

n° - 008749-02

Juillet 2014

Décroisement des compétences Etat/VNF sur le Rhin

Deuxième partie : Les chaînes de responsabilités à formaliser et les cas d'« ouvrages orphelins »

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008749-02

**Décroisement des compétences Etat/VNF sur le
Rhin**

*Deuxième partie : Les chaînes de responsabilités à
formaliser et les cas d'« ouvrages orphelins »*

établi par

François BORDRY

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Juillet 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008749-02

Date du rapport : Juillet 2014

Titre : Décroisement des compétences Etat/VNF sur le Rhin

Sous-titre du rapport : Les chaînes de responsabilités à formaliser et les cas d'« ouvrages orphelins »

Commanditaire : Ministre chargé des transports

Date de la commande : 28 décembre 2012

Auteur du rapport (CGEDD) : François BORDRY

Superviseur : Jean-Paul OURLIAC

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 38

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Le rapporteur atteste que son impartialité n'a pas été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	5
Recommandations de niveau 1.....	5
Recommandations de niveau 2.....	6
Recommandations de niveau 3.....	7
Introduction.....	9
1. Une coopération internationale exemplaire.....	12
1.1. Un système hérité des différents conflits européens :.....	12
1.2. La nécessité d'une maîtrise d'ouvrage forte.....	14
1.3. L'exigence d'une chaîne de responsabilité sans faille.....	17
2. Les ouvrages de protection et la lutte contre les crues.....	19
2.1. Les digues : des vagues successives d'aménagements selon des partis différents. 19	19
2.1.1. À l'amont du barrage de Kembs.....	19
2.1.2. Le Grand canal d'Alsace	19
2.1.3. Les aménagements « en festons »	20
2.1.4. Les aménagements de Gambsheim et d'Iffezheim	20
2.1.5. La situation à l'aval d'Iffezheim :un rôle primordial pour la protection contre les crues	20
2.1.6. La digue de Lauterbourg	22
2.1.7. Les digues portuaires	23
2.1.8. La station de pompage de Lauterbourg	23
2.1.9. Le clapet de la Sauer	24
2.1.10. L'III aval et la digue de la Wantzenau	24
2.1.11. Le cas des « digues Tulla » abandonnées	26
2.2. Le cas particulier de la traversée de Strasbourg : une négociation complexe	27
2.2.1. Une situation d'une complexité rare	27
2.2.2. L'élaboration du PPRI aurait pu être l'occasion d'une négociation d'ensemble	28
2.2.3. Un accord minimal pour une gestion concertée	29
2.2.4. L'III aval laissée pour compte	29
2.3. La porte de garde du port aux pétroles	30
3. Les mesures compensatoires liées à la canalisation du Rhin.....	32
3.1. Le polder de la Moder.....	32
3.2. Le polder d'Erstein	32
3.3. Les canaux de dérivation de l'III et de la Moder.....	33
3.4. L'île du Rohrschollen	33
3.5. Les futurs aménagements de protection contre les crues du Rhin.....	35

4. La lutte contre la pollution et les cas particuliers	37
4.1. Le canal et le porte de garde de Huningue.....	37
4.2. Le programme Life Rhin vivant.....	38
4.3. Le canal du Rhône au Rhin (branche Nord).....	38
4.4. Le pont-route de la RD 2.....	39
5. Le Caring et la gestion de crise	41
5.1. La lutte contre les crues.....	42
5.2. La surveillance et la lutte contre les pollutions.....	43
5.3. Le suivi du transport des matières dangereuses sur le Rhin.....	43
Conclusion	45
Annexes	48
1. Lettre de mission	49
2. Liste des personnes rencontrées	53
3. Glossaire des sigles et acronymes	55

Résumé

Le Rhin est un fleuve à statut international, qui a fait l'objet, depuis le début du XIX^e siècle, de très nombreux aménagements pour à la fois garantir des conditions satisfaisantes de navigation et permettre la production d'énergie hydroélectrique. Ces travaux ont conduit à une aggravation des crues, nécessitant la mise en place, sur les deux rives, d'un programme franco-allemand de mesures compensatoires très ambitieux, qui ne devrait pas être achevé avant quinze ou vingt ans.

Dans ce contexte particulier, le service de navigation de Strasbourg (SNS), service de l'État mis à disposition de Voies navigables de France (VNF) depuis la création de cet établissement public en 1991, exerçait à la fois les missions confiées à VNF, la gestion des cours d'eau domaniaux non navigables et les missions régaliennes.

La réforme de VNF, effective au 1^{er} janvier 2013¹, transférant à l'établissement public le service de navigation, avait été anticipée par des décisions organisant le transfert au sein de services de l'Etat, en 2012, d'éléments du service de navigation assurant exclusivement des fonctions régaliennes : c'est ainsi que le service de la prévention des crues Rhin-Sarre, la cellule hygrométrie Rhin-Sarre ainsi que le service instructeur de la police de l'eau sur le Rhin ont rejoint la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Alsace, que le service instructeur des actes de police de la navigation a été rattaché à la direction départementale des territoires (DDT) du Bas-Rhin. C'est ainsi également que la représentation de la France aux diverses instances internationales est désormais assurée par la DREAL Alsace.

Une telle séparation était impossible, en revanche, pour le centre d'alerte rhénan et d'informations nautiques (Caring), qui a été intégré dans sa totalité à VNF pour assurer aussi bien les missions dépendant de l'établissement public que des missions relevant de la compétence de l'Etat (principalement la surveillance des niveaux d'eau et l'alerte en cas de crue, la surveillance des pollutions, le suivi du transport de matières dangereuses, la centralisation et la diffusion d'informations de crise...).

Le ministre a souhaité qu'une mission du CGEDD se penche sur les nombreux ouvrages du Rhin qui étaient gérés jusqu'à maintenant par le SNS, pour s'assurer qu'aucun d'entre eux ne reste « orphelin » à l'issue de la réforme de VNF et du rattachement à cet établissement public du service de navigation. La mission a donc eu à faire l'inventaire des ouvrages qui ont été construits pour prévenir les inondations, pour lutter contre les crues ou pour prévenir les pollutions, et à proposer qu'ils soient, chacun, rattachés clairement à un service qui en assure la responsabilité.

Dans une première partie de ce rapport, remise au ministre en septembre 2013², la mission répondait à l'urgence, pour l'Etat, de désigner un maître d'ouvrage avant l'expiration du délai fixé par l'arrêté préfectoral (en application d'une déclaration d'utilité publique), pour la réalisation des travaux compensatoires en rive française, du fait de

¹ Loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France.

² Rapport Bordry n° 008749-01, « Décroisement des compétences Etat / VNF sur le Rhin. Première partie : Mesures compensatoires à l'utilisation du barrage agricole de Brisach pour la rétention des crues ».

la modification, en application d'une convention franco-allemande de 1982, des lois de manœuvre du barrage agricole de Brisach, en rive allemande.

Dans cette deuxième partie du rapport, la mission proposera, à chaque fois que c'est possible, de rattacher à un service clairement identifié chaque ouvrage du Rhin mentionné dans la lettre de mission (ainsi qu'un certain nombre d'autres découverts au cours de la mission). Elle proposera également d'en confier quelques-uns aux collectivités territoriales qui en bénéficient, dans les cas où l'Etat n'a plus de raison d'intervenir.

Etant donné que le Rhin est régi par de nombreux accords internationaux qui engagent l'Etat, celui-ci devra donc établir des conventions avec VNF à chaque fois que l'établissement public devra se substituer à lui pour la mise en œuvre des décisions prises.

Ce rapport a été l'occasion, pour la direction territoriale de VNF d'engager une réforme de grande envergure de son organisation, pour la rendre plus cohérente par rapport au rôle qui est le sien sur le Rhin. L'action de l'établissement public sera ainsi plus lisible et sa capacité de maîtrise d'ouvrage sur le fleuve en sera renforcée, lui donnant la capacité d'assurer, pour le compte de l'Etat, l'étude puis la réalisation des nombreux aménagements qui restent à réaliser pour prévenir les inondations du fleuve. Ces aménagements excèdent quelque peu les missions propres de l'établissement (VNF, même depuis la réforme de ses textes fondateurs, n'est pas chargé de la lutte contre les inondations), mais seul l'établissement public dispose de la capacité de maîtrise d'ouvrage nécessaire pour les mener à bien. Des conventions seront donc nécessaires, dans chaque cas, pour préciser l'implication de l'établissement public aux côtés de l'Etat.

Dans un certain nombre de cas, les responsabilités de l'Etat et celles de VNF sont trop enchevêtrées pour qu'il soit possible de les « décroiser ». C'est ainsi, par exemple, que le Centre d'alerte rhénan et d'information nautique (le « Caring ») est un service intégré de VNF, qui assure (24 heures sur 24 et 365 jours par an) à la fois des missions pour le compte de l'établissement (régulation du transport fluvial, informations nautiques...) mais aussi d'autres missions, très importantes, pour le compte de l'Etat (transport de matières dangereuses, cellule de crise pour la lutte contre les crues ou contre les pollutions...).

Depuis que la réforme de VNF a décidé l'intégration du service de navigation, et notamment du Caring, au sein de VNF, cette organisation, extrêmement professionnelle et parfaitement rodée pour faire face aux crises, nécessite qu'une convention très détaillée précise les missions dont ce service est chargé pour le compte de l'Etat. La chaîne de responsabilités doit en être clairement définie. Mais surtout, une convention particulière doit prévoir dans quels cas le Caring doit se placer automatiquement sous l'autorité directe du préfet en cas de crise (inondation ou pollution), car ce service joue un rôle central, en recueillant l'ensemble des informations et en les retransmettant à tous les services concernés, en France mais aussi dans les autres pays riverains du Rhin.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

- La DREAL doit piloter, en s'appuyant en tant que de besoin sur les services de VNF, la mise à jour du « classeur gris », qui regroupe les consignes d'exploitation franco-allemandes du Rhin pour l'écrêtement des crues. 13
- Une convention générale signée par le ministre en charge des transports et le Directeur général de Voies navigables de France doit indiquer l'ensemble des missions que l'Etat délègue à l'établissement public sur le Rhin, au-delà des missions propres de l'établissement. Elle doit préciser les cas dans lesquels celui-ci doit se placer sous l'autorité directe du préfet. Cette convention doit permettre d'une part de garantir un parfait fonctionnement de la chaîne de responsabilité en cas de crise et d'autre part d'assurer à l'Etat qu'il disposera d'une maîtrise d'ouvrage stable jusqu'à ce que l'ensemble des aménagements prévus dans le cadre de la convention franco-allemande de 1982 soient réalisés. La convention doit donc être signée pour une période d'au moins 15 à 20 ans, avec un préavis de résiliation minimum de 5 ans, délai nécessaire à la mise en place, si c'était nécessaire, d'un système alternatif pour répondre aux obligations internationales souscrites par la France sur le Rhin. 18
- L'Etat, qui bénéficie de la servitude de droit public créée par la loi allemande de 1891, pour la construction et l'entretien des digues du Rhin, doit autoriser par convention VNF à se substituer à lui pour toute décision concernant les digues construites sur terrain privé à l'aval d'Iffezheim. VNF doit en contrepartie s'engager à assurer leur entretien. 21
- En attendant de pouvoir aboutir à la création d'un établissement public local sur le bassin de l'Ill et celui de la Bruche, l'Etat doit inciter les différents intervenants dans la gestion hydraulique de la traversée de Strasbourg (VNF, Région, Département, CUS, Ville, propriétaires de canaux usiniers...) à formaliser rapidement les consignes de gestion des ouvrages en cas de crue. 28
- Une convention avec l'Etat doit permettre à VNF de se substituer à lui pour la mise en eau du polder de la Moder, constitué en grande majorité de terrains privés. 32
- Une convention avec l'Etat doit permettre à VNF de continuer à manœuvrer les ouvrages du polder d'Erstein, que ce soit en cas de crue ou de submersion écologique. 33

VNF doit s'engager à assister l'Etat, pendant les 15 ou 20 prochaines années, en qualité d'expert, dans les discussions franco-allemandes sur les ouvrages à réaliser en France au titre de la convention franco-allemande de 1982. L'établissement devra ensuite assurer, par délégation de l'Etat, l'étude et la réalisation de tous les ouvrages décidés dans ce cadre, à condition, bien sûr, que le financement de ces ouvrages ne pèse pas sur l'établissement public. 36

Le canal de Huningue, qui joue un rôle important dans l'alimentation du bief de Niffer, sur le canal du Rhône au Rhin, doit être confié à VNF avec sa porte de garde. En revanche, la décision de fermer cette porte de garde en cas de pollution appartient au préfet, après instruction de son service en charge de la police de l'eau (qui doit coordonner également les services et établissements concernés). Une convention devra organiser ce fonctionnement en cas de crise. 38

Etant donné l'importance du rôle que joue le Caring et la diversité de ses missions, pour le compte de l'Etat comme pour celui de VNF, une convention spéciale doit être signée entre l'Etat et VNF, précisant la répartition de ses missions et décrivant la chaîne de responsabilités pour chacune de ces missions. 42

La convention relative au Caring doit accorder une attention spéciale à son fonctionnement en cas de crise, sous l'autorité directe du préfet. 43

Comme pour la lutte contre les crues, la convention concernant le Caring doit formaliser les rôles respectifs des services de l'Etat et de VNF dans la lutte contre les pollutions et formaliser la chaîne de décision pour faire face aux crises éventuelles. 43

De même que pour la gestion des crues et la lutte contre les pollutions, le rôle important joué par le Caring dans le domaine du transport de matières doit être précisé dans la convention entre VNF et l'Etat. 44

Recommandations de niveau 2

Les services de l'Etat, VNF et le PAS pourraient utilement éditer une nouvelle carte du Rhin et de ses ouvrages, qui soit un outil commun à tous les partenaires impliqués sur le fleuve. 14

L'Etat doit garantir à l'établissement public VNF les financements nécessaires à la modernisation des digues entre Gamsheim et Iffezheim. 22

L'Etat doit trouver une solution juridique qui permette l'achèvement rapide de la digue de Lauterbourg et, en liaison avec VNF, renégocier avec les autorités allemandes le budget de l'aménagement. 23

VNF doit continuer à entretenir et exploiter la station de pompage de Lauterbourg, qui fait partie intégrante du système de protection contre les crues du Rhin.	23
Le clapet de la Sauer, qui assure la continuité des digues du Rhin, doit continuer à être entretenu et exploité par VNF.	24
La responsabilité de l'III non navigable, à l'aval de Strasbourg (exactement à l'aval du barrage du Doernel), doit être assumée par la DDT 67 (qui assure déjà la police de l'eau sur cette rivière), en attendant que l'Etat parvienne à la transférer aux collectivités territoriales.	25
L'Etat doit transférer à la CUS la digue qui protège la Wantzenau des crues de l'III.	25
S'il apparaît que la digue qui prolonge celle de la Wantzenau protège effectivement les communes de Killstett et de Gamsheim, l'Etat doit la transférer à ces communes.	25
Des crédits devront être prévus au prochain CPER pour étudier la reconstruction et l'automatisation de la porte de garde du port aux pétroles, de manière à ce que sa reconstruction elle-même puisse être envisagée au contrat de projet suivant. La reconstruction est en effet nécessaire pour améliorer la sécurité en matière de protection des crues. Elle est également la condition pour que le port envisage de prendre ensuite la responsabilité et l'exploitation de l'ouvrage.	31
Une convention doit préciser le rôle de l'Etat, de VNF, de la ville de Strasbourg et d'EDF dans la gestion des ouvrages et des digues de l'île du Rohrschollen, en cas de crue comme en cas de submersion écologique. VNF doit prendre en charge la disparition des ouvrages de prise et de rejet d'eau qui seront rendus inutiles par la nouvelle prise d'eau construite par la ville. À la fin de la concession de l'usine hydroélectrique, l'Etat devrait veiller à placer la digue et les ouvrages dans la concession d'EDF. En attendant que le canal du Rhône au Rhin déclassé, entre Artzenheim et Friesenheim, puisse être transféré aux collectivités locales, la DDT doit assurer le suivi des responsabilités de l'Etat sur ce canal.	35
En attendant que le canal du Rhône au Rhin déclassé, entre Artzenheim et Friesenheim, puisse être transféré aux collectivités locales, la DDT doit assurer le suivi des responsabilités de l'Etat sur ce canal.	39
La reconstruction du pont de la RD 2 pourrait être imputée aux crédits fluviaux du contrat de plan Etat-Région, mais l'Etat devrait négocier avec le département du Bas-Rhin pour que l'ouvrage, une fois reconstruit, soit repris comme un élément de la voirie départementale	40

Recommandations de niveau 3

Il revient à l'Etat, conformément à ce qu'indique la loi de 1891 (et comme cela a été fait lors de la crue de juin 2013), de continuer à indemniser, en cas de crue, les communes pour la mobilisation de leurs volontaires.	21
L'État doit informer la commune de Lauterbourg qu'elle doit prendre, à la place de VNF, la responsabilité de manœuvrer la vanne de la « plage des Mouettes », l'établissement public s'engageant à prévenir la commune lorsqu'une crue est annoncée, pouvant justifier une éventuelle manœuvre de la vanne.	24
L'Etat doit établir un relevé précis, sur le territoire des deux départements alsaciens, de toutes les anciennes digues Tulla abandonnées, en précisant, sur chaque parcelle, le nom du propriétaire ainsi que leur usage actuel, de manière à pouvoir examiner, le moment venu, la façon la moins coûteuse de se libérer de la servitude de droit public découlant de la loi allemande de 1891.	27
L'Etat doit confier à VNF, dans le cadre de la révision de l'arrêté de 1992, le barrage du Doernel ainsi que la rivière à l'amont de l'ouvrage, jusqu'au barrage de la Robertsau. Mais l'Etat devra prendre en charge la construction de la passe à poissons, qui est désormais exigée par ses services.	30
VNF doit continuer à assurer un entretien minimal de l'Aar, jusqu'à ce qu'un transfert soit possible aux collectivités locales.	30
À l'aval de son croisement avec le canal de la Marne au Rhn et jusqu'à son confluent avec l'Ill, l'Aar doit être confiée à VNF, qui exploite déjà le barrage construit sur cette portion de la rivière.	30
Des conventions de superposition de gestion entre VNF et les communes concernées doivent régler les problèmes d'entretien et d'exploitation des ouvrages réalisés par les communes dans les digues, dans le cadre du programme européen « Life Rhin vivant », selon qu'il s'agit de crues ou de submersions écologiques.	38

Introduction

La réforme du service public des voies navigables

En application de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012, une importante réforme du service public des voies navigables est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Jusqu'alors, les services en charge de l'exploitation et de l'entretien des voies navigables étaient des services de l'État, rattachés au ministère chargé de l'équipement et mis à disposition fonctionnelle de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) Voies navigables de France (VNF), créé en 1991 pour exercer les missions qui lui étaient confiées par ses statuts.

Au sein de ces services de navigation, un certain nombre de fonctionnaires exerçaient des missions régaliennes. Avant l'entrée en vigueur de la réforme, ils ont été affectés, en application de la loi, à d'autres services de l'État : les directions régionales de l'équipement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour ce qui concerne la police de l'eau sur le Rhin, les directions départementales du territoire (DDT) pour ce qui concerne la police de la navigation.

Mais l'essentiel des services de navigation ont été affectés à un nouvel établissement public administratif (EPA), créé sous le même nom de Voies navigables de France, où ils ont rejoint les salariés à statut de droit privé de l'ancien EPIC VNF, dont les missions ont été élargies et précisées.

Jusqu'à cette réforme, il faut bien dire que les frontières étaient parfois quelque peu floues entre les missions propres à l'établissement public et celles qui relevaient directement de l'État.

La nécessité de « décroiser » autant que possible les compétences entre l'Etat et VNF

C'est ainsi que l'État a parfois utilisé les compétences de son opérateur pour réaliser des aménagements sur les voies navigables qui dépassaient un peu les missions propres de son établissement public. Pour prendre le seul exemple du Rhin, c'est l'EPIC VNF qui a pris à la demande de l'État, la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation du polder d'Erstein, important aménagement de prévention des crues, alors que l'État avait gardé cette mission sous sa responsabilité directe (l'ouvrage, était situé en dehors du domaine confié à l'établissement).

De la part de l'État, c'était, d'une certaine manière, une reconnaissance de la capacité de son établissement public à assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage des aménagements sur les voies navigables. C'est d'ailleurs pour aller au bout de cette logique que la loi du 24 janvier 2012 a placé les services de navigation sous la responsabilité de VNF.

Maintenant que l'établissement public VNF, devenu établissement public administratif (EPA) a été réformé et que ses missions ont été étendues (notamment à la prévention des inondations), il est apparu au ministre nécessaire de confier au CGEDD une mission pour examiner le « décroisement » des compétences respectives de l'État et

de VNF sur le Rhin, et bien vérifier le fonctionnement des chaînes de responsabilité. L'enjeu est d'autant plus important que le Rhin est un fleuve puissant, dont les crues, en cas de mauvais entretien des ouvrages ou de mauvaise manœuvre lors des crues, pourraient avoir des conséquences dramatiques sur toute l'Alsace et, au-delà de nos frontières, très loin en Allemagne, voire même aux Pays-Bas. C'est pour cette raison notamment que l'exploitation, la surveillance du Rhin et les aménagements de son lit font l'objet de conventions internationales entre tous les pays concernés, depuis la Suisse où il prend sa source jusqu'à son delta aux Pays-Bas, en passant par la France et l'Allemagne, dont il constitue la frontière sur environ 200 kilomètres. Ayant été au cœur de nombreux conflits au cours des siècles, le Rhin s'est également trouvé au centre de nombreuses initiatives et d'accords internationaux à chaque retour à la paix.

Une première partie de ce rapport, conformément au souhait exprimé dans la lettre de commande, a été remise au ministre (en septembre 2013) sur « les mesures compensatoires à l'utilisation du barrage agricole de Brisach pour la rétention des crues ». En effet, les délais prévus par les procédures pour la réalisation de cet équipement exigeaient que des décisions urgentes soient prises.

Mais il restait à examiner l'essentiel, c'est-à-dire l'ensemble des aménagements qui ont été réalisés depuis le siècle dernier le long du Rhin pour limiter autant que possible les conséquences des crues, pour faciliter la navigation et, surtout, pour produire de l'électricité. En effet, après la réforme de VNF, qui a entraîné la disparition des services de navigation de l'Etat et le partage, entre les services de l'Etat et ceux de son établissement public, des missions qu'ils exerçaient jusque-là, il était effectivement nécessaire de préciser les responsabilités des uns et des autres, pour éviter que certains ouvrages ne restent « orphelins » et pour s'assurer en revanche que chacun d'entre eux soit placé sous une responsabilité identifiée.

En outre, il est apparu, au cours de l'examen de cette situation rhénane complexe, que l'enchevêtrement de certaines missions nécessitera toujours une collaboration étroite entre les services de l'Etat et ceux de VNF. D'abord, parce que le bon usage des moyens existants implique que l'Etat a intérêt à confier à son établissement public, par convention, certaines études et réalisations, même si elles excèdent quelque peu les missions normalement confiées à l'établissement, quand celui-ci est le seul à disposer des compétences et des capacités de maîtrise d'ouvrage nécessaires. Ensuite et surtout, en cas de crise (d'inondation, notamment), les services de l'établissement public doivent se placer automatiquement sous l'autorité du préfet.

Dans ces deux cas, il importe que les procédures et, surtout, la chaîne des responsabilités et des décisions soient clairement établies, de manière à ce que l'action de l'Etat soit parfaitement efficace à tout moment, mais surtout en cas de crise. L'importance de préciser les responsabilités et les procédures est d'autant plus grande que le Rhin, fleuve frontalier, est régi par un grand nombre d'accords internationaux qui engagent fortement la responsabilité de l'Etat.

Donc, après une présentation du cadre général, et notamment des accords internationaux qui déterminent l'action publique, le rapport examinera tour à tour le cas des ouvrages qui ont été réalisés pour assurer la protection et la lutte contre les crues, puis le cas des ouvrages de prévention liées à la canalisation du Rhin et, enfin, celui des ouvrages réalisés pour lutter contre la pollution.

Enfin, le rapport détaillera les modalités de fonctionnement de l'organe de pilotage de cet ensemble en cas de crise, le Centre d'alerte rhénan et d'informations nautiques (le « Caring »).

1. Une coopération internationale exemplaire

1.1. Un système hérité des différents conflits européens :

Après la création en 1815, en application de l'acte final du Congrès de Vienne, de la Commission centrale de la navigation du Rhin (CCNR), chargée d'appliquer le principe de la liberté de navigation sur le Rhin, un autre acte important, « l'Acte de Mannheim » est signé en 1868, consacrant d'une part le principe de l'absence de prélèvement de droits de navigation sur le Rhin et, d'autre part, la possibilité pour les États riverains du fleuve, de la source à l'embouchure, réunis au sein de la CCNR de « prendre en commun » des règlements, sous réserve d'un droit d'opposition de chaque État.

Le Traité de Versailles, en 1919, réorganise profondément la CCNR (et transfère son siège à Strasbourg). Celle-ci intervient alors dans les travaux de canalisation du Rhin supérieur.

Enfin, après 1945, le Rhin devient encore plus clairement un sujet de coopération entre les pays riverains du fleuve. Créée afin de coordonner l'action de tous les États du bassin rhénan (Suisse, France, Allemagne et les pays du Bénélux) pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) a reçu compétence sur les sujets touchant à la qualité de l'eau, à la problématique des pollutions et à la connaissance des inondations. C'est la CIPR, en particulier, qui a mis en place, pour tous les pays membres (de la Suisse à l'embouchure) la procédure concernant le transport des matières dangereuses : chaque pays s'engage à suivre chaque bateau concerné par de tels transports, depuis son entrée sur son territoire jusqu'à sa sortie, et doit annoncer l'arrivée du bateau au pays suivant. Pour la France, c'est le Centre d'alerte rhénan et d'informations nautiques de Gamsheim (Caring) qui se charge de ce suivi et du passage du relais du pays suivant.

La DREAL de bassin (DREAL Lorraine) conduit la délégation française à la CIPR. Comme c'est normal depuis que le service de la police de l'eau s'est séparé au 1^{er} janvier 2013 du service de navigation, VNF ne participe plus à ces réunions, à l'exception des groupes de travail consacrés aux sédiments et aux dragages, qui concernent directement l'établissement public.

Mais c'est particulièrement entre la France et l'Allemagne, et sur le sujet du Rhin supérieur, que s'est développée la coopération, comme le montrent les nombreuses conventions signées depuis lors :

- Convention franco-allemande de 1956 ;
- Convention franco-allemande du 4 juillet 1969 ;
- Convention du 6 décembre 1982.

En application de la convention du 4 juillet 1969 a été créée la Commission permanente du Rhin supérieur, pour coordonner les aménagements à l'aval de Strasbourg. Elle coordonne aussi, entre les deux pays riverains du fleuve, de Kembs

au sud à Lauterbourg au nord, la lutte contre les inondations, en application de la convention de 1982.

Officiellement, la délégation française est conduite par le ministère des affaires étrangères (MAE), même si ce ministère semble se désengager de plus en plus de cette commission (il n'a pas été représenté à ces réunions depuis plus de deux ans). Il a d'ailleurs demandé au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) de s'investir plus auprès de cette instance, pour assurer le pilotage réel de la délégation française, pilotage qui est assuré par un responsable du bureau de l'énergie à la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Le chef de la mission « risques naturels » de la DREAL Alsace, quant à lui, assure le secrétariat de la commission. VNF participe assidûment aux réunions de cette commission et aux groupes de travail qui en découlent. Électricité de France (EDF) en est également membre,

La Commission permanente fonctionne parfaitement et la délégation française s'y montre tout à fait cohérente, l'État et VNF étant chacun dans son rôle. De même, la délégation allemande est présidée par un représentant de l'État fédéral et son secrétariat est assuré par l'administration fédérale en charge des voies navigables (Generaldirektion Wasserstrassen und Schifffahrt). Dans les deux délégations, le rôle de chacun est très lisible et parfaitement compris par les partenaires. Il est à noter, cependant, que la Direction générale des infrastructures (DGITM) et la Direction générale de la protection contre les risques (DGPR) du MEDDE ne sont pas représentées au sein de la Commission.

La convention de 1956, quant à elle, a permis la création d'un comité, le Comité A, qui assure la coordination des aménagements à l'amont de Strasbourg.

Enfin, un outil très important est né d'un groupe de travail de la Commission permanente, les « consignes d'exploitation franco-allemandes du Rhin pour l'écrêtement des crues », communément intitulées le « classeur gris », mis à jour régulièrement, qui formalise toutes les mesures à prendre en cas de crues en fonction des niveaux d'eau atteints à différents points de référence.

Il sera d'ailleurs nécessaire très rapidement de remettre à jour ce « classeur gris » pour tenir compte de la réforme de VNF et de la disparition du service de navigation de Strasbourg (SNS), en indiquant clairement qui, en France, est responsable de chacune des mesures de lutte contre les inondations prescrites dans ce classeur. En cohérence avec la composition de la délégation française au sein de la commission permanente, la mission recommande que ce soit la DREAL qui pilote la mise à jour du classeur gris, en s'appuyant en tant que de besoin sur les services de VNF.

1. La DREAL doit piloter, en s'appuyant en tant que de besoin sur les services de VNF, la mise à jour du « classeur gris », qui regroupe les consignes d'exploitation franco-allemandes du Rhin pour l'écrêtement des crues.

Enfin, les services de l'Etat, VNF et le Port autonome de Strasbourg (PAS) pourraient utilement s'entendre pour rééditer et mettre à jour, en utilisant les techniques modernes (« système d'information géographique », ou SIG), la carte détaillée du Rhin

et de ses ouvrages, éditée il y a plusieurs décennies par le Port autonome de Strasbourg.

2. Les services de l'Etat, VNF et le PAS pourraient utilement éditer une nouvelle carte du Rhin et de ses ouvrages, qui soit un outil commun à tous les partenaires impliqués sur le fleuve.

1.2. La nécessité d'une maîtrise d'ouvrage forte

La convention de 1982, si elle a entériné l'abandon par l'Allemagne d'une nouvelle chute à l'aval de Gambenheim, a décidé un programme assez considérable, en rive française comme en rive allemande, de mesures compensatoires à cet abandon et d'aménagements pour améliorer la rétention des inondations au profit, essentiellement, des territoires allemands à l'aval de la frontière française.

C'est ainsi que la convention a programmé :

- l'alimentation en débit solide à l'aval d'Iffetzheim pour éviter l'abaissement des niveaux du Rhin et de la nappe phréatique et l'approfondissement du chenal de navigation ;
- l'amélioration du système de protection contre les crues en rive française, entre Beinheim et Lauterbourg ;
- des manœuvres exceptionnelles des usines du Rhin entre Kembs et Strasbourg ;
 - un barrage agricole sur le Rhin au point kilométrique 220,5 environ ;
 - le barrage agricole de Brisach ;
 - le barrage agricole de Kehl-Strasbourg avec les polders d'Altenheim ;
 - les polders d'Erstein et de la Moder en rive française ;
 - le polder de Söllingen en rive allemande ;
 - d'autres polders à l'aval de la frontière franco-allemande, offrant un volume de rétention d'environ 30 millions de mètres cube.

En rive française, le polder de la Moder (voir page) a été réalisé par le SNS en 1992, quand l'établissement public VNF, créé l'année précédente, était encore balbutiant.

De même, c'est dans ce cadre juridique qu'a été achevé, en 2003, le polder d'Erstein (voir page). VNF a pris le relais de l'État sur ce sujet, à la demande expresse de celui-ci, alors même que la protection contre les inondations, à l'époque (ce n'est plus le cas depuis la réforme de VNF, en application de la loi du 24 janvier 2012) n'entrait pas dans le cadre de ses missions.

Enfin, c'est en application de cette convention que VNF réalise en ce moment la digue de Lauterbourg (voir page 30) ainsi que les aménagements nécessaires, en France, du fait des nouvelles lois de manœuvre du barrage agricole de Brisach (voir le rapport préliminaire remis par la mission en septembre 2013 sur ce sujet précis, en raison de l'urgence à trouver une solution permettant le démarrage des travaux avant l'échéance fixée par l'arrêté préfectoral d'autorisation).

L'importance de ce programme décidé par la convention de 1982 et l'enjeu de la maintenance des ouvrages existants, sur un fleuve navigable 24 heures sur 24 toute l'année par un trafic fluvial international (régi par l'Acte de Mannheim) impliquent une maîtrise d'ouvrage forte, d'autant plus que les crues constituent un risque majeur pour la région, mais aussi pour l'Allemagne et les Pays-Bas à l'aval.

Cette maîtrise d'ouvrage, qui était assurée depuis le XIXème siècle, sous la responsabilité directe de l'État, par le service de navigation, a été reprise, depuis sa création en 1991, par VNF et sa direction territoriale de Strasbourg. Elle porte à la fois sur les ouvrages de navigation dont l'établissement a la charge, sur le domaine qui lui est confié, et sur les ouvrages de l'État réalisés en vue de la rétention des crues.

VNF, depuis la réforme de 2012 qui a intégré en son sein l'essentiel du service de navigation, a tenu d'ailleurs à renforcer considérablement sa maîtrise d'ouvrage à l'occasion d'une réorganisation de toute la direction territoriale. Cette réorganisation, entrée en vigueur en février 2014, avait précisément pour premier objectif de rassembler dans un seul service l'ensemble des moyens dédiés au Rhin, qui étaient jusqu'alors répartis entre cinq entités différentes (trois arrondissements et deux subdivisions).

Ce nouveau service dédié au Rhin (qui inclut également le bief de Niffer à grand gabarit, au débouché du canal du Rhône au Rhin) couvre désormais l'ensemble des champs liés à la gestion du fleuve, depuis la conception des études et la maîtrise d'ouvrage des travaux jusqu'à l'exploitation et la maintenance, en passant par la gestion des crises et la coordination transfrontalière.

Cette nouvelle organisation permet à la direction territoriale d'avoir une vision intégrée de tous les enjeux du Rhin et facilite, pour la gestion quotidienne comme en cas de crise, la mobilisation de tous les moyens nécessaires avec une plus grande réactivité.

Voici la structure de cette nouvelle organisation : au directeur territorial sont attachés un directeur adjoint et un cadre de niveau A, chargé de piloter la maîtrise d'ouvrage. Le service « Rhin, risques, eau, environnement » (S2R2E) est dirigé par un ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts (ICPEF). Ce service est composé d'une « unité territoriale Rhin » d'environ 90 agents, dirigée par un ingénieur divisionnaire et d'une cellule « eau environnement » composée d'un ingénieur et de 7 agents (dont 4 de catégorie B et B+). Cette cellule assure l'encadrement de la gestion de crise sur le Rhin, la bathymétrie, et, en liaison avec les Allemands, la gestion des dragages et le traitement des sédiments.

Quant à elle, « l'unité territoriale Rhin » regroupe les équipes d'exploitation et de maintenance du Rhin, le Caring et deux bureaux de maîtrise d'ouvrage (comportant au total deux ingénieurs de catégorie A et cinq techniciens supérieurs de catégorie B et B+). Une de ces équipes est mobilisée plutôt sur les projets liés à la convention de 1982, du type de celui de Brisach, tandis que l'autre assure la conception et le suivi des travaux de maintenance des équipements fluviaux, qui sont souvent complexes : à Gamsheim, par exemple, ce service est en train de préparer la réfection de l'écluse à grand gabarit, qu'il faut réaliser sans arrêter, bien sûr, la navigation internationale qui y passe.

L'organisation de cette unité territoriale permet donc d'organiser le travail en synergie entre l'ingénierie et l'opérationnel. Et la maîtrise d'ouvrage s'exerce dans l'esprit d'une vision intégrée de tous les enjeux du Rhin (navigation, mais aussi gestion de crise et environnement, contexte économique, etc.).

La réalisation des aménagements décidés par la convention de 1982 prendra certainement encore une quinzaine d'années au minimum. Par ailleurs, sur son budget propre ou dans le cadre des contrats de projet Etat-Régions (CPER), VNF assure chaque année la réalisation de 10 à 15 millions d'Euros d'études et de travaux. Cependant, l'expérience tirée du polder de la Moder, de celui d'Erstein ou des aménagements annexes aux mesures prises sur le barrage agricole de Brisach l'ont montré : les phases de conception, d'application des procédures réglementaires, de concertation avec les collectivités territoriales, l'acquisition éventuelle du foncier nécessaire (etc.) peuvent durer de longues années mais avec des intensités très différentes de mobilisation des équipes de maîtrise d'ouvrage selon les phases du projet.

Donc, pour renforcer encore cette maîtrise d'ouvrage et permettre de lisser autant que possible l'activité des équipes sur l'année, la Direction territoriale de VNF vient de proposer à la direction générale du Port autonome de Strasbourg (PAS) de constituer entre les deux établissements publics de l'État, chargés l'un et l'autre de réaliser de grands équipements fluviaux, un groupement d'intérêt public (GIP) permettant de mutualiser sur certains grands chantiers une partie de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage, avec un chiffre d'affaires prévisionnel d'environ 10 à 15 millions d'euros par an, en règle générale à partager entre les deux établissements. La création de ce GIP, loin d'être un signe de faiblesse, permettra un renforcement et une mutualisation des capacités d'ingénierie des deux établissements, qui semble exemplaire, dans la ligne même des initiatives demandées par l'État à ses opérateurs.

Mis à part le cas du Caring (voir page 39), la réforme de VNF a eu l'avantage d'identifier clairement la responsabilité de l'État prescripteur (en charge de définir les prescriptions réglementaires, en charge aussi de négocier les conventions internationales) et celle du maître d'ouvrage (VNF) en charge de la mise en œuvre des décisions.

Encore une fois, la situation née de la réorganisation de la direction territoriale de VNF, effective depuis février 2014, a au contraire l'avantage de réunir les deux équipes de VNF chargées de responsabilités de maîtrise d'ouvrage, et de les intégrer dans un ensemble, le service « Rhin, risques, eau et environnement », dirigé par un ingénieur en chef, rassemblant un total d'une centaine d'agents chargés quasi-exclusivement du Rhin, mobilisables aisément en cas de crise (ce qui n'empêche pas, en cas de crise grave, de mobiliser également le renfort d'agents travaillant sur le réseau à petit gabarit). Il est intéressant, en tout cas, que la maîtrise d'ouvrage ne soit pas séparée complètement de l'exploitation.

Enfin, l'organisation par VNF d'un service exclusivement consacré au Rhin permet à l'établissement d'avoir une vision intégrée de tous les enjeux du fleuve (risques, environnement, navigation, transport, développement économique...).

Cela a permis d'ailleurs à l'établissement, qui est bien conscient que son action se situe dans un ensemble bien plus large, de proposer récemment une démarche permettant de construire un « Plan Rhin » impliquant l'ensemble des partenaires du fleuve : services de l'État, bien sûr, mais aussi Région, ports fluviaux du Rhin supérieur (en cohérence avec la mission conduite par le préfet de Région sur l'ensemble des ports alsaciens).

1.3. L'exigence d'une chaîne de responsabilité sans faille.

L'importance des enjeux du Rhin nécessite, bien sûr, la construction d'une chaîne de responsabilité sans faille.

L'État est clairement le prescripteur. Il est en outre en charge des engagements internationaux de la France. Sur un plan particulier, il est également, en application de la loi allemande de 1991, en charge des digues du Rhin.

Si l'État choisit, comme le propose la mission, de déléguer à VNF un certain nombre de missions sur le Rhin allant au-delà des compétences strictes de l'établissement définies par la loi du 24 janvier 2012 (participation du Caring et, au besoin, d'autres équipes de VNF en cas de crise, maintenance des digues du Rhin -construites souvent sur terrain privé- réalisation des aménagements liés aux engagements franco-allemands en dehors, souvent, des limites du domaine public confié à l'établissement, il importe qu'un système très robuste de conventions soit mis en place entre l'État et VNF.

Une convention « chapeau », approuvée par le Conseil d'administration de l'établissement et signée par le ministre lui-même, doit définir le champ de ces délégations confiées à l'établissement. La mission propose qu'elle soit signée pour au moins quinze ou vingt ans, de manière à garantir que l'établissement aille au bout des projets définis par la convention franco-allemande de 1982. Étant donné la difficulté de construire un modèle alternatif à ce fonctionnement, l'établissement et l'État doivent convenir qu'ils ne pourront pas y mettre fin (sauf, bien sûr, événement grave) sans un préavis d'au moins cinq ans.

Dans cette convention, qui sera suivie de conventions particulières d'application aux différents sujets (Caring, digues, maîtrise d'ouvrage, participation en assistance des services de l'État aux instances internationales compétentes sur le Rhin, etc.) VNF doit s'engager à mobiliser, sur la durée, toutes les équipes nécessaires. Une attention particulière devra être apportée à convention qui concernera le Caring et la gestion de crise, l'établissement devant s'engager à se mettre à la disposition du préfet (comme ce fut le cas lors de la crue de juin 2013). D'autres conventions devront porter sur les obligations que devra accepter VNF dans le domaine de la maintenance des ouvrages et de la réalisation des aménagements décidés par l'État, notamment dans le cadre des conventions franco-allemandes. Une convention particulière devra permettre à VNF d'agir sur les digues à l'aval d'Iffetzheim (car c'est à l'État que la loi de 1891 donne des privilèges, sur des ouvrages construits souvent sur terrain privé).

Des conventions particulières devront être conclues également pour préciser les conditions de réalisation des ouvrages décidés dans le cadre des conventions franco-allemandes. La mission rappelle d'ailleurs à ce propos que, comme suite au rapport

préliminaire qu'elle a remis au début du mois de septembre 2013 sur le barrage agricole de Brisach, la convention permettant à l'établissement d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux n'a toujours pas été signée (alors que les études ont été réalisées et que les premières commandes pour la réalisation des travaux ont été engagées), de même que l'accord oral donné par le ministère de l'économie et des finances sur le remboursement de la TVA sur les études et travaux réalisés par VNF n'a pas encore été formalisé à ce jour.

Il va de soi que si VNF ne dispose pas en temps utile d'une convention, signée avec l'État, l'autorisant à se substituer à lui pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux puis l'exploitation des ouvrages réalisés pour son compte, si par ailleurs l'accord permettant à l'établissement d'être remboursé de la TVA acquittée sur les travaux financés par l'Allemagne n'était pas formalisé, l'établissement pourrait se sentir délié de plein droit des obligations en la matière.

Naturellement, l'État, de son côté, devra s'engager à ne pas retirer à son établissement public les moyens, humains et financiers, lui permettant d'assurer ces obligations contractuelles.

Il faut d'ailleurs rappeler que VNF est un établissement public de l'État, et que celui-ci dispose donc de tous les moyens pour obliger l'établissement, si besoin était, à appliquer ses instructions.

En conclusion, la mission pense que cette construction est celle qui garantit le mieux l'exploitation du Rhin mais aussi l'efficacité de la prévention et de la gestion des crises sur le fleuve. Elle estime également qu'elle constituera la meilleure chance que les engagements internationaux souscrits par la France sur le Rhin soient honorés dans la durée.

3. Une convention générale signée par le ministre en charge des transports et le Directeur général de Voies navigables de France doit indiquer l'ensemble des missions que l'Etat délègue à l'établissement public sur le Rhin, au-delà des missions propres de l'établissement. Elle doit préciser les cas dans lesquels celui-ci doit se placer sous l'autorité directe du préfet. Cette convention doit permettre d'une part de garantir un parfait fonctionnement de la chaîne de responsabilité en cas de crise et d'autre part d'assurer à l'Etat qu'il disposera d'une maîtrise d'ouvrage stable jusqu'à ce que l'ensemble des aménagements prévus dans le cadre de la convention franco-allemande de 1982 soient réalisés. La convention doit donc être signée pour une période d'au moins 15 à 20 ans, avec un préavis de résiliation minimum de 5 ans, délai nécessaire à la mise en place, si c'était nécessaire, d'un système alternatif pour répondre aux obligations internationales souscrites par la France sur le Rhin.

2. Les ouvrages de protection et la lutte contre les crues.

2.1. Les digues : des vagues successives d'aménagements selon des partis différents.

Depuis le XIX^e siècle, le Rhin a connu des vagues successives d'aménagements. La première, due à l'ingénieur Tulla, avait commencé en 1817. Le but du projet Tulla était de protéger les villages riverains contre les inondations, d'assainir les marais (et donc de récupérer de nouveaux terrains pour l'agriculture), d'assurer un meilleur écoulement des crues et de réaliser un chemin de halage continu.

Ces travaux ont consisté à enserrer les eaux du Rhin dans un lit mineur unique, entre des rives fixes éloignées de 200 à 250 mètres l'une de l'autre, en court-circuitant les méandres du fleuve, en fermant certains bras, et en reliant les îles les unes aux autres suivant un tracé régulier formé d'alignements et de courbes. Ces nouvelles digues, dites « digues de correction », ne sont plus submergées que par les crues importantes (au-delà d'une récurrence millennale). Et, en cas de crue, les inondations sont limitées par un système continu de « digues de hautes eaux », souvent plus ou moins parallèles aux premières mais parfois implantées à plusieurs centaines de mètres en retrait. Les affluents du Rhin, quant à eux, sont bordés de « digues-tiroirs », jusqu'au niveau maximum des crues.

Il résulte de ces travaux la création d'un nouveau lit mineur, large d'environ 200 mètres, bien canalisé, et d'un lit majeur de largeur variable. Ces aménagements ont raccourci le fleuve d'un total de 32 km entre Bâle et Lauterbourg.

Cette première phase d'aménagement a été codifiée par la loi allemande du 2 juillet 1891 (qui est encore en vigueur en Alsace). Cette loi confie à l'État la responsabilité d'entretenir le lit du fleuve et de réaliser les aménagements pour en prévenir les inondations. Ces digues étaient donc construites par l'État, sans que celui-ci s'oblige à acquérir les terrains. Il s'agit donc, en fait, d'une servitude imposée aux propriétaires du terrain d'assiette de ces ouvrages.

2.1.1. À l'amont du barrage de Kembs

De la frontière suisse jusqu'au barrage de Kembs, qui est concédé à EDF, la digue en rive française fait partie du domaine public fluvial géré par VNF, sur 2 ou 3 kilomètres. A l'aval, la concession du port de Huningue (qui fait partie de Mulhouse-Ports) gère à son tour la digue, jusqu'à la limite de la concession EDF.

2.1.2. Le Grand canal d'Alsace

Après la première guerre mondiale, en application du Traité de Versailles, la France a entrepris, de l'amont vers l'aval, une nouvelle campagne d'aménagement du Rhin, avec pour but l'utilisation du fleuve pour la production d'électricité à son propre bénéfice. C'est ainsi qu'a été réalisé le « grand canal d'Alsace », du barrage de Kembs (en 1932), près de la frontière suisse, jusqu'à Vogelgrün (en 1959), au sud de

Strasbourg. Ces barrages, conçus pour la production d'électricité, ont permis également d'améliorer la navigation (EDF gère les écluses au droit de chaque barrage). C'est EDF également qui assure la surveillance et la maintenance des digues de canalisation du Grand canal d'Alsace.

2.1.3. Les aménagements « en festons »

En application d'une convention franco-allemande de 1956, un nouveau type d'aménagements est retenu avec la création de dérivations ponctuelles du Rhin, sur lesquelles sont construites les usines hydro-électriques et les écluses. Il s'agit d'aménagements dits « en festons », entre Vogelgrün et Strasbourg. Quatre chutes sont alors construites : Marckolsheim (1961), Rhinau (1963), Gerstheim (1967) et Strasbourg (1970). C'est le concessionnaire, EDF, qui porte la responsabilité des digues, que ce soit sur la longueur des « festons » au droit des ouvrages hydro-électriques, ou entre les festons, tandis que VNF entretient le chenal entre ces « festons ».

2.1.4. Les aménagements de Gamsheim et d'Iffezheim

Le 4 juillet 1969, une nouvelle convention franco-allemande décide de nouveaux aménagements sur le Rhin pour la production d'électricité, mais, cette fois, au bénéfice partagé des deux États riverains, la France construisant et exploitant le barrage de Gamsheim (1974), tandis que l'Allemagne réalisait, en 1977, le barrage d'Iffezheim.

Enfin, les accords franco-allemands de 1982 prévoyaient que l'Allemagne aménagerait un deuxième barrage, juste au-delà de la frontière française, à Neuburweier, mais elle y a finalement renoncé (par une convention du 6 décembre de la même année). En compensation, il a été décidé d'améliorer la protection contre les crues entre Beinheim et Lauterbourg. C'est ainsi que Voies navigables de France, par délégation de l'État, construit depuis quelques années une nouvelle digue à Lauterbourg (voir plus loin, page 21).

2.1.5. La situation à l'aval d'Iffezheim : un rôle primordial pour la protection contre les crues

A l'aval d'Iffezheim et jusqu'à son embouchure, le cours du Rhin n'est plus coupé par aucun barrage : il est dit « à courant libre », entre les digues de hautes eaux, qui, dans la partie française du fleuve, en rive gauche du fleuve, bordent le lit mineur, jusqu'à la frontière, à Lauterbourg.

Les digues de hautes eaux, à l'aval d'Iffezheim, jouent un rôle primordial pour la protection des inondations et pour la navigabilité du Rhin. Leur bon entretien est donc d'une importance capitale.

D'ailleurs, à Lauterbourg, à quelques centaines de mètres de la frontière avec l'Allemagne, une usine chimique classée « Seveso 2 » (Rhom and Haas) est située au pied même de la digue.

Pendant les crues, un système particulier de surveillance de ces ouvrages est mis en place depuis la loi de 1891, qui implique d'ailleurs les collectivités locales : celles-ci sont tenues de fournir des volontaires pour une surveillance permanente de ces ouvrages. Des mesures particulières sont prises, en application de son « plan d'opération interne » (POI) par l'usine Rhom and Haas, en fonction des niveaux de crues, pour prévenir les risques de pollution liées à l'activité de l'usine.

L'entretien de ces digues doit donc être assumé par VNF, au titre de sa responsabilité sur l'ensemble du système du fleuve. En ce qui concerne l'indemnisation des communes, qui doivent mobiliser des volontaires en cas de crue pour assurer la surveillance des digues, il a été admis (lors du retour d'expérience lié à la dernière crue du Rhin, en juin 2013) que le coût en serait assumé par l'État.

Ces digues sont situées pour partie dans le domaine public fluvial confié à VNF. Certaines cependant (les deux tiers environ) ont été construites sur terrain privé ou sur des terrains du Port autonome de Strasbourg. Pour permettre à VNF de se substituer à l'État et d'assumer les travaux de maintenance, pour, également, pouvoir éventuellement imposer aux propriétaires des terrains d'assiette le respect des servitudes liées à l'existence de la digue, il importe qu'une convention soit signée entre l'État et VNF pour que l'établissement puisse se substituer à l'État en ce domaine.

4. L'Etat, qui bénéficie de la servitude de droit public créée par la loi allemande de 1891, pour la construction et l'entretien des digues du Rhin, doit autoriser par convention VNF à se substituer à lui pour toute décision concernant les digues construites sur terrain privé à l'aval d'Iffezheim. VNF doit en contrepartie s'engager à assurer leur entretien.

5. Il revient à l'Etat, conformément à ce qu'indique la loi de 1891 (et comme cela a été fait lors de la crue de juin 2013), de continuer à indemniser, en cas de crue, les communes pour la mobilisation de leurs volontaires.

2.1.5.1. Un important programme de modernisation des digues.

VNF a engagé, d'ailleurs, un important programme d'investissement pour améliorer la surveillance de ces digues. Actuellement, le système d'auscultation des digues est assuré par quelques piézomètres répartis de manière irrégulière sur le linéaire. La mise en place d'un système plus moderne, principalement fondé sur un réseau de fibres optiques, assurant l'analyse de la température, couplée avec d'autres outils de mesure (piézomètres, limnimètres...), permettra à VNF de disposer d'un système de détection des fuites en temps réel sur tout le linéaire.

Ce programme d'investissement, qui couvrira à la fin de 2014 une quarantaine de kilomètres de digues de canalisation sur les biefs de Gamsheim et d'Iffezheim (pour un coût d'environ 3 millions d'Euros) est réalisé en application du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques. Au-delà de l'aspect réglementaire, ce système améliorera considérablement la sécurité de l'ouvrage grâce à la surveillance en temps réel qu'il permettra.

6. L'État doit garantir à l'établissement public VNF les financements nécessaires à la modernisation des digues entre Gamsheim et Iffezheim.

2.1.5.2. Le problème de la revanche des digues

Pour mémoire (car ce n'est pas l'objet de ce rapport), il faut mentionner le problème de la « revanche » des digues de canalisation des biefs de Gamsheim et d'Iffezheim. En effet, l'annexe 1 de la convention franco-allemande du 4 juillet 1969 relative à l'aménagement du Rhin fixe contractuellement les débits et les revanches permettant de dimensionner les digues du bief de Gamsheim et du bief d'Iffezheim (qui relèvent de l'article R 214-1 du code de l'environnement, pour ce qui est de la réglementation française relative aux installations, ouvrages, travaux et aménagements hydrauliques).

Une étude hydraulique réalisée par un bureau d'études pour le Ministère fédéral des transports allemand, dans le cadre de la Commission permanente du Rhin, conclut que les revanches contractuelles prévues par la convention ne seraient pas respectées, du côté français, sur environ 20 km de digues (la situation est d'ailleurs identique sur les digues de la rive allemande). Sur ces biefs, les concessions hydroélectriques associées aux aménagements de Gamsheim et d'Iffezheim ne couvrent que les usines. Les écluses et les digues en sont donc exclues, même si, conformément à la convention de 1969, elles ont été en partie financées par les sociétés concessionnaires (CERGA et RKI, dont EDF détient 50%).

Les services concernés (DGPR, DGITM, DGEC, sans oublier VNF) ont été saisis de ce sujet sensible (car les enjeux financiers peuvent atteindre de 5 à 40 millions d'Euros...). Il faut préciser qu'il s'agit uniquement d'un problème contractuel, lié à la convention signée avec l'Allemagne en 1969. En effet, ces digues répondent plus que largement aux obligations liées à la réglementation française, puisque les digues actuelles, semble-t-il, sont dimensionnées pour résister à une crue dont la récurrence irait jusqu'à 66 000 ans...

2.1.6. La digue de Lauterbourg

Lors de la crue du printemps 1999, un remous du fleuve dans un de ses affluents, la Nouvelle Lauter, situé en rive allemande, a conduit à inonder une zone en rive française, menaçant notamment l'usine Rohm and Haas, à Lauterbourg, classée Seveso. À la suite de cet événement, la Commission permanente pour l'aménagement du Rhin a décidé la construction, à Lauterbourg, en France, et à Berg, de l'autre côté de la frontière, d'une digue de protection contre les crues d'une longueur totale de 3 kilomètres, dont près de la moitié sur le territoire français.

La prise en charge financière de ces travaux est assurée par l'Allemagne (en application de la convention de 1982), et précisée dans une convention de financement signée par VNF le 28 juin 2006.

La digue étant un ouvrage de protection contre les crues, sa réalisation n'entre pas directement dans les missions de VNF et reste une prérogative de l'État. Celui-ci a souhaité confier à VNF, par une convention signée le 27 janvier 2010, la réalisation de

ces travaux, en raison de la compétence particulière de l'établissement en matière d'ouvrages hydrauliques.

Le projet a bénéficié d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau en date du 03 octobre 2005, d'une déclaration d'utilité publique (DUP) signée le 23 décembre 2005 et d'un avis favorable signé par le Préfet suite à l'enquête parcellaire menée en novembre 2007. Les premières phases du chantier sont en cours d'achèvement. La dernière phase, cependant, a subi du retard et n'est pas achevée, en raison d'une part de difficultés d'acquisition de terrains agricoles, mais surtout à cause d'une difficulté liée au tracé initialement prévu dans la DUP, qui croise sur une centaine de mètres des éléments d'une forêt de protection. Il faut souhaiter que l'Etat arbitre rapidement entre ses services pour trouver une solution juridique qui permette l'achèvement du projet avant la prochaine crue importante du Rhin. L'État doit, d'autre part, revenir auprès de l'Etat allemand pour renégocier le budget de l'opération, affecté par les surcoûts fonciers et par les conséquences du nouveau tracé.

7. L'Etat doit trouver une solution juridique qui permette l'achèvement rapide de la digue de Lauterbourg et, en liaison avec VNF, renégocier avec les autorités allemandes le budget de l'aménagement.

2.1.7. Les digues portuaires

À l'aval d'Iffezheim, plusieurs darses portuaires (de l'amont à l'aval : les ports de Beinheim, Seltz et Lauterbourg) font partie du domaine du Port autonome de Strasbourg. Elles sont entourées de digues, qui les protègent en assurant la continuité avec les digues de hautes eaux gérées par VNF. Elles sont elles-mêmes gérées par le Port autonome, pour l'essentiel.

2.1.8. La station de pompage de Lauterbourg

Par ailleurs, une station de pompage a dû être aménagée sur le port de Lauterbourg, à la suite du rehaussement général des digues du Rhin et de celles du port, rehaussement qui, en période de crue, empêche l'évacuation dans le Rhin de la rivière le Kabach, modeste affluent du Rhin. En l'absence de ces pompes, l'impossibilité pour cette rivière de s'écouler normalement dans le Rhin provoquait des inondations sur les communes de Mothern et Wintzenbach. Cet ouvrage, faisant partie du système de protection contre les crues du Rhin, doit continuer à être exploité par VNF.

En revanche, la vanne de la « plage des Mouettes », dont la manœuvre est assurée jusqu'à maintenant par VNF, protège essentiellement des terres agricoles de la montée des eaux venant d'une gravière. L'enjeu est essentiellement communal. L'établissement doit donc informer la commune de Lauterbourg qu'il lui appartiendra désormais de manœuvrer ou non l'ouvrage, mais il doit en même temps s'engager à prévenir la commune lorsqu'une crue survient, susceptible de justifier une éventuelle manœuvre de cet ouvrage.

8. VNF doit continuer à entretenir et exploiter la station de pompage de Lauterbourg, qui fait partie intégrante du système de protection contre les crues du Rhin.

9. L'État doit informer la commune de Lauterbourg qu'elle doit prendre, à la place de VNF, la responsabilité de manœuvrer la vanne de la « plage des Mouettes », l'établissement public s'engageant à prévenir la commune lorsqu'une crue est annoncée, pouvant justifier une éventuelle manœuvre de la vanne.

2.1.9. Le clapet de la Sauer

Situé au confluent de la rivière Sauer et du Rhin (au point kilométrique 343,900), le barrage de la Sauer (un clapet métallique de 60 mètres de longueur et de 7,04 mètres de hauteur) a été mis en service en 1993 pour protéger les agglomérations et les territoires des communes de Munchausen et de Seltz contre les inondations, celles-ci étant dues en majeure partie au remous qu'occasionne le Rhin dans la Sauer. Le barrage, qui est totalement immergé en temps normal et n'est relevé (grâce à d'énormes vérins logés dans les culées) que lors des crues, permet de baisser les niveaux d'inondation de 0,60 mètre à 1 mètre en moyenne dans la basse vallée de la rivière. Le barrage sert également à préserver le milieu naturel de la basse vallée de la Sauer, qui est classée en réserve naturelle. Quand le clapet est relevé, la Sauer s'écoule par une dérivation artificielle de 1800 mètres de long avant de se jeter dans le Rhin à Mothern.

Quand il est relevé, le clapet de la Sauer assure la continuité des digues du Rhin. Il doit donc continuer à être exploité par VNF.

10. Le clapet de la Sauer, qui assure la continuité des digues du Rhin, doit continuer à être entretenu et exploité par VNF.

2.1.10. L'III aval et la digue de la Wantzenau

Quelques anciennes digues de hautes eaux jouent encore un rôle pour la protection des inondations, même s'il ne s'agit plus des crues du Rhin mais de son affluent l'III.

À l'amont de Strasbourg, la rivière l'III et les digues qui assurent la protection contre ses crues (qui sont d'anciennes digues « Tulla » de hautes eaux), ont été transférées à la Région Alsace.

À l'aval de Strasbourg en revanche (très exactement à l'aval du barrage de la Robertsau), la rivière, non navigable, n'est pas confiée à VNF. Jusqu'à la réforme de l'établissement, elle était gérée par le service de navigation en tant que service de l'Etat. Elle est maintenant « orpheline » depuis que le service de navigation a rejoint le nouvel établissement public VNF. La responsabilité de cette rivière domaniale devant être assurée par un service identifié, la mission propose que celle-ci soit assumée par la DDT du Bas-Rhin, qui y assure déjà la police de l'eau. D'ailleurs, l'entretien consiste essentiellement à vérifier, après les crues, que des embâcles ne gênent pas gravement l'écoulement des eaux de la rivière. Pour une raison de cohérence hydraulique, la mission, cependant (voir page 28), propose de confier à VNF les quelques centaines de mètres de rivière qui séparent le barrage de la Robertsau du barrage du Doernel, à l'aval.

Il en est de même pour la digue de hautes eaux appelée « digue de la Wantzenau ». Il s'agit d'une digue de hautes eaux (une digue « Tulla ») qui, depuis la canalisation du Rhin, ne joue plus de rôle pour la protection contre les crues du fleuve, mais qui continue à protéger des villages (notamment le village de la Wantzenau) contre les crues de l'III. Gérée jusqu'à ces dernières années par le service de navigation au titre de ses missions « État », il n'y a pas de raison qu'elle soit reprise par VNF, puisqu'elle ne protège en aucun cas des crues du Rhin mais seulement des crues de l'III, rivière non navigable qui n'est pas confiée à l'établissement.

La mission a donc proposé à la Communauté urbaine (CUS), dont la commune de la Wantzenau est membre, qu'elle lui soit transférée. La CUS en a accepté le principe, mais avec des conditions qui ne sont pas encore remplies. Certes, VNF l'a largement rassurée en acceptant de faire, en avril 2013, un diagnostic visuel de la digue, qui a montré que celle-ci était, a priori, en bon état. Mais la CUS demande maintenant des études plus poussées sur l'état de l'ouvrage (que la DDT est prête à faire). Elle refuse ensuite le transfert de gestion de la digue au-delà du tracé strictement utile à la protection du bâti, tout en demandant à l'État, bien sûr, des compensations financières pour l'entretien de l'ouvrage. La « loi métropoles » permettra peut-être de rouvrir ce dossier.

Il reste cependant deux communes, à l'aval de la Wantzenau, Kilstett et Gamsheim, qui sont également susceptibles d'être protégées des crues de l'III par cette digue. La mission n'a pas pu obtenir les éléments permettant de confirmer ou d'infirmer que cette digue protège effectivement ces communes contre les crues de l'III. Il serait pourtant utile de vérifier ce point, car l'attitude de l'Etat peut difficilement être la même selon que ces digues, qui étaient jusqu'ici entretenues par ses services, protègent effectivement des villages, avec des habitations et des personnes, ou qu'elles ne protègent que des pâturages .

Mais, comme ces communes n'ont pas voulu adhérer à la CUS, celle-ci refuse de prendre en charge les digues qui les protègent.

11. La responsabilité de l'III non navigable, à l'aval de Strasbourg (exactement à l'aval du barrage du Doernel), doit être assumée par la DDT 67 (qui assure déjà la police de l'eau sur cette rivière), en attendant que l'Etat parvienne à la transférer aux collectivités territoriales.

12. L'Etat doit transférer à la CUS la digue qui protège la Wantzenau des crues de l'III.

13. S'il apparaît que la digue qui prolonge celle de la Wantzenau protège effectivement les communes de Killstett et de Gamsheim, l'Etat doit la transférer à ces communes.

2.1.11. Le cas des « digues Tulla » abandonnées ³

Le problème de la responsabilité de l'État n'est pas réglé, concernant les anciennes digues de hautes eaux, construites souvent sur terrain privé conformément à la loi allemande de 1891, qui ne sont plus utiles à la protection contre les crues. En effet, la loi de 1891 restant applicable en Alsace, comment mettre fin à ce qui revient à une servitude de droit public sans proposer de remettre au préalable le terrain à l'état initial ?

Or, entre la frontière suisse, au sud, et la frontière avec l'Allemagne à Lauterbourg, ce sont certainement plus de 100 km (peut-être 200) d'anciennes digues qui sont concernées.

Excepté à l'aval d'Iffezheim, comme on l'a vu plus haut, elles ne jouent plus aucun rôle contre les crues du Rhin. Très peu d'entre elles (comme à la Wantzenau, et peut-être à Kilstett et Gamsheim) jouent encore un rôle pour la protection des crues d'affluents du Rhin. Il serait donc logique que l'État s'en désengage.

D'ailleurs, l'essentiel de ces anciennes digues ne sont plus entretenues depuis des décennies, tout particulièrement dans le Haut-Rhin. Leur continuité n'est plus assurée (des routes nouvelles les ont coupées à de nombreux endroits). Les obligations des propriétaires du terrain d'assiette (absence d'arbres sur ces digues, par exemple) ne sont plus respectées.

Il n'est évidemment pas question de les classer comme digues conformément à la loi sur l'eau, car, quand elles subsistent, ce ne sont plus, souvent, que de simples talus. Le problème est de savoir comment mettre fin à la responsabilité de l'État, si, par hasard, un accident survenait du fait de leur défaut d'entretien. Les services de l'État n'en conservent aucun diagnostic. La propriété du terrain d'assiette est extrêmement morcelée (selon les estimations de la DDT 67, elles ne représenteraient pas moins de 900 parcelles cadastrales sur le seul département du Bas-Rhin...).

Dans certaines communes, le problème peut assez être facilement réglé car leur terrain d'assiette a été racheté par des communes pour en faire des itinéraires cyclables, ou par des syndicats ruraux pour en faire des chemins. À certains endroits, il n'est même peut-être pas exclu que les services de l'État aient accordé quelquefois aux départements ou à des communes, au fil des années, des autorisations d'occupation temporaire pour que soient réalisées des pistes cyclables, alors que le foncier n'appartenait pas à l'État.

Bref, la mission conseille de réaliser dès que possible un relevé exhaustif de la situation cadastrale de ces anciennes digues et de leur usage actuel, même si, sur les deux départements, cela représente certainement beaucoup de travail. Cela permettrait ensuite à l'État de décider de la manière de dégager définitivement sa responsabilité de ces anciens ouvrages, même si le risque qu'ils font courir est faible à court terme.

³ La mission remercie Mireille SCHMIDT, chargée de mission au CGEDD, pour son aide sur les digues abandonnées.

14. L'Etat doit établir un relevé précis, sur le territoire des deux départements alsaciens, de toutes les anciennes digues Tulla abandonnées, en précisant, sur chaque parcelle, le nom du propriétaire ainsi que leur usage actuel, de manière à pouvoir examiner, le moment venu, la façon la moins coûteuse de se libérer de la servitude de droit public découlant de la loi allemande de 1891.

2.2. Le cas particulier de la traversée de Strasbourg : une négociation complexe

2.2.1. Une situation d'une complexité rare

La gestion hydraulique dans la traversée de l'agglomération strasbourgeoise est particulièrement complexe, du fait du nombre d'organismes qui y jouent un rôle.

En effet :

- VNF gère le canal du Rhône au Rhin (branche nord), le canal de la Marne au Rhin et les quelques kilomètres de la rivière l'Ill dans la traversée de Strasbourg (jusqu'au débouché du canal sur le domaine du port), ainsi que le canal des faux-remparts et un tracé d'environ 500 mètres de la rivière l'Aar avant que cette rivière ne traverse le canal de la Marne au Rhin.
- La Région s'est vu transférer l'Ill à l'amont de Strasbourg.
- Le Département gère la Bruche, rivière sujette à inondations, du fait qu'elle prend sa source dans les Vosges. Elle se jette dans l'Ill à Strasbourg.
- La Communauté urbaine gère le canal des remparts (qui peut servir d'exutoire de crues).
- Plusieurs canaux usiniers menant à d'anciens moulins privés sont dotés de vannes que leurs propriétaires doivent manœuvrer en cas de crue.
- Le port autonome de Strasbourg gère les bassins entre l'arrivée du canal de la Marne au Rhin et le débouché du port dans le Rhin.
- Enfin, à l'aval de Strasbourg (et jusqu'à la dérivation qui avait été aménagée, quelques kilomètres avant son confluent avec le Rhin, lors de la construction du barrage de Gamsheim), l'Ill était gérée jusqu'à présent par le service de navigation pour le compte de l'Etat. Elle est maintenant « orpheline » et n'est plus entretenue (il suffit, en fait, de s'assurer, après chaque crue de l'Ill, que des embâcles ne gênent pas l'écoulement de la rivière).

L'Aar est incontestablement domaniale. C'est en fait un bras de l'Ill (qui est elle-même domaniale, avec « tous ses bras accessibles en barques de pêche », depuis l'ordonnance du 10 juillet 1835). Les 500 mètres qui séparent cette « rivière » et le canal de la Marne au Rhin font même partie du domaine public fluvial confié à VNF (arrêté du 24 janvier 1992) et VNF, à l'aval du confluent avec le canal de la Marne au Rhin, exploite également le petit barrage qui coupe la rivière à l'aval (bien que ce tronçon de la rivière n'ait jamais été confié à l'établissement...). Enfin, les berges sur

l'ensemble du tracé de ce cours d'eau font l'objet d'une convention d'entretien entre VNF et la ville de Strasbourg.

Sur l'III, dans la traversée de Strasbourg, VNF gère le barrage de l'Abattoir et le barrage à aiguilles de la Robertsau, qui sont situés sur le DPF qui lui est confié. Il continue également à gérer (en prenant la suite du service de navigation) le barrage du Doernel, sur l'III aval, qui ne lui est pas non plus confié.

2.2.2. L'élaboration du PPRI aurait pu être l'occasion d'une négociation d'ensemble

Il n'était pas possible à la mission de traiter ces sujets avant la tenue du référendum sur la collectivité unique, qui a eu lieu en avril 2013. D'une part, il n'était pas possible d'aborder ces questions avec les collectivités territoriales pendant la campagne électorale de ce référendum. En outre, le résultat du référendum conditionnait largement les négociations à entamer. En effet, s'il s'était conclu par la création en Alsace d'une collectivité unique, la gestion de l'III, jusqu'à son embouchure, pouvait devenir un grand projet régional...

Après l'échec de ce référendum, il semble (de l'avis également de la Préfecture) que la CUS soit la collectivité la mieux à même de gérer l'III à l'aval de Strasbourg et les digues de la Wantzenau.

La CUS est au premier chef concernée par le niveau de l'eau dans Strasbourg, et donc par la mise au point du plan de prévention du risque d'inondation (PPRI), car elle commence à développer l'urbanisation d'un quartier à l'aval de la ville, le quartier du Wacken.

Le PPRI, en cours d'élaboration, aurait donc pu être un argument permettant d'avancer dans la négociation : en effet, le barrage de la Robertsau (un barrage à aiguilles) doit impérativement être reconstruit dans les années à venir pour être automatisé, et le barrage de l'Abattoir doit être modernisé. Ces projets constituent donc une bonne opportunité pour conduire des études de modélisation des crues dans la traversée de Strasbourg, pouvant éventuellement déboucher sur des mesures moins contraignantes dans le PPRI (en évaluant au mieux la ligne d'eau qui conditionnera la réfection du barrage de la Robertsau) pour l'urbanisation du Wacken.

Selon la mission, l'idéal aurait été d'aboutir à la création d'un établissement public local de bassin sur l'agglomération (bassin de l'III et de la Bruche), afin que l'ensemble des partenaires s'entendent sur des procédures écrites de gestion hydraulique concertée. En effet, pour le moment, aucune consigne écrite n'existe et la concertation entre les partenaires, en cas de crue, est à formaliser...

15. En attendant de pouvoir aboutir à la création d'un établissement public local sur le bassin de l'III et celui de la Bruche, l'Etat doit inciter les différents intervenants dans la gestion hydraulique de la traversée de Strasbourg (VNF, Région, Département, CUS, Ville, propriétaires de canaux usiniers...) à formaliser rapidement les consignes de gestion des ouvrages en cas de crue.

2.2.3. Un accord minimal pour une gestion concertée

Aujourd'hui, la préparation du PPRI a bien avancé, dans un bon climat de coopération entre la CUS et l'État. Si malheureusement la CUS est toujours opposée à la création d'un établissement public local de bassin, qu'elle juge trop lourd, elle est maintenant d'accord pour la mise en place d'un système de concertation entre les partenaires pour la gestion hydraulique de la traversée de Strasbourg.

La DREAL et la DDT ont obtenu son accord pour un cofinancement d'études (dans le cadre de la cartographie pour la directive « inondations » et en préparation du PPRI) pour définir les améliorations possibles de la ligne d'eau et le dimensionnement du barrage de la Robertsau quand il sera reconstruit. Elle y a d'ailleurs tout intérêt puisque toute amélioration possible de la ligne d'eau aura des répercussions sur les zones à urbaniser à l'aval de Strasbourg.

2.2.4. L'III aval laissée pour compte

La mission estime que l'État aurait dû négocier en contrepartie avec la CUS pour qu'elle accepte le transfert de la digue de la Wantzenau (commune membre de la CUS) ainsi que la propriété et la gestion de l'III à l'aval de Strasbourg.

Malheureusement, il a sans doute manqué à l'État une vision globale lui permettant de mettre au point cette négociation d'ensemble, qui lui aurait permis sans doute de transférer plus facilement à la CUS l'III aval et de fixer un cadre clair et partagé à la gestion hydraulique et à l'exploitation des différents cours d'eau qui traversent l'agglomération.

Malgré la perspective ouverte à la CUS d'avoir une plus grande maîtrise de son bassin et la possibilité, en ce qui concerne l'III aval, d'obtenir des subventions de l'État dans le cadre d'un PAPI du bassin de l'III, la réponse du Président de la CUS, M. Bigot, a été négative sur le transfert éventuel de l'III aval par l'État, à moins de compensations financières difficilement envisageables...

Il ne reste donc guère d'autre possibilité, dans l'état actuel des choses, que de confier à la DDT 67 la responsabilité de l'III à l'aval de Strasbourg, jusqu'à la dérivation de la rivière (dérivation qui a été réalisée dans le cadre de l'aménagement du barrage de Gamsheim et donc confiée à VNF).

Deux prises d'eau, celle du Senertgrund, au point kilométrique (P.K.) 302,700 et celle du Breuschkofgiessen (au P.K. 304,500), implantées sur le contre-canal de drainage, ont pour unique fonction de protéger l'III aval d'une pollution éventuelle du réseau amont. Elles doivent donc être manœuvrées par le gestionnaire de la rivière, qui est aussi, d'ailleurs, responsable de la police de l'eau sur cette rivière.

Il faut espérer que la nouvelle loi sur métropoles permettra de rouvrir cette négociation.

L'Aar n'a pas vocation non plus à rester dans le giron de l'Etat. Du fait de son rôle possible pour l'évacuation des crues de l'III amont et de la Bruche, il serait logique que l'Etat essaye de transférer cette rivière à la CUS (ou, à l'avenir, à la métropole). Jusque-là, ce cours d'eau, qui est partiellement confié à VNF, doit continuer à faire

l'objet d'un entretien minimum par VNF. Si en revanche il apparaissait que l'Aar pouvait jouer un rôle accru en matière d'évacuation des crues, il serait logique que ce soit la CUS, première bénéficiaire de ces travaux, qui prenne en charge les importants travaux de dragage que cela impliquerait. Il serait cohérent alors que l'Etat transfère à l'agglomération ce cours d'eau dans sa totalité, jusqu'à son croisement avec le canal de la Marne au Rhin. À l'aval de ce canal, un petit barrage est confié à VNF (« barrage de l'Aar »), alors que la portion de cette rivière, jusqu'à son confluent avec l'Ill, ne lui est pas confiée. La logique veut donc que l'Etat confie cette portion de rivière également à VNF.

Enfin, il faut régler le cas du barrage du Doernel, sur l'Ill, à quelques centaines de mètres du barrage à aiguilles de la Robertsau, auquel ses manœuvres sont asservies. Il serait donc cohérent, d'un point de vue hydraulique, de confier à l'établissement le petit linéaire du cours d'eau depuis le canal de la Marne au Rhin jusqu'à l'ouvrage. Cependant, l'ouvrage n'étant pas actuellement confié à VNF, il serait logique également que l'aménagement d'une passe à poissons, qui est maintenant réclamée par les services de l'Etat sur cet ouvrage, soit imputé au budget de celui-ci.

16. L'Etat doit confier à VNF, dans le cadre de la révision de l'arrêté de 1992, le barrage du Doernel ainsi que la rivière à l'amont de l'ouvrage, jusqu'au barrage de la Robertsau. Mais l'Etat devra prendre en charge la construction de la passe à poissons, qui est désormais exigée par ses services.

17. VNF doit continuer à assurer un entretien minimal de l'Aar, jusqu'à ce qu'un transfert soit possible aux collectivités locales.

18. À l'aval de son croisement avec le canal de la Marne au Rhin et jusqu'à son confluent avec l'Ill, l'Aar doit être confiée à VNF, qui exploite déjà le barrage construit sur cette portion de la rivière.

2.3. La porte de garde du port aux pétroles

Si, sur le domaine du Port autonome de Strasbourg, les digues n'existent plus vraiment, (car, à leur emplacement, des terre-pleins ont été rehaussés, assurant la protection contre les crues), un ouvrage est quand même indispensable à la protection du port et de la ville contre les crues millénaires : il s'agit de la porte de garde du port aux pétroles, construite en 1984.

Il s'agit d'un batardeau, géré par VNF, qui, en dehors des périodes de crues est stocké à terre, et qui doit être amené par un bateau-pousseur pour être placé (lorsque la crue atteint un niveau précis) dans les rainurages prévus pour l'accueillir, après que des plongeurs se sont assurés de l'absence d'embâcles gênant son installation... La manœuvre est délicate (outre l'intervention des plongeurs, il faut viser le niveau précis atteint par la crue, au-delà duquel son installation est impossible).

Il convient donc d'envisager, aussi rapidement que possible, le remplacement de ce système archaïque par un ouvrage fixe automatisé, dont la charge financière pourrait sans doute être partagée entre VNF, le Port, la Communauté urbaine et l'Etat, qui ont

chacun intérêt à ce que cet équipement gagne en sécurité. Il serait souhaitable que les études pour un tel ouvrage automatisé (du type du « clapet de la Sauer », à l'aval du fleuve), soient financées dans le cadre du prochain contrat de plan, pour permettre au plan suivant d'en financer la réalisation. Le Port autonome n'est aujourd'hui pas opposé à reprendre cet ouvrage quand il aura été reconstruit et automatisé.

19.Des crédits devront être prévus au prochain CPER pour étudier la reconstruction et l'automatisation de la porte de garde du port aux pétroles, de manière à ce que sa reconstruction elle-même puisse être envisagée au contrat de projet suivant. La reconstruction est en effet nécessaire pour améliorer la sécurité en matière de protection des crues. Elle est également la condition pour que le port envisage de prendre ensuite la responsabilité et l'exploitation de l'ouvrage.

3. Les mesures compensatoires liées à la canalisation du Rhin

Comme indiqué dans la première partie de ce rapport, la convention signée le 6 décembre 1982 avec l'Allemagne décidait, en raison de l'abandon par l'Allemagne du projet de barrage à Neuburweier, à l'aval de Lauterbourg, un vaste programme de mesures compensatoires à l'endiguement du fleuve. Ce sujet, abordé longuement dans la première partie de ce rapport, remise en septembre 2013, à propos du barrage agricole de Brisach, ne sera pas de nouveau développé ici.

Il faut cependant rappeler les premières réalisations effectuées dans le cadre de cette convention de 1982 et définir les procédures pour les aménagements à venir.

3.1. Le polder de la Moder

Premier aménagement réalisé en France dans le cadre de la convention de 1982, le polder de la Moder a été créé, en 1992, sur les communes de Fort-Louis et de Neuhaesel. Sa superficie de 240 hectares lui permet de constituer, pour une durée maximale de 15 jours, un espace de rétention des crues d'une capacité de 5,6 millions de m³. Situé sur l'emplacement de l'ancien delta de la Moder, il retrouve ainsi sa vocation initiale de terrain inondable pour faire face aux montées du Rhin et, ainsi, contribuer à la protection des populations de l'aval. Sa mise en eau, prévue dans le « classeur gris » à partir du moment où le débit du Rhin dépasse 4400 m³ à Maxau, est assurée par 6 siphons, mis en route l'un après l'autre de sorte que le débit de remplissage atteigne 160 m³/s en 30 minutes.

La manœuvre de cet ouvrage (assez rare puisque sa mise en eau n'est décidée que pour des crues au moins trentennales) et son entretien doivent continuer à être assurés par VNF, dans la logique de ce qui est développé dans la première partie de ce rapport, consacrée au barrage de Brisach.

Il est à noter cependant qu'une petite partie seulement de l'aménagement (digue et contre-canal) fait partie du domaine public fluvial confié à VNF, l'essentiel du polder étant constitué de terrains privés ou communaux, cultivés ou non (il y a en particulier une gravière). De ce fait, il faut sans doute prévoir, là aussi, une convention avec l'Etat pour permettre à VNF de se substituer à lui pour mettre en eau le polder en cas de crue (d'autant plus que les propriétaires des terrains ne sont pas indemnisés en cas d'inondation, car la loi sur les servitudes d'inondation n'existait pas à l'époque).

20. Une convention avec l'Etat doit permettre à VNF de se substituer à lui pour la mise en eau du polder de la Moder, constitué en grande majorité de terrains privés.

3.2. Le polder d'Erstein

Le polder d'Erstein a été réalisé, en application également de la convention franco-allemande de 1982, puis exploité par VNF. L'établissement est intervenu à la demande expresse de l'État, alors qu'à l'époque la protection contre les inondations n'entraînait pas

dans les compétences de l'établissement public (voir § 1-2, page). Situé sur les communes d'Erstein, de Plobsheim et de Nordhouse, le polder d'Erstein est un immense bassin de rétention de 600 hectares, capable de stocker jusqu'à 7,8 millions de m³ d'eau en moins de 15 heures (grâce à deux ouvrages de prise d'eau situés dans la digue du Rhin canalisé, d'une capacité de 220 m³/seconde pour la prise principale et de 30 m³ pour la prise secondaire). Le remplissage ne doit pas excéder 20 jours consécutifs.

Le domaine public fluvial confié à VNF sur ce polder est très réduit. Il concerne uniquement certains « giessen » ainsi que les ouvrages de prise d'eau et de vidange, dont les terrains d'assiette ont été distraits de la concession EDF. Les digues du polder appartiennent pour partie au domaine concédé à EDF, tandis que les terrains enserrés par ces digues sont en partie domaniaux, gérés par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ou l'Office national des forêts (ONF), et en partie privés. Les propriétaires bénéficient de la loi sur la servitude d'inondation⁴.

Ce polder est mis en eau beaucoup plus souvent que celui de la Moder (la dernière fois en juin 2013), dès que le débit du Rhin dépasse 3600 m³ à Maxau (crue décennale).

Ces équipements servent à écrêter les crues, mais aussi à réaliser des submersions écologiques, car la zone est une réserve naturelle Natura 2000. C'est pourquoi le polder est mis en eau tous les ans quand il n'y a pas de crue. La mise en eau du polder permet également de redynamiser les « giessen », qui sont les anciens ruisseaux d'évacuation de l'eau dans le lit majeur du Rhin.

Dans la même logique que le polder de la Moder, le polder d'Erstein, réalisé par VNF, doit continuer à être exploité par cet établissement public dans le cadre d'une convention à établir entre l'Etat et VNF.

21. Une convention avec l'Etat doit permettre à VNF de continuer à manoeuvrer les ouvrages du polder d'Erstein, que ce soit en cas de crue ou de submersion écologique.

3.3. Les canaux de dérivation de l'Ill et de la Moder

Aménagés dans le cadre de la convention franco-allemande de 1969, des canaux de dérivation ont été aménagés sur quelques kilomètres pour permettre un bon écoulement de ces rivières dans le Rhin, qui serait gêné pendant les crues par les ouvrages hydro-électriques et de navigation.

Il est donc logique que ces canaux soient confiés, entretenus et exploités par VNF.

3.4. Lîle du Rohrschollen

D'une longueur de 6,5 kilomètres et d'une superficie de 309 hectares (située entre le Rhin et le canal d'amenée d'eau de l'usine hydro-électrique de Strasbourg-Kehl), l'île

⁴ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dite « Loi Bachelot ».

du Rohrschollen est un reliquat de l'ancienne forêt du Rhin et constitue de ce fait une réserve naturelle.

Une digue prolonge la digue EDF de l'usine hydro-électrique de Strasbourg, et borde (au-delà de la concession EDF) le barrage agricole de Strasbourg / Kehl (BKS), qui a été construit par l'Allemagne en 1975 (exploité par le Regierungspresidium Freiburg) pour soutenir le niveau de la nappe en rive allemande, fortement abaissée par la construction du barrage hydro-électrique. La retenue maximale d'eau permise en cas de crue par la manœuvre de ce barrage agricole (avec la mise en eau de l'île du Rohrschollen elle-même) représente un volume de stockage de 37 millions de m³, d'eau permettant de réduire au mieux l'hydrogramme de crue de 400 m³/s.

Les manœuvres des ouvrages de prise d'eau sur l'île sont elles aussi prévues dans le « classeur gris » : en cas de crue décennale (4200 m³/s à Maxau), l'île du Rohrschollen est submergée par 3 mètres d'eau, tandis que, si le débit prévu doit excéder 4800 m³ (soit une période de retour de crue de 28 ans), l'île est submergée par 4 mètres d'eau.

La digue permettant cette retenue d'eau sur l'île est un élément de l'aménagement du barrage agricole de Strasbourg / Kehl (BKS), qui a été réalisé par l'Allemagne. Elle a donc été elle-même construite, sur terrain français, par l'Allemagne et remise à l'Etat français (il reste seulement à réceptionner la digue pour les éventuels vices cachés). Entretien au départ par le service de navigation, cette digue est maintenant entretenue et surveillée en cas de crue par VNF.

L'île est une réserve naturelle, classée en 1997 par décret en Conseil d'Etat. La majeure partie du sol appartient d'ailleurs à la ville de Strasbourg, qui a été désignée par le préfet comme gestionnaire de la réserve. La ville y accorde beaucoup d'attention, car c'est un lieu de promenade pour les strasbourgeois. Une convention, signée pour 12 ans en 2001 (caduque, par conséquent, au 31 décembre 2013) prévoyait les modalités d'entretien des digues et des ouvrages par le SNS.

Un ruisseau (un « giessen »), le Bauerngrundwasser, confié à VNF par l'arrêté de 1992, traverse l'île du Rohrschollen, alimenté par une prise d'eau principale, située sur le Vieux Rhin, qui fournit en permanence 2m³/s. Cette prise d'eau doit être fermée quand le BKS est en phase de pré-vidange, quand une crue est annoncée. Une prise d'eau secondaire alimente alors ce « giessen », grâce à un siphon construit dans la digue de canalisation EDF (1m³/s).

Ce siphon, construit dans sa digue par EDF pour le compte de l'Allemagne, a été remis à l'Etat français. Une convention, signée en 1990 entre EDF et le service de navigation de Strasbourg, précise que ce service est responsable de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement de l'ouvrage, ainsi que du surcoût éventuel engendré sur la digue EDF.

De toutes façons, les règles de gestion de ces deux ouvrages seront à revoir, car la ville de Strasbourg veut assurer (comme le fait VNF au polder d'Erstein) des « submersions écologiques ». Elle s'apprête, pour ce faire, à mettre en service une nouvelle prise d'eau située dans la digue EDF, à la pointe amont de l'île, du côté du chenal. Il est prévu que le Bauerngrundwasser soit alors alimenté en permanence par cette nouvelle prise d'eau (qui sera capable d'injecter, en cas de submersion

écologique, jusqu'à 80 m³/s). Les ouvrages actuels (prise d'eau et siphon) seront alors inutiles.

Enfin, une partie de la restitution de l'eau dans le fleuve se fait dans le Rhin canalisé à l'aval de l'usine, au droit de la passe à poisson située dans la digue non-réceptionnée. La vanne de cette passe à poissons, actuellement manœuvrée par VNF) doit être fermée pendant la rétention.

Il sera utile alors de rendre la prise d'eau actuelle et le siphon inopérants et, surtout, de dégager le fleuve de la partie du siphon qui dépasse de la digue. Des travaux, d'un maximum de 200 000 €, sont à prévoir pour empêcher ce siphon de se réamorcer. Tout comme la ville de Strasbourg, EDF, contacté sur ce point par la mission, refuse d'assumer ces dépenses qui ne sont pas prévues par sa concession.

Ces travaux devront donc être assumés par VNF, qui doit continuer à intervenir sur l'île du Rohrschollen comme il intervient sur les autres aménagements conçus pour compenser les crues du Rhin (la Moder, Erstein, le barrage agricole de Brisach...). À terme, cependant, quand la concession de l'usine hydro-électrique de Strasbourg viendra à échéance, l'Etat devra veiller à ce que la digue, qui assure la continuité avec la digue EDF, soit ajoutée à sa concession.

De même, la ville (ou bientôt la métropole) a vocation à assurer complètement la gestion de la réserve constituée par l'île, bien sûr de l'ouvrage qu'elle construit actuellement, mais aussi du « giessen » alimenté par cet ouvrage, le Bauerngrundwasser, qui devra être alors supprimé de la liste des cours d'eau confiés à l'établissement public.

En effet, VNF, qui, sur cette portion du Rhin, n'intervient que dans la gestion du domaine public fluvial, devrait pouvoir, à terme, être dispensé de devoir envoyer sur place, pendant chaque crue, une équipe de 3 agents nécessaire pour assurer en permanence, en 3 x 8h, la surveillance des digues, alors que les équipes d'EDF sont déjà sur place pour surveiller la digue qui est dans la concession, en continuité immédiate avec celle liée au barrage agricole.

22. Une convention doit préciser le rôle de l'Etat, de VNF, de la ville de Strasbourg et d'EDF dans la gestion des ouvrages et des digues de l'île du Rohrschollen, en cas de crue comme en cas de submersion écologique. VNF doit prendre en charge la disparition des ouvrages de prise et de rejet d'eau qui seront rendus inutiles par la nouvelle prise d'eau construite par la ville. À la fin de la concession de l'usine hydroélectrique, l'Etat devrait veiller à placer la digue et les ouvrages dans la concession d'EDF.

3.5. Les futurs aménagements de protection contre les crues du Rhin

Les aménagements réalisés ne constituent qu'une partie de ceux qu'a décidés la convention franco-allemande de 1982. L'objectif, à terme, est d'aménager de nouveaux polders offrant une capacité de rétention supplémentaire de 30 millions de m³, pour l'essentiel en rive allemande ainsi qu'en Allemagne, à l'aval du territoire français.

Comme pour le barrage agricole de Brisach et celui de Strasbourg, les aménagements réalisés sur la rive allemande ont des répercussions nécessitant des mesures (pompages, digues, ...) en rive française.

La convention prévoit que si la poursuite des études devait démontrer la nécessité de remplacer certains polders par d'autres ou de réaliser des zones de rétention supplémentaires, la France et l'Allemagne en conviendraient le moment venu.

Ces éventuelles discussions avec l'Allemagne seront menées par l'Etat dans les instances compétentes concernant le Rhin, à savoir la Commission permanente du Rhin supérieur. Conformément à la convention qui liera VNF à l'Etat pour une durée de 15 à 20 ans, l'établissement assistera les services de l'Etat en qualité d'expert, et assurera ensuite, le cas échéant, par délégation de l'Etat, la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux qui seront décidés dans ce cadre. Comme ce fut le cas pour les aménagements précédents, le financement ne devra pas peser sur l'établissement public.

23. VNF doit s'engager à assister l'Etat, pendant les 15 ou 20 prochaines années, en qualité d'expert, dans les discussions franco-allemandes sur les ouvrages à réaliser en France au titre de la convention franco-allemande de 1982. L'établissement devra ensuite assurer, par délégation de l'Etat, l'étude et la réalisation de tous les ouvrages décidés dans ce cadre, à condition, bien sûr, que le financement de ces ouvrages ne pèse pas sur l'établissement public.

4. La lutte contre la pollution et les cas particuliers

4.1. Le canal et le porte de garde de Huningue

La lutte contre la pollution est une compétence de l'Etat, assurée par les services de police de l'eau sous la responsabilité de la DREAL. Bien sûr, la surveillance et la lutte contre les pollutions doivent impliquer tous les partenaires du fleuve.

En particulier (voir § 2-4-2, page) le Caring, qui est un équipement intégré, est un centre d'alerte et éventuellement une cellule de crise irremplaçables, pour le compte de l'Etat, qui se place sous l'autorité du préfet en cas de pollution.

Cependant, c'est le préfet, après instruction du service assurant la police de l'eau, qui doit jouer le rôle de prescripteur et de décideur, VNF devant de son côté se mettre à la disposition de l'Etat pour prendre les mesures d'exploitation découlant de ces décisions pour éviter la propagation d'une pollution.

De même, près de la frontière suisse, à l'amont du fleuve, il convient d'éclaircir les responsabilités pour la manœuvre de la porte de garde du canal de Huningue, dont la fonction est précisément de bloquer une éventuelle pollution venant des industries chimiques suisses. Pour le moment, la porte de garde, comme d'ailleurs le canal de Huningue lui-même, est gérée par VNF alors que ces aménagements ne lui ont pas été confiés⁵.

Cependant, en cas de pollution, l'établissement n'a pas la légitimité nécessaire pour assurer (car c'est une mission régalienne) la décision de fermer la porte de garde puis de la rouvrir en fin de crise. Cette décision doit être assumée par le préfet sur proposition du service chargé de la police de l'eau (même si cela peut impliquer la mise en place d'un système d'astreinte au sein de ce service).

En revanche, VNF doit impérativement être associé à ces décisions, car la fermeture de la porte de garde entraîne la vidange du canal de Huningue dans le dernier bief du canal du Rhône au Rhin (le bief de Niffer). Cette vidange, après quelques heures, peut également entraîner des dégradations importantes sur l'état des berges du canal et faire baisser, à l'aval, le niveau du bief de Niffer lui-même, qui est bordé par les ports de Mulhouse-Rhin.

Par ailleurs, comme ce canal joue un rôle majeur dans l'alimentation du bief de Niffer il est impératif qu'il soit expressément confié à VNF avec sa porte de garde, dans le cadre de la mise à jour en cours de l'arrêté de 1992.

Le fait que ces ouvrages doivent être confiés à VNF n'empêche en rien que la décision de fermer cette porte soit de la responsabilité de l'Etat, les services en charge de la police de l'eau à la DREAL devant assurer la coordination des services et établissements concernés : la DTT du Haut-Rhin, VNF, l'Office national de l'eau et des milieux naturels (Onema), l'Association pour la protection de la nappe phréatique d'Alsace (Aprona) et EDF, concessionnaire de micro-centrales sur cette zone.

⁵ Le canal de Huningue a été radié de la nomenclature des voies navigables par décret du 4 octobre 1962).

24. Le canal de Huningue, qui joue un rôle important dans l'alimentation du bief de Niffer, sur le canal du Rhône au Rhin, doit être confié à VNF avec sa porte de garde. En revanche, la décision de fermer cette porte de garde en cas de pollution appartient au préfet, après instruction de son service en charge de la police de l'eau (qui doit coordonner également les services et établissements concernés). Une convention devra organiser ce fonctionnement en cas de crise.

4.2. Le programme Life Rhin vivant

Dans le cadre d'un programme « Life Rhin vivant », l'Union européenne a financé un ensemble d'ouvrages, construits dans les digues de hautes eaux, visant à alimenter des milieux humides d'intérêt écologique sur les biefs de Gamsheim et d'Iffezheim. Ils doivent évidemment être fermés en cas de crue et en cas de pollution. Ces ouvrages ont été remis aux collectivités concernées mais ils sont aujourd'hui manœuvrés par VNF, sans qu'il y ait de convention entre VNF et les communes propriétaires des ouvrages.

Voici la liste de ces ouvrages :

-6 ouvrages qui alimentent le « giessen » Rossmoerder, dans la réserve naturelle d'Offendorf ;

-2 ouvrages qui alimentent l'Aspenkof et le protègent d'une éventuelle pollution due au port de Beinheim ;

-La prise d'eau du Fahrgiessen ;

-La prise d'eau du Kleinrhein.

Il importe donc que des conventions de superposition de gestion soient passées entre VNF et ces communes, répartissant les responsabilités. Les communes, propriétaires des ouvrages, doivent en assurer l'entretien. VNF, en revanche, doit prendre en charge la manœuvre des ouvrages en cas de crue et en cas de pollution (car ces vannes assurent la continuité des digues). En revanche, il revient aux communes de les manœuvrer pour assurer les submersions écologiques qu'elles souhaitent.

25. Des conventions de superposition de gestion entre VNF et les communes concernées doivent régler les problèmes d'entretien et d'exploitation des ouvrages réalisés par les communes dans les digues, dans le cadre du programme européen « Life Rhin vivant », selon qu'il s'agit de crues ou de submersions écologiques.

4.3. Le canal du Rhône au Rhin (branche Nord)

Tombé en désuétude lors de la mise en service du Grand Canal d'Alsace ainsi que du canal de Colmar et du bief de Niffer, permettant les liaisons de Colmar et de Mulhouse au Rhin, le canal du Rhône au Rhin (branche Nord) a été déclassé par décret du 17 mai 1985 entre les communes d'Artzenheim et de Friesenheim (tandis que la partie

aval du canal, entre Friesenheim et Strasbourg, est toujours navigable et donc confiée à VNF).

La partie haut-rhinoise est gérée par le département du Haut-Rhin.

Le contrat de plan Etat-région (CPER) 2000-2006 avait prévu la remise en service de la partie déclassée, dans le cadre d'un projet de développement du tourisme fluvial. 8 écluses (sur les 11 concernées) étaient achevées en 2006. Cependant, de nouvelles études, diligentées par le conseil régional en 2012, avec la participation du SNS/VNF, évaluaient le coût d'achèvement des travaux à près de 15 millions d'Euros.

Une convention Etat / collectivités locales fut signée en janvier 2012, permettant aux départements d'aménager un itinéraire cyclable sur le chemin de service. Au titre de cette convention, les départements aménagent et entretiennent les pistes cyclables ainsi que leurs abords sur une largeur d'un mètre, les communautés de communes assurent la surveillance et l'entretien courant des arbres d'alignement de la berge aménagée (la berge ouest), tandis que les communes assurent la signalisation de police. L'Etat, quant à lui, est responsable de l'emprise du canal, du talus, des défenses de berges, des écluses, des ouvrages hydrauliques ainsi que de la berge Est du canal.

L'achèvement éventuel de la remise en navigation du canal par la Région permettrait de transférer l'ensemble du canal à la collectivité territoriale, mais le projet a été, semble-t-il, arrêté pour le moment.

Comme pour l'ill aval, la mission ne voit pas d'autre solution, pour le moment, que de confier à la DDT du Bas-Rhin le suivi des responsabilités de l'Etat sur ce canal, tout en reconnaissant que ces services n'ont pas reçu, lors de la disparition du service de navigation, de moyens humains et matériels pour assurer dans de bonnes conditions cette responsabilité.

26. En attendant que le canal du Rhône au Rhin déclassé, entre Artzenheim et Friesenheim, puisse être transféré aux collectivités locales, la DDT doit assurer le suivi des responsabilités de l'Etat sur ce canal.

4.4. Le pont-route de la RD 2

La centrale électrique de Gamsheim a été mise en service en 1974. Pour la première fois sur le Rhin, la centrale, l'écluse, la digue de fermeture et le barrage ont été construits côte à côte dans le lit du Rhin, d'où le nom d' « aménagement en ligne ». Un pont-route transfrontalier s'appuie sur les ouvrages, pour faire passer un trafic très important (13 000 véhicules/jour, en moyenne, dont 16 % de poids lourds. C'est par ce pont que transitent les transports exceptionnels au nord de Strasbourg (notamment de très lourds convois de grumes).

L'accord franco-allemand décidant cet aménagement laissait à l'Etat français (c'est-à-dire, en l'occurrence, au service de navigation), la charge de réaliser la structure du pont, tandis que le Conseil général du Bas-Rhin prenait à sa charge la réalisation du revêtement routier, des trottoirs et des garde-corps.

Une inspection détaillée du pont, en juillet 2002, a fait apparaître de très importants désordres sur la structure du pont, mettant en cause la sécurité même de l'ouvrage. Des mesures d'urgence ont été prises par le préfet, interdisant le franchissement de ce pont par les poids lourds. Mais une reconstruction rapide de l'ouvrage est impérative, car la fermeture de ce pont au trafic de poids lourds les oblige à un très long détour.

Il reste à déterminer quel budget doit prendre en charge cette reconstruction, entre le budget routier de l'Etat et celui de VNF (si l'on considère que le pont est un élément de l'écluse). Un accord est, semble-t-il, en train d'être trouvé entre l'Etat et VNF : la reconstruction du pont sera imputée sur les crédits fluviaux du contrat de plan Etat-Région.

Une négociation serait cependant utile pour faire en sorte que le pont, une fois reconstruit, soit repris par le Conseil général, qui gère la route départementale n° 2, qui passe sur ce pont.

27. La reconstruction du pont de la RD 2 pourrait être imputée aux crédits fluviaux du contrat de plan Etat-Région, mais l'Etat devrait négocier avec le département du Bas-Rhin pour que l'ouvrage, une fois reconstruit, soit repris comme un élément de la voirie départementale

5. Le Caring et la gestion de crise

Le Centre d'alerte rhénan et d'informations nautiques (Caring), situé sur les écluses de Gamsheim, à environ 15 km à l'aval de Strasbourg, est l'exemple même d'équipement intégré qui exerce à la fois des missions pour le compte de VNF : exploitation des écluses, réception et transmission d'informations aux navigants et aux ports (les écluses de Gamsheim sont les plus grandes écluses françaises, par lesquelles transitent chaque année près de 26 000 bateaux et 22 millions de tonnes de marchandises) et pour le compte de l'État.

En effet, la catastrophe née de l'incendie en Suisse de l'usine chimique Sandoz, en 1986, a entraîné un renforcement considérable du rôle du Caring, les Etats riverains du fleuve s'engageant à créer un système d'information permanent et d'alerte internationale. Sur la partie française du fleuve, le Caring, qui est déjà opérationnel, est désigné pour assumer ces tâches régaliennes sous l'autorité du préfet de région.

Depuis cette époque, le Caring joue un rôle de réception et de transmission d'informations en matière de surveillance liée à la sécurité et à la lutte contre la pollution. Il devient l'organe de gestion de crise pour le Rhin, mais aussi pour l'ensemble du réseau de voies navigables gérées par la direction territoriale de VNF (477 km).

Ses principales missions sont les suivantes :

- gestion et suivi des crues ;
- surveillance et lutte contre les pollutions ;
- suivi du transport de matières dangereuses sur le Rhin ;
- diffusion d'information à la batellerie, aux services publiques, aux autorités françaises et étrangères.

Du fait de l'importance de ces missions, il fonctionne 24 heures sur 24 tous les jours de l'année : 7 agents bilingues occupent respectivement le poste par de 8 heures, sous la responsabilité d'un responsable d'exploitation. Le Caring dispose d'outils de communication performants (central téléphonique sécurisé, postes radio divers avec canaux de sécurité, télétransmission par télécopie, surveillance par télégestion des secteurs stratégiques et ouvrages divers...).

Depuis le transfert des missions régaliennes vers les services de la DDT et de la DREAL, au 31 décembre 2012, le Caring est devenu une plate-forme d'information et d'échange avec ces services et la préfecture sur les conditions et les incidents de navigation, sur les crues et les pollutions.

28. Etant donné l'importance du rôle que joue le Caring et la diversité de ses missions, pour le compte de l'Etat comme pour celui de VNF, une convention spéciale doit être signée entre l'Etat et VNF, précisant la répartition de ses missions et décrivant la chaîne de responsabilités pour chacune de ces missions.

5.1. La lutte contre les crues

Chaque matin le Caring relève les prévisions de débit du Rhin sur 3 jours en amont de Bâle.. Lorsque des dépassements des valeurs seuils sont constatés ou que des prévisions indiquent l'arrivée d'une onde de crue le Caring est placé en état d'alerte. Le service de prévision des crues Rhin-Sarre de la DREAL (SPC) affine les prévisions suisses et des échanges d'informations avec le Caring vont permettre d'alerter les préfetures et les services de l'Etat, notamment les DDT (en effet, les décisions à prendre en matière de lutte contre les crues appartiennent aux services de l'Etat), mais aussi les communes concernées. La DREAL assure le relais (avec bien sûr l'appui technique de VNF) pour coordonner les mesures que doivent prendre les différents intervenants (VNF, EDF, communes...).

La cellule de crise du Caring est activée, un renfort en personnel est mis en place, tant sur le terrain qu'au centre d'alerte. Un suivi horaire de l'évolution du niveau et des débits, en différents points de mesure, est assuré, afin de permettre la mise en œuvre des différents ouvrages de protection contre les crues ainsi que la gestion des arrêts de navigation sur le Rhin, suivant des règlements préétablis. Conformément aux « consignes d'exploitation franco-allemandes des ouvrages du Rhin pour l'écrêtement des crues et dans des cas particuliers » (appelées communément le « classeur gris »), il assure la diffusion des informations aux responsables de la mise en œuvre des mesures d'écrêtement des crues sur toute l'Alsace (manœuvres exceptionnelles par EDF sur le Grand Canal d'Alsace, rétention d'eau par l'Allemagne sur le barrage agricole de Strasbourg-Kehl et sur celui de Brisach, fermeture par VNF d'un grand nombre de prises d'eau, manœuvre par cet établissement pour mettre en eau le polder d'Erstein, puis éventuellement celui de la Moder, mise en place de la porte de garde du port aux pétroles, etc.). Le suivi des manœuvres des différents ouvrages de protection est coordonné par le Caring, qui se transforme donc en centre opérationnel, où toutes les informations vont affluer, être analysées puis redirigées vers les services compétents. Ce dispositif a été formalisé en décembre 2012 dans un « protocole provisoire » signé par la DREAL, les DDT du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et par VNF. Il est en cours de mise à jour après la crue de juin 2013.

Le suivi de la crue se fera jusqu'au rétablissement de la situation à un niveau normal, moment auquel sera adressé un message de fin d'alerte aux différents services.

La réunion sur le retour d'expérience de la crue du début du mois de juin 2013 a montré que le Caring a été toujours en situation d'anticipation sur l'événement. « On a géré la crue, on n'a pas géré de crise », a-t-il été noté lors de cette réunion, car le service n'a jamais été dépassé par l'événement. Le protocole transitoire, établi entre la préfecture de région et VNF en décembre 2012 au moment de la réforme de l'établissement public a parfaitement fonctionné, donnant au Préfet « le sentiment d'avoir autour de lui une équipe ».

29. La convention relative au Caring doit accorder une attention spéciale à son fonctionnement en cas de crise, sous l'autorité directe du préfet.

5.2. La surveillance et la lutte contre les pollutions

Le Caring est relié à la station de prélèvement et d'alerte de Huningue, près de Bâle et reçoit en temps réel les informations relatives à la qualité de l'eau dans ce secteur. En fonction du type et de la gravité de la pollution, le Caring alerte les services et les autorités compétentes : Préfectures, DREAL, DDT, CODIS, CORG (gendarmerie fluviale), afin que soient prises les mesures d'urgence. Il est informé de la fermeture des différentes prises d'eau tout au long de la zone de propagation de la pollution, tant du côté français que du côté allemand. Si la gravité de la pollution le justifie, il peut proposer à la protection civile, sous couvert de la DREAL, de déclencher le « plan international d'avertissement et d'alerte Rhin » de la CIPR.

Le Caring est aussi équipé du logiciel de propagation des pollutions « Rhin-Alarm », qui permet de simuler la diffusion des polluants et d'anticiper les mesures à prendre. Il peut également mobiliser le « pôle pollution » du service, constitué d'une équipe et de moyens d'intervention (barrages anti-pollution, bateaux d'intervention...).

La lutte contre la pollution n'est pas une mission confiée à VNF. Le Caring l'effectue pour le compte de l'Etat. Il serait absurde de changer cette organisation qui fonctionne parfaitement. La convention entre l'Etat et le Caring doit spécifier cet engagement de VNF à jouer ce rôle dans la durée, tout en formalisant la chaîne de décision ainsi que les responsabilités respectives des services de l'Etat et de VNF.

30. Comme pour la lutte contre les crues, la convention concernant le Caring doit formaliser les rôles respectifs des services de l'Etat et de VNF dans la lutte contre les pollutions et formaliser la chaîne de décision pour faire face aux crises éventuelles.

5.3. Le suivi du transport des matières dangereuses sur le Rhin

Le Rhin est une infrastructure majeure pour le transport des matières dangereuses : 8 millions de tonnes de matières classées « dangereuses » transitent en moyenne chaque année par les écluses de Gamsheim (soit 5000 bateaux environ). Les dispositions du « règlement de police pour la navigation du Rhin » prévoient que tout bâtiment transportant ce type de cargaison a l'obligation de s'annoncer auprès des différents centres de gestion de trafic (nom et caractéristiques du navire, code ONU des matières dangereuses transportées ainsi que leur quantité, nombre de personnes à bord, port de départ et de destination).

Le Caring centralise ces informations pour chaque bateau pénétrant sur son domaine de compétence entre Bâle et Lauterbourg. Ces informations sont échangées par réseau informatique avec les autres centres de trafic, en Allemagne à l'aval et en Suisse à l'amont. Chaque bateau annoncé est ainsi suivi en permanence, ce qui permet de mobiliser rapidement les moyens nécessaires et de prendre les mesures adaptées en cas d'avarie, d'accident ou d'incendie.

Le Caring dispose de plusieurs banques de données répertoriant 70 000 produits ainsi que les caractéristiques des bâtiments concernés. En 2013, VNF a équipé le Caring du système AIS (« automatic identification system »), qui lui permet de géolocaliser et de suivre en temps réel le trafic rhénan de Bâle à Laterbourg. Tous ces outils permettent d'apporter un appui précieux aux services de la protection civile sur les risques pour les personnes, la qualité de l'eau et de l'air en cas d'incident incriminant un bateau. Le système AIS, ainsi que le réseau radiotéléphonique du Caring, avec son propre canal de sécurité, permettent de communiquer avec les bateliers et les informer des zones à risques (échouages, hauts fonds, restrictions de navigation...).

De même que pour la gestion des crues, les fonctions du Caring à propos du transport de matières dangereuses doivent être exprimées clairement et faire l'objet d'une convention précise avec l'État.

En tout cas, il faut souligner l'excellent fonctionnement de ce service de VNF, son professionnalisme (reconnu également par les services des autres pays riverains) et son souci constant du service de l'Etat, avec la capacité de se mettre sans restriction, à chaque fois que c'est nécessaire, à la disposition du préfet.

<p>31. De même que pour la gestion des crues et la lutte contre les pollutions, le rôle important joué par le Caring dans le domaine du transport de matières doit être précisé dans la convention entre VNF et l'Etat.</p>

Conclusion

L'aménagement du Rhin, que ce soit pour assurer la navigation, pour prévenir les crues ou pour lutter contre elles, est un système extrêmement complexe qui suppose une organisation très rigoureuse dotée d'une chaîne de responsabilités très précise, s'appuyant sur un très grand professionnalisme et une parfaite coordination entre les services de tous les partenaires impliqués d'une manière ou d'une autre.

L'organisation doit être d'autant plus rigoureuse et « professionnelle » que le Rhin est régi par un corpus important d'accords internationaux qui engagent l'Etat.

Le « système Rhin » doit être aussi parfaitement réglé parce que la puissance de ce fleuve, qui est un atout pour les territoires desservis, est aussi facteur de risques, dans une vallée très peuplée et dotée d'un tissu économique très dense.

Ce système s'est construit au fil des années, en fonction d'un contexte international très particulier dans une région située au cœur des conflits, mais aussi au cœur des initiatives pour construire la paix en Europe.

La réforme de VNF, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, a modifié considérablement l'organisation des services concernés de près ou de loin par le fleuve. Elle a fait ressortir qu'un certain nombre de sujets, qui auparavant ne semblaient pas poser de problèmes, avaient besoin d'être formalisés.

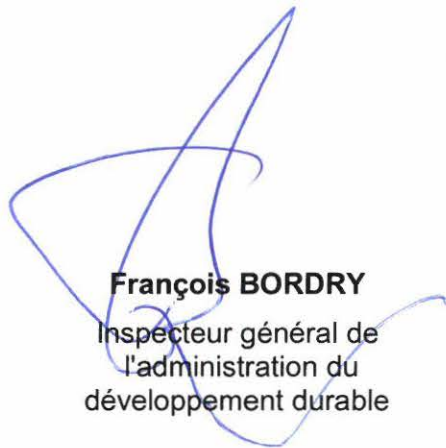
Cette réforme est l'occasion d'une remise à plat complète du système et d'un recensement précis des innombrables ouvrages de toute nature, qui assurent parfois plusieurs fonctions et dont la responsabilité demande donc souvent à être précisée et formalisée.

Ce rapport tente de faire un inventaire aussi précis que possible des ouvrages du Rhin sur le territoire français et d'assigner à chacun d'eux un responsable. Il vise aussi à préciser, le cas échéant, la chaîne de responsabilité à mettre en œuvre pour leur exploitation.

La mission a constaté le très grand professionnalisme de ce système et l'esprit de parfaite coopération qui règne entre les différents organismes concernés (les services français entre eux mais aussi les services des deux côtés du fleuve frontalier). La mission espère que ce rapport, qui permettra de formaliser un grand nombre de coopérations existantes, sera un socle sur lequel se confortera encore l'esprit de coopération entre les services et les acteurs, qui partagent tous un sens aigu du service public.

Le préfet devrait ainsi disposer, en cas de crise, d'un outil parfaitement rodé et efficace.

La description, dans ce rapport, des responsabilités des acteurs peut également, on peut l'espérer, faire avancer la définition d'un véritable « plan Rhin », abordant avec une vision globale et transversale, l'ensemble des enjeux liés au fleuve, dans le domaine de l'économie et de l'aménagement du territoire, mais aussi de la protection de l'environnement, de la prévention et de la lutte contre les crues. Impliquant tous les partenaires dans une volonté commune de développement, un tel plan pourrait être de nature à démultiplier les ambitions du territoire régional.



François BORDRY
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission



2012

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
ET DE L'ÉNERGIE

Direction générale des infrastructures,
des transports et de la mer

Paris, le 29 NOV. 2012

Direction des infrastructures de transport
Sous-direction du développement et de la gestion
des réseaux ferroviaires et des voies navigables
Bureau des voies navigables

Le ministre chargé des transports, de la mer
et de la pêche

à

Nos réf. : 2012/72
Affaire suivie par : Jean-François TARISTAS
jean-francois.taristas@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 16 77 - Fax : 01 40 81 16 61

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'environnement et du
développement durable

Objet : mission relative au décroisement des compétences exercées par l'État et par Voies navigables de France sur le Rhin

Le Rhin est un fleuve à statut international qui a fait l'objet, au cours des siècles, de nombreux aménagements pour garantir des conditions satisfaisantes de navigation (canalisation du Rhin) et permettre la production d'énergie hydroélectrique. Ces travaux ont conduit alors à une aggravation des crues, nécessitant la mise en œuvre de mesures compensatoires. Côté français, rappelons notamment la création des polders de la Moder et d'Erstein en 1998 et en 2004.

Encore aujourd'hui, dans le cadre de la convention de 1982, l'Allemagne met en œuvre une vingtaine de mesures (polder, utilisation de barrages agricoles, recul de digues...) pour protéger les populations des crues dont certaines ont des impacts en France et nécessitent des procédures administratives et des mesures ad hoc.

La navigation sur le Rhin est en outre régie par la convention de Mannheim révisée en 1868 qui prévoit des dispositions spécifiques propres à ce fleuve : libre circulation, gratuité, simplicité du dédouanement, etc.

Dans ce contexte particulier, le service de la navigation (SN) de Strasbourg exerce, outre les missions habituelles pour le compte de Voies navigables de France (VNF) en tant que service mis à disposition sur le domaine confié à l'établissement, des missions spécifiques au Rhin qui relèvent de la compétence de l'État. Ces missions recouvrent principalement la surveillance des niveaux d'eau et l'alerte en cas de crue, ainsi que la surveillance des pollutions, le suivi du transport de matières dangereuses et la centralisation et la diffusion d'informations de crise (hors crues), assurées par le Carling en travail posté.

En outre, le SN de Strasbourg assure, en sus de l'entretien et de l'exploitation des ouvrages confiés à VNF, l'entretien et l'exploitation d'ouvrages non confiés à l'établissement dont l'existence est liée aux différents aménagements effectués sur le Rhin.

Il s'agit principalement :

- du réseau de digues de hautes eaux ;
- de la station de pompage de Lauterbourg ;
- du barrage de la Sauer ;
- du polder de la Moder ;
- de la porte de Garde du port aux pétroles ;

www.developpement-durable.gouv.fr

La Grande Arche - 92055 LA DEFENSE CEDEX - Tél : 33 (0)1 00 01 40 81 21 22

- des digues en rive gauche de la retenue du barrage agricole de Strasbourg / Kehl et de ces ouvrages annexes ;
- du polder d'Erstein ;
- de l'III à l'aval de Strasbourg ;

La plupart de ces ouvrages n'appartiennent pas au domaine public fluvial confié à VNF et sont pour certains, et en partie, couverts par les périmètres de concessions hydroélectriques dont l'État est le concédant. Il s'agit d'ouvrages de protection contre les inondations, mission qui n'incombe ni à VNF, établissement chargé d'assurer la navigation sur le Rhin, ni aux titulaires des concessions, conformément aux stipulations des cahiers des charges. Enfin, certains n'ont même plus d'utilité pour la lutte contre les inondations (cas notamment des anciennes digues des hautes eaux situées à l'arrière des digues de canalisation).

**
*

A compter du 1^{er} janvier 2013, conformément à la loi n°2012-77 du 24 janvier 2012, le SN de Strasbourg est transféré à Voies navigables de France.

Dans la perspective de ce transfert, un travail d'identification des missions restant à l'État et de celles relevant de VNF a été effectué aboutissant aux premières décisions suivantes :

- le service de la prévention des crues Rhin-Sarre, la cellule hydrométrie Rhin-Sarre ainsi que le service instructeur de la police de l'eau sur le Rhin ont rejoint la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) Alsace durant l'année 2012 ;
- le service instructeur des actes de police de la navigation sera rattaché à la direction départementale des territoires (DDT) du Bas Rhin ;
- la mission de représentation de la France aux diverses instances internationales sera assurée par la DREAL Alsace. VNF pourrait néanmoins être représentant de la France à la commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) en tant que commissaire ou à minima en tant qu'expert national ;
- compte tenu de la difficulté de décroiser les missions exercées par le Caring, il a été convenu que celui-ci resterait rattaché à VNF avec les moyens afférents et exerce, pour le compte de l'État, les missions de surveillance, d'alerte et de suivi du transport des matières dangereuses.

En revanche, en ce qui concerne la désignation du service responsable des ouvrages non confiés à VNF et actuellement gérés par le SN de Strasbourg, aucune décision n'a été prise.

Compte tenu de la complexité de la gestion du Rhin, je vous demande de bien vouloir désigner un membre du CGEDD qui aura pour première mission, compte-tenu de la disparition du SN de Strasbourg, de clarifier le partage entre l'Etat et VNF des derniers cas suivants :

1) Modalités de gestion des ouvrages

S'agissant des ouvrages non confiés à VNF, le membre du CGEDD devra définir, ouvrage par ouvrage la solution de rattachement la mieux appropriée, en particulier en termes de responsabilité. Par ailleurs, il veillera, au-delà des ouvrages listés ci-dessus, à identifier les éventuels ouvrages qui auraient pu être oubliés.

Le membre du CGEDD désigné devra ainsi définir d'une part le service de l'État le mieux à même d'endosser cette responsabilité, par exemple un service de l'État puis de proposer un cadre de gestion approprié de ces ouvrages, susceptible, selon les ouvrages, de faire intervenir d'autres acteurs.

Celui-ci pourrait par exemple prendre la forme d'un mandat de gestion donné à VNF ou aux concessionnaires hydroélectriques (rheinkraftwerk Iffezheim (RKI), centrale électrique rhénane de Gamsheim (CERGA), électricité de France (EDF)), s'établir dans le cadre d'une convention avec l'État ou dans un cadre plus large permettant d'associer tous les acteurs concernés du type groupement d'intérêt public (GIP).

www.developpement-durable.gouv.fr

En toute hypothèse, l'articulation des responsabilités et des modalités de gestion devra permettre d'identifier les moyens dont disposeraient les acteurs afin de mener à bien leurs missions.

2) Le Caring

Le cadre de gestion Etat-VNF qui sera défini pourrait également intégrer la question du « partage » du Caring et de ses missions de surveillance, d'alerte et de coordination H24 sur le Rhin.

Le Caring a en effet été créé dans le but de collecter et transmettre les informations relatives aux conditions et incidents de navigation aux navigants et aux ports, et de servir de centre opérationnel pour le traitement des accidents et incidents sur le Rhin. Mais ses missions ont été progressivement étendues à la surveillance des crues et des pollutions et à la réponse aux obligations fixées par les accords internationaux en matière de suivi et de stationnement des bateaux transportant des matières dangereuses. Il est intégré dans les différentes chaînes d'alerte et de suivi nationales et internationales tant pour la navigation que pour tout autre événement survenant sur le Rhin dont les crues. Il sert ainsi de PC opérationnel en cas de crues, assurant des décisions de premier niveau.

Ces dernières missions ne relèvent clairement pas de la responsabilité de VNF, même si l'ensemble du Caring est transféré à l'établissement à compter du 1er janvier 2013. Un partage efficace et pertinent est à privilégier mettant clairement en exergue la chaîne de responsabilité, de l'Etat ou de VNF.

Si une convention entre l'Etat et VNF s'avérait nécessaire sur le sujet, le membre du CGEDD en détaillerait le contenu.

Dans les deux cas, le cadre de gestion devra définir les moyens nécessaires et s'assurer des conditions de leur disponibilité.

**
*

Cette première mission sera complétée par une mission complémentaire plus courte relative à la réalisation par la France de mesures compensatoires à l'utilisation du barrage agricole de Breisach pour la rétention des crues du Rhin.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la convention Franco-allemande du 6 décembre 1982 relative aux mesures compensatoires à l'aménagement du Rhin entre Strasbourg et Lauterbourg. Il constitue une opération de protection contre les inondations, et sa réalisation n'entre pas directement dans les missions de VNF.

Le conseil d'administration de VNF a néanmoins délibéré une 1^{ère} fois le 30 juin 2004 pour indiquer d'une part que la maîtrise d'ouvrage des travaux serait assurée par lui, l'Etat et VNF ayant à charge de définir ultérieurement les modalités de cette maîtrise d'ouvrage et d'autre part pour autoriser le président de VNF à signer une convention de financement avec les autorités compétentes du Land de Bade-Wurtemberg. Enfin, cette délibération autorisait le directeur interrégional de VNF à solliciter les autorisations requises au titre du code de l'environnement et notamment de la loi sur l'eau.

En application de cette délibération, VNF et le land de Bade-Wurtemberg ont signé une convention de financement, n° 204/01/87, entièrement à la charge de ce dernier le 15 septembre 2004. La procédure d'autorisation au titre des articles L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement a été menée sous l'égide du préfet du Haut-Rhin.

Il convient de préciser que cette opération nécessite la réalisation et ultérieurement l'entretien et l'exploitation d'un certain nombre d'aménagements et d'ouvrages de lutte contre les inondations (mise en place d'un système de pompage, aménagement d'ouvrage de franchissement, élargissement du cours d'eau, réalisation d'un ouvrage de rejet dans le grand canal d'Alsace, rehaussement de la RD52, mise en œuvre d'une procédure d'indemnisation des riverains touchés par les impacts résiduels qu'il n'est pas possible de corriger) ainsi que l'instauration des servitudes d'utilité publique et l'acquisition de terrains. Plusieurs partenaires notamment le Conseil Général,



www.developpement-durable.gouv.fr

les communes, les communautés de communes, VNF et l'État sont aussi concernés par cette opération.

Deux questions se posent :

La maîtrise d'ouvrage de l'opération :

Compte tenu de la pluralité des travaux, VNF semble être le plus approprié pour exercer la mission de maîtrise d'ouvrage des études.

La question se pose en matière de travaux (intervention sur un périmètre géographique et fonctionnel non confié à VNF). Si VNF assurait la maîtrise d'ouvrage des travaux, il devrait pouvoir s'appuyer sur les services de l'État pour la conduite des relations avec les autres partenaires notamment avec les collectivités locales pour définir la meilleure option en la matière. Une autre solution serait une coordination assurée par l'État avec l'appui de VNF des travaux menés sous la maîtrise d'ouvrage des gestionnaires « naturels » des réseaux ou ouvrages concernés, avec la question de la volonté et subsidiairement de la capacité de ceux-ci à réaliser effectivement lesdits travaux. Quelle que soit l'option retenue, l'intervention ultérieure de VNF devra être très clairement identifiée, tant dans ses modalités que dans les responsabilités qu'elle peut impliquer.

La gestion future des ouvrages réalisés :

Avant la mise en œuvre des travaux, il est nécessaire, compte-tenu de la disparition du SN, de définir les modalités de remise éventuelle des ouvrages à chaque responsable concerné, y compris le cas échéant l'État ainsi que les modalités de gestion des futurs ouvrages. Il sera également nécessaire d'étudier le cas où un responsable (par exemple une petite collectivité locale) refuserait de prendre en charge la gestion future de l'ouvrage réalisé.

Le membre du CGEDD qui sera désigné aura donc pour seconde mission, d'une part, compte-tenu de la disparition du SN au 1^{er} janvier 2013, de clarifier le rôle des services de l'État et de VNF pour cette opération particulière et d'autre part de définir les modalités de gestion futures des ouvrages réalisés au regard du futur cadre de gestion des ouvrages évoqué ci-avant, en s'attachant à identifier les moyens à mobiliser au titre des différentes missions concernées.

**
*

Les éléments d'analyse pour la première mission sont attendus pour fin février 2013 et ceux relatifs à la deuxième mission pour fin *janvier 2013*. Au membre du CGEDD qui sera désigné pourrait être associé un membre de la M1GT compte tenu des enjeux d'organisation des services locaux.

Il consultera pour ces deux missions, outre les services locaux de l'État concernés par la gestion du Rhin (Préfectures de Région et des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, DREAL Alsace et de Franche-Comté, DDT du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et service de la navigation Strasbourg), VNF, ainsi les autres directions d'administration centrale impliquées dans la gestion du Rhin, la lutte contre les inondations et la protection des populations, la DGPR, la DGEC et la DGALN/DEB. Les représentants des collectivités locales Haut-Rhinoises concernées seront également consultés.

La direction des infrastructures de transport est à votre disposition pour vous apporter tout élément complémentaire et utile à l'accomplissement de ces deux missions.



Pour le ministre et par délégation
Le directeur des infrastructures de transport

Christophe SAINTILLAN

Copie à : SG/SPES – DREAL – VNF – SN Strasbourg – DDT 67 et 68

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
ANDRIVON	Isabelle	VNF	directrice générale adjointe
BALDERELLI	Fabien	DGITM-DIT	sous-directeur
BENETREAU	Mme	Préfecture	directrice du SIRACED-PC
BLANC	Patricia	DGPR	directrice générale
BOUCHARD	François	Conseil régional d'Alsace	directeur général
BOUILLON	Stéphane	Préfecture	préfet du Bas-Rhin, préfet de la Région Alsace
BOYER	Benjamin	DGITM-DIT	chargé de la sécurité du transport fluvial
BRONNER	Henri	Communauté urbaine de Strasbourg	vice-président
CEREZA	François-Xavier	DDT du Bas-Rhin	directeur
COLOMBET	Jean-François	Préfecture	directeur de cabinet du préfet de Région
d'ISSERNIO	Jean-Philippe	DDT du Bas-Rhin	directeur
DIEUDONNE	Didier	PAS	directeur général adjoint
DOISY	Fabrice	DDT du Bas-Rhin	chef du service environnement
FORESTI	Serge	Communauté urbaine de Strasbourg	directeur de l'environnement et des services publics urbains
GINDRE	Thierry	DDT du Bas-Rhin	directeur adjoint
GRANDMOUGIN	Florent	Conseil régional	chef du Service de l'III
HERGOTT	Jean-Claude	Préfecture	directeur adjoint à la sécurité civile
HOELTZEL	Marc	DREAL	directeur
JACQUET	Marc	DGPR	chef de service
JEROME	Jean-Louis	PAS	directeur général
KAHAN	Jean-Marc	DGPR	directeur du STEEB
LEBEAU	Marc	VNF	chargé de maîtrise d'ouvrage à l'unité territoriale Rhin
PAPINUTTI	Marc	VNF	directeur général
ROUAS	Guy	VNF	directeur territorial
STIEBER	Pascale	DDT du Bas-Rhin	chef du pôle risque inondation
TRAUTMANN	Catherine	PAS	présidente du Conseil d'administration
TROMBERT	Fabienne	DGITM-DIT	chef du bureau des voies navigables

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
VALENTIN	Sylvie	VNF	chef d'arrondissement « Unité territoriale Rhin »
WENDLING	Christophe	DREAL	responsable du pôle hydraulique et risques naturels
WERNER	Eric	DDT du Bas-Rhin	secrétaire général

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AIS	Automatic Information service
APRONA	Association pour la protection de la nappe phréatique d'Alsace
BKS	Barrage agricole de Strasbourg-Kehl
Caring	Centre d'alerte rhénan et d'information nautique
CCNR	Commission centrale pour la navigation du Rhin
CERGA	Centrale électrique rhénane de Gamsheim
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIPR	Commission internationale pour la protection du Rhin
CODIS	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
CORG	Centre d'opération et de renseignement de la gendarmerie
CPER	Contrat de projet Etat-Région
CUS	Communauté urbaine de Strasbourg
DDT	Direction départementale des territoires
DDT 67	Direction départementale des territoires du Bas-Rhin
DDT 68	Direction départementale des territoires du Haut-Rhin
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures et de la mer
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDF	Electricité de France
EPA	Etablissement public administratif
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
GIP	Groupement d'intérêt public
MAE	Ministère des affaires étrangères
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques

DUP	Déclaration d'utilité publique
ONF	Office national des forêts
ONU	Organisation des nations unies
PAPI	Programme d'action de prévention contre les inondations
PAS	Port autonome de Strasbourg
P.K.	Point kilométrique
POI	Plan d'opération interne
PPRI	Plan de prévention contre le risque d'inondation
RKI	Rheinkraftwerk Iffezheim
SNS	Service de navigation de Strasbourg
SPC	Service de prévision des crues
STEEGBH	Service technique de l'énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
VNF	Voies navigables de France

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

