmes atteintes de cancer du sein ou des personnes souffrant de maladies cardiovasculaires, les taux de rechute diminuent de 30 %. Là aussi, le coût de l'aide à une telle association est sans commune mesure avec le bénéfice que la société en retire.

Parce que nous sommes convaincus qu'une société humaniste et évoluée sait et doit raisonner en coût sociétal complet, nous proposons de progresser en la matière. En particulier, travailler avec la Cour des comptes, que notre assemblée a le droit de saisir, nous permettrait d'identifier les politiques publiques dans le cadre desquelles on pourrait expérimenter une telle approche : raisonner en coût sociétal complet, imaginer une véritable co-construction du bien commun et de ces politiques publiques avec le monde associatif, et mettre ainsi en pratique ce que beaucoup ont imaginé avant nous.

En conclusion, je dirai que l'objectif de cette proposition de résolution est triple.

Il s'agit, en premier lieu, de montrer notre attachement sincère et indéfectible au monde associatif et de manifester la reconnaissance de la nation à tous ceux qui, dans notre pays,

s'engagent bénévolement au quotidien. Cette résolution est certes proposée par le groupe MODEM mais elle ne prendra tout son sens que si elle est portée par la plus large majorité, au-delà de tout esprit partisan.

En second lieu, elle vise à affirmer avec force que l'Assemblée nationale veut et doit jouer pleinement et entièrement son rôle dans l'accompagnement du monde associatif. Le Gouvernement a annoncé une méthode concertée associant le Conseil de l'économie sociale et solidaire, qui devrait restituer le résultat de ses travaux en janvier 2018, et le Haut Conseil à la vie associative en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale. L'Assemblée nationale doit, au travers de sa commission, au travers du groupe d'étude, au travers de l'engagement de toutes celles et tous ceux d'entre nous qui voudront y consacrer de leur temps, jouer pleinement son rôle dans l'élaboration de cette stratégie aux côtés du monde associatif.

Enfin, cette proposition de résolution veut être un point de départ : celui de l'engagement de toute notre assemblée, quelle que soit notre couleur politique, pour innover et pour accompagner l'engagement associatif dans son action au quotidien, dans le plus profond respect de sa liberté et de sa volonté d'apporter sa pierre à l'édifice, avec détermination et conviction, pour changer le monde. Nous comptons sur votre soutien. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM et sur plusieurs bancs des groupes REM, LR, UAI et GDR.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Béatrice Descamps.

**Mme Béatrice Descamps.** Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, dans le cadre de la journée d'initiative parlementaire du groupe MODEM et apparentés, nous examinons aujourd'hui une proposition de résolution qui vise à promouvoir l'engagement associatif. Excellente initiative de nos collègues du MODEM ! Il est fondamental, en effet, de valoriser et promouvoir ceux qui choisissent de consacrer leur temps au bénéfice des autres et de la collectivité.

Notre société est trop souvent dépeinte comme une société de l'égoïsme et de l'individualité, composée de membres repliés sur eux-mêmes et indifférents à autrui, dans un monde de plus en plus dur, de plus en plus froid, où les réseaux sociaux ont remplacé les contacts humains et la télévision les moments en famille ; une société où l'on n'a jamais été aussi connecté et pourtant jamais aussi seul, à l'heure où 700 000 jeunes de quinze à trente ans vivent dans l'isolement social ; une société de la méfiance, où les couples se forment *via* des applications dédiées, où les enfants jouent sur des tablettes, où les animaux sont massacrés par milliards, où des filles peuvent se faire violer dans des lieux publics sans que personne leur vienne en aide, où les personnes âgées se retrouvent isolées, où le bien commun, la solidarité, l'amour, la sensibilité, le dévouement et le désintéressement seraient passés de mode, où la gentillesse serait de la faiblesse, la charité une valeur surannée.

Nous serions entrés dans l'ère de la postmodernité, dans laquelle le primat absolu de l'individu conduirait à sacrifier toute conscience d'un vivre-ensemble et, plus encore, empêcherait toute tentative de penser un monde en commun.

Fort heureusement, le monde associatif est là pour nous rappeler chaque jour que le tableau que je viens de vous dresser n'est pas une réalité exclusive. La chaleur humaine, les liens entre les personnes, l'entraide, le don de soi ont encore leur place dans notre société hyperdéconnectée.

Des gens se dressent chaque jour pour renouer le lien social, apprendre à lire aux enfants, aider les familles en difficulté, offrir à manger aux sans-abri, lutter contre la maltraitance animale, promouvoir la culture, l'art, la musique, les langues, les jeux et les sports, faire vivre une tradition ou une mémoire, célébrer des fêtes, animer des villages, procurer du bien-être, de la joie, de l'amitié aux autres, leur permettre de développer une passion, de pratiquer un sport, de s'occuper, d'organiser des événements, d'ouvrir le monde, de réduire les distances. Ils aident les gens à se reconnecter et à développer leurs compétences, ils les écoutent, les aident, bref, les font vivre.

**M. Jean-Pierre Cubertafon.** Très bien !

**Mme Béatrice Descamps.** Ils sont 16 millions de bénévoles en France, dont 12 millions dans un million d'associations, à réaliser tous ces petits miracles gratuitement ; 16 millions à donner de leur temps, de leurs loisirs et de leur énergie sans rien attendre d'autre qu'un sourire et un peu de reconnaissance, sans rien attendre d'autre que de voir des étoiles dans les yeux des enfants.

Elles sont toutes différentes les unes des autres, ces associations, du petit club à la grosse fédération, mais elles jouent toutes un rôle majeur en matière de maintien de la cohésion sociale et de transmission des valeurs de partage, de fraternité et de tolérance. Face au recul de la puissance publique et à la mise à mal des services publics, elles couvrent des besoins sociétaux non pris en compte et remplissent souvent des missions d'intérêt général que l'État ne peut plus assurer seul. Elles constituent également une force économique non négligeable, puisqu'elles représentent environ 8 % de l'emploi privé et participent à la mise en œuvre de bon nombre de politiques publiques. Elles jouent, de surcroît, un rôle important dans la lutte contre le chômage et la bataille pour l'emploi, en facilitant la réinsertion de personnes souvent durablement éloignées du marché du travail.

Le groupe UDI, Agir et indépendants est convaincu de l'importance fondamentale de l'engagement associatif, qui constitue l'un des piliers de notre pacte démocratique et social. Notre groupe salue donc cette proposition de résolution, qui ouvre la voie à une véritable réflexion sur la manière d'aider les associations à surmonter les nombreuses difficultés qu'elles rencontrent au quotidien.

Ces difficultés sont d'abord financières, car une association a besoin de fonds pour fonctionner. Les subventions municipales n'ont pas vocation à augmenter, pour les raisons que vous connaissez. La diminution progressive de la dotation globale de fonctionnement – DGF – aux communes, qui va se poursuivre, asphyxie nos villes et nos villages, qui doivent encore affronter l'amputation de la taxe d'habitation et la diminution du nombre de contrats aidés. Le partenariat naturel et volontaire entre les associations et leurs communes est fragilisé, et les premières ne peuvent plus compter uniquement sur les secondes pour s'en sortir.

Les associations sont directement concernées par la suppression des contrats aidés, auxquels elles recourent pour des fonctions essentielles. À titre d'exemple, au sein d'un club sportif, l'entraîneur, qui constitue la base de toute l'activité du club, est souvent sous contrat aidé. Je peux aussi prendre l'exemple d'une association de ma circonscription, qui organise plusieurs fois par semaine – mais peut-être devrais-je parler au passé – des activités ludiques et culturelles pour des personnes handicapées et qui, pour avoir perdu son contrat aidé, va devoir réduire de beaucoup son activité, ô combien louable, pourtant.

De même, la suppression de la réserve parlementaire a représenté, pour les associations, une perte de financement importante, en particulier dans les territoires ruraux où elle constituait parfois la seule source de financement. Elle permettait aux associations de réaliser des projets concrets – organiser des festivités, acquérir des partitions, remplacer des ballons ou d'anciennes tenues – qui peuvent sembler dérisoires à l'échelle nationale, gouvernementale, mais qui avaient une importance primordiale et un impact très net sur le quotidien des bénévoles, des adhérents, des bénéficiaires et des familles.

Acheter un ordinateur d'occasion pour pouvoir informatiser les archives et faire les démarches en ligne, organiser un tournoi de football pour animer le dimanche des enfants, préparer des tartes pour le goûter des personnes âgées, ce n'est pas grand-chose, mais c'est tout pour ces petites associations et ces petites communes. Nous déplorons la suppression de la réserve parlementaire, car celle-ci permettait de répondre, au plus près des territoires, à leurs préoccupations spécifiques. Le Gouvernement indique que les petites associations toucheront, en fonction de certains critères, 25 millions d'euros en compensation de la perte de la réserve parlementaire *via* le Fonds pour le développement de la vie associative. Nous l'en remercions, même si la réserve parlementaire représentait 45 millions d'euros, accessibles à chaque association et sans critères.

**M. Fabien Di Filippo.** Très bien !

**Mme Béatrice Descamps.** Les associations souffrent également de la lourdeur administrative, qui décourage énormément de projets simples, par des démarches et des procédures interminables. On oublie parfois que les bénévoles des petites associations n'ont pas de formation spécifique à la gestion administrative ou à la comptabilité. Dans la vie, ils font toutes sortes de métiers et ont des niveaux d'études et de compétences très divers. C'est une réalité difficile à appréhender sur les bancs parisiens, mais certains dirigeants d'association ne sont pas capables de remplir les dossiers de subventions ou d'autres documents du même registre.

**M. Stéphane Viry.** Tout à fait !

**Mme Béatrice Descamps.** Aimer les gens, c'est aussi les voir tels qu'ils sont, avec amour et bienveillance, et voir leurs immenses qualités et leurs compétences indéniables, même si elles ne sont pas toujours administratives.

Le temps de ces procédures administratives ne correspond pas toujours à la réalité opérationnelle de la vie d'une association. Les délais entre la demande de subvention et le versement effectif sont parfois très longs, ce qui peut poser des problèmes aux associations qui ne disposent pas toujours d'une trésorerie importante, et donc d'une capacité d'avancement des sommes accordées.

Le groupe UDI, Agir et indépendants approuve cette proposition de résolution et, d'une manière plus générale, il est extrêmement désireux de participer à toute réflexion sur la manière de faciliter le fonctionnement de nos associations et d'ouvrir le champ de leurs possibilités. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UAI, MODEM et RÉM.*)

**M. Fabien Di Filippo.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Régis Juanico.

**M. Régis Juanico.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la vie associative, dans notre pays, est forte de l'engagement quotidien ou plus ponctuel de 16 millions de bénévoles dans un peu plus d'un million d'associations. Nous le devons à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901,

relative au contrat d'association, l'une des grandes lois fondatrices de la République, qui est plus que jamais d'actualité, puisqu'il se crée chaque jour en France, en 2017, 200 nouvelles associations.

L'engagement associatif est un atout considérable, mais aussi une spécificité que l'on nous envie dans toute l'Europe. Et, contrairement aux idées reçues, cette dynamique de l'engagement ne s'est pas démentie au cours des dernières années, puisque le nombre de bénévoles a augmenté de 17 % entre 2010 et 2016, et que cette augmentation a atteint 35 % chez les jeunes de moins de trente-cinq ans. Le service civique, qui voit ses moyens budgétaires confortés en 2018, y est pour beaucoup.

La vie associative est un joyau qu'il faut entretenir. Cette richesse, nous devons la préserver et la conforter, car elle est fragile. Si la grande majorité de ces associations – 85 % d'entre elles – se reposent sur l'action de leurs seuls bénévoles, ce qui représente tout de même l'équivalent de 680 000 équivalents temps plein, le secteur associatif est aussi très dynamique en matière de création d'emplois pérennes et non délocalisables, avec près de 2 millions de salariés. La moitié de ces associations employeuses compte un ou deux salariés.

Aujourd'hui, force est de constater que la confiance est abîmée, en particulier avec ces associations moyennes, dont l'activité repose certes sur un fort noyau de bénévoles, mais aussi, bien souvent, sur des contrats aidés – chacun de nous peut le constater dans son territoire. La pérennité des activités de ces associations sportives, culturelles, solidaires ou de ces centres sociaux, est menacée par la décision brutale du Gouvernement, prise sans concertation et sans solution de remplacement, de réduire le nombre de contrats aidés de 460 000 en 2016 à 200 000 en 2018 et de baisser simultanément le taux de prise en charge financière de l'État de 75 % à 50 % en moyenne.

Nous savons pourtant que, même s'ils ne sont pas la panacée, ces contrats aidés sont indispensables au fonctionnement de certaines associations, qui n'ont pas les moyens financiers de recruter des emplois traditionnels, trop coûteux. Chacun sait aussi que ces contrats aidés, contrairement à ce qu'on a pu entendre ces derniers mois, sont utiles socialement. Je pense en particulier aux emplois d'avenir, qui vont être supprimés. Chacun d'entre nous a dans sa circonscription un club sportif qui a recruté des emplois d'avenir, qui a formé des jeunes pendant trois ou quatre ans, leur assurant une formation réellement qualifiante. Après avoir passé leur brevet ou leur diplôme d'État, ils sont devenus éducateurs sportifs et ont vu leur emploi pérennisé – contrairement, là encore, à ce qu'on dit parfois – dans le même club ou dans un autre, ou au sein de la filière des métiers du sport, qui est particulièrement dynamique.

Nous savons aussi que nous allons assister, dans les prochaines semaines ou dans les prochains mois, à des fermetures de structures – ce mouvement a déjà commencé – et à des réductions d'activité ou de voilure dans certaines associations, ce qui implique une baisse des services rendus à la population et aux habitants de nos territoires.

Nous veillerons tout particulièrement, monsieur le ministre, à ce que les contrats aidés qui vont être supprimés dans la vie associative ne soient pas remplacés par des missions de service civique, car ces missions d'intérêt général qui assurent des services publics ne sont pas équivalentes au salariat. J'étais, il y a peu, dans une agence Pôle emploi, qui propose à la fois des contrats aidés et des missions de service civique et j'ai pu constater que la frontière entre les

deux est parfois ténue et floue. Je pense, par exemple, au dispositif « Devoirs faits », pour lequel il faudra s'assurer qu'il n'y ait pas trop de confusions ou de substitutions entre les missions d'intérêt général des volontaires du service civique et les emplois traditionnels.

La proposition de résolution de notre collègue Sylvain Waserman identifie les bons leviers d'action pour mieux soutenir la vie associative et reconnaître l'engagement bénévole. La résolution reconnaît d'ailleurs, et j'en remercie son auteur, qu'un important travail a été réalisé depuis maintenant cinq ans, avec le soutien de l'ancienne majorité parlementaire. C'est un travail qu'il faut poursuivre.

Vous évoquez la logique de co-construction des politiques publiques avec le monde associatif, qui est effectivement fondamentale. Le service civique est un bon exemple de co-construction de politique publique réussie en faveur de l'engagement des jeunes et en soutien à la vie associative, puisque ces volontaires du service civique sont aujourd'hui, pour 80 % d'entre eux, dans des structures associatives.

La charte des engagements réciproques entre l'État et le mouvement associatif, signée en 2001, a été renouvelée en 2014 et élargie aux collectivités territoriales, autres partenaires incontournables des associations.

Il faut à présent faire vivre cette charte des engagements réciproques dans tous nos territoires. Elle encourage notamment le développement des contrats pluriannuels d'objectifs – CPO –, qui permettent de contractualiser avec les associations. À cet égard, je souscris à vos propos, monsieur Waserman : l'Assemblée nationale a un rôle important à jouer pour soutenir l'application de cette charte sur le terrain.

La simplification, que vous avez évoquée, est un élément fondamental pour la vie associative. Ainsi que je l'ai indiqué précédemment, le nombre de bénévoles augmente, et le principal problème concerne, nous le savons tous, les bénévoles responsables et ceux qui participent aux bureaux des associations, sur les épaules desquels repose toute la charge de travail et toutes les responsabilités, en particulier juridiques, inhérentes à leurs fonctions.

Nous avons commencé à progresser, certes trop lentement peut-être, en matière de simplification. Le dossier unique de subvention est aujourd'hui une réalité, et j'espère que ce dispositif se déploie désormais sur tout le territoire. La dématérialisation des démarches administratives et le principe « dites-le nous une seule fois » représentent un gain de temps très important pour les associations. Grâce au vote, l'an dernier, d'un amendement à la loi de modernisation de notre système de santé, que j'avais défendu notamment avec Valérie Fourneyron, le certificat médical de non-contre-indication à la pratique sportive est désormais valable trois ans, alors qu'il fallait auparavant le renouveler chaque année. C'est un point très important.

**M. Jimmy Pahun.** Très juste !

**M. Régis Juanico.** Cette mesure, en application depuis cet été, simplifie considérablement les choses pour les bénévoles, pour qui cela représentait une charge de travail, mais aussi pour les familles, pour qui cela constituait une contrainte.

S'agissant de la reconnaissance de l'engagement associatif et du bénévolat, je pense au congé d'engagement associatif, qui permet désormais à tous les salariés de bénéficier de six jours de congé par an, éventuellement rémunérés s'il y a un accord d'entreprise en ce sens. Je pense aussi au compte d'engagement citoyen, qui ouvre des droits à formation de vingt

heures aux personnes qui consacrent 200 heures à une association, et à la validation des acquis de l'expérience, qui permet elle aussi une meilleure reconnaissance.

La sécurisation financière et juridique, que vous avez également évoquée, est fondamentale. La loi relative à l'économie sociale et solidaire, dite « loi Hamon », a permis de sanctuariser la définition de la subvention, mais aussi d'inscrire dans la loi le dispositif local d'accompagnement, qui permet d'accompagner 40 000 associations dans leurs projets dans nos territoires. C'est une avancée positive. Néanmoins, il faudra aller plus loin, en particulier sur le plan financier. Nous avons voté, en 2012, un abattement sur la taxe sur les salaires en faveur des associations, pouvant aller jusqu'à 20 000 euros, puis le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, le CITS. Son taux, de 4 %, n'est pas encore tout à fait équivalent au taux de 6 % dont bénéficient les entreprises au titre du CICE – crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Il faudra évidemment qu'il y ait une convergence de ces deux dispositifs de soutien financier.

Je n'aurai pas le temps de développer mon propos concernant l'axe éducatif, qui me tient particulièrement à cœur, de même qu'à vous, monsieur le ministre. Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer l'engagement citoyen dès le plus jeune âge. Il faudra que vous teniez bon sur le livret citoyen, afin que nous puissions le décerner aux élèves de troisième, à seize ans.

En tout cas, vous identifiez les bons leviers d'action, chers collègues du Mouvement démocrate et apparentés. Je regrette simplement...

**M. le président.** Je vous prie de conclure, mon cher collègue.

**M. Régis Juanico.** ...qu'une grande majorité d'entre vous aient voté, il y a quelques semaines, la suppression d'un grand nombre de contrats aidés. Donc, nous ne pouvons pas cautionner totalement votre proposition de résolution, même si nous ne voterons pas contre.

**M. le président.** La parole est à Mme Sabine Rubin.

**Mme Sabine Rubin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous étudions aujourd'hui la proposition de résolution du groupe du Mouvement démocrate et apparentés relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance. Nous ne pouvons, bien évidemment, que partager la volonté affichée par nos collègues de reconnaître les millions d'heures, si ce n'est plus, données bénévolement par 16 millions de nos concitoyens et de nos concitoyennes. De même, nous ne pouvons que saluer la créativité, l'esprit d'initiative et le sens du collectif des Françaises et des Français qui ont su se saisir de ce droit conféré par la loi de 1901.

C'est une liberté qui offre la possibilité à toutes et tous de se réunir librement pour réfléchir et échanger, éduquer et cultiver, alerter et mobiliser, soutenir et proposer, tout cela avec une finalité bien différente de celles que poursuivent les entreprises, c'est-à-dire sans but lucratif. Cela étant, le monde associatif produit de la valeur par le biais de ses 1,8 million de salariés, employés par plus de 160 000 associations : 85 milliards d'euros par an, soit 3 % du PIB français.

Chers collègues du groupe du Mouvement démocrate et apparentés, vous nous proposez plusieurs axes afin de mieux reconnaître et encourager l'engagement associatif. Très bien, mais regardons ces axes de plus près.

Premièrement, vous souhaitez mettre en place une logique de co-construction de certaines politiques publiques avec les associations. C'est une très bonne idée et, fort heureusement, nous ne vous avons pas attendus pour le faire. Nos positions, nos tribunes, nos amendements, nos propositions de loi sont tous, sur chaque sujet, le fruit de concertations avec les acteurs associatifs concernés, car nous pensons depuis toujours que ce sont les associations de citoyens qu'il faut écouter, et non les lobbys.

À de nombreuses reprises, vous avez eu l'occasion vous-mêmes, sur des sujets graves, de « co-construire des politiques publiques avec des associations » – je vous cite. Cependant, permettez-moi de vous rafraîchir la mémoire. Sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, avez-vous pris en compte les avis des associations de défense des libertés publiques comme la Ligue des droits de l'homme, Amnesty International, la Cimade ou Human Rights Watch, qui vous alertaient sur les menaces que faisait peser ce texte sur nos libertés fondamentales? Je ne le crois pas.

**M. Ugo Bernalicis.** Elle a raison !

**Mme Sabine Rubin.** Sur le projet de loi relatif aux hydrocarbures, ensuite, avez-vous bien entendu les doutes des associations environnementales comme Les Amis de la Terre, 350.org ou le Collectif du Pays Fertois...

**M. Bruno Joncour et Mme Florence Lasserre-David.** Oui !

**Mme Sabine Rubin.** ...quant à l'efficacité réelle de ce texte en matière de lutte contre le réchauffement climatique? Je ne le crois pas non plus.

En matière d'évasion fiscale, enfin, que faites-vous des rapports, des études et des propositions d'Oxfam, d'ATTAC, de Transparency International, d'Anticor ou encore de CCFD-Terre Solidaire, qui permettraient à l'État de récupérer un manque à gagner équivalent au budget du ministère de l'éducation nationale?

Qu'avez-vous fait de tout ce travail, pourtant inestimable, pour co-construire vos politiques publiques? En votant les textes que je viens de mentionner, vous l'avez balayé d'un revers de la main.

Il vous arrive parfois, je vous l'accorde, de tenir compte de l'avis de certaines associations, notamment pour déterminer vos politiques en matière d'emploi ou de fiscalité. Je pense en l'occurrence à ce mouvement que l'on pourrait qualifier d'association de défense d'intérêts et que je n'ai plus besoin de nommer en ces lieux, tant il y est bien représenté.

Chers collègues, il est déjà possible de construire avec les associations. Vous le faites d'ailleurs, mais avec une géométrie variable.

Parmi les axes que vous évoquez, je me suis arrêtée sur votre proposition visant à sécuriser financièrement les associations.

**M. Mohamed Laqhila.** Ah !

**Mme Sabine Rubin.** Venant de votre part, cette proposition est véritablement cocasse : n'avez-vous pas décidé, suivant en cela la majorité, de baisser les dotations aux collectivités,...

**Mme Sarah El Hairy.** C'est faux !

**Mme Sabine Rubin.** ...entraînant ainsi, par un effet de ruissellement du rien, une baisse des subventions aux associations culturelles ou sportives? Il est vrai que cette décision favorise le bénévolat que vous appelez de vos vœux,...

**M. Philippe Berta.** Ce discours est dramatique.

**Mme Sabine Rubin.** ...bénévolat qui débouche parfois sur des situations inédites comme celle du village de Flacourt. Dans cette commune de la neuvième circonscription des Yvelines, représentée sur ces bancs par un élu du Mouvement démocrate, la maire a dû solliciter les habitants pour entretenir les espaces verts, faute d'argent. Incroyable ! Vive le bénévolat !

Enfin, un troisième de vos axes concerne la professionnalisation de l'action associative. Cela consisterait, selon l'exposé des motifs de votre résolution, à « permettre au milieu associatif de se doter de moyens humains, lorsque cela s'avère nécessaire, à des coûts en adéquation avec les capacités financières dont il dispose ». Je ne sais que dire ou que penser à la lecture de ces mots. N'êtes-vous pas, là encore, responsables d'un gigantesque plan social invisible, avec la suppression de 110 000 contrats aidés en 2018 ?

**M. Erwan Balanant.** Oh là là !

**Mme Sabine Rubin.** Outre les terribles conséquences humaines et sociales pour celles et ceux qui ont appris, du jour au lendemain, la fin de leur contrat, des dizaines d'associations n'ont désormais pas d'autre choix que de mettre un terme à leurs activités citoyennes.

Tel est le tableau.

Il existe autant d'associations qu'il existe de thématiques. Je souhaite m'attarder sur celles qui assurent des missions cruciales en termes de lien social et d'entraide, celles dont la valeur sociale vous intéresse. Par exemple, aux Lilas, dans ma circonscription, les Restos du cœur ont entamé leur trente-troisième campagne la semaine dernière. Or les bénévoles doivent faire face à une augmentation de 33 % du nombre de bénéficiaires – les nouveaux venus étant majoritairement des étudiants et des retraités – dans un local qui ne leur permet plus d'accueillir tout le monde. Les dons sont également en baisse, de même que le nombre de donateurs, car la plupart ne peuvent plus se permettre d'être solidaires.

**M. Mohamed Laqhila.** Vous n'avez pas de propositions !

**Mme Sabine Rubin.** Me référant à ce type d'associations, j'aimerais mettre en garde nos concitoyens sur cet éloge inopiné de la société civile, dont les mérites sont pourtant indéniables. Car, si nous sommes aux côtés de ces millions de bénévoles, nous ne sommes pas dupes. Il y a une tendance de fond : de plus en plus d'associations sont en réalité les sous-traitantes de missions des services publics, laissés en déshérence par l'État.

**M. Ugo Bernalicis.** Eh oui !

**Mme Sabine Rubin.** Je ne peux m'empêcher de penser à cet égard au concept de *Big Society*, défendu il y a quelques années par David Cameron, qui avait au moins le mérite de la franchise. Le 19 juillet 2010, il brossait ainsi à grands traits les principes de sa réforme : les citoyens ne doivent plus « se tourner systématiquement vers les responsables politiques, les autorités locales ou le Gouvernement pour régler leurs problèmes, mais, plutôt, [se sentir] libres et capables de se débrouiller tout seuls ». En effet, lorsque le politique se défait, que l'État se désagrège, il reste cette solution de bouts de chandelle : que les gens se débrouillent, bénévolement de préférence.

**M. Ugo Bernalicis.** Ce n'est pas la liberté, c'est le libéralisme !

**Mme Sabine Rubin.** Pour reprendre le mot de l'archevêque de Canterbury, très au fait de l'action caritative, la louange du fait associatif se réduit trop souvent à « un verbiage destiné à cacher un retrait profondément préjudiciable de l'État de ses responsabilités envers les plus vulnérables ».

Les associations que j'ai pu rencontrer le disent à leur manière : si les missions d'entraide qu'elles assument sont indispensables à la solidarité et au lien social, elles attendent des pouvoirs publics des engagements fermes et précis. À Clermont-Ferrand, le Réseau éducation sans frontières s'est battu des mois durant pour accompagner des migrants, leur fournissant, en aide d'urgence, couvertures, nourriture et réconfort. Or, malgré cette incessante « mobilisation des énergies », comme vous le dites, un constat s'impose à leurs yeux : c'est à l'État et aux collectivités de prendre en charge l'accueil des migrants. Ils ont finalement occupé une faculté afin d'alerter le préfet sur une situation humainement intolérable.

**M. Erwan Balanant et M. Mohamed Laqhila.** En fait, vous voulez supprimer les associations !

**Mme Sabine Rubin.** Permettez-moi une digression : notre solidarité nationale ne saurait se confondre avec la charité privée, et la justice sociale ne se réduit pas aux élans généreux d'une dame patronnesse. Si les initiatives associatives permettent d'éveiller le sens des responsabilités et de l'entraide de nos concitoyens, elles sont impuissantes face à des logiques nationales mortifères qui les dépassent. Cet hiver encore, des centaines de personnes mourront dans la rue, privées de ce droit élémentaire : avoir un toit. Une kyrielle d'associations se battent pour apporter une aide concrète à ces personnes. Elles atténuent leurs malheurs, mais elles ne seront pas en mesure, seules, de vaincre la misère. La Fondation Abbé-Pierre mène depuis plusieurs années un infatigable combat pour le droit au logement, mais le droit opposable, inscrit à juste titre dans la loi depuis dix ans, n'est pas appliqué ; voilà son défaut.

**M. Jean-Luc Lagleize.** C'est hors sujet !

**Mme Sabine Rubin.** Il ne s'agit pas d'opposer l'action citoyenne et le travail législatif : l'un se nourrit nécessairement de l'autre, pour peu que l'expertise des associations soit traduite en lois, et que les lois encouragent et protègent les initiatives prises sur le terrain.

Chers collègues, au regard des contradictions que j'ai mentionnées entre vos décisions législatives et cette résolution, nous nous demandons, à La France insoumise, si celle-ci n'est pas, en fin de compte, une manière de vous dédouaner des conséquences des décisions que vous avez prises ici même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**M. Mohamed Laqhila.** Vous êtes contre le monde associatif !

**M. Ugo Bernalicis.** C'est une résolution de bonne conscience !

**M. Erwan Balanant.** N'importe quoi !

**M. Jimmy Pahun.** C'est une résolution positive !

**M. Philippe Berta.** Votre discours est pathétique !

**Mme Sarah El Haïry.** C'est dommage...

**M. le président.** La parole est à M. Hubert Wulfranc.

**M. Hubert Wulfranc.** Monsieur le président, monsieur le ministre, permettez-moi, tout d'abord, de saluer l'intervention de Mme Rubin, qui a placé le débat dans un cadre parfois délicat.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Un constat sévère !

**M. Hubert Wulfranc.** Pour ma part, je considère que cette proposition de résolution relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance est un texte que l'on peut qualifier de bon sens (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM*), même s'il comporte quelques lacunes.

Quiconque a exercé des responsabilités à l'échelle locale connaît l'importance du monde associatif, dans toute sa diversité. Nous vivons dans une société qui malheureusement s'atomise, et dans laquelle les gens ont de plus en plus de mal à se rencontrer et à construire ensemble. Si, dans beaucoup de territoires, ruraux ou urbains, un sentiment d'abandon domine et peut même traduire une réalité, le tissu associatif apparaît comme le garant de la cohésion sociale et quelquefois le dernier rempart face au délitement de toute solidarité entre les personnes. Face aux conséquences tous les jours plus désastreuses de la main invisible du marché, il convient de protéger les liens bien visibles tissés par l'action des millions de bénévoles de notre pays.

Le tissu associatif est aussi, comme vous l'avez souligné, une réalité économique. Même si nous connaissons tous ici les chiffres relatifs à la vie associative dans notre pays, il convient de les rappeler, et en premier lieu le nombre de bénévoles : ils sont 13 millions qui animent 1,3 million d'associations. Le nombre d'associations progresse chaque année depuis quatre ans ; même si beaucoup mettent rapidement un terme à leurs activités, l'augmentation nette s'établit à environ 4 % par an. Les associations s'avèrent d'importants employeurs : 1,8 million de personnes sont salariées d'une association, ce qui représente près de 10 % des salariés du secteur privé, pour une masse salariale de 39 milliards d'euros, en augmentation de 0,7 % entre 2015 et 2016. Enfin, l'activité engendrée par les associations s'établit à 70 milliards d'euros, soit 3,5 % du PIB. La vitalité des associations est donc un enjeu autant économique que social.

Seulement, le modèle associatif, malgré son dynamisme apparent, est en danger depuis plusieurs années. Il a beau s'adapter, faire preuve d'imagination, d'innovation, obligé de se réinventer pour encaisser les contraintes budgétaires toujours plus fortes, il ne pourra vivre sans un soutien sans faille de la puissance publique. Cette proposition de résolution dresse un constat somme toute honnête de la situation et identifie une partie des réformes nécessaires pour, dans un premier temps, sécuriser le monde associatif puis, dans un second temps, favoriser le développement des associations et inciter à l'engagement bénévole.

Nous souscrivons totalement à l'idée d'un choc de sécurisation financière, qui se traduirait par une refonte des modalités de versement des subventions. En effet, le recours trop systématique aux financements par appel à projet fragilise considérablement les structures, en particulier celles de taille moyenne. Cela les prive de visibilité dans la gestion de leur trésorerie et instaure une compétition incessante entre elles. Il faut donc impérativement redonner toute leur place aux subventions pluriannuelles.

Cette proposition de résolution insiste également sur la nécessité de former les responsables associatifs, confrontés à un environnement normatif et financier de plus en plus complexe. Il faut effectivement consolider les dispositifs de formation et, comme cela a été souligné, assurer l'effectivité de la reconnaissance et de la valorisation de l'expérience acquise en tant que responsable associatif. Il convient également de veiller, monsieur le ministre, à la formation des bénévoles dont les missions en lien avec l'enfance supposent une prise de responsabilité très particulière – je pense notamment aux activités périscolaires.

Malgré notre soutien à cette proposition de résolution, qui va clairement dans le bon sens, je me dois de souligner le paradoxe entre cette bonne volonté affichée et les actes. Certains de mes collègues l'ont souligné, les premiers mois du Gouvernement et de sa majorité n'ont pas été de nature à rassurer le monde associatif, c'est le moins que l'on puisse dire. Le groupe MODEM, donc la majorité, nous fait part de son attachement, que nous pouvons légitimement penser sincère, au monde associatif. Mais alors, pourquoi avoir soutenu la fin brutale des dizaines de milliers de contrats aidés, sans concertation avec les associations et sans aucune compensation ? Il convient de rappeler tout simplement les règles élémentaires de la prise de décision publique : évaluer en amont l'impact d'une mesure et chercher, dans le même temps, à compenser les difficultés qu'elle engendre.

De surcroît, la majorité a voté sans sourciller le budget de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Si l'on met de côté la baisse de 7 % du budget dédié au sport et la baisse drastique du budget du Centre national pour le développement du sport – CNDS –, ce qui rejaillira mécaniquement sur les associations sportives, les lignes budgétaires spécifiques à la vie associative sont en baisse, notamment les actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire, qui diminuent de près de 2 millions d'euros.

**M. Ugo Bernalicis.** Exactement !

**M. Hubert Wulfranc.** Qui plus est, les crédits consacrés au développement de la vie associative accusaient une baisse d'environ 1,5 million d'euros, alors que le Gouvernement n'est venu compenser que tardivement et partiellement la fin des financements aux associations au titre de la réserve parlementaire.

**M. Ugo Bernalicis.** Il ne fallait pas voter le budget !

**M. Hubert Wulfranc.** Si vous êtes sincèrement attachés au bien-être des associations, ce que nous pensons, pourquoi ne pas vous être opposés à toutes ces mesures ?

**M. Ugo Bernalicis.** Voilà ! C'est bien de l'hypocrisie !

**M. Hubert Wulfranc.** Le Gouvernement aura peut-être une première occasion de se rattraper en ouvrant un débat constructif à l'occasion de la mission confiée à M. Jean-Louis Borloo. Nous ne doutons pas qu'en la matière, des échanges et propositions transpartisanes puissent aboutir à des décisions rétablissant un tant soit peu les moyens et capacités d'action du monde associatif, en premier lieu dans les territoires les plus oubliés de la République.

Mais nous pouvons dès aujourd'hui amorcer un travail dans ce sens. Le groupe GDR apportera toute son énergie à cela. Nous pouvons dès à présent nous appuyer sur plusieurs travaux, en particulier ceux de la commission d'enquête pilotée par Alain Bocquet et Françoise Dumas, dont l'excellent rapport, intitulé *Les associations dans la crise : la réinvention d'un modèle*, dresse un constat exhaustif des difficultés auxquelles font face les associations.

Ce travail de grande qualité doit nous servir de base pour aller plus loin que les simples déclarations d'intention. Je ne mentionnerai que quelques-unes des propositions. Une première mesure allant dans le sens de la promotion de l'engagement associatif serait de consolider les congés d'engagement et les congés dédiés aux responsables associatifs, en portant leur durée de six à douze jours selon les accords de branche, tout en augmentant le nombre de bénéficiaires par entreprise. Il faut, en parallèle, communiquer plus efficacement auprès des entreprises et des salariés sur le mécénat de compétences, qui permet aux entreprises de mettre à disposition d'une association des collaborateurs. Il est également

impératif de revoir la fiscalité des associations, notamment en relevant le seuil au-dessus duquel l'association est soumise aux impôts commerciaux. Il convient également de faciliter la vie des associations, notamment la gestion de leur trésorerie, par exemple en généralisant le versement d'une partie des subventions publiques le plus tôt possible dans l'année, afin de donner une visibilité financière aux structures.

Je conclurai en rappelant quelques principes. Les associations n'ont pas vocation à devenir un instrument du marché. Or on observe un glissement des associations dans un champ de plus en plus concurrentiel, puisqu'elles sont en concurrence avec le secteur privé lucratif mais aussi avec d'autres associations pour obtenir des financements. Il faut y mettre fin. Les associations ne sont pas des acteurs comme les autres et ne doivent pas se substituer au secteur marchand. Rien ne serait plus désastreux.

De plus, ne mesurer l'importance des associations qu'à travers leur utilité économique s'avérerait dévastateur, car cela s'accompagnerait d'une perte des valeurs qui leur sont propres. Les associations ne peuvent se résumer aux prestations qu'elles délivrent. Elles sont porteuses de valeurs, qui sont généralement celles de la solidarité, de la transmission des savoirs et de l'émancipation. La crise du monde associatif, c'est aussi une crise d'identité, entre la recherche de la performance, notamment économique, et sa mission première, qui est de tisser du lien social.

Malgré ces importantes réserves, le groupe GDR votera ce texte, car il participe à mettre au cœur du débat cette réalité majeure qu'est le monde associatif. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM.*)

**M. Sylvain Waserman.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Dumas.

**Mme Françoise Dumas.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes réunis ce matin pour examiner la proposition de résolution relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance, déposée par nos collègues du groupe MODEM. Je salue cette initiative, que je soutiens, et en remercie les auteurs, car elle me donne l'occasion de m'exprimer sur le sujet, qui me tient particulièrement à cœur, de l'engagement citoyen.

Nous sommes réunis ce matin avant tout pour saluer l'engagement dans la vie associative. Il est fondamental dans notre pays, qui a la chance de compter plus de 1,3 million d'associations, 16 millions de bénévoles, mais aussi 2 millions de salariés. Dans ma ville, Nîmes, plus de 2 000 associations s'avèrent, au quotidien, indispensables au maintien du lien social, à l'animation de la vie locale, mais elles sont aussi un vecteur économique considérable, grâce à l'ensemble des missions de service public qui leur sont confiées par les collectivités territoriales et l'État.

L'engagement associatif a été déclaré, pendant la précédente législature, Grande Cause nationale en 2014, année charnière pour la reconnaissance des associations. Sous ce label, de nombreuses chartes d'engagements réciproques ont été signées avec les collectivités territoriales, et la loi relative à l'économie sociale et solidaire a été adoptée. Cette même année, plusieurs rapports parlementaires se sont penchés sur la question, et j'avais moi-même eu l'honneur d'être rapporteure d'une commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise.

Des propositions concrètes étaient nécessaires pour que le milieu associatif mette l'engagement à la portée de tous et replace l'individu en situation de jugement, d'initiative et

d'action. Pendant près de six mois, nous avons reçu des dizaines de personnalités représentatives du monde associatif – dirigeants, experts, chercheurs, élus. Nous avons formulé cinquante-cinq recommandations pour une meilleure reconnaissance de l'engagement associatif, parmi lesquelles l'assouplissement de la pré-majorité associative ; les congés d'engagement pour les actifs et les dirigeants bénévoles ; la validation des acquis de l'expérience associative ; le compte d'engagement citoyen. Il nous faut, monsieur le ministre, poursuivre ce travail, car la vitalité des associations est telle que l'on a souvent tendance à croire que leur fonctionnement, par nature détaché des logiques économiques du secteur lucratif, leur capacité d'adaptation, leur souplesse de gestion et leurs convictions désintéressées les préservent des soubresauts de la crise. Ce n'est pas le cas, et nous devons plus que jamais veiller à ne pas les déstabiliser.

Déjà, nous étions convaincus que l'engagement des jeunes, leur investissement précoce en tant que bénévoles, membres ou dirigeants, étaient le meilleur moyen de les inscrire dans une citoyenneté affirmée et inclusive, d'assurer l'avenir de la vitalité associative, mais aussi d'incarner l'intelligence collective. Il faut continuer d'inciter les jeunes à s'engager dans des associations dès l'école primaire et tout au long de leur parcours scolaire et universitaire, poursuivre la montée en charge du service civique, renforcer la visibilité du monde associatif dans les établissements d'enseignement, et intégrer un module de sensibilisation à la vie associative dans la formation des fonctionnaires.

Un certain nombre de ces propositions ont trouvé à s'appliquer, d'autres doivent encore être mises en œuvre. Il est plus que jamais de notre devoir de poursuivre ce travail. Nous le savons tous, les associations sont une expression concrète et dynamique de notre pacte républicain. Elles sont, en première ligne, les vigies de l'évolution des besoins de nos concitoyens. Nous devons veiller à ne pas les déstabiliser par des financements précaires. Il convient de mieux les reconnaître par toutes formes de contractualisation et, corrélativement, d'évaluation. Nous devons aussi sécuriser leurs budgets de fonctionnement, poursuivre la réflexion sur les contrats pluriannuels d'objectifs avec les collectivités territoriales et l'État, mais aussi sur le mécénat d'entreprise.

Je me réjouis des récentes annonces du Président la République sur la politique de la ville et sur la mobilisation nationale, indispensable pour rendre aux habitants leur fierté et rendre possible la mobilité sociale et géographique, en un mot la réinsertion et, au-delà, l'adhésion à notre pacte républicain. Cela passera aussi par les associations.

Je pense également, voire surtout, en tant que vice-présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées, aux réflexions en cours concernant le service national universel. Aujourd'hui, la garde nationale est l'une des preuves les plus concrètes que l'engagement citoyen est une valeur solide dans notre société. Créée il y a tout juste an, en réponse aux attentats de novembre 2015 et de juillet 2016, elle comptait déjà, début 2017, 65 700 volontaires. Elle est aujourd'hui forte de 70 000 réservistes dont la moyenne d'âge, autour de vingt-cinq ans, prouve que l'individualisme dont notre jeunesse est souvent accusée n'est pas de mise. Si le besoin d'engagement est réel dans notre société, il est également vecteur d'insertion sociale et professionnelle.

Il est donc de notre responsabilité de parlementaires de répondre à ce désir d'engagement exprimé par nos concitoyens avec des moyens à la hauteur de leurs attentes. Nous ne pouvons plus les décevoir, car c'est sur cette base que notre société pourra reconstruire sa cohésion et, *in fine*, son avenir.

**M. le président.** Je vous prie de conclure, madame la députée.

**Mme Françoise Dumas.** Alors que les politiques publiques font de la liberté et de l'égalité leurs fondements, tout porte à croire que le monde associatif, dans sa diversité, assure à chacun d'entre nous l'effectivité du troisième pilier de la République, qui est et demeure, la fraternité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Julien Dive.

**M. Julien Dive.** Si fin novembre et début décembre est une période annonciatrice de fêtes pour la majorité d'entre nous – chacun pense aux cadeaux de Noël ou aux décorations du sapin ou du jardin –, c'est surtout un moment de détresse pour les plus fragiles, pour ceux qui n'ont pas de toit ou qui travaillent dur sans que cela soit suffisant pour boucler la fin du mois.

Le week-end dernier, la plupart d'entre vous a sans doute croisé des gilets oranges en allant faire les courses. Ce n'étaient pas les gilets oranges du MODEM.

**Plusieurs députés du groupe MODEM.** Mais si !

**M. Julien Dive.** Ce sont les bénévoles de toutes les banques alimentaires qui portaient ces gilets, afin de se faire remarquer, de sensibiliser et d'inciter les Français à être solidaires de ceux qui sont dans le besoin.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Nous étions avec eux !

**M. Julien Dive.** Cette grande collecte a mis en lumière le travail des bénévoles associatifs, toutes ces personnes qui prennent sur leur temps, dépensent leur énergie et utilisent leurs compétences au service d'une cause, au service de l'intérêt général.

Le tissu associatif ne se limite pas à l'assistance aux plus démunis, il est présent partout dans la vie quotidienne des Français : c'est un groupe d'étudiants qui organise une aide à la scolarité dans un collège, un club sportif d'une commune rurale qui réunit toutes les semaines différentes générations autour d'une valeur commune, une pièce de théâtre ou une exposition qui favorise les échanges, ou encore une collecte de fonds pour aider des populations après une catastrophe naturelle. Être salarié ou bénévole d'une association, c'est faire du concret. Il faut l'avoir fait pour savoir de quoi l'on parle, savoir ce que c'est qu'être bénévole au service des autres ou d'être président d'association.

La France, cela a déjà été souligné, compte 1,3 million d'associations et plus de 13 millions de bénévoles, qui agissent chaque jour pour aider autrui, redynamiser des territoires et porter des projets innovants. En période de morosité économique et de repli identitaire et individuel, certaines personnes font le choix de donner. Ces bénévoles donnent de leur temps et font vivre leurs idées, mais leur engagement n'est actuellement pas reconnu à sa juste valeur. Pourtant, ils sont essentiels dans certains territoires délaissés : ils sont au cœur du lien social dans des quartiers sensibles ou des villages menacés de désertification ; ils fournissent des services de proximité là où les entreprises ne vont plus ; ils se substituent aux services publics et à la puissance publique en cas de défaillance.

Nous le rappelons ici lors de l'examen de chaque texte sur le sujet, le monde associatif traverse une double crise : une crise financière, d'abord, une crise du volontariat, ensuite. S'agissant de l'aspect financier, plus qu'ailleurs, l'argent reste le nerf de la guerre pour toutes ces associations qui manquent de moyens de façon chronique. C'est le modèle de l'orga-

nisme non lucratif qui veut cela. Toutefois, ces derniers temps, quelques mesures décidées ici affectent durablement les finances de ces organisations.

**M. Fabien Di Filippo.** C'est vrai !

**M. Julien Dive.** Je pense à la suppression de la réserve parlementaire que vous, membres de la majorité, nous avez imposée alors qu'elle permettait d'aider, à hauteur de 45 millions d'euros, les associations pour mettre en place des projets structurants. Elle n'était pas la seule source de financement ni même suffisante pour faire vivre les associations bénéficiaires, mais elle était salutaire pour les plus petites. L'affectation de 25 millions d'euros au Fonds pour le développement de la vie associative est loin de compenser cette perte. On a beau refaire les calculs dans tous les sens, on est loin du compte. Pour faire simple, les crédits dont bénéficiaient les petites structures ont été divisés par deux.

Le crédit d'impôt de taxe sur les salaires a été transformé, dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, en baisse des cotisations pour les organismes non lucratifs qui ont des salariés. C'est évidemment une aide salutaire. Toutefois, par définition, ce soutien financier ne touche pas les petites associations, qui ne peuvent pas avoir de salariés. Il s'agit donc, encore une fois, d'une mesure qui contribue à renforcer la fracture territoriale au détriment des territoires ruraux et de ce que d'aucuns nomment « la France périphérique ».

S'agissant de la crise des vocations, je l'ai dit, si le bénévolat reste fort, il stagne avec les années et est très inégal entre petites et grandes associations. Ce manque de moyens humains, ce sont les plus modestes qui le subissent, notamment les associations qui avaient recours aux contrats aidés. Aujourd'hui, celles-ci ne savent pas encore comment continuer. Pour faire face à ce manque de personnel, je propose de créer un contrat de travail associatif, afin de permettre aux associations de continuer à embaucher partout où elles pallient l'absence de l'État.

C'est aussi en voyant leur travail facilité que les associations pourront plus facilement recruter des salariés comme des bénévoles. Vous proposez la professionnalisation de l'action associative, c'est-à-dire une amélioration des conditions de travail, grâce à un meilleur partage des bonnes pratiques et en dotant les associations d'outils pour mieux organiser leur activité. Pourquoi pas ?

Ce n'est cependant pas suffisant, car l'engagement a évolué au cours des dernières années. Il est plus diffus, à la carte et plus marqué par une aide ponctuelle. Ceux qui s'impliquent au quotidien, comme c'était le cas auparavant, se font de plus en plus rares. La réflexion à laquelle vous invitez le Parlement et la société civile doit donc porter sur le sens de l'engagement associatif et sur tout ce qu'il peut apporter en termes d'enrichissement personnel à ceux qui se consacrent à ces activités.

Cette réflexion doit également viser à faciliter concrètement la vie de ceux qui veulent avoir un engagement citoyen et solidaire auprès de publics en difficulté, par exemple, pour les salariés, par l'aménagement de leur temps de travail. Avoir plus de souplesse dans sa journée en négociant du temps avec son employeur, c'est avoir toutes les cartes en main pour concilier engagement bénévole et vie professionnelle.

C'est notre rôle d'élus de la République de penser aux solutions qui nous permettront d'enrayer la crise du bénévolat. Tous ceux qui ont envie d'aider ou de fournir une activité concrète à destination d'autrui devraient savoir

comment s'engager. Nous avons encore beaucoup de travail à fournir pour améliorer l'information, inciter à s'engager et faire en sorte que tout le monde puisse s'impliquer dans une cause dès le plus jeune âge. On peut d'ores et déjà envisager de mieux intégrer le bénévolat dans les cursus obligatoires à l'école, de mieux sensibiliser à toutes les options ou de mieux présenter les réalités des associations.

Même si le bénévolat, par sa nature, n'attend aucune contrepartie, il est temps de reconnaître et de récompenser ce travail de terrain. L'an dernier, ma première proposition de loi visait à créer un statut du bénévole associatif, qui n'existe pas encore en France, en vue de permettre la reconnaissance du travail fourni au service des autres et de la société. Si l'expérience dans le secteur associatif peut, il est vrai, déjà être valorisée par un certificat ou une VAE, cette solution n'est cependant pas forcément pertinente pour tous les bénévoles. De plus, cette reconnaissance reste insuffisante par rapport aux efforts fournis. C'est pourquoi j'ai proposé de valider des trimestres de retraite après plusieurs années d'engagement au sein d'une association.

Cet été, j'ai demandé au bureau de l'Assemblée nationale la création d'un groupe d'études, qui n'existait pas jusqu'alors, afin d'approfondir ces pistes pour aider au développement du tissu associatif.

La seule mesure claire, concrète et précise de votre proposition de résolution est le renforcement du rôle des associations dans la co-construction de certaines politiques publiques. Il est évident que nous devons entendre la voix des associations dans la mise en œuvre de ces politiques dans de nombreux domaines. Nous ne pouvons légiférer correctement qu'à partir du travail qui est réalisé sur le terrain.

Autre piste abordée par votre texte : le lancement d'une consultation conjointe des parlementaires et de la société civile pour réfléchir à la place du secteur associatif dans la société française. Pourquoi pas ? Votre texte restera toutefois incantatoire sans la volonté politique du Gouvernement qui, espérons-le, saura être attentif aux retombées du travail que nous entamons aujourd'hui.

Une initiative plus urgente, et que vous manquez d'aborder ici, est l'évaluation des modifications les plus récentes du bénévolat. Qu'il s'agisse de la création de la réserve civique, du compte engagement citoyen et du congé d'engagement ou de l'assouplissement de l'accès au service civique, les innovations n'ont pas manqué en la matière. Or il n'y a rien à ce sujet dans votre proposition de résolution. Comment la mise en place de ces innovations a-t-elle été reçue par les publics ciblés ? Avons-nous trouvé un moyen de lutter contre la crise des vocations ?

Cette proposition de résolution semble partir d'un bon sentiment et pose les premières bases de travail. Elle reste cependant insuffisante sans rien inventer. Le groupe Les Républicains ne peut s'opposer à un texte qui a de bonnes intentions mais qui, au fond, ne contient pas grand-chose ou presque, et finit par laisser un goût d'inachevé. Toutefois, les acteurs du monde associatif sont les artisans du vivre-ensemble et méritent, à ce titre, la mobilisation de chacun d'entre nous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR et sur quelques bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Fabienne Colboc.

**Mme Fabienne Colboc.** Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, l'abbé Pierre, Giselle de Failly, Coluche, Armand Marquiset, Daniel Defert, Anne-Laure Pelletier, Ayesha Imam, Jean-Baptiste Richardier, Gaëlle

Lahoreau, Claude Simonnot, Sylvie Güler, André-Marie Talvas, Anne Cassegrain, Henri Barbusse : je m'arrête là, car la liste est infinie. Ces hommes et ces femmes, reconnus, connus ou inconnus, ont un point commun, celui d'avoir exprimé leur volonté d'agir. Ces femmes et ces hommes ont lutté ou luttent pour de grandes causes nationales ou participent à la cohésion sociale, anonymement, sur leur territoire

La vie associative se conçoit comme un continuum. De ceux qui ont créé à ceux qui ont repris le flambeau, quel que soit le lieu ou le domaine d'action, tous ont été portés par ces trois valeurs : la liberté, l'engagement et l'action collective. Les associations sont souvent les premiers relais des citoyens sur le terrain et dans tous les domaines : le social, la santé, l'environnement, le sport ou la culture. Aujourd'hui, une personne sur cinq est bénévole, ce qui représente 13 millions de personnes. Chaque jour, ce sont près de 200 associations qui se créent, et chaque année plus de 70 000.

C'est aujourd'hui la première étape. Cette proposition de résolution du groupe MODEM et apparentés relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance, à laquelle je ne peux que souscrire, nous engage dans la recherche et le débat et confirme notre volonté inébranlable de transformer profondément ce secteur à travers six axes clefs.

Si les rapports de Françoise Dumas et Yves Blein ont permis d'apporter des évolutions, il reste encore beaucoup à faire. La suppression de la réserve parlementaire et la diminution des contrats aidés suscitent des craintes au sein du monde associatif. Les associations ont besoin de soutiens financiers pour fonctionner, de bénévoles pour agir, de compétences pour se développer et d'outils simplifiés pour se renforcer. Édouard Philippe a montré sa confiance et son engagement auprès des acteurs associatifs, en lançant le 9 novembre dernier un plan pour la vie associative. Ce plan vise à soutenir les associations de manière plus efficace et pérenne, toujours avec la même méthode, celle de la concertation.

Dans un contexte budgétaire que nous savons difficile, les crédits en faveur du secteur associatif ont été portés à 67,6 millions d'euros en 2018, ce qui représente une augmentation de près de 10 % par rapport à 2017. Monsieur le ministre, vous avez compensé la suppression de la réserve parlementaire par la dotation de 25 millions d'euros au Fonds de développement à la vie associative, pour soutenir les petites associations qui, en dépit de leur taille, fournissent un travail essentiel sur tout le territoire. Nous serons attentifs à ce que ces fonds soient distribués de manière transparente, équitable, équilibrée et qu'ils soient dirigés vers les plus fragiles.

Les bénévoles sont les ressources essentielles des associations : qu'ils soient dirigeants ou sur le terrain, ils sont l'essence même de l'action et de la qualité de celle-ci. Le bénévolat doit être soutenu, renforcé et valorisé par le droit à la formation, la VAE et le compte engagement citoyen. Les crédits consacrés au service civique connaîtront l'année prochaine une hausse de 16 %, ce qui représente 150 000 services civiques financés.

L'emploi associatif est un véritable enjeu pour la pérennité de certaines associations. Il représente 10 % des emplois du secteur privé. Le Gouvernement assurera le maintien de 200 000 contrats aidés. Par ailleurs, le crédit d'impôt de taxe sur les salaires permettra aux 170 000 associations de gagner environ 500 millions d'euros. En 2019, ce dispositif sera transformé et prendra la forme d'une réduction de

charges patronales, ce qui leur permettra d'économiser 1,4 milliard d'euros. Les réformes engagées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage leur profiteront aussi.

Ces mesures sont une réelle marque de reconnaissance aux associations, mais il faut aller plus loin. Ainsi, cette proposition de résolution relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance nous invite à un travail en profondeur. Elle va dans le sens d'un groupe de travail que La République en marche a déjà mis en place et de la concertation interministérielle en cours, qui aboutira en mars 2018.

Cette proposition de résolution permet aussi de nous assurer que nous rendons aux associations ce qu'elles nous apportent, individuellement et collectivement. Elles sont la vitalité de nos territoires et participent à leur attractivité. C'est parce que nous croyons à l'engagement citoyen et que nous tenons à la démocratie que nous approuvons cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Viry.

**M. Stéphane Viry.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe MODEM a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa niche parlementaire la discussion d'une proposition de résolution relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance.

Cela a été dit et je le confirme, le monde associatif est essentiel à notre pays, rien que par le nombre d'associations : la France en compte plus de 1,3 million, pour plus de 13 millions de bénévoles. Ainsi, plus d'un Français sur cinq participe à la vie associative. Le phénomène est massif. Les associations sont un élément constitutif et structurant de notre République depuis plus d'un siècle.

Je me suis moi-même, durant de nombreuses années, engagé dans le monde associatif ; c'est pourquoi ce sujet me tient à cœur. J'ai ainsi pu voir au plus près la passion avec laquelle ces femmes et ces hommes donnent de leur temps pour venir en aide à autrui, pour éduquer notre jeunesse ou simplement pour l'occuper, pour s'investir dans la vie locale et peut-être politique, pour défendre notre environnement ou notre patrimoine. Ils se donnent souvent corps et âme pour rendre la vie des autres plus facile. Cette philanthropie, qui est au cœur de l'action des bénévoles, n'enlève rien au fait qu'ils ont besoin de reconnaissance. C'est l'objet de cette proposition de résolution.

Force est de le constater, les responsables associatifs, interrogés dans la quinzième édition de la publication annuelle *La France associative en mouvement*, sont 40 % à juger leur situation difficile voire très difficile, tandis que 55 % sont préoccupés par la situation du bénévolat. Crise du bénévolat, individualisme, consumérisme, raréfaction de la ressource financière : le secteur associatif souffre et les difficultés se multiplient. En 2017 et 2018, il se situe à un carrefour.

Le monde associatif a une valeur très directe, palpable. En 2016, il employait près de 2 millions de salariés, soit un peu moins de 10 % des salariés du secteur privé, pour une masse salariale de près de 39 milliards d'euros. Le budget cumulé des associations représente 3,2 % du PIB, soit 85 milliards d'euros. Le monde associatif est néanmoins plongé aujourd'hui dans une crise profonde. Outre une crise du bénévolat dont j'ai déjà parlé, les associations traversent une crise financière. Du fait qu'environ 50 % de leurs ressources financières sont d'origine publique, elles subissent désormais la baisse des dotations aux collectivités locales, qui se répercute sur leurs ressources.

Cette crise financière a été aggravée par les récentes décisions du Gouvernement et de la majorité – cela a déjà été dit mais je tiens à le rappeler. Je pense tout d'abord à la quasi-suppression des emplois aidés, utilisés par de nombreuses associations. Bien que le Gouvernement ait demandé aux préfets de continuer à permettre aux associations de bénéficier de ces contrats aidés, nous savons très bien qu'il n'y en aura jamais assez de disponibles. Le Gouvernement a non seulement diminué drastiquement le nombre de contrats aidés, mais également baissé le taux de prise en charge de ces contrats, obligeant les associations à revoir leur fonctionnement et mettant en danger leur équilibre financier.

**M. Fabien Di Filippo.** Tout à fait !

**M. Stéphane Viry.** De surcroît, la suppression de la réserve parlementaire aura un impact important. C'est une réalité. Ce sont 45 millions d'euros directement destinés aux associations, notamment aux petites associations et aux associations rurales, qui disparaissent. Face à l'insistance des parlementaires, un fonds pour le développement de la vie associative a été mis en place, mais il ne sera doté que de 25 millions d'euros, dont nous ne savons pas encore comment ils seront utilisés et attribués.

Une autre difficulté, et non des moindres, est la complexité administrative toujours grandissante à laquelle les associations doivent faire face. Ainsi, pour une demande de subvention, il n'est pas rare qu'elles doivent remplir des dossiers d'une vingtaine de pages ou pire. Elles sont nombreuses à se décourager face à cette bureaucratie galopante, envahissante, pénalisante, handicapante, qui les freine.

**M. Fabien Di Filippo.** C'est vrai !

**M. Stéphane Viry.** Le monde associatif a besoin de reconnaissance et d'un soutien de la part de la représentation nationale.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, je voterai pour cette proposition de résolution, car je ne me vois pas m'y opposer. Toutefois, elle n'est pas à la hauteur de l'enjeu pour les associations et ne constitue absolument pas la réponse aux crises qu'elles doivent affronter. Les associations se méfient des effets d'annonce. Elles ont besoin de reconnaissance, mais c'est un sujet du passé : nous sommes dorénavant bien au-delà de ce problème.

Je suis convaincu qu'une association est un entrepreneur social, un entrepreneur, quand bien même son activité est philanthropique, son objet profondément d'intérêt général et qu'aucun but lucratif n'est poursuivi. Toute association, quel que soit son objet social, a un modèle économique qui se rapporte à son action, qui vise sa pérennité et qui comporte des contraintes budgétaires, ce qui emporte des conséquences juridiques, fiscales, sociales et réglementaires. Nous devons réinventer le monde associatif avec une approche économique, puisqu'une association, même celle dont l'objet est le plus social qui soit, est bel et bien un acteur économique.

Le Président de la République a demandé que l'on mène plus fréquemment des expérimentations dans les territoires. Sur ce sujet, nous devrions aller jusque-là.

Le groupe Les Républicains sera au rendez-vous. Nous croyons en la valeur du tissu associatif sur notre territoire, et nous comptons bien le défendre et l'aider. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR et sur plusieurs bancs du groupe MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est vrai que les associations occupent une place essentielle dans notre société. Avec 20 millions d'adhérents, 15 millions de bénévoles et 1,8 million de salariés, elles jouent un rôle majeur pour maintenir la cohésion sociale, humaniser notre société et pallier les différents manques ou manquements de l'État.

Pour soutenir le tissu associatif, vous avez choisi de procéder d'une étrange façon. Reprenons.

La première attaque contre les associations, vous vous en souvenez, a eu lieu cet été et a cristallisé toutes les passions lorsque la majorité a sacrifié, sur l'autel de la moralisation de la vie publique, la réserve parlementaire. Cette dernière était principalement dédiée à l'aide aux petites communes et aux associations qui, chaque jour, nous le rappellent sur le terrain. Venir aujourd'hui clamer son amour du tissu associatif français, cela frôle un peu la mauvaise foi, pour ne pas dire plus (*Protestations sur plusieurs bancs du groupe MODEM*),...

**M. Michel Fanget.** De quel côté se trouve la mauvaise foi ?

**Mme Emmanuelle Ménard.** ...d'autant que – c'est la seconde attaque – les 25 millions d'euros accordés aux associations dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 pèseront peu face à la baisse de 1,6 milliard d'euros du budget voté.

Malgré tout cela, je partage avec vous un constat. Comme vous, je pense que les 70 000 associations qui se créent tous les ans nous donnent des leçons d'engagement, des exemples de courage et de générosité. Je pense à celles qui viennent en aide aux personnes handicapées, à celles qui accompagnent les personnes âgées, à celles qui permettent aux enfants et aux jeunes de découvrir et de pratiquer un sport qui leur plaît, à celles qui favorisent la réinsertion des personnes au chômage, à celles qui protègent notre environnement, sans oublier celles qui vont au-delà des frontières pour venir en aide aux victimes de catastrophes naturelles ou de guerres, à l'instar des chrétiens persécutés au Moyen-Orient. Je ne peux évidemment pas toutes les citer.

Mais que dire lorsque, en examinant de plus près la façon dont certaines subventions sont allouées, on s'aperçoit que prospèrent les petits arrangements entre amis ?

**M. Jimmy Pahun.** Ça, c'est vrai !

**Mme Emmanuelle Ménard.** Ils prospèrent à ce point que certaines associations sont littéralement « sponsorisées » – j'emploie cette expression en conscience, tant cela ressemble à un sport national – par les gouvernements qui se mettent à genoux devant elles, en sachant pertinemment qu'elles ne représentent qu'une poignée d'adhérents.

**M. Jimmy Pahun.** Et les subventions de la réserve parlementaire, alors ?

**Mme Emmanuelle Ménard.** Que dire lorsque 7 % des associations absorbent 70 % des subventions publiques ? Je vous donne un exemple : en 2015 et 2016, l'État a versé 8,5 millions d'euros de subventions à des associations œuvrant pour la prévention de la radicalisation, ce qui a fait dire aux sénatrices Esther Benbassa et Catherine Troendlé, dans un rapport publié en juillet 2017, que des associations n'ayant pas forcément de compétences en matière de déradicalisation s'étaient engouffrées dans cette brèche afin d'obtenir de nouvelles ressources financières. Ainsi, le centre expérimental de prévention, d'insertion et de citoyenneté situé au château de Pontourny, dans l'Indre-

et-Loire, a coûté la bagatelle de 2,5 millions d'euros ; ouvert à titre expérimental en septembre 2016, il a été fermé moins d'un an plus tard après avoir accueilli neuf pensionnaires.

Le secteur associatif, pourtant si essentiel, est véritablement pollué – je pèse mes mots – par une poignée d'associations qui vivent sous perfusion de l'État. Que dire, pour prendre un autre exemple, de celles qui, désireuses de modeler ou gendarmier notre société à leur guise, n'hésitent pas à tenter des actions en justice à répétition – ce qui constitue en réalité leur véritable fonds de commerce – pour mieux museler ceux qui osent les contredire ? Que dire des pseudo-associations de défense des droits de l'homme ou de celles qui pratiquent l'aide aux clandestins et qui touchent des subventions à outrance ? On estime ces aides à plusieurs dizaines de millions d'euros, certains parlant même de 200 millions d'euros de subventions versées chaque année par l'État, les collectivités territoriales et parfois l'Union européenne.

Cette gabegie, qui n'a que trop duré, et le simple bon sens devraient nous inciter à légiférer pour que les subventions allouées aux associations ne puissent excéder 50 % de leur budget annuel. Ainsi, l'argent des Français serait équitablement réparti.

Et si le Parlement, censé contrôler l'attribution de ces subventions, en prenait connaissance non pas après leur versement, mais avant ? Nous ferions un pas de plus vers la transparence. Je crois que les associations, l'immense majorité des associations, celles qui concourent au bien commun, nous en seraient reconnaissantes.

**M. le président.** La parole est à M. Bertrand Sorre.

**M. Bertrand Sorre.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il est un sujet sur lequel nous sommes aisément d'accord sur ces bancs, c'est bien la nécessité d'accompagner de façon efficace la vie associative dans notre pays. Chaque parlementaire, quel que soit son parcours personnel, professionnel ou politique, est profondément attaché à ce modèle associatif et souhaite le défendre avec beaucoup de conviction.

Le constat est unanimement partagé : les associations sont des vecteurs de lien social, de cohésion territoriale et sociétale. Elles permettent à chaque citoyen de s'épanouir ou de trouver sa place au sein de la société, dans des domaines divers et variés, comme le sport, la culture, l'éducation, mais aussi l'engagement caritatif ou humanitaire.

Cependant, les témoignages de terrain et les différents rapports parlementaires produits ces trois dernières années, tous de grande qualité, soulignent les nombreux obstacles que rencontrent les associations et qui ne cessent de s'accumuler. Pourtant, le rôle spécifique que les associations jouent auprès des habitants, les valeurs qu'elles portent et le large éventail de compétences qu'elles mobilisent n'ont jamais été ressentis autant qu'aujourd'hui comme des atouts spécifiques et précieux.

Permettez-moi de citer quelques chiffres. Le tissu associatif français représente plus de 16 millions de bénévoles pour 1,3 million d'associations. Il emploie 1,853 million de salariés, soit 9,8 % des salariés du secteur privé, pour une masse salariale de 19 milliards d'euros.

Afin d'affirmer sa confiance et son soutien aux associations, le Gouvernement a lancé, le 9 novembre dernier, un plan de développement pour la vie associative qui fera l'objet d'une très large concertation et dont la présentation est attendue en mars 2018.

Le Premier ministre a ainsi récemment déclaré que « les associations jouent un rôle clé dans notre société, que le Gouvernement reconnaît, soutient et souhaite renforcer ».

Nous avons, bien sûr, conscience des inquiétudes ressenties au sein du monde associatif à la suite de la suppression de la réserve parlementaire et de la baisse du nombre de contrats aidés. Il convient de ne pas penser l'accompagnement de la vie associative uniquement à travers ces deux dispositifs. Le Gouvernement et les parlementaires du groupe La République en marche entendent soutenir, accompagner et renforcer les associations autrement, d'une manière efficace, équitable et transparente, pendant toute la durée du quinquennat.

Pour ce qui est du volet financier, l'examen de la première partie du budget démontre que le Gouvernement a fait de la vie associative l'une de ses priorités.

**M. Fabien Di Filippo.** Et l'une de ses victimes !

**M. Bertrand Sorre.** L'année prochaine, le budget consacré aux associations voit ses crédits augmenter de 10 % par rapport à 2017. Ce sont, par exemple, 150 000 services civiques et 200 000 contrats aidés, dont les associations accueillent la majorité des bénéficiaires, qui seront financés.

Le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires sera maintenu en 2018 et 2019, ce qui représente un gain de 500 millions d'euros pour les associations. Ce dispositif, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE –, sera transformé en 2019 en baisse pérenne de charges patronales, permettant ainsi à l'ensemble des associations d'économiser 1,4 milliard d'euros – soit, à titre d'exemple, 18 500 euros par an pour une association qui salarie dix personnes.

Je tiens aussi à réaffirmer que les plus petites associations pourront profiter de 25 millions d'euros attribués au Fonds de développement de la vie associative. Ce fonds, dont l'abondement nouveau est issu de la réserve parlementaire, constitue un instrument pertinent de soutien financier aux associations et ses crédits seront en priorité attribués aux plus petites d'entre elles. C'est un engagement fort de notre gouvernement, comme vous l'avez d'ailleurs rappelé avec beaucoup de conviction, monsieur le ministre de l'éducation nationale, dans cet hémicycle.

En tant qu'ancien maire d'une commune rurale du département de la Manche, mais aussi, au fil des années, bénévole, dirigeant ou président de plusieurs associations, je peux vous assurer de ma volonté de veiller prioritairement au positionnement de ces aides en faveur de la vie associative locale, de façon équitable, sur l'ensemble du territoire français.

Affectées de manière récurrente par les baisses des dotations d'État depuis 2010 – je pense notamment à la DGF –, un grand nombre de collectivités locales ont dû se résoudre, à contrecœur, à diminuer les subventions destinées aux associations. Je me réjouis donc de la décision du Gouvernement de maintenir la DGF, en 2018, à la même hauteur qu'en 2017.

Le mode de financement de la vie associative a besoin de se transformer et, surtout, de se renouveler, à l'image de notre société. Aujourd'hui, le citoyen et l'entreprise souhaitent être des acteurs de leur engagement. Pour cela, il nous faudra être inventifs, mais aussi attentifs à mieux encourager les dons des particuliers et des entreprises, à favoriser le mécénat et à permettre la mise en œuvre de nouvelles contractualisations, moins complexes administrativement – autant de moyens de financements pouvant être conséquents et pérennes. Nous devons surtout nous inspirer de l'inventivité et de l'adaptabilité du monde associatif, et nous y appuyer.

En conclusion, le groupe La République en marche adoptera cette proposition de résolution avec grand plaisir et beaucoup d'engouement. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Zannier.

**Mme Hélène Zannier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si j'osais vous demander qui d'entre vous fait ou a fait partie d'une association, je suis persuadée que tous, ou presque, vous leveriez la main.

Comme vous, je connais le monde associatif. Il est protéiforme. En Moselle, d'où je viens, nos associations, issues du droit local, sont sous le statut de la loi de 1908, et je peux vous dire que nous tenons à cette particularité.

J'ai travaillé dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans ce cadre, j'ai participé à l'élaboration, puis au suivi, en tant que trésorière, d'une régie de quartier de 120 salariés. Habitant une petite commune, je suis également secrétaire de deux petites associations sans salarié, l'une à vocation sociale, l'autre à vocation sportive. En un mot, les associations sont riches de diversité, mais toutes participent au mieux vivre-ensemble.

Comme vous tous, j'ai pleinement conscience du rôle primordial que jouent les associations et de la nécessité de les soutenir, mais je vous propose d'insister sur une autre piste de réflexion : pourquoi et comment les associations peuvent-elles nous aider, nous, élus, à définir, mettre en œuvre et même évaluer les projets de société qui seront les cadres de nos lois ? En d'autres termes, comment redonner confiance aux associations et travailler pleinement avec elles ?

Depuis longtemps, le monde associatif est un baromètre de l'opinion publique, un relais des manquements de notre société civile. Il reflète bien l'évolution et les préoccupations de la société. Il suffit pour cela d'examiner la typologie ou les objets sociaux des associations, qui sont en constante évolution.

Les associations opèrent comme des médiateurs. Proches des gens, elles appréhendent leurs problématiques, cherchent des solutions et innovent. De multiples expériences réussies sont ainsi menées chaque jour et les associations déploient des trésors d'ingéniosité. C'est pourquoi elles ont joué un rôle historique dans l'élaboration des politiques sociales et contraignent parfois le législateur à adapter les normes à ces particularités, comme ce fut, par exemple, le cas pour la fondation Emmaüs en 2008.

Bien que la politique s'adapte parfois, de récents rapports montrent que les associations ne sont pas satisfaites du mode de pouvoir actuel et qu'elles recherchent une autre démocratie. Les explications de cette défiance du monde associatif envers le politique sont multiples, mais parmi celles-ci, la crainte que la relation ne tourne au détriment de l'autonomie des associations semble prévaloir.

Comme nous l'avons évoqué, les associations prennent en compte des besoins insatisfaits, organisent des actions collectives pour y répondre et portent des innovations qui peuvent parfois se généraliser. Elles enrichissent ainsi le débat public. Puis, les politiques, des collectivités locales à l'État, prennent le relais et établissent des règles diverses et décident des subventions à octroyer. Certaines de ces normes étouffent les initiatives des associations, dont les dirigeants craignent de voir leur responsabilité engagée.

Les associations se sentent également trop tributaires des financements publics et regrettent le manque d'autonomie qui en découle. Elles regrettent que le partenariat ne se fasse pas plus en amont et se sentent écartées de l'élaboration des lois.

On me rétorque que le fonctionnement actuel de la société ne pousse pas à la mobilisation des citoyens et à la prise en main par ceux-ci de leur avenir collectif. Or les études démontrent l'inverse. Recherche et solidarités a ainsi publié, avec l'IFOP, la treizième édition de sa grande enquête nationale sur les Français et le bénévolat : je suis heureuse de vous informer qu'entre 2010 et 2016, la proportion de Français engagés dans le bénévolat – je précise qu'il ne s'agit pas du nombre des adhérents aux associations – a progressé, passant de 22,6 % à 25 %.

C'est cependant l'évolution des motivations des bénévoles qui retient surtout l'attention. Le terme de « bénévole » est désormais, pour les personnes concernées, associé à celui de « citoyen engagé ». Les bénévoles ont conscience de leur responsabilité personnelle et collective dans le devenir de la cité. C'est une occasion à ne pas manquer.

Si le monde associatif ne couvre pas l'intégralité de la réalité sociale et politique, il en est parfois le seul représentant dans certains domaines de compétence. De nombreuses évolutions législatives ont certes eu lieu depuis 1901. Certaines lois, fondées sur les excellents rapports de nos collègues de la législature précédente, sont toutes récentes, mais notre société évolue vite. Il nous faut donc continuer à être réactifs et prêts à suivre ces évolutions. Je sais que vous l'êtes, puisqu'un groupe de travail s'est déjà constitué sur ce sujet au sein de notre assemblée et que cette résolution est proposée aujourd'hui.

Mes chers collègues, soyez donc convaincus que le monde associatif peut nous amener à réfléchir sur les projets de société que nous devons mettre en œuvre et réglementer. Ce que je vous propose est bien une co-construction, chère au groupe La République en marche, auquel j'appartiens.

Continuons dans la voie de la co-production du plan de développement de la vie associative annoncé le 9 novembre par le Gouvernement. Continuons à investir massivement dans ce domaine. Soyons attentifs et prêts à écouter, à accepter et à intégrer les innovations associatives. Adoptons unanimement cette excellente résolution proposée par nos collègues du groupe MODEM! (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre de l'éducation nationale.

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je me félicite de ce débat, qui a été passionnant. Je vous ai tous écoutés avec beaucoup d'intérêt et je souscris à bien des choses qui ont été dites à cette tribune.

La loi de 1901 a été évoquée à plusieurs reprises, ce qui est bien normal à propos d'un tel sujet. Cette loi a été la première que le Conseil constitutionnel a prise comme référence, en 1971, pour l'élever au rang des principes fondamentaux reconnus par la République comme ayant valeur constitutionnelle. C'est dire qu'au-delà de cette valeur constitutionnelle, elle est aussi une sorte de locomotive de la République et que le génie républicain qui s'est manifesté en 1901 a, d'une certaine façon, atteint sa pointe avancée lorsqu'il a permis la liberté d'association. Comme plusieurs d'entre vous l'ont rappelé, cela fait envie au niveau interna-

tional, où la France est une référence en matière d'engagement, grâce à nos aînés, grâce à ceux qui, en 1901, ont eu cette vision.

Aujourd'hui, nous en sommes les héritiers. Que cette loi ait plus d'un siècle ne la rend nullement obsolète, bien au contraire. Elle nous amène, en revanche – elle nous oblige même –, à réfléchir à ce que peut être la vie associative au XXI<sup>e</sup> siècle, et toutes vos interventions montrent que c'est possible.

Les deux principes qui guident mon action de ministre de l'éducation nationale, également chargé de la jeunesse et de la vie associative, sont la confiance – je ne cesse de répéter que nous avons besoin, en France, d'être davantage une société de confiance, ce que nous sommes insuffisamment aujourd'hui – et l'émancipation, la liberté. L'éducation prend sens, en effet, par la liberté qu'elle confère aux enfants, aux adolescents et à toutes les personnes qui en bénéficient. La vie associative prend sens, elle aussi, par cette émancipation qu'elle permet, par la dignité qu'elle restaure, par la confiance qu'elle instaure. Il est donc très important d'être conscients du rôle actuel des associations et de réfléchir aussi à ce qu'il pourrait devenir dans le futur. Cette résolution nous y invite, évidemment.

Je suis en plein accord avec les différents axes mentionnés dans la résolution. Qu'il s'agisse de la simplification, des enjeux de formation et de sécurisation financière, bien évidemment de l'axe éducatif – qui manifeste la complémentarité entre la mission relative à l'éducation, dont j'ai la responsabilité, et celles qui concernent les associations et la jeunesse –, ou encore de l'axe de la professionnalisation, nous pouvons, en effet, comme vous êtes plusieurs à l'avoir dit, nous trouver dans une situation d'unanimité ou du moins de très grand consensus pour améliorer la situation en la matière. Nous sommes donc unis non seulement pour réfléchir, mais également pour agir afin de soutenir la vie associative dans le futur et dans le sens de ces progrès.

Vous avez fait le portrait de la situation actuelle. Je le rappellerai brièvement, sans redondance : on compte aujourd'hui en France 1,3 million d'associations, qui nous disent le degré d'engagement des Français et nous incitent à un certain optimisme à cet égard ; 73 000 nouvelles associations sont créées chaque année – c'est le chiffre de l'année 2016 –, et 42 % des Français âgés de plus de seize ans adhèrent à une association et disent leur désir de se rassembler autour des causes les plus diverses. Les associations participent à une mission de service public. Cette idée était présente dans l'esprit du législateur en 1901 et dans tous les débats qui ont eu lieu par la suite ; elle l'est encore dans notre esprit, dès lors que nous avons une conception large de l'intérêt général, du service public et de ses modalités de réalisation. En outre, 12,9 % des associations sont employeuses. Elles représentent 1,83 million d'emplois, soit 9,8 % des emplois dans le secteur privé. Ayant eu l'occasion de diriger une association employeuse, je sais les difficultés que cela comporte, mais aussi l'utilité que cela revêt.

Le soutien du Gouvernement au développement de la vie associative sera donc très fort. Il se traduit dans le projet de loi de finances, mais aussi dans nos perspectives pluriannuelles, comme l'ont rappelé plusieurs orateurs. Des critiques ont été exprimées, mais aussi une défense de notre approche.

Sans répéter ce que vient de dire très bien à cette tribune M. Bertrand Sorre, je tiens toutefois à rappeler que, dans le cadre de mon programme « Jeunesse et vie associative », nous

augmentons cette année de 5,8 millions d'euros la dotation au développement de la vie associative. Ce sont donc 67,6 millions d'euros qui y sont consacrés dans ce budget.

Les crédits destinés au service civique sont en hausse de 16 %, avec 150 000 jeunes accueillis dans ce cadre en 2018. C'est un chiffre considérable, qui alimentera évidemment le dynamisme de la vie associative.

Sur ce point, nous comptons faire du service civique un élément central du dynamisme associatif. Il ne s'agit pas de substituer le service civique à des emplois, comme cela a été demandé à cette tribune, c'est une évidence – je rappelle que les contrats aidés, eux non plus, ne devaient pas se substituer à ces emplois.

Puisque nous parlons de complémentarité entre l'éducation et le monde des associations, nous avons souhaité consacrer 10 000 services civiques à l'opération « Devoirs faits » en collège : non seulement ce n'est pas contradictoire avec le point précédent mais cela est tout à fait conforme à la définition des services civiques ; nous devons nous en réjouir. Il ne faut d'ailleurs pas opposer les différents statuts mais les rendre complémentaires.

Le Gouvernement a souhaité privilégier des dispositifs pérennes de soutien financier. C'est le cas avec le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, dit CITS. Comme vous le savez, cela représente un gain annuel de 500 millions d'euros pour les associations.

En outre, la réduction pérenne des cotisations patronales représente 1,4 milliard d'euros, que l'on retrouvera dans les finances des associations à partir de 2019. C'est évidemment extrêmement important et, même si cela ne se voit pas tout de suite, cela aura un effet majeur sur la vie associative à l'horizon de deux ans.

Cet effet concernera les moyennes et les grandes associations, nous le reconnaissons : il faudra donc être attentif aux petites associations – d'où les efforts qui sont faits dans le budget, ainsi qu'avec l'amendement que vous avez adopté à l'unanimité, affectant 25 millions d'euros supplémentaires au Fonds de développement de la vie associative. Comme je vous l'ai dit ici même, vous serez évidemment associés à la définition de la façon dont ce Fonds agira dans les temps à venir. Cette définition interviendra à très court terme, en associant les parlementaires qui se sont investis dans cette question.

La vie associative est aussi la vie économique : nous devons inventer le modèle économique du XXI<sup>e</sup> siècle pour les associations. Nous pouvons être en pointe, à l'échelle européenne comme à l'échelle internationale, pour inventer cette économie de la confiance, dans laquelle les associations ne se considéreront pas comme marginales par rapport à la vie économique. Elles montreront au contraire un chemin d'intérêt général car, *in fine*, l'économie est au service de l'intérêt général.

Les grands axes de la politique gouvernementale en faveur du développement de la vie associative tendent vers trois objectifs : mieux soutenir et accompagner les associations, dans la lignée de ce que vous avez suggéré ; mieux soutenir le développement des activités d'utilité sociale assumées par les associations ; enfin, mieux reconnaître le bénévolat et développer une société de l'engagement. C'est ce que je ferai aussi en tant que ministre de l'éducation en étant très attentif aux propositions que vous avez faites pour que l'engagement soit reconnu dès l'école, dès le collège, dès le lycée et dès la vie étudiante.

Comme l'a annoncé le Premier ministre, le 9 novembre dernier, un nouveau groupe de travail sur la vie associative et l'engagement est constitué. Il est piloté conjointement par le ministère de l'éducation nationale, représenté par la DJEPVA – direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, dont j'ai la responsabilité –, le Haut-Commissariat à l'économie sociale et solidaire – Christophe Itier a commencé un travail important en la matière – et le mouvement associatif, tout cela dans une logique de co-construction – vous êtes plusieurs à avoir utilisé ce terme, à juste titre.

Ce groupe de travail réunira tous les services de l'État, les représentants des collectivités, les parlementaires et les représentants du monde associatif. Sa réunion de lancement aura lieu le 13 décembre prochain. Une restitution de ces travaux communs sera réalisée au mois de janvier 2018. Le Haut Conseil à la vie associative émettra un avis sur l'ensemble des propositions formulées. Ayant déjà rencontré à deux reprises ses représentants, je suis très optimiste quant à la possibilité du Haut Conseil d'accompagner, y compris d'un point de vue technique et juridique, les axes de travail que vous avez proposés.

Cette stratégie pour la vie associative et l'économie sociale et solidaire sera exposée à l'occasion d'une grande conférence nationale et présentée en conseil des ministres avant la fin du mois d'avril 2018. Je suis certain que vous pourrez y retrouver les grandes orientations que vous avez souhaité défendre au travers de cette résolution.

Sans plus attendre, nous pouvons travailler ensemble. C'est pourquoi je remercie le groupe MODEM de l'inscription de cette proposition de résolution à l'ordre du jour ; je me réjouis beaucoup de la séance de travail que nous avons eue ce matin et je vous invite à adopter largement cette résolution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM et sur de nombreux bancs du groupe LR.*)

#### VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

**M. le président.** Je mets aux voix la proposition de résolution.

(*La proposition de résolution est adoptée.*)(*Mêmes mouvements.*)

#### **Suspension et reprise de la séance**

**M. le président.** La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures vingt, est reprise à onze heures trente.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

2

## COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

*Discussion, après engagement de la procédure  
accélérée, d'une proposition de loi*

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, de la proposition de loi de M. Marc Fesneau et plusieurs de ses collègues relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (n<sup>os</sup> 310, 389).

### PRÉSENTATION

**M. le président.** La parole est à Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge,** *rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Madame la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, mes chers collègues, ce que les élus locaux attendent de nous aujourd'hui, c'est une écoute et une attention aux interrogations qui sont les leurs quant au transfert de la compétence GEMAPI – gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations –, lesquelles se sont peu à peu transformées en inquiétudes alors que l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2018 approchait.

Ce qu'ils attendent, ce sont les souplesses et les adaptations aux besoins de leur territoire qu'ils réclament depuis plusieurs années.

Ce qu'ils attendent, c'est la reconnaissance de leur légitimité à participer à des formes de coopération territoriale qu'ils jugent efficaces, même si elles ne sont pas parfaites parce que tous les territoires n'en sont pas au même stade de discussion, d'entraide et de solidarité, quoique tous s'inscrivent de plus en plus dans cette démarche.

Ce qu'ils attendent de nous, collectivement, c'est que nous leur fassions confiance pour mettre en œuvre les moyens qui leur permettront de répondre à leurs obligations et aux responsabilités qui sont les leurs vis-à-vis des citoyens. Mes chers collègues, soyons au rendez-vous !

Cette proposition de loi déposée par Marc Fesneau et Richard Ferrand, présidents des groupes Mouvement démocrate et apparentés et La République en marche, est une réponse à cette attente, comme en témoignent son examen en commission des lois et celui des amendements qui l'ont complétée. Tous les groupes l'ont discutée, débattue ardemment sur certains points et en définitive adoptée car tous, nous sommes convaincus de son utilité.

Je souhaite vous remercier, madame la ministre, car vous avez personnellement soutenu cette initiative parlementaire lors de la 28<sup>e</sup> convention nationale de l'intercommunalité. C'est la manifestation, à mon sens, de votre respect du travail parlementaire et de notre capacité, en tant qu'élus de la nation, à dégager des points de consensus sur l'ensemble de ces bancs lorsque les sujets le nécessitent.

Que prévoit cette proposition de loi telle qu'amendée par la commission ?

En premier lieu, que ce qui fonctionne soit préservé : c'est une question de bon sens, les élus locaux le savent bien. C'est la raison pour laquelle les départements – qui se sont fortement impliqués dans la prévention des inondations, souvent sur des territoires meurtris par des crues répétées et dévastatrices – pourront continuer, s'ils le souhaitent et dans le cadre d'une convention signée avec les EPCI, les établissements publics de coopération intercommunale, d'exercer cette compétence au-delà de 2020.

Dans quelques instants, madame la ministre, vous nous proposerez de permettre également aux régions gestionnaires d'ouvrages de conserver leur compétence – nous y voyons une avancée supplémentaire, cette question ayant été longuement débattue en commission.

Par ailleurs, les collectivités locales se sont souvent organisées pour la mise en œuvre de cette compétence et, plus généralement, de la politique de l'eau. Leurs limites administratives n'étant pas adaptées à la disposition géographique des bassins, elles se sont réunies dans des syndicats mixtes, des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux ou des établissements publics territoriaux de bassin.

C'est au sein de ces établissements qu'elles apprennent à travailler ensemble dans le cadre d'une coopération territoriale si nécessaire à l'efficacité des politiques de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Elles mettent en place des logiques de solidarité entre les zones situées en amont et en aval des bassins, et assurent en cela une réelle protection de leur population.

Mais toutes n'en sont pas au même point. En effet, certaines collectivités ont une histoire commune qui les a conduites à coopérer très tôt. Elles sont souvent des modèles d'organisation, d'ingénierie, et mobilisent adroitement les financements disponibles alors que d'autres n'ont pas été affectées par des phénomènes naturels d'ampleur et ne considèrent pas la nouvelle compétence GEMAPI comme une priorité pour l'aménagement et le développement de leur territoire. Pour ces dernières, la charge résultant du transfert de cette compétence peut sembler lourde alors qu'elles ne sont pas préparées et qu'elles identifient encore imparfaitement la nature de leurs responsabilités.

Cette diversité de situation ne doit pas remettre en question notre objectif : permettre à tous les citoyens de bénéficier d'un même niveau de protection en fonction des risques auxquels ils sont exposés, car il y va de notre responsabilité. Des vies sont en effet en jeu : 18 millions de nos concitoyens sont directement concernés et ce chiffre ne cessera d'augmenter en raison des dérèglements climatiques.

Toutefois, c'est pour répondre à cette diversité et prendre en compte les différents stades de coopération que nous constatons sur nos territoires que nous avons étendu des dérogations qui existaient déjà en matière de GEMAPI pour la délégation de la compétence ou l'adhésion à un syndicat mixte ouvert. En adoptant ces dispositions, la commission s'est pleinement inscrite dans l'objet de cette proposition de loi qui est d'accompagner une transition difficile et un transfert de responsabilité et de charges vers les EPCI au titre d'ouvrages qui, pour nombre d'entre eux, n'ont pas fait l'objet d'un entretien régulier depuis ces dernières années. Alors, oui, nous souhaitons préserver ce qui fonctionne et accompagner les EPCI du mieux que nous le pouvons !

En deuxième lieu, la proposition de loi prévoit que ces derniers ne pourront pas être soumis à un régime de responsabilité de droit commun. En cas de dommage, le juge aurait évidemment apprécié les responsabilités du maire, du préfet et du gestionnaire de l'ouvrage mais il nous a semblé que l'acceptation de cette réforme reposait sur notre capacité à apporter une solution qui, sans exonérer les EPCI de leur responsabilité, ce qui n'aurait pas été acceptable, limitait cette dernière – pendant une phase transitoire – au bon entretien des ouvrages transférés.

Voilà, madame la ministre, mes chers collègues, quelles ont été les priorités de notre commission. Je pense que nous sommes parvenus à un texte équilibré, même s'il reste perfectible, comme l'adoption de certains amendements le montrera dans quelques instants.

À présent, je souhaite remercier l'ensemble des groupes qui ont alimenté notre réflexion et soutenu nos amendements. Je remercie également tous les acteurs de la politique de l'eau et les élus que nous avons auditionnés, qui nous ont apporté des éléments précieux pour nous permettre de bien appréhender les enjeux que soulevait ce transfert. J'adresse également toute ma reconnaissance à vos services, madame la ministre, notamment aux services déconcentrés qui devront accompagner cette réforme, pour les efforts qu'ils ont accomplis afin de préparer les échéances à venir et ceux qui resteront à faire pour lui donner pleinement corps. C'est un long travail qui nous attend, nous en sommes tous conscients.

Je souhaiterais conclure avec un souhait : que nous soyons en mesure d'adopter cette proposition de loi dans les meilleurs délais parce qu'il y a urgence à apporter certaines réponses même si, en cette fin d'année, nous sommes tous mobilisés par différents sujets. Il est de notre responsabilité, en tant que législateur, de donner toute leur portée aux avancées permises par ce texte en faisant de son adoption rapide notre priorité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODÈM, REM, UAI et LR.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, monsieur le vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, madame la rapporteure de la commission des lois, la proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui s'inscrit dans la continuité d'un travail législatif qui a considérablement occupé le Parlement ces dernières années : celui de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Ce chantier a, pour ainsi dire, occupé le Parlement de manière quasi continue pendant la précédente législature. Il a accompagné les mutations très profondes de l'organisation, des ressources et des missions des collectivités locales : mutations institutionnelles, évidemment, chacun le sait, avec la création des grandes régions, la naissance de métropoles, l'émergence de communes nouvelles, l'affirmation de collectivités à statut particulier telles que la métropole de Lyon, la Ville de Paris ou la collectivité de Corse et, bien sûr, la rationalisation de la carte intercommunale mais, également, mutations des compétences exercées par les différents niveaux de collectivités.

La simplification de la répartition des compétences est allée de pair avec la révision de nos architectures institutionnelles. Pas un territoire n'a été exempt de ces évolutions. Tous ont

été et sont encore concernés par cette question de la distribution des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

La présente proposition de loi concerne l'une de ces évolutions, qui a conduit à attribuer au bloc communal une nouvelle compétence : celle de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

La logique de la GEMAPI est forte et solidaire mais sa mise en œuvre a rencontré quelques difficultés, d'où votre réflexion parlementaire. La création de la compétence GEMAPI par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 – dite loi MAPTAM – dévolue par cette même loi aux intercommunalités à fiscalité propre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 était une réponse à un constat simple.

La gestion des cours d'eaux et celle du risque d'inondations sont intimement liées. Si l'on ne gère pas les zones d'extension naturelle des crues, qu'on laisse la végétation porter atteinte aux ouvrages de protection contre les inondations et les dégrader, que l'on ne traite pas les embâcles et débris, les risques de crues et l'intensité de leurs effets sont évidemment accrus.

Par ailleurs, comme chacun sait, les cours d'eaux, comme les crues, s'ordonnent et se développent à une échelle qui leur est propre, celle des bassins versants. Telle est la raison pour laquelle le législateur a souhaité réunir dans une même compétence ces deux aspects.

En outre, comme je l'ai dit, les risques d'inondation ne connaissent pas de frontières, pas plus que les effets d'une dégradation des milieux aquatiques : ils ont un impact sur tous les territoires riverains des fleuves et cours d'eau, ceux situés en aval étant souvent plus exposés que ceux à l'amont.

Les activités humaines, qui sont de plus en plus organisées à des échelles de coopération larges – celles des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux ou intercommunaux d'urbanisme –, sont à la fois celles qui tirent, souvent depuis longtemps, le meilleur parti des cours d'eaux mais, aussi, celles qui sont malheureusement trop souvent le plus concernées par les risques d'inondation.

Voilà pourquoi cette compétence doit revenir aux collectivités qui, plus que l'État, sont les personnes publiques dont le rôle est d'organiser la distribution des activités humaines et économiques sur le territoire pour favoriser leur développement.

C'est aussi pour cette raison que le législateur – je rappelle que c'est par voie d'amendements que la GEMAPI a été introduite dans la loi MAPTAM – a choisi d'organiser la solidarité territoriale en ces domaines et de confier à la maille intercommunale le soin d'exercer cette compétence – car il est évidemment question, en matière de GEMAPI, de solidarité entre les territoires.

La logique de la GEMAPI est donc une logique forte, une logique de solidarité. Mais sa mise en œuvre s'est heurtée à quelques difficultés. Nos fleuves, rivières et ruisseaux ne sont pas toujours tous entretenus comme il le faudrait. Là où les riverains n'assurent pas toujours les obligations qui sont les leurs, là où les communes étaient trop faibles, ou trop fragiles pour prendre soin des cours d'eaux, il a pu être possible, il est encore possible, que tout soit à inventer. Sur tout, la gestion des digues est assurément une compétence dispersée et pas toujours bien exercée. Ici, des digues appartiennent à des associations de propriétaires qui n'assurent pas bien leurs obligations d'entretien. Ailleurs, la propriété d'ouvrages anciens n'est pas bien définie et on ne sait pas très bien à

qui ceux-ci appartiennent. Là-bas, les collectivités n'ont pas su s'entendre et s'organiser pour mettre en place un système d'endiguement approprié. En d'autres endroits, l'État n'a pas toujours été un propriétaire prévoyant et diligent.

Enfin, concentré qu'il était sur son œuvre de rationalisation et de simplification des compétences des collectivités locales, le législateur de 2014 n'a sans doute pas suffisamment pris le temps d'examiner ce qui pouvait déjà exister dans les territoires, avant même que la compétence GEMAPI ne voie le jour dans les conditions que j'ai rappelées. Parce qu'il est en effet des territoires où des initiatives s'étaient structurées, parfois depuis longtemps, pour assurer l'entretien mutualisé de cours d'eaux. Parce qu'en effet, dans des territoires très exposés à de violents risques d'inondations – je pense par exemple aux épisodes cévenols dans le Sud-Est –, des collectivités avaient pris des initiatives pour éviter que l'inertie ne cause, chaque année ou presque, des morts. Parce qu'enfin, à la suite des crises majeures de submersion marine, certaines collectivités s'étaient engagées dans des travaux ambitieux et au long cours, pour mieux protéger habitations et activités humaines. Or l'uniformité prévue par la loi MAPTAM avait pour effet de ne plus permettre ce type d'initiatives, d'obliger même à les déconstruire dès lors qu'étaient concernées des collectivités autres que communales. C'était, chacun le sait et le mesure, une véritable source de difficultés pour ces territoires.

Tout au long de l'automne et de l'été, les différents membres du Gouvernement qui ont consulté les collectivités, ceux qui se sont déplacés dans les territoires, ont constaté ces difficultés et ont entendu les élus. Nous avons donc souhaité revisiter la compétence GEMAPI à l'aune de la philosophie de la conférence nationale des territoires. Cette philosophie est simple, le Premier ministre l'a parfaitement exprimée en ouvrant les discussions lors de la première réunion de la conférence nationale des territoires au Sénat, le 17 juillet dernier : « En termes de compétences, nous voulons à la fois permettre aux libertés locales de s'exprimer tout en conservant l'idée d'une stabilité globale du dispositif. »

En effet, il n'est pas question de remettre complètement en chantier les équilibres qui viennent d'être trouvés. Nous avons bien compris et nous avons bien entendu la demande forte de stabilité qui émane des élus dans le domaine de la répartition des compétences. Cette demande, le Gouvernement la fait sienne. Le Président de la République vient de le confirmer, la semaine dernière, devant les maires de France réunis en congrès. Je peux donc vous indiquer que le Gouvernement ne reviendra pas sur les grandes caractéristiques de la GEMAPI. Nous mettrons cette réforme en œuvre. Nous assumons cette part d'héritage. Car vouloir des collectivités fortes, comme ce Gouvernement le souhaite, c'est leur permettre de s'installer dans leurs compétences. Les intercommunalités exerceront donc, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la compétence GEMAPI qu'elles pourront, si elles le souhaitent, transférer à des syndicats d'un genre particulier, les établissements publics territoriaux de bassin, EPTB, et les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux, EPAGE. Elles bénéficieront par ailleurs d'une nouvelle ressource fiscale qui leur permettra d'exercer cette compétence.

Mais cette stabilité doit être assortie de conditions de mise en œuvre de la loi qui permettent aux libertés locales de s'exprimer pleinement. Il apparaît en effet, dans ce domaine de la GEMAPI, que la loi conduit à certaines difficultés car les règles qu'elle définit s'accommodent mal de la réalité et de la très grande diversité de nos territoires. Ce qui fonctionne dans le Sud-Ouest, par exemple, s'applique mal à des zones où la géographie des cours d'eaux est faite de

très grands fleuves ou, à l'inverse, d'un écheveau complexe de canaux et de petits cours d'eau, comme dans le Marais Poitevin.

De même, le risque d'inondation n'a pas la même portée ni la même signification partout. Dans certains territoires, c'est un risque bien connu, qui se réalise chaque année ou presque, et un risque malheureusement parfois mortel. Cela a évidemment conduit les collectivités à s'organiser et à prendre des initiatives sans attendre l'intervention du législateur. Le Gouvernement souhaite donc tenir compte des consensus locaux, de ce qui fonctionne bien – parfois depuis plusieurs siècles – dans les terres de marais, de canaux ou de grands fleuves, ou dans les territoires littoraux exposés au risque de submersion.

Attentif aux territoires et à l'écoute de ses élus, le Gouvernement a d'emblée signifié qu'il était ouvert aux initiatives de parlementaires qui entendraient améliorer la loi sur la question de la compétence GEMAPI. Comme nous nous y sommes engagés, le Gouvernement accueille donc favorablement vos propositions pour permettre aux départements de continuer à porter les stratégies et les politiques qu'ils ont mises au point et pour éviter que l'émergence de la compétence GEMAPI ne vienne déstructurer le tissu existant d'instances intervenant dans cette matière, en Charente-Maritime, dans les Alpes-Maritimes ou dans d'autres départements.

**M. Frédéric Reiss.** En Alsace !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Oui, en Alsace ou dans le Territoire de Belfort, par exemple. Monsieur Fesneau, je sors d'une réunion à Matignon sur la préparation de la conférence nationale des territoires, qui se tiendra le 14 décembre, et je peux dire aux auteurs de la proposition de loi que M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France et du conseil général de la Charente-Maritime, a dit sa satisfaction devant la réintroduction des départements dans les dispositions relatives à la GEMAPI. Je vous proposerai tout à l'heure d'étendre cette faculté aux régions qui exerçaient des attributions en ce domaine et qui veulent continuer de le faire, car certaines se sont manifestées et nous avons, là aussi, souhaité les entendre ; c'est le même principe et la même réflexion.

Stabilité et continuité peuvent aller de pair avec les améliorations. Le travail parlementaire a permis d'identifier certaines questions pour lesquelles, en effet, notre droit pouvait être amélioré. Là encore, le Gouvernement y est favorable, dans la droite ligne de la philosophie de la conférence nationale des territoires. C'est le cas de la difficile question de la responsabilité. Des réponses doivent en effet être données à l'inquiétude des élus, qui se voient transférer des ouvrages et craignent d'être immédiatement tenus responsables de leurs imperfections, de leurs fragilités, voire de leurs défaillances. Une réponse claire et opérationnelle pourra être inscrite dans la loi, le temps que les décisions soient prises en matière de stratégie d'endiguement.

C'est aussi le cas – et c'est un sujet qui m'est cher – de la libre organisation des collectivités. La semaine passée, le Président de la République évoquait la nécessité de développer des approches pragmatiques et différenciées, permettant aux élus d'innover. Dans le domaine de la GEMAPI, cela nous semble également nécessaire. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons acter dans la loi la sécularité des différentes composantes de cette compétence, qui pourront chacune être organisées, ou transférées, de la

manière que les élus intercommunaux jugeront la plus appropriée. Votre proposition de loi le rend possible et le Gouvernement y est favorable.

Mesdames et messieurs les députés, nous aurons tout à l'heure un débat, car si nous avons souhaité conforter ce qui existe et qui fonctionne, si nous avons soutenu les initiatives tendant à améliorer la loi en précisant ce qu'elle ne disait pas ou à faciliter la libre organisation des collectivités dans l'exercice de leurs compétences, le Gouvernement ne souhaite pas pour autant, à cette occasion, revisiter en profondeur des éléments structurants du paysage des institutions locales. Nous avons certes voulu permettre la stabilisation des structures existantes, pour favoriser la prise de compétence des intercommunalités. La proposition de loi donne à cet effet beaucoup de libertés ; pour ce qui est de la GEMAPI, elle donne même toutes les libertés possibles : sécabilité fonctionnelle de la compétence, sécabilité territoriale de son exercice, prise de compétence anticipée, implication possible des régions et des départements et organisation partagée de la compétence par voie de conventions. Ce texte, mesdames et messieurs les députés, va très loin dans la liberté et la confiance accordées aux collectivités : il leur donne toute latitude pour s'organiser.

Faut-il pour autant aller plus loin et réformer les règles fondamentales de l'organisation des institutions locales ? Notre droit interdit l'adhésion d'un syndicat mixte ouvert à un autre syndicat mixte ouvert. Ce n'est pas nous qui avons inventé cette règle ; il s'agit d'un héritage. Ce n'est pas par volonté de brider les libertés locales, mais au contraire pour protéger les collectivités et assurer la capacité de pilotage de leurs élus dans les compétences qu'ils confient à des syndicats. Cette règle permet en effet d'assurer la lisibilité de l'organisation des compétences, la simplicité des financements et la clarté de la gouvernance. En effet, autoriser l'empilement de structures syndicales et en favoriser l'imbrication, c'est permettre le transfert en cascade de l'exercice des compétences et de leur financement.

Mais je voudrais également vous dire que ce n'est pas conforme aux intérêts des collectivités, qui se priveraient ainsi des moyens de contrôler réellement les financements consentis et les modes d'exercice des compétences transférées, c'est-à-dire leurs propres pouvoirs. Ce n'est pas non plus conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales, qui prescrivent une organisation rationnelle et lisible de la coopération intercommunale. Or le Gouvernement confirme souscrire à cet objectif : les libertés locales peuvent aller de pair avec la clarté et la simplicité des organisations locales. C'est le sens de l'important travail réalisé partout en France ces dernières années, qu'il nous faut respecter.

Je voudrais plus encore vous dire qu'une telle architecture favorisant l'imbrication et l'empilement des structures n'est pas non plus conforme aux principes fondateurs de la démocratie locale. À celui de la responsabilité des élus, tout d'abord, qui doivent, devant les administrés et devant les électeurs, assumer la responsabilité fiscale du financement de la compétence GEMAPI et être en mesure d'en rendre compte. Des gouvernances complexes et des financements en cascade entre structures multiples ne le permettent pas et complexifient les choses. À celui, ensuite, de la place centrale des collectivités, dirigées par des conseils élus, dans la gouvernance des politiques décentralisées. À partir de 2020, il sera d'ailleurs interdit de faire présider des syndicats par des personnalités qualifiées – ce qui était parfois le cas, y compris dans de très grands syndicats. Dans la gouvernance locale de GEMAPI – comme des autres compétences –, la place centrale doit en effet revenir aux élus locaux. C'est aux

élus des intercommunalités, parce qu'ils sont les élus d'un territoire particulier, qu'il revient de siéger dans les EPAGE et les EPTB. Il est donc parfaitement légitime et naturel que seuls les élus des intercommunalités, en qualité de représentants de ces dernières, siègent dans les enceintes de gouvernance syndicale.

Pour le reste – j'aurai l'occasion de vous le préciser –, la loi a déjà permis d'organiser une coopération complète entre syndicats mixtes ouverts dans le domaine de la GEMAPI, qui peut s'exercer aisément par voie de conventions. De même, les syndicats à la vocation la plus large, c'est-à-dire les établissements publics territoriaux de bassin, peuvent même intervenir dans le ressort d'autres syndicats, sans qu'il soit nécessaire qu'existe une adhésion : la loi l'a déjà prévu.

L'adhésion croisée de syndicats n'a donc pas de justification technique. Certes, elle peut avoir des justifications historiques, et faciliter la cristallisation de situations existantes, mais elle présente les inconvénients très importants de complexification et de déresponsabilisation que j'ai indiqués. Le Gouvernement ne veut pas taire les graves inconvénients de la solution proposée : nous estimons utile d'avoir ce débat à l'occasion de l'examen de cette proposition de loi.

J'ai donc déposé des amendements visant à revenir sur ces questions afin d'en bien peser les implications. En tout état de cause, ces implications sont si importantes qu'elles doivent – pour le Gouvernement – être envisagées avec la plus grande prudence, dans le seul domaine de la GEMAPI et dans le seul cas des structures spécifiques qui sont constituées sous la forme d'EPAGE et d'EPTB.

Toutefois, mesdames et messieurs les députés, je voudrais pour conclure revenir sur le signal très positif que constitue cette proposition de loi à laquelle le Gouvernement est dans son ensemble, très favorable. Cette proposition matérialise notre souhait d'adapter la loi, lorsque c'est nécessaire, pour permettre aux libertés locales de s'exprimer pleinement, pour tenir compte des initiatives prises par les collectivités et de ce qui fonctionne. Elle concrétisera en effet les premiers engagements pris dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Elle confirme que cet état d'esprit n'est pas que de façade : les engagements pris sont tenus – et tenus assez rapidement, en six mois.

Par son soutien à la présente proposition de loi, le Gouvernement démontre qu'il est à l'écoute des territoires... (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

**M. Jean-Luc Reitzer.** Ça reste à démontrer !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ...et disposé à aménager et à améliorer la loi,...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Cela ne suffira pas !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** ...sans pour autant renoncer à ce qu'elle a d'ambitieux pour la transformation des territoires, ou de protecteur pour les grands équilibres de notre République décentralisée.

**Plusieurs députés du groupe LR.** Rien que ça ! Que de grands mots !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Mesdames et messieurs les députés, je vous remercie. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

## DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Marc Fesneau.

**M. Marc Fesneau.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, chers collègues, je crois que nous conviendrons tous que la question qui nous réunit, à savoir la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, est d'importance. Elle suscite la préoccupation d'un certain nombre – pour ne pas dire de la totalité – des collectivités locales, qu'elles récupèrent intégralement cette compétence ou qu'elles s'en voient dessaisies dans l'état actuel du droit.

Je remercie Mme la rapporteure pour le travail considérable qu'elle a mené avec notre collègue Catherine Kamowski du groupe La République en marche dans la conduite des travaux de la commission des lois sur cette proposition. Au-delà de leur proximité géographique, je les salue pour le travail d'équipe qu'elles ont accompli, avec l'ensemble des groupes représentés dans notre assemblée.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 confie à titre exclusif et obligatoire aux EPCI à fiscalité propre l'exercice des missions de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette disposition résultait d'un vœu exprimé en particulier par des élus de territoires ruraux. Sur le plan des principes, il apparaissait utile, et même nécessaire, de le faire; mais il faut dire qu'à l'époque cette disposition a été votée sans que l'on en mesure toutes les conséquences.

En effet la préparation de ce transfert de compétences a soulevé un certain nombre de questions pratiques. Il fallait donc remettre cette mesure sur le métier, pour obvier aux carences et aux imprécisions évidentes auxquelles étaient confrontés les EPCI.

Nous ne pouvons que nous satisfaire du débat constructif qui s'est tenu en commission des lois, notamment – je le répète – grâce au travail d'Élodie Jacquier-Laforge, mais aussi – je tiens à le souligner – grâce à la volonté, commune à tous les groupes parlementaires, de voir ce texte aboutir dans l'intérêt de nos collectivités et de nos concitoyens.

Je tiens ici à rappeler que cette proposition de loi porte exclusivement sur l'exercice de la compétence GEMAPI et sur les modalités pratiques de son transfert et de sa mise en œuvre. Je salue le Gouvernement pour avoir engagé la procédure accélérée sur ce texte – ce qui est rare pour une proposition de loi – et sa volonté, partagée sur ces bancs, de le voir définitivement adopté avant la fin de l'année avec l'aide et la coopération constructive – j'en suis certain – du Sénat.

Mes chers collègues, nous savons tous que l'état du droit n'est pas satisfaisant. Si notre groupe a déposé cette proposition de loi, cosignée par le groupe La République en marche – dont je salue tous les membres ici présents ainsi que le président Richard Ferrand –, c'est d'abord parce que nous avons voulu introduire davantage de souplesse dans la mise en œuvre de ce transfert de compétences. En effet de très nombreuses collectivités n'étaient pas prêtes à les assumer dans des conditions favorables.

Nous voulons permettre à ce qui fonctionne aujourd'hui de continuer à fonctionner lorsque cela n'entre pas en contradiction avec la volonté de rationalisation affirmée par le législateur ces dernières années – je pense, par exemple,

aux départements côtiers, qui ont une expertise et des moyens indéniables en termes de prévention des risques de submersion marine.

Deuxièmement, nous avons déposé cette proposition de loi dans une optique de co-construction avec tous nos collègues et avec les associations d'élus locaux. Notre idée, depuis le début, est de pouvoir amender ce texte pour tirer parti des expériences de terrain, à condition de nous cantonner à son objet propre, à savoir l'organisation de la compétence GEMAPI. Vous devinez sans mal tous les autres sujets que d'aucuns seraient tentés d'aborder par le biais de cette proposition de loi : nous ne pouvons les accepter, car cela n'irait pas dans le bon sens.

Cette proposition de loi, telle qu'elle a été déposée puis amendée en commission, va dans le bon sens. Son article 1<sup>er</sup> permet aux départements exerçant des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations de continuer à le faire après le 1<sup>er</sup> janvier 2020 – ce qui est impossible dans le cadre actuel du droit. L'examen en commission a substantiellement enrichi cet article. Un amendement de la rapporteure, qui visait à répondre à une demande émanant de plusieurs groupes, a prévu la mise en place d'une convention entre l'EPCI et le département lorsque ce dernier souhaite continuer à exercer une mission relevant de la GEMAPI. Cette convention devra préciser la répartition des missions ainsi que les modalités de coordination et de financement de cette répartition. Souplesse et clarté, voilà les deux objectifs que nous visons, non seulement par l'article 1<sup>er</sup> mais par l'ensemble de ce texte. Cette précision y contribue.

Le champ de l'article 2 a été élargi en commission. Il ouvrait dans un premier temps le débat – au moyen d'une demande de rapport au Gouvernement – sur la gestion des fleuves. Il nous semble que les EPCI ne sont pas à eux seuls l'échelle pertinente pour exercer cette gestion; nous pensons que cela doit relever davantage d'une politique supra-EPCI, avec une vision nationale.

Un amendement de Mme la rapporteure prévoit par ailleurs d'étendre le champ de ce rapport aux zones côtières et aux digues domaniales. La submersion côtière soulève en effet les mêmes enjeux que la gestion des fleuves, des enjeux d'envergure nationale. Nous y sommes évidemment favorables. J'insiste sur l'importance de ce rapport, dont le texte précise qu'il devra notamment porter sur les possibles évolutions institutionnelles et financières de ces gestions.

Nous n'éluons pas la question du financement de la compétence GEMAPI, mais je rappelle à ceux de nos collègues qui seraient tentés d'introduire dans ce texte des mesures relatives à cette question que ce n'est pas son objet. Le temps d'aborder ce problème viendra avec la réforme de la fiscalité locale annoncée par le Président de la République. L'urgence la plus immédiate est l'organisation pratique du transfert de compétence – sachant que le dispositif initial prévoyait déjà la possibilité d'instaurer une taxe.

Les articles 3 et 4 revêtent une importance particulière car ils mettent fin aux fréquentes divergences d'interprétation entre les services de l'État et les EPCI quant à la possibilité d'organiser ce que l'on appelle la « sécabilité interne » des missions de la compétence GEMAPI. Grâce à ces articles, il sera possible pour les EPCI de transférer ou déléguer, en totalité ou partiellement, chacun des quatre items de cette compétence.

Un amendement supplémentaire, adopté en commission à l'initiative de Mme la rapporteure, a permis d'améliorer encore la souplesse de ce dispositif, en autorisant les EPCI

à déléguer – en plus du transfert – à des syndicats mixtes de droit commun. Il aligne ainsi leur régime de transfert et de délégation sur celui des EPAGE et des EPTB. Là aussi, nous allons dans le bon sens : sans cette mesure, certaines structures, exerçant aujourd'hui de manière efficace une partie d'une mission, pourraient se trouver en difficulté.

J'en viens aux articles 5 et 6 de la proposition de loi, qui tirent les conséquences directes de l'article 1<sup>er</sup>, à savoir la possibilité pour les départements exerçant des missions GEMAPI, notamment en matière de prévention du risque d'inondation, de faire bénéficier les EPCI de leur ingénierie et de leur assistance technique, cette dernière devant être organisée par convention. Nous accédons ainsi à une demande forte de certaines collectivités, notamment les départements côtiers.

Nous examinons aujourd'hui un texte clair dont l'ambition est de faciliter les modalités pratiques du transfert de la compétence. Nous sommes mobilisés ce matin et cet après-midi pour franchir une étape nécessaire. Je note que l'ensemble des associations d'élus ont salué notre travail collectif sur ce texte et nous ont invités à le voter largement.

En conclusion, j'insiste sur le fait que ce texte a d'abord une portée pratique. Il vise à simplifier la mise en œuvre de la GEMAPI, sans modifier l'esprit de la réforme conduite en ce domaine par la loi MAPTAM. Il permet de tenir compte des réalités locales, en renouant les liens avec des acteurs qui se sont profondément engagés, ces dernières années, sur ces questions. Il pose la question du financement, qui n'avait été qu'imparfaitement levée, car seuls les principes de la taxe avaient été fixés : or nous voyons bien que cette question a une portée beaucoup plus large, concernant les fleuves et les côtes.

Il permet en outre – et c'est l'essentiel – de conforter et d'aider les collectivités à prévenir les inondations. C'est un défi technique, un défi d'ingénierie, un défi financier ; c'est aussi éminemment une question de gouvernance, une question politique. Ici se pose la capacité de dialogue entre les territoires, de solidarité entre l'amont et l'aval. C'est une invitation à coopérer entre collectivités dans l'intérêt commun. La question de la place de l'État se pose également, car il doit rester présent dans ce domaine.

Sur la méthode, ce texte découle du postulat suivant : là où des solutions fonctionnelles ont été trouvées, adaptons la loi pour laisser aux collectivités la liberté de les conserver.

Enfin, ce texte nous conduit à nous poser la question du dialogue avec les citoyens. C'est un point dont l'importance n'est peut-être pas suffisamment perçue. Quel plus beau défi que celui de faire comprendre les risques – qui seront de plus en plus nombreux avec le dérèglement climatique – aux citoyens, de les préparer à y faire face, et de partager les responsabilités avec eux ? Il faut développer une culture du risque partagée, car cet état d'esprit est trop souvent absent du débat public.

Ce sont de formidables défis. Ce texte vise à donner aux collectivités des outils pour y faire face. En ce sens, nous jouons pleinement notre rôle de législateurs. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huisier.

**M. Pierre Morel-À-L'Huisier.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, l'exercice de la compétence GEMAPI était, est et sera toujours une question technique et complexe.

Mais c'est avant tout un enjeu particulièrement important, qui nous concerne tous : nous, députés, en notre qualité de législateurs ; les élus locaux, bien sûr, à qui l'on a confié cette lourde responsabilité ; mais aussi nos concitoyens, qui sont au cœur de ces territoires façonnés par les fleuves, les cours d'eau et les littoraux qui font leur richesse, et surtout parce qu'ils sont les premiers exposés aux risques naturels.

En effet, ce qui fait la force de ces territoires et ce qui contribue à leur attractivité peut par ailleurs les rendre vulnérables. Pas moins de 18,5 millions d'habitants sont aujourd'hui exposés aux risques d'inondation et de submersion, chiffre qui devrait s'accroître compte tenu des dérèglements climatiques. Nous avons tous en mémoire les événements tragiques de ces dernières années, en métropole comme outre-mer.

Bien sûr, ni les législations ni les collectivités ne permettront d'empêcher ces catastrophes. Elles peuvent néanmoins les prévenir et en limiter les conséquences. Pour être en mesure d'atténuer les effets de ces phénomènes naturels, il est nécessaire d'organiser une gestion efficace des zones à risques, qui sont souvent situés à proximité des centres urbains densément peuplés. C'est pourquoi l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations est un défi majeur où les clivages partisans n'ont pas leur place.

Nous conviendrons tous, d'ailleurs, que les doléances des élus locaux à cet égard, quelles que soient leurs étiquettes et leurs sensibilités politiques, se rejoignent sur l'essentiel : il faut renforcer la coopération et éviter l'émiettement de la gouvernance de la compétence GEMAPI. C'est un préalable indispensable à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie globale d'aménagement et de prévention des risques.

C'était d'ailleurs l'objectif de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et des dispositions relatives au transfert de la compétence aux EPCI entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020 dans la mesure où l'échelon intercommunal apparaît le plus à même d'exercer les deux domaines d'intervention de la GEMAPI.

Cette réforme a toutefois fait naître de nouvelles incertitudes, si ce ne sont de réelles inquiétudes : cette responsabilité nouvelle nécessite en effet d'importantes réorganisations institutionnelles. Or à quelques semaines de son entrée en vigueur, la plupart des EPCI n'ont manifestement pas eu assez de temps et n'ont pas été suffisamment accompagnés pour pouvoir exercer cette compétence dans de bonnes conditions.

Aussi – à raison et depuis plusieurs mois – les élus locaux nous demandent-ils d'adapter la législation pour accompagner la mise en œuvre de cette réforme. Tel est l'objet de cette proposition de loi dont le groupe MODEM a été à l'initiative.

Certes – c'est une évidence – elle ne permettra pas de répondre à l'ensemble des difficultés que peuvent poser les missions relatives à ce que l'on appelle le grand cycle de l'eau, par exemple celles engendrées par l'exercice des compétences eau et assainissement, qui ont été judicieusement soulevées par le groupe Les Républicains il y a un mois au moyen d'une proposition de loi qui a malheureusement été renvoyée en commission.

Mais cette proposition de loi dont nous nous apprêtons à examiner les articles nous paraît nécessaire puisqu'elle se concentre sur l'essentiel. En réponse aux inquiétudes des associations de collectivités et dans la continuité des

annonces qui ont été faites par le Gouvernement, il s'agit donc d'adapter la mise en œuvre de la réforme GEMAPI en confortant le rôle des départements, en aménageant le régime de la responsabilité des élus, en assouplissant les modalités de transfert et de délégation de la compétence, en élargissant la concertation entre les acteurs et, enfin, en approfondissant les études sur les conséquences de cette réforme.

Aussi, l'article 1<sup>er</sup> autorise les départements assurant au 1<sup>er</sup> janvier 2018 une ou plusieurs des missions attachées à la compétence GEMAPI à poursuivre leurs engagements au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2020, sous réserve de conclure une convention de cinq ans avec chaque commune ou EPCI à fiscalité propre situé sur leur territoire. Cet article prévoit par ailleurs, à juste titre, de ne pas permettre l'engagement de la responsabilité des dites communes et EPCI s'ils exploitent et entretiennent les ouvrages dans les règles de l'art.

S'ensuit un article 1<sup>er</sup> *bis*, ajouté lors de l'examen en commission des lois, et qui va faire l'objet de discussions; il vise à autoriser, dans le seul cadre de la compétence GEMAPI, l'adhésion d'un syndicat mixte ouvert à un autre syndicat mixte ouvert après accord du préfet coordinateur de bassin.

Le texte prévoit à l'article 2 la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation par le Gouvernement afin de pouvoir tirer toutes les conséquences du transfert de la compétence GEMAPI pour la gestion des fleuves, des zones côtières et des digues domaniales. Ce rapport, particulièrement attendu tant les incertitudes ont pesé jusqu'à présent, présentera également un bilan de la protection contre les risques d'inondation fluviale et de submersion marine, et étudiera les évolutions institutionnelles et financières possibles de cette gestion.

Quant aux articles 3 et 4, ils autorisent explicitement une séabilité interne pour transférer ou déléguer tout ou partie de l'une des missions de la compétence GEMAPI à des EPAGE ou à des EPTB.

Enfin, les articles 5 et 6 visent à permettre aux collectivités et aux groupements qui assurent l'animation de la politique du grand cycle de l'eau d'intervenir également dans le domaine de la prévention du risque d'inondation, ainsi qu'à autoriser les départements à fournir une assistance technique en faveur des EPCI qui le réclament lorsque ceux-ci ne disposent pas des moyens techniques suffisants pour exercer la compétence GEMAPI.

Mes chers collègues, compte tenu des doléances des élus locaux, des collectivités et de leurs associations auxquelles nous avons tous été sensibles, et au vu de la réponse apportée par les dispositions que je viens d'évoquer, je crois que cette proposition de loi peut recueillir le soutien de l'ensemble des groupes de notre assemblée.

**M. André Chassaigne.** Si on veut !

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Elle ne résout pas tout, bien sûr, mais elle constitue une première étape qui permettra à tous les acteurs concernés de s'approprier la compétence GEMAPI dans de bonnes conditions, ce qui est indispensable à l'établissement non seulement d'une véritable coopération territoriale pour la gestion de l'eau mais aussi d'une stratégie globale d'aménagement et de prévention des risques. Le groupe UDI, Agir et indépendants soutient pleinement cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. André Chassaigne.

**M. André Chassaigne.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, l'examen du texte qui nous est soumis aujourd'hui vise à répondre aux demandes répétées des élus locaux et intercommunaux : à quelques semaines du transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations », prévu par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, de 2014, ils sont en effet pour beaucoup d'entre eux dans l'incapacité d'assurer celle-ci et les risques qui vont avec, notamment en matière de protection contre les inondations.

Le peintre Claude Monet disait que « voir un petit cours d'eau s'enfouir dans les herbes vaut bien le sourire de la Joconde ». Mais la réalité est souvent plus complexe ! Voilà aujourd'hui, trois ans après, le résultat moins bucolique de lois diverses mais convergentes, car il faut en effet ajouter à la loi MAPTAM ses sœurs jumelles que sont la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République – NOTRe – et la loi relative à la délimitation des régions, qui ont profondément bouleversé les équilibres territoriaux, mais sans jamais que les premiers concernés – je parle des populations et de leurs élus locaux –, n'aient eu leur mot à dire lors de leur adoption ! Que n'avions-nous pas alerté à l'époque sur les incohérences et le pur dogmatisme qui consistait à imposer d'en haut des transferts de compétences sans prendre en compte les réalités territoriales et locales !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Eh oui !

**M. André Chassaigne.** Comme trop souvent, les élus communistes et du Front de gauche avaient eu raison, avant l'heure, en refusant de céder à la mode des super-territoires, présentés comme l'alpha et l'oméga de l'aménagement moderne.

**M. Vincent Descoeur.** Exact !

**M. André Chassaigne.** Et voilà que l'on se rend compte maintenant que ces transferts posent d'énormes difficultés, qu'ils ne sont ni efficaces ni réalistes, et que l'on nous propose de poser, çà et là, quelques rustines parce que, nous le savons tous chers collègues, l'approche technocratique est toujours plus belle que l'arrivée territoriale.

Ainsi, vous ne verrez aucune malice de ma part, madame la rapporteure, madame la ministre, si je dis que ce texte est avant tout un baume pour essayer de calmer un peu la colère grandissante des élus locaux, colère grandissante à l'égard de choix politiques qui s'inscrivent tous dans une vision libérale de l'avenir des territoires où seule compte la mise en concurrence entre grandes structures, entre grandes intercommunalités, entre grandes métropoles et grandes régions. Quelques jours après l'administration par l'exécutif d'une première pommade reconfortante aux maires réunis en congrès, voici donc un texte pour le moins technique, certes de bonne foi, mais qui procède plus de l'affichage que d'une volonté résolue de changer d'orientation. Aussi, je vous le dis tout de suite, mes chers collègues, nous ne sommes pas dupes de la façon de procéder. Malgré cela, le groupe de la Gauche démocrate et républicaine votera ce texte, fidèle à sa conduite qui consiste à soutenir tout ce qui va dans la bonne direction. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR et sur de nombreux bancs des groupes REM et MODEM.*)

Pour autant, je doute qu'il suffise en lui-même à lever toutes les contraintes et difficultés imposées par le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI. Son contenu, minimaliste au regard des enjeux posés par la gestion de l'eau, est loin de nous satisfaire. On se doit de dépasser le simple caractère technique des dispositions qu'il contient et

qui feront pour l'essentiel, je le pense, consensus. Car il est des problématiques majeures qui sont, encore une fois, totalement et sciemment écartées. La plus fondamentale de ces omissions, malheureusement devenue récurrente au fil des travaux parlementaires, consiste à vouloir parler des compétences mais en évacuant toujours des débats la question des moyens. Vous-même, madame la rapporteure, vous êtes autocensurée en vous empêchant d'aborder ces questions sous le prétexte de la contrainte des délais d'examen et de mise en application de ce texte.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Je ne m'auto-censure pas, rassurez-vous.

**M. André Chassaing.** Je vais pour ma part m'autoriser à les aborder tout de même.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Mais je vous en prie.

**M. André Chassaing.** Car nous le savons tous, c'est bien la question des moyens qui est centrale. Et c'est à cette question qu'il nous faut travailler si nous ne voulons pas que le fossé se creuse entre les annonces et les réelles tentatives de résoudre les problèmes de gestion du grand cycle de l'eau ! Ainsi, sont inacceptables les derniers tours de passe-passe budgétaires qui consistent à prendre dans la poche de Paul ce que l'on refuse de donner à Pierre, tout en accusant Paul de ne pas travailler pour le bien commun : je veux parler des prélèvements iniques sur les agences de l'eau, dont on ne sait même plus à quel niveau ils s'élèvent...

**M. Vincent Descoeur.** C'est vrai !

**M. André Chassaing.** ...dans le tourbillon des tergiversations entre la commission et la séance publique, et dans le flou entretenu dans les articles du PLF. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et LR.*) Mais le tournis que l'on nous impose ne suffit pas à nous faire perdre conscience !

Le Grand Maître des horloges souhaite donc que nos collectivités agissent au plus vite pour respecter plus efficacement leurs obligations en matière de qualité de l'eau, de protection des populations, d'amélioration des réseaux, de lutte contre les fuites, d'assainissement collectif et non-collectif. Mais, dans le même temps, ses petites mains gouvernementales – dont vous êtes, madame la ministre – coupent aveuglément 500 millions d'euros dans les ressources des agences qui servent pour l'essentiel à cofinancer leurs actions. Quelle logique redoutable ! Voilà où nous mènent très concrètement les politiques de contraction de la dépense publique et d'austérité si chères aux libéraux de tous les bancs – dont les convictions, il est vrai, sont parfois à géométrie variable.

Mais n'en restons pas là. Puisque vous avez mis sur les rails ce véhicule législatif, mes chers collègues, je vous propose de faire preuve jusqu'au bout de courage et d'esprit d'initiative. Pour reprendre une parole historique, vous savez bien qu'« avec la vapeur, il faut le cylindre et le piston, sinon ça ne sert à rien » – des mots étonnants dans ma bouche puisqu'ils sont de Trotski. (*Sourires.*) La représentation nationale doit donc amplifier votre souffle pour proposer de vraies avancées.

Pourquoi donc ne pas commencer par réaffirmer l'exigence du maintien sous la responsabilité de l'État de la gestion et de l'entretien des digues domaniales construites sur nos fleuves ? Nos élus territoriaux n'ont nul besoin d'attendre, comme vous le proposez, un rapport sur les conséquences de ce transfert aux EPCI, d'autant que ce rapport ne viendra jamais... Vous savez, c'est un ancien qui vous le dit, les rapports, c'est comme le vitriol dans *Les Tontons flingueurs* : on en arrête souvent la production « parce que ça a fait des

histoires ». (*Rires et applaudissements sur les bancs des groupes GDR et MODEM, sur plusieurs bancs du groupe LR ainsi que sur quelques bancs du groupe REM.*) Nos collectivités locales savent d'ores et déjà parfaitement ce qu'elles ne sont pas capables d'assumer faute de moyens financiers, techniques et humains. La gestion de ces ouvrages de protection relève pour l'essentiel de l'intérêt national puisqu'ils sont sis sur des cours d'eau domaniaux. Faisons donc sauter dès maintenant ce transfert de compétence qui n'avait, une fois encore, d'autre but que de dédouaner l'État d'une charge qui lui revient.

Chers collègues, comme vous sans doute, j'ai écouté attentivement le Premier ministre et le Président de la République il y a quelques jours. Sur ce sujet essentiel qu'est la gestion de l'eau, ils invitent désormais à faire preuve de plus de souplesse à l'égard des attentes des territoires. Chiche ! Faisons donc preuve de cette même souplesse et d'un vrai sens de l'initiative ; servons-nous utilement de ce texte pour définir ensemble, dès maintenant, les possibilités offertes aux communes de conserver leurs compétences « eau » et « assainissement » lorsqu'elles le souhaitent, et pas seulement de manière transitoire mais de manière pérenne !

**M. Jean-Paul Dufègne et M. Ian Boucard.** Très bien !

**M. André Chassaing.** Débattons ensemble dès aujourd'hui de ces dispositions concrètes ! C'est l'objet de plusieurs amendements que j'ai déposés, comme d'autres collègues également. Montrons que nous sommes capables de répondre à l'intérêt général des territoires sans attendre la validation d'un quelconque *lider maximo* ! Montrons dès maintenant que nous sommes utiles !

À l'occasion de l'examen de ce texte, j'ai tout de même le sentiment que le législateur que l'on voudrait désormais moderne et efficace, est en réalité de plus en plus souvent contraint de complexifier chaque fois un peu plus le droit, faute de prendre ses responsabilités au moment venu au regard de projets de lois incohérents et dogmatiques. Tel un enfant se rendant compte qu'il a fait une grosse bêtise, le législateur, comme en en mission, mobilise ensuite des trésors d'ingéniosité pour faire évoluer ce que j'appellerai, reprenant les mots d'Alexandre Vialatte, « le détail perdu d'un ensemble tronqué », pour nous faire avaler que l'on peut faire bien mieux avec bien moins. Madame la ministre, ce prêt-à-penser néolibéral irrigue aussi la politique de l'eau – je reconnais que l'image est facile. Et là aussi, il faut le combattre. Car il ne sert à rien de réaffirmer devant les maires que « soit nous y allons à fond, soit nos chances de succès sont minimales » tout en noyant allègrement le poisson – si on en reste là, on ne sera pas loin de Boby Lapointe – s'agissant de la baisse des ressources financières à disposition des principaux acteurs publics de l'eau.

Pour éclairer mon intervention, et après avoir cité Monet, je ne résiste pas à l'envie de vous faire méditer, madame la ministre, mes chers collègues, sur ce propos d'Élisée Reclus, géographe et communard, précurseur de la géographie sociale et de l'écologie, qui, dans sa remarquable *Histoire d'un ruisseau*, écrivait déjà en 1869 :

« Ainsi, tout n'est pas joie et bonheur sur les bords de ce ruisseau charmant où la vie pourrait être si douce, où il semble naturel que tous s'aiment et jouissent de l'existence. Là aussi la guerre sociale est en permanence ; là aussi les hommes sont engagés dans la terrible mêlée de la "concurrency vitale" ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR et sur plusieurs bancs du groupe MODEM.*)

**M. Jean-Paul Dufègne.** Bref, il y a du boulot !

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, chers collègues, nous discutons donc aujourd'hui d'une proposition de loi relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations – j'ai bien noté les nombreux appels à limiter le débat à ce strict intitulé, mais comme vous vous en doutez, j'éviterai de m'y conformer –, un domaine dans lequel toutes les collectivités territoriales sont légitimes à mener des actions jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

C'est en effet à cette date que la compétence doit être obligatoirement transférée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, c'est-à-dire aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles.

Tout comme nous étions opposés en 2015 à l'adoption de la loi NOTRe, le groupe La France insoumise refuse ce troisième acte de la décentralisation que vous avez pudiquement présenté, madame la ministre, comme étant une mesure de gestion administrative, mais qui n'est autre que la poursuite d'un projet politique visant, en définitive, à instaurer une concurrence libre et non faussée entre les collectivités territoriales.

Nous nous opposons tout autant aux fusions autoritaires des communes dans les intercommunalités qu'à la création des métropoles, consécration de nouvelles régions qui ne recourent finalement aucune autre réalité que celle de la nomenclature des unités territoriales statistiques – dites NUTS 1, NUTS 2 et NUTS 3 – utilisées par l'Union européenne dans le cadre de sa politique régionale et notamment du Fonds européen de développement régional, le FEDER.

Sur le fond, s'agissant de la compétence GEMAPI, la question de la sécurité, pourtant censée être au cœur du dispositif, n'est pas véritablement traitée. Rappelons qu'il existe en France métropolitaine environ 9 000 kilomètres de digues, qui sont gérées par des personnes privées ou publiques, voire, parfois, par personne !

Compte tenu des changements apportés par la nouvelle réglementation, il resterait aux autorités compétentes en matière de GEMAPI environ 6 000 kilomètres de digues à entretenir.

Le rôle de l'État devient d'autant plus crucial que s'accroissent et s'accroissent les bouleversements climatiques. Le terrible drame de la tempête Xynthia, les 27 et 28 février 2010, nous rappelle à cet égard l'impératif que constitue la gestion des digues maritimes.

Sur ce sujet, je vous renvoie à la mise en garde adressée à l'humanité par 15 000 chercheurs : en raison du changement climatique et de sa conséquence, la montée des eaux, la gestion de l'eau et la prévention des inondations vont devenir des problèmes de plus en plus récurrents.

Or nous vous le disons avec force, ce n'est pas en instaurant une logique concurrentielle que nous assurerons la sécurité : les deux exigences nous semblent totalement opposées. Nous risquons donc de manquer notre cible.

**M. Vincent Descoeur.** C'est incompréhensible.

**M. Ugo Bernalicis.** Ce qui vaut pour les digues vaut également pour les cours d'eau, puisque la même logique est à l'œuvre. En outre, et cela a été rappelé à plusieurs reprises, les intercommunalités ne sont peut-être pas l'échelon le plus adapté pour gérer des fleuves qui s'étendent largement au-delà de leur périmètre.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Oui.

**M. Ugo Bernalicis.** L'État lui-même, dans ce domaine, ne s'est d'ailleurs pas forcément montré à la hauteur, comme la presse l'a souvent relevé. Si bien que, en définitive, le transfert de la compétence GEMAPI est pour les collectivités locales un véritable cadeau empoisonné.

Cela me conduit à rejoindre mon collègue André Chassaigne sur la question des moyens : la responsabilité d'équipements déjà insuffisamment entretenus est transférée à des collectivités qui n'auront pas forcément les moyens de mieux faire. Ce n'est évidemment pas de nature à arranger les choses.

La proposition de loi laisse également de côté la question des agences de l'eau et des moyens qui leur sont donnés pour exercer leur missions, qu'il s'agisse de sécurité ou d'expertise en matière de prévention des inondations, de pollution, d'érosion et d'effondrement des digues.

Ces agences sont aujourd'hui placées sous une trop grande contrainte budgétaire. Est-il besoin de rappeler que le projet de loi de finances pour 2018 ampute leur budget de plus de 200 millions d'euros alors même que l'ampleur de leurs missions ne fait que croître ? Dans ces conditions, le groupe La France insoumise ne peut que s'interroger sur leur capacité à financer les travaux relatifs à la protection des milieux aquatiques ou à assister les collectivités dans l'exercice de la compétence GEMAPI. Mais peut-être existe-t-il également dans ce domaine un marché concurrentiel – et donc, pour certains opérateurs privés qui peuvent fournir des expertises équivalentes à celles des agences de l'eau, une place à prendre.

Aux yeux de notre groupe, ce n'est pas en plaçant les collectivités dans une logique d'affrontement que nous créerons du commun : c'est vrai en général, mais également dans ce domaine particulier. Et ce n'est pas non plus en opposant les légitimités que nous redonnerons un souffle démocratique à notre pays.

En tout état de cause, une telle démarche est contraire à notre devoir d'assurer la sécurité de nos concitoyens. En tant qu'élus de la nation, il est de notre responsabilité d'agir de telle sorte que l'on ne pourra pas nous accuser, lors de la prochaine catastrophe écologique, d'avoir sacrifié cette sécurité au nom de la concurrence.

La responsabilité constitue d'ailleurs finalement le fond du sujet : un article de la proposition de loi ne vise-t-il pas, dans une certaine mesure, à dédouaner les collectivités territoriales de la leur, du moins le temps que s'opère le transfert de compétence ?

De toute façon, l'État reste responsable de la gestion des risques comme de la prévention des inondations. Il y a là une évidente hypocrisie. On dit aux collectivités : on vous transfère la compétence GEMAPI sans les moyens correspondants, mais vous ne serez de toute façon pas responsables tout de suite ! Comme le disait mon collègue André Chassaigne, personne n'est dupe.

Certes, un certain nombre de dispositions vont dans le bon sens. Nous sommes par exemple favorables à l'article 1<sup>er</sup>, qui permet aux départements, et notamment à ceux qui assumaient déjà la compétence GEMAPI, de continuer à le faire après 2020. Cette disposition relève bien du pragmatisme que vous louez si souvent, chers collègues de la majorité.

Nous sommes en revanche opposés à la sécabilité des différentes compétences, car les découper en petits morceaux n'aidera pas à avoir une bonne vision de leur gestion. Au départ, elles étaient exercées au sein des EPAGE et des EPTB, établissements publics créés par arrêté du préfet, l'État restant donc, en définitive, pilote en la matière. Désormais, elles pourront être subdéléguées à d'autres syndicats. Nous ne voyons pas d'un bon œil cette façon de remettre en cause le rôle de coordination joué par l'État.

Un autre élément concerne le financement de la gestion des milieux aquatiques, un domaine dans lequel la suppression de la taxe d'habitation a chamboulé l'équation initiale. Même si j'ai compris que des garanties étaient données pour 2018, *quid* des années suivantes ? Nous avons besoin d'une vision plus claire, et c'est pourquoi un de nos amendements prévoit la rédaction d'un rapport sur le sujet.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Ah ?

**M. Ugo Bernalicis.** Selon nous, l'État doit rester un coordinateur. Car il y a, là encore, beaucoup d'hypocrisie : alors que le département est appelé à se dessaisir, à terme, de la compétence GEMAPI au profit des intercommunalités, il sera tout de même obligé, en vertu de l'article 6, d'aider ces dernières en matière de prévention des inondations.

On voit bien le caractère dogmatique, doctrinal de la pratique consistant à faire passer avant toute chose l'intercommunalité, suivie de la région et de la Commission européenne, conformément à ce qui, en matière de découpage administratif, est érigé en triptyque de la modernité. Nous y sommes évidemment opposés.

Que proposons-nous ? La suppression du transfert obligatoire des compétences imposé par la loi NOTRe. D'ailleurs, nous défendons et continuons à défendre la même logique s'agissant de l'eau et de l'assainissement. À chaque fois, en effet, il s'agit de transférer une compétence de manière obligatoire avant de se rendre compte que sa gestion est trop compliquée et qu'il serait peut-être préférable de revenir en arrière et de procéder différemment. À chaque fois, le terrain, le pragmatisme, la réalité s'opposent à cette vision doctrinale et dogmatique qui fait de l'avènement de l'intercommunalité l'alpha et l'oméga de toute politique publique.

Nous avons donc rédigé un certain nombre d'amendements sur ce sujet. L'un d'eux prévoit la possibilité d'installer des points publics d'eau potable dans chacune des communes de France. Il apparaît tout de même assez étrange – et à mon sens problématique – que, dans certains endroits, il n'y ait même pas de toilettes publiques !

De même, nous considérons que les 14,6 premiers mètres cubes d'eau doivent être gratuits, tant l'accès à l'eau est vital. L'eau c'est la vie : nous devons donc pouvoir garantir la gratuité des premiers mètres cubes et, par voie de conséquence, supprimer la part de l'abonnement dans la facture d'eau courante.

Enfin, il convient d'établir une tarification différenciée des usages de l'eau, car les exigences de la transition énergétique, qui doit tous nous préoccuper pour les années à venir, nous imposent de mieux gérer cette ressource.

Telle est la philosophie générale qui nous anime : nous serons donc favorables aux articles allant dans le bon sens, et nous nous opposerons aux autres.

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Bouillon.

**M. Christophe Bouillon.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le vice-président de la commission des lois, madame la rapporteure, chers collègues, il est aujourd'hui demandé à l'Assemblée nationale de procéder à une adaptation de la réforme territoriale votée et mise en œuvre sous la précédente législature.

Loin d'être fermé à toute modification de cette réforme d'importance, le groupe Nouvelle Gauche votera la proposition de loi présentée par le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

Cela a été rappelé avant moi, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, appelée GEMAPI, est aujourd'hui une compétence partagée entre l'État et les différentes catégories de collectivités territoriales, à savoir le bloc communal, les départements et les régions.

Notre pays abritant de nombreux milieux aquatiques, et étant fortement concerné par les risques d'inondations, il s'avérait néanmoins pertinent d'inciter les territoires à adopter une approche globale des actions à mener en matière de gestion de ces milieux et de prévention de ces risques.

Je suis élu en Seine-Maritime, département où les vallées portent souvent le nom des cours d'eau qui les traversent – je pense aux vallées de l'Austreberthe, du Cailly, de la Seine ou du Commerce –, et qui a connu des inondations dramatiques. Fort heureusement, des élus se sont emparés de cette question et, depuis des années, gèrent ce risque avec beaucoup de pertinence et de conviction. L'adaptabilité est une ligne de conduite qui doit, à mon sens, être partagée.

Cette exigence d'une approche globale est la raison pour laquelle un amendement sénatorial avait été adopté pendant l'examen du projet de loi devenu la loi MAPTAM, qui visait à transférer la compétence GEMAPI au bloc local à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Cette date avait finalement été repoussée de deux ans par la loi NOTRe, à l'initiative de son rapporteur à l'Assemblée nationale, Olivier Dussopt. Un tel report se justifiait par la nécessité, réelle, de permettre aux territoires de s'organiser pour mettre en œuvre au mieux ce transfert de compétence.

À l'heure où je vous parle, l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de notre pays doivent exercer la compétence GEMAPI entre le 1<sup>er</sup> janvier prochain et le 1<sup>er</sup> janvier 2020, sachant que les autres collectivités exerçant l'une des missions attachées à cette compétence à la date du 28 janvier 2014 peuvent poursuivre leurs engagements jusqu'au transfert de la compétence à l'EPCL, et au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Comme cela a été dit avant moi, la compétence GEMAPI, qui fait partie des missions composant le grand cycle de l'eau, regroupe quatre items : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris leur accès ; la défense contre les inondations et contre la mer ainsi que la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Les autres missions composant le grand cycle de l'eau restent partagées entre les différentes catégories de collectivités territoriales et l'État.

Il faut également rappeler que les EPCI compétents en matière de GEMAPI pourront, afin de tenir compte des caractéristiques hydrographiques des territoires concernés, transférer ou déléguer tout ou partie de cette compétence à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte.

La date du 1<sup>er</sup> janvier 2018 arrivant vite, de nombreuses questions restent posées s'agissant des conséquences concrètes de ce transfert de compétence.

Une première interrogation porte sur la responsabilité des élus et sur les pouvoirs de police du maire. L'attribution de la compétence GEMAPI devait clarifier la responsabilité des acteurs en fixant un cadre juridique, financier et institutionnel plus cohérent pour la mise en place des actions de lutte contre les inondations. Or, un flou juridique subsiste autour de la responsabilité des maires.

Beaucoup d'entre eux craignent qu'il ne conduise à leur accorder une responsabilité plus large que celle qui est la leur dans l'exercice de leurs pouvoirs de police actuels. Il faudrait donc que la proposition de loi apporte, avant son adoption définitive, une clarification sur ce point.

Une seconde interrogation est liée au financement de cette même compétence: les communes, comme les EPCI, pourront, si elles le souhaitent, mettre en place une taxe – dite taxe GEMAPI – répartie entre les assujettis à différents impôts locaux.

Toutefois, cette taxe est fragilisée, comme cela a été dit avant moi, par la suppression en cours de la taxe d'habitation, qui rend son assise moins ferme qu'elle ne l'était au moment de l'examen des lois MAPTAM et NOTRE.

Par ailleurs, nous savons que les contraintes financières des agences de l'eau posent le problème de la pérennité du financement de la compétence GEMAPI. À ce stade, il n'est pas envisageable que seuls les communes et les EPCI aient à leur charge une gestion d'ouvrages qui dépasserait largement leurs capacités et leurs moyens: je pense en particulier à la gestion des fleuves. Par l'article 2, il est proposé que le Gouvernement remette un rapport sur les évolutions financières. Pour sa part, le groupe Nouvelle Gauche propose de réintroduire la responsabilité de l'État sur les digues domaniales, ouvrages bien trop importants pour être confiés aux EPCI.

Toujours est-il que les dispositions de cette proposition de loi vont dans le bon sens, ainsi que les modifications apportées la semaine dernière en commission des lois. Je pense en particulier à l'article 1<sup>er</sup>, qui permet non seulement aux collectivités exerçant l'une des missions relevant de la compétence GEMAPI au 1<sup>er</sup> janvier prochain de demeurer compétentes en la matière jusqu'au transfert de cette compétence aux EPCI, mais aussi aux départements qui remplissent cette condition de continuer à exercer la compétence GEMAPI au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2020. L'obligation de conclure une convention pour ce faire est un point important pour faciliter la coordination des différentes actions.

L'article 1<sup>er</sup> bis, issu d'un amendement de notre collègue Sylvain Waserman, a le mérite de répondre à des situations locales particulières. L'article 3, qui crée une dérogation bienvenue, est dans la même veine.

L'article 2, par lequel il est demandé au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement, permettra d'éclairer la représentation nationale sur les conséquences du transfert de la compétence GEMAPI pour la gestion des fleuves et, suite à un amendement voté en commission, des digues

domaniales. Cette disposition est à souligner, quand on sait que la décision de transférer cette compétence s'est faite sans évaluation préalable.

L'article 4, en rendant sécables les quatre items de la compétence GEMAPI, sera inévitablement source de simplification, ce dont il faut se féliciter. Enfin, les articles 5 et 6 reposent sur un constat simple: clarifier l'organisation de la compétence GEMAPI ne doit pas empêcher la coopération entre collectivités.

Pour terminer, je tiens à appeler votre attention sur les quatre amendements déposés par le groupe Nouvelle Gauche. Je le disais, un amendement portant article additionnel après l'article 2 tend à réintroduire la responsabilité de l'État pour les digues domaniales, ouvrages bien trop importants pour être confiés aux seuls EPCI.

Trois autres amendements, portant articles additionnels après l'article 7, visent pour leur part à apporter des assouplissements dans le transfert à venir des compétences « eau » et « assainissement » à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Ce sont essentiellement, je dois le reconnaître, des amendements d'appel, sans lien direct avec le texte, sinon l'inscription dans le processus que j'évoquais au début de mon intervention: adapter la réforme territoriale votée et mise en œuvre sous la précédente législature pour tenir compte des remontées du terrain, dont l'ensemble de mes collègues à cette tribune se sont fait l'écho.

Vous l'avez compris, le groupe Nouvelle Gauche votera cette proposition de loi. Cela coulait de source, mais ça va mieux en le disant. (*Sourires et applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Danielle Brulebois.

**Mme Danielle Brulebois.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, « GEMAPI »: voici l'un de ces trésors d'acronyme dont notre société est friande, mais en l'espèce, un acronyme synonyme de tracas pour les élus locaux. La « gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations », compétence obligatoire dont les EPCI hériteront au 1<sup>er</sup> janvier 2018, leur imposera en effet, ni plus ni moins, de prévenir et de gérer le grand cycle de l'eau, de se rendre en quelque sorte maîtres de cette force de la nature qu'est l'eau, avec ses bienfaits, ses caprices et ses colères.

Le transfert de la GEMAPI arrive à grands pas, mais il a bien du mal à se décliner sur le terrain. Il faut dire que les bouleversements techniques, administratifs et juridiques qu'il entraîne ont de quoi inquiéter les élus, tout autant que les lourdes responsabilités qui en découlent. Les missions relatives à la GEMAPI nous placent en effet face aux grands défis de notre temps: le changement climatique, avec ses sécheresses, inondations, submersions marines et risques liés à la sécurité des personnes et à leurs besoins vitaux; la préservation de l'environnement, des écosystèmes aquatiques, donc de la qualité de l'eau.

L'eau est à l'origine de la vie et de notre civilisation. Mais l'homme n'a pas toujours fait preuve d'assez de sagesse pour la préserver. Il est donc aujourd'hui urgent d'agir et de mettre en œuvre la loi, mais dans les meilleures conditions possibles, et sans précipitation. Les élus sont parfois restés perplexes et démunis, mais vous les avez entendus, madame la ministre, déclarant souhaiter l'adoption, dans des délais rapides, d'un texte de revoyure sur la GEMAPI.

Cette proposition de loi, cosignée par Richard Ferrand et mes collègues du groupe La République en marche (« Ah! » sur les bancs du groupe LR), comporte des avancées essen-

tielles. Elle permettra aux territoires de prendre en charge plus sereinement cette compétence complexe et massive. Elle introduit aussi une indispensable souplesse et répond à un objectif d'efficacité et de solidarité, dans une répartition plus équitable des responsabilités et des efforts financiers.

Ainsi, le présent texte permettra à d'autres collectivités de rester aux côtés des EPCI en continuant d'exercer des missions ou de s'associer à des financements relatifs à la GEMAPI. Les régions ou les départements, jusqu'alors impliqués dans un EPTB ou dans des syndicats mixtes *via* la prévention des inondations et des risques de submersion marine, la gestion des cours d'eau ou la protection des espaces naturels sensibles, auront la possibilité de poursuivre leur action au-delà de la date butoir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

L'État ne doit pas non plus négliger son rôle et sa responsabilité. La proposition de loi ouvre en effet une voie spécifique d'étude de la gestion financière et institutionnelle des littoraux, des grands corridors fluviaux, des digues domaniales, dont l'échelle nationale dépasse largement le périmètre d'un EPCI.

D'autres dispositions importantes font évoluer les conditions dans lesquelles les EPCI pourront transférer la compétence. Je pense d'abord à la possibilité de dissocier les quatre missions constitutives de la GEMAPI qui, jusqu'alors indivisibles, pourront être déléguées ou transférées, en partie ou en totalité. Cette séabilité interne facilitera leurs modalités d'exercice.

L'idée est que, là où l'action est efficace, elle doit être poursuivie sans bouleversement ni dommages.

**M. Raphaël Schellenberger.** C'est révolutionnaire ! *(Sourires.)*

**Mme Danielle Brulebois.** D'autre part, la liste des acteurs, élargie, pourra inclure les EPTB, les EPAGE, les parcs naturels régionaux, les syndicats mixtes de droit commun et les syndicats de rivière.

Les élus s'inquiétaient, à juste titre, de voir disparaître ces syndicats de proximité, et de voir partir avec eux une expertise de longue date. Les délégués qui les composent sont la plupart du temps des bénévoles. Passionnés et dévoués, ils n'hésitent pas à quitter leur ordinateur et à chausser leurs bottes pour être au chevet des milieux aquatiques chaque fois qu'il le faut.

**M. Raphaël Schellenberger.** Plutôt que des mots, ils attendent des moyens !

**Mme Danielle Brulebois.** Ils sont la mémoire de nos territoires, et l'histoire de l'eau éclaire aussi le présent. Cette proposition de loi leur reconnaît une place. Elle traduit aussi une volonté forte d'accorder un espace de liberté aux élus : j'y vois une marque de reconnaissance des nombreuses actions qu'ils ont déjà menées et un témoignage de confiance en leur capacité à trouver des solutions.

**M. le président.** Veuillez conclure, ma chère collègue.

**Mme Danielle Brulebois.** Les sept articles du présent texte permettront donc d'élaborer une feuille de route consensuelle au service de la protection des populations, de nos ressources les plus précieuses et de la solidarité au fil de l'eau, depuis la source jusqu'à la mer.

**M. le président.** Merci.

**Mme Danielle Brulebois.** Pour finir, je citerai Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire : « La contrainte écologique et climatique vient complexifier l'action publique. Mais cette complexité doit

nous rassembler. » C'est ce que nous allons faire en votant tous cette proposition de loi. *(Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.)*

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Viala.

**M. Arnaud Viala.** Je tiens tout d'abord à vous remercier, madame la ministre, pour avoir entendu les inquiétudes des maires et des présidents de communauté de communes de France avant l'examen du texte, ce matin. Je veux aussi remercier nos collègues du groupe MODEM et Mme la rapporteure pour avoir permis cet examen.

Le sujet de la GEMAPI et du transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre de cette compétence au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ou, au mieux, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, est un avatar de la loi MAPTAM de 2014 ; et si l'on peut en comprendre le principe fondateur, son applicabilité sur le terrain pose d'énormes problèmes, qui s'avèrent aujourd'hui insurmontables.

La plupart des communes, en effet, ne sont pas demandeuses d'un transfert aussi rapide puisqu'elles se sont depuis longtemps associées dans des instances de mutualisation dont les périmètres ne recouvrent absolument pas les périmètres intercommunautaires, mais, de façon infiniment plus logique, les périmètres des bassins versants, où sont rassemblés des acteurs multiples.

D'autre part, les départements sont des maillons essentiels, surtout en milieu rural, de l'exécution de ces compétences : les en priver revient donc à déstabiliser gravement les territoires. Enfin, les coûts engendrés par cette compétence sont d'une telle lourdeur, et en constante augmentation du fait de l'aggravation des risques liés aux évolutions climatiques et des réticences de certains lobbies à des évolutions pourtant objectivement indispensables – je pense notamment au stockage de l'eau –, que les présidents d'EPCI ne voient pas comment il pourrait légitimement être demandé à leurs établissements d'assumer seuls ces charges.

Il était donc grand temps de donner un peu d'oxygène aux maires et aux intercommunalités. Ce texte le fait par le biais d'assouplissements sur lesquels je ne m'étendrai pas. En revanche, il ne résout pas tout, loin de là. Je pense d'abord à la question financière, la création d'une nouvelle taxe suscitant beaucoup d'inquiétudes légitimes chez nos concitoyens.

Le texte ne résout pas non plus la question de la gouvernance puisque, tout en prévoyant des assouplissements, il tolère des niveaux de complexité dont la confrontation avec le réel sera difficile : enchevêtrement des syndicats mixtes, confusion des périmètres, et j'en passe. Il laisse aussi en jachère la question des moyens alloués aux indemnités, au moment où, dans le cadre du projet de loi de finances – PLF – pour 2018, le robinet d'alimentation du fonds « Barnier » a été purement et simplement fermé de manière particulièrement subreptice.

**M. Vincent Descoeur.** Eh oui !

**M. Arnaud Viala.** La proposition de loi ne tient pas compte non plus des conséquences de la baisse des moyens alloués aux agences de bassin, elle aussi décidée dans le cadre du PLF pour 2018.

**M. Vincent Descoeur.** C'est cela, le sujet !

**M. Arnaud Viala.** Enfin, elle ne solutionne pas l'épineuse question de l'autre transfert obligatoire, voisin de celui dont nous parlons, des compétences « eau et assainissement ».

**M. Raphaël Schellenberger.** Eh oui !

**M. Ugo Bernalicis.** Il a raison !

**M. Arnaud Viala.** Alors que ce transfert suscite tout autant d'inquiétudes, vous avez refusé d'y revenir, tout comme nos collègues du MODEM il y a quelques semaines. Pourtant, les maires réclament à cor et à cri un retour en arrière. Ces questions, madame la ministre, doivent trouver des réponses aujourd'hui, au moins dans des engagements de votre part.

**M. Raphaël Schellenberger.** Il faut passer aux actes !

**M. Arnaud Viala.** En second lieu, je veux élargir un peu mon propos à une considération de portée plus générale, au moment où, avec mes collègues rapporteurs Jean-François Cesarini et Guillaume Vuilletet, j'ai l'honneur de conduire les travaux de la mission d'information sur une nouvelle étape de la décentralisation dans notre pays, au bénéfice des territoires. Si l'on veut donner de l'oxygène à ces derniers, si l'on veut vraiment qu'ils expriment leurs dynamiques, leurs ambitions et leurs particularités, il faut impérativement, madame la ministre, arrêter net les transferts obligatoires de compétences, lesquels frappent de plein fouet les écosystèmes territoriaux, et changer de paradigme pour permettre aux acteurs locaux de décider vraiment, tout en ne transférant que ce qui doit l'être.

**M. Raphaël Schellenberger.** Eh oui ! Appliquons enfin le principe de subsidiarité !

**M. Arnaud Viala.** Dans l'immense majorité des cas, l'échelon intercommunautaire est réellement arrivé à un stade de maturité. Les instances intercommunautaires sont désormais capables de mettre en œuvre des politiques publiques et des projets adaptés aux territoires. Leur imposer *manu militari* certaines compétences, c'est cisailier ces dynamiques. Arbitrer à leur place, c'est leur couper les ailes.

Le Gouvernement semble prendre la mesure de cette réalité, si j'en crois les décisions auxquelles nous sommes arrivés sur le nombre de compétences exigibles pour bénéficier de la dotation globale de fonctionnement bonifiée par exemple, mais c'est tard, très tard, presque trop tard.

D'autres aménagements sont aujourd'hui nécessaires, non seulement pour l'eau et l'assainissement, je n'y reviens pas, mais aussi s'agissant de la compétence en matière de dévelop-

pement économique, que les départements ont perdue au profit de régions immenses face auxquelles les intercommunalités, du moins les plus rurales, sont des nains, de surcroît dénués ou presque des moyens nécessaires pour assumer ces charges.

La leçon à retirer du besoin impérieux de revoir certaines orientations, c'est qu'il faut faire confiance aux élus locaux, et arrêter de leur fixer des cadres qui les empêchent d'administrer librement leurs territoires, et, par voie de conséquence, qui brident le développement de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

- Suite de la discussion de la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations ;

- Discussion de la proposition de loi relative à la résidence de l'enfant en cas de séparation des parents.

La séance est levée.

(*La séance est levée à 13 heures.*)

*La Directrice du service du compte rendu de  
la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY