



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

Coordination de la labellisation des PAPI/PSR et de la délivrance des autorisations environnementales nécessaires

Rapport n° 008933-02
établi par

Christian PITIÉ (coordonnateur) et Marie Christine SOULIÉ

Janvier 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

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.

Rapport CGEDD n° 008933-02

Date du rapport : janvier 2015

Titre : Coordination de la labellisation des PAPI/PSR et de la délivrance des autorisations environnementales nécessaires

Commanditaire(s) : Mme la directrice générale de la prévention des risques

Date de la commande : 4 décembre 2013

Auteurs du rapport (CGEDD)* : Marie-Christine Soulié (1° section) Christian Pitié (MIGT 4)

Coordonnateur : Christian Pitié

Superviseuse : Marie-Line Meaux, présidente de la 4° section du CGEDD

Relecteurs : les auteurs, Philippe Ledenvic, Christian de Joannis de Verclos, Nicolas Forray

Nombre de pages du rapport : 44

Table des matières

1 Résumé et synthèse des recommandations.....	6
2 La commande et son contexte.....	10
2.1 Une mission qui prolonge et complète de précédentes interventions du CGEDD.....	10
2.2 Un dispositif de labellisation PAPI / PSR initié en 2011, désormais en fin de mise en œuvre, sur lequel il n'y a plus à revenir.....	10
2.3 Un droit très évolutif.....	11
2.4 Les procédures concernées.....	13
3 Les modalités de réalisation de la mission.....	14
3.1 Historique.....	14
3.2 Positionnement.....	14
3.3 Enseignements des entretiens.....	15
3.3.1 Administrations centrales.....	15
3.3.2 Porteurs de projet.....	15
3.3.3 Services déconcentrés de l'État.....	16
4 Éléments de diagnostic et de réflexion.....	18
4.1 Le problème de gouvernance de la nouvelle compétence reste ouvert.....	18
4.1.1 Une organisation territoriale à construire en s'appuyant sur les progrès déjà réalisés.....	18
4.1.2 Adapter les dispositifs de planification et leur organisation territoriale à l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI et les sécuriser au plan juridique et budgétaire.....	20
4.1.3 Conforter les moyens mobilisés en phase de planification et de programmation.....	22
4.2 Les procédures administratives.....	23
4.2.1 Les programmes de protection contre les inondations sont soumis aux exigences de droit commun du code de l'environnement et doivent le rester.....	23
4.2.2 ... mais, lorsqu'il s'agit du confortement et de l'entretien des digues existantes, présentent des spécificités.....	25
4.2.3 ... qui justifient des pratiques adaptées pour la fluidité administrative des travaux courants et les mises aux normes, au moyen de documents de gestion tenus à jour et validés par l'État.....	26
4.3 Les enjeux de la régularisation des ouvrages existants et des contrôles de sécurité.....	27
5 Conclusions.....	31
Annexe 1 : Lettre de commande.....	33
Annexe 2 : Note relative aux enjeux de protection du patrimoine (sites et monuments)....	37
Les pratiques.....	37
<i>Sites classés.....</i>	37
<i>Abords des monuments inscrits ou classés.....</i>	38
Diagnostic.....	38
Annexe 3 : Glossaire des sigles, acronymes et termes techniques utilisés.....	40
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées.....	42

1 Résumé et synthèse des recommandations

Un rapport qui constitue la synthèse de missions réalisées depuis le printemps 2013...

La présente mission exploite les informations recueillies depuis le début de l'année 2013, auprès de services de l'État et de porteurs de projets de protection contre les inondations, lors de plusieurs missions du CGEDD relatives à la mise en œuvre du plan submersions rapides. Elle a donné lieu à quelques entretiens supplémentaires avec des porteurs de projets concernés par les plans « grands fleuves » et à des échanges avec les administrations centrales.

La commande initiale était de compléter les recommandations déjà formulées à droit constant pour faciliter la mise en œuvre des travaux de protection labellisés dans le cadre du plan submersions rapides, par des suggestions plus générales, pouvant porter sur des adaptations de textes réglementaires voire législatifs.

Les travaux de la mission se sont déroulés, pour l'essentiel, de février 2014 à janvier 2015, à un moment où les réflexions relatives à la simplification du droit de l'environnement étaient particulièrement actives et où de nouveaux processus administratifs étaient expérimentés dans plusieurs régions.

La mission a pris acte des progrès substantiels qui en résulteront en matière de procédures relatives aux travaux de protection contre les inondations et s'est efforcée de faire des propositions complémentaires par rapport aux actions ainsi engagées. Elle a aussi tenu compte de l'adoption du volet « GEMAPI » (gestion des milieux aquatiques et protection des inondations) de la loi « MAPAM » (modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles, promulguée le 27 janvier 2014), puis de la publication de la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI). Ces textes ont profondément changé le contexte institutionnel de la prévention des inondations et suscité une mise à jour réglementaire à laquelle la mission a été associée. Le rapport a été rédigé en s'efforçant de coller à l'actualité, ce qui a quelque peu retardé son achèvement, initialement prévu en juillet 2014.

... centré sur le confortement des digues existantes dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI.

La mission s'est particulièrement intéressée aux programmes de travaux constitués par le confortement sur place et la maintenance de systèmes de protection existants, systèmes principalement constitués de digues : il s'agit des programmes les plus nombreux, ceux qui suscitent, de la part des porteurs de projets, le plus d'impatience et de mécontentement quant à la lourdeur des procédures.

Elle a pu, en vue de faciliter la réalisation de ces programmes dans le nouveau contexte créé par l'entrée en vigueur, début 2016, de la compétence GEMAPI, formuler divers constats, recommandations ou suggestions développés ci-après et qui portent sur la gouvernance de la nouvelle compétence, la conduite des procédures relatives à la protection de la biodiversité, des sites et du patrimoine ainsi que sur les enjeux relatifs à la régularisation administrative des ouvrages existants.

Elle a constaté que les exigences de fond relatives aux protections étaient formulées en des termes qui permettent de prendre en compte les impératifs de la sécurité publique et ne propose pas de les modifier pour les besoins de la protection contre les inondations.

Un dispositif de labellisation PAPI/PSR désormais stabilisé jusqu'à son échéance en 2016.

La mission a constaté que le dispositif de labellisation mis en place suite à l'appel à projet PAPI/PSR de février 2011 a déjà bénéficié de diverses améliorations et a vocation à rester stable jusqu'à la clôture de l'appel à projet au début de l'année 2016. Elle rappelle les recommandations déjà faites par le CGEDD et partiellement mises en œuvre au travers d'une directive du 24 octobre 2013 aux

préfets des territoires touchés par la tempête Xynthia, notamment :

- désignation de chefs de projet État auprès des préfets pour être les interlocuteurs responsables des porteurs de PAPI,
- réalisation par l'État, lors de la labellisation, d'un inventaire des procédures nécessaires à la mise en œuvre du programme, inventaire engageant l'État, a minima, à réexaminer l'assiette de ses participations en cas de surcoûts occasionnés par des prescriptions tardives,
- abandon, sauf exception justifiée, de la double labellisation PAPI -PSR.
- Traitement administratif des confortements sur place de digues existantes en tant que grosses réparations.

La gouvernance de la prévention des inondations doit être adaptée à l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI de façon à faire émerger une maîtrise d'ouvrage puissante, capable de faire face à des procédures qui resteront lourdes et à donner une valeur juridique aux programmes de travaux

La prévention des inondations sera, à partir de 2016, conduite dans le cadre de la nouvelle compétence de gestion des eaux, des milieux aquatiques et de prévention des inondations confiée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La mission recommande à l'État de faciliter au maximum l'appropriation de cette compétence par les collectivités intéressées ; elle appelle l'attention sur trois points sensibles :

1. Construire l'organisation territoriale voulue par la loi GEMAPI en s'appuyant de façon pragmatique sur les progrès déjà réalisés au travers des structures mises en place dans le cadre des PAPI et des plans grands fleuves de façon à disposer d'une maîtrise d'ouvrage efficace. Bien que la loi prévoit les mesures de transition utiles, les risques de déstabilisation des structures existantes sont réels. La mission recommande aux services de l'État, dont la fonction de médiation sera déterminante, de privilégier en tant que de besoin la solidité des structures techniques,
2. Intégrer les nouvelles autorités GEMAPI dans les dispositifs de planification et de concertation relatifs à la gestion de l'eau et à la prévention des risques en leur confiant la responsabilité des prochaines générations¹ de stratégies locales (par bassins locaux de risque). Ces documents de planification sont soumis à évaluation environnementale au titre de la Directive plans et programmes et pourront être rendus opposables aux collectivités compétentes en matière d'urbanisme.
3. Intégrer la prochaine génération de PAPI et plans grand fleuve dans les plans de gestion et stratégies locales évoqués ci-dessus, en conservant un volet financier contractuel. Le soutien de l'État devra être conforté que ce soit au travers de l'engagement de ses services territoriaux, de l'appui technique prévu par la loi MAPAM et de la mobilisation du fonds Barnier pour les travaux susceptibles de réduire le montant futur des indemnités en cas de catastrophe naturelle.

La mission estime que la nouvelle taxe GEMAPI ne dispense pas de conserver les aides actuelles du fonds Barnier et d'aider aussi les études de danger nécessaires à la régularisation des ouvrages existants.

Elle recommande en outre de ne figer le montant des subventions pour travaux qu'une fois les exigences environnementales et patrimoniales stabilisées, en tenant davantage compte de la « rentabilité » des projets en matière de prévention et en traitant de façon spécifique la protection des biens situés en zone agricole.

1 Soit d'ici 2021 au plus tard.

Les spécificités des travaux de protection contre les inondations doivent orienter la recherche de simplifications des procédures d'autorisation exigées par le code de l'environnement au titre de la gestion de la biodiversité et des sites, ainsi que celles relatives aux abords de monuments, au travers de documents de gestion des emprises des dispositifs de protection.

De façon générale, les procédures relatives aux digues et autres ouvrages de protection contre les inondations, ne leur sont pas spécifiques, sauf en matière de contrôle de la sécurité des ouvrages. Les améliorations sont d'abord celles qui résulteront des simplifications du droit de l'environnement relatives aux installations, ouvrages travaux et aménagements (IOTA). Les « certificats de projet » et les « autorisations uniques d'IOTA » en cours d'expérimentation constitueront des progrès substantiels. Il sera nécessaire, toutefois, que leur champ soit élargi pour répondre plus complètement aux besoins des porteurs de PAPI.

Les ouvrages de protection contre les inondations sont, le plus souvent, implantés dans des espaces sensibles (zones humides) et nécessitent, dans la durée, des interventions répétées sur le même site, tant pour l'entretien que pour l'amélioration des performances des dispositifs.

Les simplifications administratives spécifiques dont ces ouvrages pourraient bénéficier sont à rechercher dans l'élaboration de documents de gestion, validés par l'État et tenus à jour, de façon à dispenser les gestionnaires de la répétition de procédures lourdes (enquête publique, consultation de commissions diverses) lors des interventions planifiées.

La prise en charge des dispositifs de protection existants par les nouvelles autorités GEMAPI sera structurée par un nouveau « décret digues », en cours de mise au point, qui prévoit la régularisation administrative des dispositifs de protection existants lorsqu'ils ne sont pas – ou seulement partiellement – autorisés au sens de la législation en vigueur. La mission recommande de faire porter en priorité cette régularisation sur les enjeux de sécurité (études de danger, politique de surveillance et d'entretien) en ne demandant les justificatifs environnementaux exigibles en cas de travaux que lorsque l'autorisation d'en réaliser est sollicitée.

Il s'agit de faciliter la prise en charge rapide des enjeux de sécurité publique à l'échelle des dispositifs de protection en limitant les exigences de démarches environnementales lourdes (inventaires, études d'impact) aux éléments pour lesquels des travaux sont programmés. Dans la durée, les documents de gestion préconisés par ailleurs devraient permettre de satisfaire les objectifs relatifs à la biodiversité, aux sites et aux monuments sur l'ensemble de l'emprise de chaque dispositif de protection, y compris pour la maintenance ces ouvrages.

Le rapport conclut en insistant sur la prépondérance des enjeux relatifs aux pratiques administratives des services de l'État et de ses commissions consultatives et sur la nécessité de les maîtriser pour que l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI apporte les bénéfices attendus.

2 La commande et son contexte

2.1 Une mission qui prolonge et complète de précédentes interventions du CGEDD

La mission a fait l'objet d'une lettre de commande de la DGPR en date du 5 décembre 2013 (annexe 1).

Elle constitue le deuxième volet de la mission 008933-01 relative à la mise en œuvre du plan « submersions rapides » sur les territoires touchés par la tempête Xynthia réalisée par Christian Pitié et Annick Hélias au cours du premier semestre 2013

Le premier volet de la mission n° 008933 avait une vocation d'écoute des porteurs de projet de plans d'action de protection contre les inondations sur les territoires touchés par la tempête Xynthia, et de formulation, à droit constant, de propositions destinées à simplifier les procédures administratives nécessaires à la mise en œuvre des projets. Il a contribué à inspirer une directive ministérielle datée du 24 octobre 2013 qui a entériné diverses recommandations aux services instructeurs des PAPI et simplifié la délivrance des autorisations relatives au renforcement sur place de digues maritimes existantes, lorsque ce renforcement n'a pas pour effet de permettre un changement des options d'aménagement de la zone protégée.

Le deuxième volet a été engagé après publication du rapport inter-inspections relatif à l'évaluation du plan submersions rapides (CGEDD n° 009151-01 de février 2014), coordonné par Philippe Ledenvic et auquel Christian Pitié a collaboré.

Il élargit le champ de la première mission à l'ensemble du territoire national et a vocation à faire, en tant que de besoin, des propositions d'évolution législative et réglementaire.

Ce deuxième volet a été confié à Christian Pitié (coordonnateur), Marie-Christine Soulié et Philippe Ledenvic par décision du vice-président du CGEDD en date du 19 décembre 2013.

Suite à sa nomination à la présidence de l'autorité environnementale, en mars 2014, Philippe Ledenvic s'est retiré de la mission mais a continué à lui apporter son appui, notamment en tant que relecteur.

2.2 Un dispositif de labellisation PAPI / PSR initié en 2011, désormais en fin de mise en œuvre, sur lequel il n'y a plus à revenir

Le présent rapport a été rédigé à un moment où les PAPI produits en réponse à l'appel à projet Plan Submersions Rapides de février 2011 sont déjà soit labellisés soit en cours d'élaboration avancée².

La mission retient que les effets de cette labellisation sont :

- valider le périmètre de « bassins de risques » où la gestion du risque d'inondation peut être assurée de façon pertinente,
- valider la répartition des tâches entre collectivités territoriales,
- valider l'organisation de la prévention avec engagement de faire aboutir rapidement un PPR,
- valider la stratégie de protection à l'échelle du bassin de risque,
- engager l'État et, le cas échéant, la Région et le Département, sur le financement d'un programme de travaux défini par ses objectifs de résultat, en faisant intervenir le fonds Barnier.

La labellisation n'est pas, actuellement, soumise à évaluation environnementale ; elle ne vaut pas autorisation de travaux, elle ne dispense d'aucune des procédures administratives prévues par le code de l'environnement en préalable aux travaux : il s'agit d'une démarche incitative destinée à permettre le traitement aussi rapide que possible de problèmes révélés par des catastrophes naturelles récentes sur des

² A l'automne 2014 la CMI avait déjà labellisé 95 PAPI et opérations PSR pour un montant prévisionnel de travaux de 1 Md € et 0,4 Md € de subventions de l'État (fonds Barnier en quasi totalité).

territoires où, en général, il n'existait ni maîtrise d'ouvrage adaptée aux besoins ainsi révélés, ni projet pour les traiter.

Des engagements de programmation de portée comparable existent dans le cadre des plans « grands fleuves ».

Dans la mesure où l'instruction des réponses à l'appel à projet de février 2011 a vocation à s'achever 5 ans plus tard, les recommandations qui pourront être faites d'ici là ne pourront concerner qu'à la marge la phase de labellisation, désormais cadrée par la « jurisprudence » progressivement élaborée par son instance consultative, la commission mixte inondations (CMI), et par diverses circulaires dont l'instruction du 24 octobre 2013. La mission considère qu'il convient de la laisser arriver à son terme sans nouvelle remise à plat.

Les difficultés constatées pour l'instruction de ces PAPI relevaient de la complexité des circuits (articulation entre les niveaux département, région, bassin et CMI) et, dans le souci d'encourager la prise en charge des projets par de nouveaux maîtres d'ouvrage, d'une labellisation du financement avant que les préalables environnementaux aient été traités. Les compléments apportés (création de chefs de projet coordonnant la représentation de l'État auprès des porteurs de projets, financement d'une réflexion préalable dite « PAPI d'intention », notice d'impact, abandon, sauf nécessité, de la double labellisation) ont amélioré le dispositif.

Plus anciens, les « plans grands fleuves » relatifs à la Loire, au Rhône et à la Seine ont passé les étapes comparables à la labellisation et ne sont plus concernés que par les procédures relatives aux autorisations de travaux.

Toutefois, la mise en œuvre des programmes labellisés suite aux appels à projet « grands fleuves » et « PSR 2011 » prendra souvent une dizaine d'années, voire plus. Elle sera pleinement concernée par les adaptations au contexte particulier de la prévention des inondations dont le droit de l'environnement pourra faire l'objet.

La prochaine génération d'appels à projets (ou de programmes pluriannuels pour les grands fleuves), interviendra, à partir de 2015 ou 2016, dans un contexte différent, celui de la prise en charge par les collectivités territoriales de la nouvelle compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques qui leur a été attribuée par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014. Il ne s'agira moins d'inciter à prendre en charge des programmes d'amélioration de la sécurité publique, certes très attendus par les citoyens, mais facultatifs, que d'aider à organiser la mise en œuvre d'une compétence devenue obligatoire. On trouvera dans la suite du rapport des éléments de diagnostic et des suggestions en vue de faciliter cette transition.

2.3 Un droit très évolutif.

Le contexte juridique dans lequel intervient la prévention des inondations est très évolutif. Le présent rapport prend en compte :

- La mise en œuvre, engagée en 2012, de la « Directive inondations³ », ou plutôt de sa transposition en droit français par les articles L 566-1 et suivants du code de l'environnement : les évaluations préliminaires des risques d'inondation (EPRI) et la délimitation des territoires à risque d'inondation (TRI) ont été produites. La stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (SNGRI) a été adoptée en octobre 2014. Sa déclinaison au niveau des bassins et sous bassins est en cours sous forme de plans de gestions du risque d'inondation (PGRI) et de stratégies locales (SLGRI).
- Les actions en cours en vue de provoquer un « choc de simplification administrative » destiné à réduire, dans la mesure du possible, le coût et les délais induits par les procédures administratives préalables à la délivrance d'autorisations ou par des normes inadaptées. Il ne s'agit pas de remettre en cause les exigences de résultats, qui, dans le domaine de l'environnement, découlent généralement de textes de niveau européen, mais de mieux organiser les procédures. Des expérimentations en ce sens sont engagées, notamment sous forme de certificats de projet⁴ qui

3 Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

4 Ordonnance du 2014-356 du 20 mars 2014 et son décret d'application ; l'expérimentation est en cours en Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté.

engagent l'État sur le droit et les procédures applicables à une démarche et sous forme d'autorisation unique⁵ pour les autorisations relatives aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) relevant de l'article L 214-3 du code de l'environnement. Il en est envisagé pour des « zones d'intérêt économique et environnemental »⁶ (ZIEE). Le présent rapport examine la possibilité de dispositions complémentaires adaptées à la prévention des inondations.

- Divers rapports, notamment l'évaluation à mi-parcours du plan submersion rapide, qui ont mis en évidence diverses faiblesses des dispositifs juridiques et administratifs, particulièrement le fait que la doctrine opposée aux collectivités territoriales en matière de plans de prévention des risques d'inondation repose presque entièrement sur des circulaires dont l'interprétation est différenciée⁷ selon les territoires. Si bon nombre de zones inondables ont pu être couvertes par des PPR opposables, certains conflits entre État et collectivités territoriales se prolongent.
- La loi « MAPAM » n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette loi, qui prendra effet le premier janvier 2016, a en effet créé, au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, une compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) qui se substitue à un régime d'intervention facultative et temporaire ouvert à l'État et à toutes les collectivités territoriales (loi du 16 septembre 1807 et I de l'article L.211-7 du code de l'environnement).

Sa mise en œuvre s'appuiera sur plusieurs décrets dont la rédaction était en cours parallèlement à celle du présent rapport :

- nouveau « décret digues »⁸ (articles R214-119 et suivants, nouveau R562-12-I et suivants du code de l'environnement) qui définit les procédures d'autorisation et de régularisation ainsi que les obligations des gestionnaires. La mission a été associée à sa rédaction et a pu disposer d'une version quasi définitive (fin août 2014) du décret et en a tenu compte dans ses observations.
- projet de décret sur la caractérisation des aléas des PPRI. Sa rédaction est encore peu avancée au moment de la conclusion des travaux de la mission. Ce décret devra répondre aux faiblesses évoquées plus haut. La mission suggère quelques pistes de réflexion pour son articulation avec l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI.
- Trois autres projets de décret, aussi en préparation, sont relatifs respectivement,
 - à la réparation des dommages consécutifs aux inondations,
 - à la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations,
 - aux EPTB et EPAGE prévus par l'article 57 de la loi MAPAM.
- Un décret relatif aux « missions d'appui » prévues par l'article 59-III de la loi MAPAM a été publié (n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin),
- La stratégie nationale de gestion du risque d'inondation, prévue par l'article L566-4 du code de l'environnement a été approuvée le 7 octobre 2014. Ce document met en perspective les différents volets de l'action publique dans ce domaine mais ne constitue pas un texte opposable supplémentaire. La mission s'est placée dans le cadre des orientations qu'il définit.

5 Ordonnance 2014-619 du 12 juin 2014. Expérimentation programmée dans les régions Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes.

6 Expérimentation en Bretagne, Haute-Normandie et Provence-Alpes- Côte d'Azur.

7 Les différences concernent principalement la constructibilité des zones d'aléa faible.

8 Projet de décret fixant les règles de conception, d'entretien et d'exploitation des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté et portant diverses adaptations des règles de sûreté des ouvrages hydrauliques.

2.4 Les procédures concernées

Les autorisations et procédures administratives auxquelles la mission s'est intéressée sont :

- les décisions au titre de la police de l'eau : articles L 214-1 et suivants du code de l'environnement (loi sur l'eau) pouvant nécessiter une étude d'impact,
- les dérogations à la protection d'espèces protégées (art L 411-2 du code de l'environnement),
- le classement et la sécurité des ouvrages hydrauliques (articles R 214-1 et suivants du code de l'environnement), parfois après avis du comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques,
- la protection des sites (L 341-1 et suivants du code de l'environnement),
- la protection des abords de monuments historiques inscrits ou classés (articles L 621-30 et suivants du code du patrimoine),
- l'utilité publique des expropriations éventuellement nécessaires (code de l'expropriation),
- la création éventuelle de servitudes de sur-inondation (L211-12 du code de l'environnement),
- l'institution par voie de convention ou de servitude d'un droit d'accès de la collectivité compétente en matière de prévention des inondations sur les ouvrages qui contribuent à cette fonction, pour assurer leur surveillance et leur maintenance (nouvel article L 566-12 créé par la loi MAPAM),
- éventuellement la mise en compatibilité des documents d'urbanisme qui n'auraient pas pris en compte le projet,
- les autorisations d'extraction des matériaux nécessaires.

Certaines procédures donnent à l'administration de l'État une marge importante d'appréciation sur le niveau des justificatifs exigés, notamment en matière d'étude d'impact sur l'environnement et d'étude de dangers des ouvrages. Le cadrage de ces exigences est un enjeu fort pour les maîtres d'ouvrage.

3 Les modalités de réalisation de la mission

3.1 Historique

La réalisation de la mission a débuté en février 2014.

Une série de déplacements et d'entretiens a permis de préciser les attentes des administrations centrales commanditaires :

- 11 février 2014 : DGALN, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages,
- 24 février 2014 : DGALN, direction de l'eau et de la biodiversité,
- 24 février 2014 : Direction générale de la prévention des risques

En outre Christian Pitié a participé le 24 mars à un groupe de travail pour la proportionnalité des études de dangers aux enjeux dans le cadre de la mise en œuvre du PSR.

Christian Pitié et Marie-Christine Soulié ont rencontré, le 12 mars, Isabelle Maréchal cheffe de service chargée du patrimoine à la direction générale du patrimoine du ministère de la culture ; le 9 avril, ils ont eu un entretien avec Daniel Marcovitch, vice-président de l'EPTB Seine-Grands-Lacs et de la CMI ; ils ont rendu visite, le 7 mai, au SYMADREM (gestionnaire des digues du Bas-Rhône et de la Camargue) ainsi qu'aux services de la DDTM des Bouches du Rhône et de la DREAL PACA.

Le projet de note de cadrage présenté en février a été finalisé le 15 avril 2014.

Un échange complémentaire avec Jean-Baptiste Butlen, DGALN-DEB-AT a eu lieu le 4 juin.

Une première version du rapport a été présentée à la DGPR et à la DGALN le 26 juin. Elle a suscité diverses observations portant particulièrement sur les recommandations relatives au projet de nouveau « décret digues » alors en cours de mise au point.

D'autres échanges ont eu lieu en novembre 2014 ; ils ont conduit à reporter à janvier 2015 la remise finale du rapport, de façon à ce que celui-ci prenne mieux en compte les chantiers réglementaires évoqués plus haut.

Un point sur les réflexions du CGEDD relatives à la simplification des procédures administratives relatives aux digues a été présenté par la mission à la commission spécialisée de modernisation du droit de l'environnement du Conseil national de la transition écologique lors de sa réunion du 17 septembre 2014.

3.2 Positionnement

Le travail de la mission s'appuie principalement sur la matière accumulée lors des précédentes missions auxquelles ses membres ont participé ou participent encore, sur leur présence à divers groupes de travail et collèges du CGEDD, sur l'exploitation de la documentation issue de l'actualité législative et des productions de l'administration centrale.

Au-delà des échanges périodiques avec les commanditaires, ils ont diligenté des entretiens afin de compléter les informations et l'expérience acquise par ailleurs. Contrairement aux précédentes interventions, leur activité n'a pas eu le caractère d'une mission d'écoute.

Compte tenu du contexte et des délais impartis, les missionnés se sont attachés à identifier les principaux enjeux de coordination législative ou réglementaire, sans pouvoir entrer dans le détail des procédures. Ils se sont efforcés d'identifier les problèmes de coordination entre les textes réglementaires et les pratiques administratives de nature à faire obstacle à la réalisation efficace des programmes de lutte contre les inondations et de suggérer des évolutions utiles, plutôt que de traiter directement de la simplification des procédures, travail pris en charge par d'autres structures de réflexion.

3.3 Enseignements des entretiens

3.3.1 Administrations centrales

- Les échanges avec la DEB, la DHUP, la direction du patrimoine ont fait apparaître un fort attachement aux dispositifs consultatifs actuels malgré les inconvénients liés à leur nombre et à la spécificité de leurs exigences (dossiers distincts). Il s'agit notamment de la commission mixte inondations (CMI), du conseil national des sites et du patrimoine (CNSP), du conseil national de protection de la nature (CNPN), des commissions départementales de la nature, des sites et du patrimoine (CDSNP), du comité technique permanent des barrages et ouvrages et hydrauliques ou du CODERST⁹. Comme indiqué plus haut, la DGALN a engagé des expérimentations pour que les autorisations loi sur l'eau au titre du L214-3 intègrent les aspects défrichement, protection de la nature et des sites dans une autorisation unique. Ces dispositions sont applicables aux projets de protection contre les inondations dans les régions expérimentatrices (avec une extension à tout le territoire national prévue dans la loi de transition énergétique). (Cf. chapitre 4.3 et annexe 2).
- Divers territoires font l'objet de mesures de classement qui soumettent à autorisations particulières les atteintes aux enjeux protégés. Les plus concernés par la défense contre les inondations sont les zones Natura 2000, les réserves naturelles (nationales ou régionales), et les sites et monuments classés ou inscrits. La pratique de documents de gestion de nature à faciliter le travail des porteurs de projets de protection contre les inondations en formalisant à l'avance une doctrine n'est guère répandue. Le principe de leur développement suscite des réticences¹⁰ dans le domaine de la biodiversité ; il est perçu plus favorablement en matière de patrimoine (sites classés, et surtout abords de monuments classés où de tels documents sont explicitement prévus par les textes et connaissent un certain développement).
- Souhait que les plans de prévention des inondations restent de l'entière responsabilité de l'État et soient distincts des documents de planification et d'urbanisme (SCOT, PLU). Les réflexions relatives à l'implication de l'autorité GEMAPI sont peu avancées.
- Sentiment que la maîtrise d'ouvrage des projets de protection contre les inondations bénéficie rarement de capacités techniques et financières suffisantes.

3.3.2 Porteurs de projet

On s'intéresse ici aux porteurs de PAPI et aux gestionnaires d'ouvrages de protection contre les inondations.

Les consultations complémentaires relativement limitées auxquelles il a été procédé n'ont que peu amendé les constats faits lors des précédentes missions et dont les points forts étaient :

- de façon générale, en matière de protection de la biodiversité, ce sont plutôt les pratiques administratives, souvent mal anticipées, voire ignorées (habitudes et circulaires) et les procédures qui font difficulté que les exigences de résultat inscrites dans les textes.
- consensus quant à la nécessité d'organiser la maîtrise d'ouvrage de façon pertinente et de la doter d'un appui technique suffisant ; situation de départ extrêmement hétérogène,
- les pratiques actuelles d'élaboration des PAPI en concertation avec les services de l'État permettent presque toujours aux porteurs de projet d'obtenir la labellisation d'un programme de travaux correspondant à leurs attentes ; sur les territoires sinistrés en 2010, il s'agit généralement de mettre la plus grande partie possible des lieux habités à l'abri des effets d'un événement de même intensité ; les difficultés portent sur la protection de zones peu peuplées (bilan négatif des analyses coût bénéfice),
- les modifications que les ouvrages permettront, une fois réalisés, d'apporter aux PPRI sont un thème de débats, souvent conflictuels, qui ne sont pas tranchés dans le cadre de l'instruction de la

9 Comité départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques

10 Notamment dans le souci de laisser l'entière responsabilité de l'identification des impacts au porteur de projet.

labellisation,

- il est difficile de faire évoluer les dispositions techniques et surtout financières adoptées lors de la labellisation PAPI/PSR alors que cette labellisation n'emporte aucune autorisation administrative, et que, compte tenu du caractère partiel des analyses techniques et surtout environnementales disponibles, l'instruction des autorisations fait souvent apparaître le besoin de mises au point significatives,
- mode de conception des projets et de consultation de la population consistant à aborder dans un premier temps la recherche de solutions pour répondre aux attentes en matière de protection et à ne traiter qu'ensuite les problèmes d'insertion environnementale. Les consultations publiques pratiquées en phase de recherche de solutions ne sont pas prises en compte lors de l'instruction administrative des autorisations,
- difficultés à se conformer aux exigences du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques, conçu davantage pour les barrages que pour les digues de protection,
- plaintes fortes et générales relatives à la lourdeur des procédures, comportant souvent une critique du comportement des services de l'État (instabilité des exigences, frilosité) ; la multiplicité des commissions consultatives (CDNPS, CODERST, CNPN, grands barrages... et même CMI) est particulièrement critiquée : elles sont consultées l'une après l'autre ce qui allonge les délais, les dossiers sont différents, les exigences des services de l'État, soucieux de prévenir les avis critiques, peuvent être chronophages,
- impossibilité pratique de séparer la prévention des inondations de celle d'autres risques tels qu'érosion, ruissellements, instabilité des pentes, instabilité du fonds et des rives des cours d'eau.

L'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI au premier janvier 2016 impose désormais une échéance à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage. Certains organismes concernés ont manifesté leur inquiétude quant à la déstabilisation des structures existantes (syndicat mixtes, ou établissements publics aux configurations diverses, parfois dotés d'une technostructure puissante à la compétence reconnue) : la loi MAPAM leur permet, en général, de conserver leurs missions mais modifie leur gouvernance, notamment en remplaçant les communes par les EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres ; les donneurs d'ordre seront différents, les besoins à satisfaire également.

Les dernières consultations ont été particulièrement critiques envers le fonctionnement du dispositif de dérogation à la conservation des espèces protégées. Il a été fait état de l'exigence jugée aberrante par les porteurs de projet d'un dossier et d'un calendrier différents de celui de la DUP¹¹ et de son étude d'impact, de délégations aux services déconcentrés insuffisantes pour que ceux-ci puissent être des interlocuteurs fiables, de l'imprévisibilité des prescriptions de la Commission Nationale de Protection de la Nature... Ce climat relationnel semble favoriser, notamment pour les projets ne nécessitant pas d'étude d'impact (gros entretien), un contrôle a minima de la présence des espèces concernées. Il s'agit pourtant de travaux dont l'impact peut être important (remise en l'état de pelouses de digues longtemps laissées à l'abandon).

3.3.3 Services déconcentrés de l'État

Là encore, peu de consultations complémentaires.

- Lors des derniers échanges, les DREAL et les DDT fonctionnaient selon les orientations antérieures à la loi « Métropoles » et étaient dans l'attente des instructions relatives à la prise en compte de la compétence GEMAPI.
- les exigences en matière hydraulique sont fixées au niveau du bassin ou du sous bassin (SDAGE et SAGE) et les conflits qu'elles ont pu susciter, en matière notamment d'influence des projets sur les débits aval et la synchronisation des crues des affluents, semblent désormais purgés sur la plupart des

11 Cela s'explique par le fait que la DUP intervient trop tôt pour que les conditions de la dérogation puissent être précisées, mais la lourdeur de la procédure alors mise en œuvre (consultation d'une commission nationale) n'en fait pas moins difficulté.

sites. La mission n'a pas eu connaissance de projets consistant à augmenter les sections d'écoulement sauf au voisinage des débouchés maritimes, là où il n'y pas d'enjeu en aval. Les difficultés qui subsistent concernent les dispositifs écrêteurs de crues, souhaités à l'échelle du bassin ou du sous-bassin, mais dont l'impact est contesté sur le site d'implantation (bassin de la Seine notamment). La politique d'entretien des rivières à fond mobile est encore une source de controverses qui ne concernent que partiellement la prévention des inondations et sur laquelle la mission n'a pu se pencher : les débats se focalisent autour de la notion de cours d'eau (sur lequel les interventions sont encadrées par la loi sur l'eau) et sur celle de fossé (que l'on peut curer et rectifier sans autre forme de procès)¹².

- La mise en œuvre de l'appui technique prévu par l'article 59-III de la loi MAPAM est une source de préoccupations en raison des moyens que cette prestation est susceptible de mobiliser.
- Tous les services déconcentrés consultés affirment avoir des pratiques raisonnables, constructives et proportionnées... Les jugements des porteurs de projet sont plus différenciés, notamment de la part de ceux dont le territoire est à cheval sur plusieurs régions...

12 Un groupe de travail est organisé sous l'égide du Cabinet, avec un pilotage de la DEB, pour apporter des éclairages sur le droit applicable : élaboration d'une doctrine nationale d'identification des cours d'eau et questions/réponses sur l'entretien du cours d'eau

4 Éléments de diagnostic et de réflexion

Les réponses aux attentes des acteurs de la protection contre les inondations sont désormais à rechercher dans le cadre des réformes en cours, essentiellement mise en œuvre de la Directive inondations et de la nouvelle compétence GEMAPI des collectivités territoriale, « choc de simplification administrative ».

Par rapport à ces processus qui dépassent largement son objet, la mission s'est efforcée d'apporter des éléments d'éclairage complémentaires et quelques suggestions issus des entretiens qu'elle a conduits et de l'expérience de ses membres.

Son analyse sera structurée autour de trois thèmes :

- la gouvernance et la programmation de l'action publique en matière de protection contre les inondations,
- les procédures administratives préalables aux travaux,
- les enjeux particuliers de la régularisation des ouvrages existants et des contrôles de sécurité.

4.1 Le problème de gouvernance de la nouvelle compétence reste ouvert

La loi Grenelle 2 et le volet GEMAPI de la loi MAPAM ont créé de nouveaux dispositifs et structures : PGRI, SLGRI, TRI, évaluation préliminaire des risques, carte des surfaces inondables et des risques d'inondation, EPCI GEMAPI », EPAGE, EPTB, gestionnaires de systèmes de protection, qui se superposent, sans le supprimer, à un dispositif antérieur composé de SAGE, SDAGE, PPRI, porteurs de projets PAPI, maîtres d'ouvrages de projets labellisés ou non PSR, gestionnaires d'ouvrages... En outre, il existe déjà des collectivités appelées « établissement public de bassin » mais qui ne sont généralement pas conformes aux nouvelles définitions législatives ; il existe aussi des syndicats spécialisés¹³, généralement mixtes (impliquant les Départements et Régions concernés), aux appellations diverses. Ces structures jouent aussi un rôle important pour la gestion, la construction ou l'entretien des ouvrages sur des périmètres parfois peu compatibles avec les nouvelles dispositions législatives.

Les services de l'État ont conscience des inconvénients de cette contribution au mille feuille administratif en matière de lisibilité et d'efficacité de l'action publique ; le « choc de simplification administrative » constitue pour eux une commande politique forte pour y porter remède. Un vaste chantier réglementaire est en cours pour organiser la répartition des responsabilités autour de la nouvelle compétence obligatoire de gestion de l'eau et des milieux aquatiques attribuée au « bloc communal » par la loi MAPAM. Plusieurs groupes de travail ont été constitués pour faire des propositions à cet effet.

La mission du CGEDD ne prétend pas s'y substituer mais fait part d'interrogations issues des entretiens auxquels elle a participé et de l'exploitation de la documentation dont elle dispose.

Elle abordera trois thèmes :

- la construction de la nouvelle organisation territoriale,
- la mise en cohérence des divers dispositifs consultatifs et de planification avec cette organisation ,
- la construction des programmes ou plans d'action et leur sécurisation juridique et budgétaire.

4.1.1 Une organisation territoriale à construire en s'appuyant sur les progrès déjà réalisés

Le volet « GEMAPI » de la loi « MAPAM » de janvier 2014 met fin au régime d'intervention facultative des pouvoirs publics institué par la loi de 1807.

La nouvelle compétence est confiée aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres,

13 Exemples : « EPTB » Seine-Grands-Lacs pour les barrages écrêteurs du bassin de la Seine, SYMADREM pour le delta du Rhône, Établissement Sèvre...

en tant que niveau de collectivité territoriale à la fois le mieux à même de se motiver pour les enjeux correspondants, de financer les actions de protection et d'assurer leur cohérence avec l'urbanisme, lui aussi de la compétence des mêmes collectivités.

Toutefois, le périmètre des EPCI est rarement pertinent par rapport à la protection contre les inondations qui ne peut être traitée qu'à l'échelle d'un « bassin de risque ».

L'article 57 de la loi MAPAM¹⁴ prévoit donc que les « EPCI GEMAPI » devront se regrouper en syndicats mixtes constitués le cas échéant en « EPAGE » (établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux) et en « EPTB » (établissements publics territoriaux de bassin) pour que chaque bassin de risque soit couvert dans son intégralité par une seule institution et que la coordination soit assurée à l'échelle des bassins hydrographiques.

Ce problème de cohérence entre les structures administratives et la géographie des rivières n'est pas nouveau. Il a, dans le passé, suscité la création de structures spécialisées : syndicats à vocation unique, syndicats mixtes, ententes, « EPTB ancienne formule »... aux compétences très diverses. L'appel à projet PAPI de février 2011, qui exigeait l'organisation de la maîtrise d'ouvrage au niveau local, a suscité l'apparition de structures nouvelles encouragées par l'État. Certaines de ces structures¹⁵ gestionnaires de systèmes de protection importants se sont vu transférer la propriété des ouvrages et disposent d'un personnel significatif. Leur savoir faire est respecté.

Presque aucune ne correspond à la nouvelle définition des EPAGE, notamment parce que des communes en sont souvent membre à titre individuel.

Conscient de la difficulté, le législateur a prévu (article 59-I de la loi MAPAM) que ces organismes continueront à fonctionner jusqu'à la mise en place de l'autorité GEMAPI et que le personnel et les moyens précédemment attribués seront transférés à cette autorité. En outre, les SDAGE devront, dès 2015, identifier les bassins, sous bassins ou groupements de bassins hydrographiques qui justifient la création d'EPTB et d'EPAGE ou la modification de leurs périmètres ; les préfets coordonnateurs de bassin seront en situation d'intervenir si ces modifications ne sont pas finalisées d'ici 2017.

Il s'agit cependant d'un problème qui inquiète les collectivités territoriales concernées et qui est susceptible de susciter attermoissements et retards pour la mise en œuvre des programmes, y compris ceux qui sont déjà labellisés : l'extension obligatoire des compétences, l'entrée de collectivités puissantes telles que des métropoles dans la gouvernance de ces institutions, l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'approbation des nouveaux statuts sont susceptibles d'en déstabiliser quelques-unes et pourraient remettre en cause des acquis laborieusement obtenus. Le problème est particulièrement sensible pour les ouvrages destinés à protéger des enjeux éloignés de leur implantation ; il s'agit des barrages écrêteurs de crues et autres dispositifs de ralentissement dynamique, généralement gérés par des collectivités actuellement qualifiées d'établissement publics territoriaux de bassin.

Il y a aussi des cas particuliers délicats tels que les EPCI compétents sur deux bassins de risque et donc, potentiellement, sur deux EPAGE (Cap Atlantique sur la presqu'île de Guérande, communauté d'agglomération de La Rochelle, notamment) ou les systèmes de protection propriété du Département (Alpes-Maritimes).

Les services de l'État auront un rôle important à jouer pour susciter une adaptation des structures existantes qui préserve les acquis tout en respectant les objectifs de la loi, notamment celui de permettre une meilleure gouvernance.

Le diagnostic de la mission est que la présence de technostructures puissantes sera essentielle pour que les nouvelles institutions, particulièrement les EPAGE, soient des maîtres d'ouvrage efficaces. Le contexte

14 Nouvel article L213-12 du code de l'environnement

15 ETPB Seine-Grands-Lacs, SYMADREM mais aussi de nombreuses structures plus modestes telles que syndicat VSA en Vendée.

budgétaire actuel n'étant manifestement pas favorable au développement de nouveaux services techniques, il convient de s'appuyer au maximum sur ceux qui existent déjà, ceux des syndicats spécialisés ou établissements publics existants lorsqu'ils sont suffisants, ceux des communautés de communes, agglomération, métropoles voire départements, au mieux des opportunités locales, lorsqu'il n'existe pas de service dédié.

Cette recherche d'efficacité de la maîtrise d'ouvrage devrait être un critère déterminant de la nouvelle organisation territoriale de la prévention des inondations, quitte à accepter quelques accommodements mineurs avec la pureté des découpages hydrographiques.

Il conviendra aussi de s'interroger, dans le nouveau contexte, sur l'articulation entre les fonctions de coordination ou de définition de politiques – réservées aux EPTB – et les fonctions opérationnelles de construction et de gestion de dispositifs de protection -ouvertes à la fois aux EPTB et aux EPAGE.

La mission recommande aux préfets et aux DREAL de bassin de négocier l'organisation territoriale de la compétence GEMAPI de façon pragmatique, en s'appuyant autant que possible sur les technostructures existantes de façon à favoriser l'émergence rapide d'une maîtrise d'ouvrage efficace en matière de protection et à éviter de retarder la réalisation des plans d'action déjà labellisés.

4.1.2 Adapter les dispositifs de planification et leur organisation territoriale à l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI et les sécuriser au plan juridique et budgétaire.

Les « plans de gestion du risque d'inondation » (PGRI à l'échelle des bassins), et les « stratégies locales de gestion du risque d'inondation » (SLGRI, par sous bassin) de la loi Grenelle II (articles L566-1 et suivants du code de l'environnement) permettent de fixer des objectifs de gestion du risque d'inondation sur les territoires. Ils s'imposeront aux collectivités compétentes en matière d'urbanisme. Une première génération est en cours d'élaboration par les DREAL de même que la cartographie des scénarios « fréquents », « moyens » et « rares » sur les « territoires à risque d'inondation » (TRI).

Les plans de prévention des risques d'inondation sont élaborés par l'État sous sa responsabilité, en associant les collectivités territoriales compétentes en matière d'urbanisme.

Les textes relatifs à ces dispositifs ignorent partiellement les collectivités compétentes en matière de gestion des eaux et de prévention des inondations, compétence qui n'existait pas au moment de leur élaboration.

Ils permettent à la France de respecter les délais sur lesquels elle s'est engagée pour mettre en œuvre la Directive inondations mais répondent incomplètement aux besoins des porteurs de projet entendus par la mission. Ceux-ci souhaitent unanimement que les exigences administratives, particulièrement celles relatives à la biodiversité et au patrimoine soient formulées le plus en amont possible en phase de programmation et tenues à jour sous forme de documents de gestion des espaces, sites et monuments protégés de façon à ce que la réalisation des projets soit sécurisée dans la durée. Leur attente est double:

- accroître la lisibilité des procédures dans leur contenu et leurs délais ;
- augmenter la sécurité juridique de ces projets dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs années.

On peut notamment s'interroger sur la distinction entre les stratégies locales (SLGRI) et les plans d'action des autorités GEMAPI, ainsi que sur la façon dont l'élaboration et la révision des PPRI tiendront compte des études de danger que les gestionnaires de dispositifs de protection seront désormais tenus de réaliser.

Les nouvelles collectivités voulues par la loi MAPAM seraient plus lisibles et confortées dans leurs missions si elles devenaient responsables des plans d'action et stratégies locales issus de la Directive inondation. L'État resterait responsable de l'identification préalable des territoires à risque et de l'intensité des phénomènes à prendre en compte, de la cartographie informative, de la fixation des mesures directement opposables aux citoyens et acteurs publics sous forme de plans de prévention des risques d'inondation et, bien sur, de tous les contrôles utiles à la sécurité publique.

La définition des stratégies locales (SLGRI) correspond assez bien à ce que pourrait être le plan d'action d'un EPAGE. La mission suggère de confier aux EPAGE la responsabilité de la prochaine génération de SLGRI ce qui aurait pour effet de donner aux plans d'action de ces collectivités une valeur juridique (ils

deviendraient opposables aux autorités compétentes en matière d'aménagement) et l'évaluation environnementale à laquelle ils seront soumis en application de la directive Plans et Programmes, en sécuriserait la faisabilité par rapport aux enjeux environnementaux. Des ajustements de périmètres par rapport aux actuels TRI et SLGRI seront certainement nécessaires mais cela ne devrait ni poser de problème juridique ni nécessiter un travail particulièrement lourd. Il est à noter que cette solution, assez naturelle, dans la logique institutionnelle actuelle, n'était pas possible lors de la rédaction de la version actuelle de l'article L566-1 : en l'absence de compétence obligatoire GEMAPI, il n'existait pas de collectivité locale à qui confier les responsabilités correspondantes.

Une annexe contractuelle à ces documents leur permettrait de prendre la suite des actuels PAPI pour répartir le financement des travaux entre le fonds Barnier et les diverses collectivités intéressées. Par rapport aux PAPI, le contenu des documents techniques et des justificatifs économiques exigés ne serait pas sensiblement différent ; le volet environnemental et patrimonial serait enrichi.

Le délai de mise en œuvre des plans grands fleuves existants et des PAPI labellisés dans le cadre de l'appel à projet de février 2011 est tel que, sur les territoires concernés, de nouveaux contrats ne seront pas nécessaires avant 2020 au moins, ce qui laisse un délai raisonnable pour l'élaboration de nouvelles stratégies locales par les autorités GEMAPI. Une action plus rapide sera toutefois nécessaire pour les nouveaux territoires qui souhaiteraient entrer dans le dispositif.

Le problème est plus délicat pour les plans d'action des établissements publics de bassin. Le positionnement des nouveaux EPTB par rapport aux EPAGE n'est pas encore stabilisé. Au-delà des considérations sémantiques, on peut penser que leur spécificité devrait être de gérer des dispositifs communs à plusieurs EPAGE, particulièrement des ouvrages de ralentissement dynamique, et de coordonner les collectivités impliquées dans la mise en œuvre des plans grands fleuves. La définition actuelle des PGRI ne permettrait aux EPTB d'être responsable que d'une partie de leur contenu (la prévision, les orientations de la prévention doivent rester de la responsabilité de l'État). Les problèmes de périmètre seront plus difficiles (la première génération de PGRI couvrira généralement des périmètres plus vastes que ceux des EPTB susceptibles de se constituer). La mission recommande cependant d'étudier la question en temps utiles pour positionner au mieux les EPTB à l'échéance de la révision obligatoire des PGRI (6 ans).

Cette responsabilisation des autorités GEMAPI ne dispensera pour autant l'État de continuer à de coopérer de façon active et constructive¹⁶, et ne fera pas disparaître le besoin d'un financement partenarial pour les programmes ambitieux ni la légitimité d'une intervention du fonds Barnier lorsque ces programmes seront de nature à réduire le coût des futures indemnités.

La mission recommande de confier la responsabilité des SLGRI aux autorités GEMAPI de façon à rendre les plans d'action de ces autorités opposables aux autorités compétentes en matière d'urbanisme. Ils seraient aussi soumis à évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42/CE « plans et programmes » et à enquête publique avec les mêmes effets en matière de sécurisation des programmes par rapport aux enjeux environnementaux que l'évaluation environnementale des SCOT ou des PLU par rapport aux projets d'aménagement.

Une annexe contractuelle à ces documents leur permettrait de prendre la suite des actuels PAPI pour répartir le financement des travaux entre le fonds Barnier et les diverses collectivités intéressées. Le contenu des documents techniques et des justificatifs économiques exigés ne serait pas sensiblement différent ; le volet environnemental et patrimonial serait enrichi.

Il ne s'agirait pas, en la matière, d'une simplification du dispositif de labellisation lui-même – il se trouverait intégré dans une démarche administrative globalement plus lourde – mais une clarification de la gouvernance et d'une sécurisation des programmes.

¹⁶ Notamment avec la désignation, déjà effective sur les territoires Xynthia, d'un « chef de projet pour chaque PAPI », chargé de mission placés auprès du préfet pour être l'interlocuteur responsable du maître d'ouvrage et coordonner l'instruction technique et administrative.

4.1.3 Conforter les moyens mobilisés en phase de planification et de programmation

1. Améliorer encore l'implication des services de l'État dans la construction des programmes

Dans l'attente de textes législatifs ou réglementaires, beaucoup reste possible par voie de circulaire et de redéploiement des moyens humains des services de l'État. La généralisation à l'ensemble du territoire national du système des chefs de projet État et des autres dispositions de la directive du 24 octobre 2013 relative aux territoires touchés par la tempête Xynthia pourrait constituer une étape. Il serait possible en outre :

- de permettre la mise en place d'un guichet unique ;
- de prévoir une réduction des délais par une instruction « en temps masqué » des différents dossiers d'autorisation ou études à préparer par les porteurs de projets.
- d'harmoniser et d'accélérer les pratiques.

2. Doter l'appui technique de moyens suffisants

L'appui technique prévu par l'article 59-III de la loi « métropoles » et qui contient la fourniture de « l'état des lieux et des ouvrages nécessaires à l'exercice de la compétence GEMAPI » est une source de grande préoccupation pour les DREAL et les DDT(M). Le décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 en a organisé la gouvernance sans vraiment préciser le niveau de détail des documents à fournir par les services de l'État.

Dans la mesure où les orientations de la loi – et les recommandations du présent rapport – conduisent à passer d'une logique de gestion d'autorisations relatives aux seuls ouvrages qui ont fait l'objet d'une demande d'autorisation à une logique de gestion de l'état de fait du système de protection, le simple transfert des dossiers déjà détenus par les services ne sera pas suffisant pour que les autorités GEMAPI disposent d'un état des lieux administratif complet des dispositifs de protection dont elles seront responsables.

L'état actuel des compétences disponibles, les perspectives d'évolution des contraintes budgétaires relatives aux effectifs ne permettra aux services déconcentrés du MEDDE que de fournir une prestation minimale, même en mobilisant le CEREMA.

On doit s'attendre à ce que le niveau d'exigence des EPCI GEMAPI soit élevé, même lorsque, comme c'est le cas pour les grandes villes, ils disposent de services techniques solides.

Dans ces conditions une aide au financement de la réalisation des états des lieux par des prestataires de services, complétée, en cas de besoin, par une assistance à maîtrise d'ouvrage des études correspondantes, fournie par les DDT, pourrait constituer une solution réaliste.

1- Conforter l'implication du fonds Barnier dans le financement des projets

- Du point de vue des personnes rencontrées lors des précédentes missions, le financement à 40% par le fonds Barnier est quantitativement suffisant pour la protection des zones urbanisées, mais l'engagement des financements avant que la fiabilité administrative des projets soit assurée fait difficulté, particulièrement en matière de délai de consommation des crédits et, parfois d'enveloppe disponible, lorsque la découverte tardive d'enjeux environnementaux renchérit les projets. (Cf. évaluation à mi-parcours du PSR)
- Il manque un dispositif adapté aux zones agricoles. Des politiques traditionnelles¹⁷ consistant à doter des zones inondables à haute valeur agronomique d'un endiguement submersible dimensionné pour que la périodicité des inondations devienne compatible avec la rentabilité de l'exploitation agricole, et à rendre les bâtiments d'exploitation non vulnérables (terres ou vides sanitaires), conservent toute leur pertinence et devraient faire l'objet d'encouragements spécifiques. À défaut, les dérives actuellement constatées, qui consistent à invoquer la sécurité des habitats ruraux pour mobiliser les

17 Certains polders, les, Barthes de l'Adour, les îles de la Loire notamment,

financements attachés à la sécurité des personnes ne peuvent que prospérer.

- Le calcul de la subvention et les critères de l'analyse coûts bénéfiques sont discutables ; il pourrait être étudié un dispositif consistant à calculer le montant de la participation du fonds Barnier au vu d'une étude strictement actuarielle et normalisée de la valeur actualisée des dégâts prévenus. Le taux de subvention serait ainsi variable, avec un taux plafond plus élevé que le taux actuel. Les projets les plus « rentables » en matière de prévention seraient favorisés ce qui correspond à la vocation du fonds. Une telle pratique pourrait être favorable à la pérennité du dispositif.
- Les programmes et dossiers de DUP contiendraient aussi une « analyse multicritère » plus orientée sur les avantages socio-économiques du projet et la justification de l'intervention des collectivités territoriales. Son contenu, défini de façon plus souple, permettrait de valoriser, par rapport aux interrogations des citoyens, les retombées non monétaires du projet : qualité de vie, sauvegarde des vies humaines, stabilité des emplois... Le CEREMA travaille à une méthodologie.

On trouvera aussi dans le rapport d'évaluation à mi-parcours du PSR des recommandations plus détaillées sur la gestion comptable du fonds Barnier. Elles sont surtout destinées à faciliter le travail des gestionnaires et à prévenir le gel des fonds affectées à des opérations qui connaîtraient des retards.

Il peut ainsi être recommandé de :

- **Conserver un volet financier incitatif aux programmes qu'il sera demandé de produire aux nouvelles autorités GEMAPI.**
- **En faire un dispositif de droit commun avec un taux fonction de la « rentabilité » de la prévention en matière d'indemnités économisées.**
- **Ne fixer le montant des subventions qu'une fois le programme validé au plan environnemental, si possible dans le cadre de la directive 2001/42/CE.**
- **Introduire un dispositif spécifique aux zones agricoles de façon à encourager la mise en sécurité des installations nécessaires à leur exploitation par d'autres moyens que le confortement des digues.**

4.2 Les procédures administratives

4.2.1 Les programmes de protection contre les inondations sont soumis aux exigences de droit commun du code de l'environnement et doivent le rester...

Les travaux de création, de confortement et parfois de maintenance des ouvrages de protection contre les inondations sont soumis à un régime d'autorisations préalables délivrées par l'État et qui relèvent principalement :

- du code de l'environnement (articles L 214-1 et suivants issus de la « loi sur l'eau » du 3 janvier 1992),
- de la protection du patrimoine au titre des sites et paysages d'une part (articles L 341-1 et suivants du code de l'environnement), des monuments historiques (articles L 621-30 et suivants du code du patrimoine) d'autre part,
- du droit de propriété (code civil et code de l'expropriation).

Ils nécessitent aussi, parfois, des consultations du public en dehors des procédures nécessaires aux autorisations, notamment lorsqu'une enquête publique n'est pas exigible.

Des exigences de fond légitimes et ne pouvant être remises en cause...

Les procédures correspondantes ne sont pas spécifiques aux ouvrages de protection contre les inondations. La lourdeur et le coût qui leur sont attribués, les contentieux pour vice de forme ou de fond dont elles font parfois l'objet, sont décriés et ont motivé le « choc de simplification administrative ».

Le diagnostic porté par la mission au vu de précédents rapports du CGEDD et des investigations auxquelles elle a elle-même participé est que les projets de protection contre les inondations ne justifient pas une remise en cause des exigences contenues dans ces textes, dans la mesure où :

- soit, ces exigences résultent de directives européennes (gestion des risques d'inondation, biodiversité) et sont rédigées avec les précautions qui permettent une mise en œuvre adaptée aux priorités sociétales, notamment en matière de sécurité publique (loi sur l'eau et textes ultérieurs),
- soit, elles sont relativement consensuelles dans leurs objectifs (patrimoine),
- soit, elles ont une valeur constitutionnelle et sont aussi consensuelles dans leur principe (droit de propriété, information du public).

... mises en œuvre au moyen de procédures mal coordonnées et parfois peu efficaces par rapport à leurs objectifs...

Par contre la conciliation des diverses exigences est particulièrement difficile : très naturellement, en matière de protection contre les inondations, la concertation locale porte d'abord sur la recherche de solutions répondant aux attentes de la population en matière de sécurité. La prise en compte des autres enjeux (biodiversité, patrimoine, voire financement) est plus tardive. Ce manque d'anticipation, le caractère partiel de la concertation, les difficultés aussi à élaborer un projet consensuel, génèrent des difficultés qui sont souvent présentées comme des contraintes de procédure. Le caractère prépondérant des difficultés liées à la gouvernance des projets ne dispense pas pour autant de rechercher une amélioration des processus administratifs, objectivement critiquables en raison de leur lourdeur et de leur coût, mais aussi parce que, dans certains cas, ils ne permettent pas d'atteindre les résultats attendus :

- l'indécision qu'ils génèrent induit parfois l'émergence d'une situation d'urgence au vu de laquelle la sécurité publique est invoquée pour justifier des décisions expéditives,
- le souci des services déconcentrés de l'État de ne pas s'exposer aux situations en question les conduit parfois à minimiser les exigences,
- le souci d'éviter les procédures contraignantes ou perçues comme risquées peut orienter vers des solutions non optimales du point de vue de l'environnement et des coûts,
- exceptionnellement, les délais sont tels qu'un événement dont on aurait pu se protéger intervient avant que les procédures aient été terminées.

La modernisation en cours du code de l'environnement bénéficiera aux programmes de protection contre les inondations. Ceux-ci présentent toutefois des spécificités dont il convient de tenir compte.

... qui bénéficieront d'améliorations substantielles dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement

Les « **certificats de projet** », mis en place à titre expérimental par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 et le décret n° 2014-358 du 20 mars 2014 pour les seules installations classées pour la protection de l'environnement, pourront, s'ils sont étendus aux IOTA, être sollicités par les programmes de protection contre les inondations pour faciliter le montage des demandes d'autorisations nécessaires aux travaux. Les « chefs de projet État », officialisés sur les territoires Xynthia par l'instruction du 23 octobre 2013, ont, parmi leurs missions, celle de fournir ce type de prestation (guichet unique, détermination très en amont de la liste des procédures nécessaires, organisation de leur conduite...) mais la portée juridique des certificats de projet est bien supérieure : le représentant de l'État engage sa responsabilité, le droit applicable est cristallisé pour 18 mois, renouvelables une fois

L'« **autorisation unique des installations, ouvrages, travaux et aménagements** », (IOTA) créée à titre expérimental par l'ordonnance 2014-619 du 12 juin 2014 simplifiera ensuite la phase de délivrance des autorisations environnementales.

Toutefois, certaines procédures importantes pour les porteurs de PAPI n'y sont pas intégrées, notamment ;celles relatives

- à la gestion de la ressource en eau (articles L211 et suivant du code de l'environnement),

- aux abords de monuments historiques (article L621-30 du code du patrimoine),
- à la sécurité des ouvrages hydrauliques (articles L562 et suivants du code de l'environnement) .

Il est donc souhaitable que le dispositif expérimental soit élargi. En outre la validité limitée dans le temps des certificats de projet et du volet espèces protégées des autorisations uniques conduit à rechercher des dispositifs plus pérennes lorsque, comme c'est souvent le cas en matière de protection contre les inondations, les programmes se réalisent sur un grand nombre d'années.

La mission s'est aussi intéressée aux zones d'intérêt économique et environnemental (ZIEE), autre dispositif prévu par la feuille de route de la modernisation mais non encore expérimenté.

Il s'agit de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement par une prise en compte globale et anticipée des enjeux environnementaux de façon à organiser la mise en cohérence du projet et des dispositions d'urbanisme et à sécuriser au plan juridique les projets qui seront réalisés sur les terrains aménagés.

Le diagnostic de la mission est que ce dispositif, au demeurant controversé, correspond à des besoins différents de ceux des programmes de protection contre les inondations et trouvera peu d'occasions de s'y appliquer.

4.2.2 ... mais, lorsqu'il s'agit du confortement et de l'entretien des digues existantes, présentent des spécificités...

Par rapport à d'autres projets soumis à autorisation au titre de la protection de la biodiversité et du patrimoine, la maintenance, le confortement et l'extension de systèmes de protection contre les inondations présentent plusieurs spécificités, notamment :

- les ouvrages (digues) sont, le plus souvent, implantés dans des zones humides où les enjeux de protection de la biodiversité sont élevés ; il est rare que des enjeux patrimoniaux (paysage remarquable, monuments historique...) ne concernent pas une partie au moins d'un système d'endiguement,
- des interventions répétées sur un même système d'endiguement sont nécessaires ; elles concernent successivement des sites voisins mais ont rarement besoin d'être simultanées ; l'emprise des ouvrages augmente fréquemment – mais de façon modérée en général – pour les besoins des confortements ; les implantations en site vierge sont devenues exceptionnelles ; du point de vue du maintien de la biodiversité, la politique de maintenance du site (non soumise à autorisation préalable !) est parfois plus impactante dans la durée que les programmes de travaux d'extension ou de confortement,
- les travaux exclusivement destinés à la protection contre les inondations sont le plus souvent compatibles avec la reconstitution des milieux naturels (la biodiversité initiale peut se réinstaller sur une digue après travaux) ; les porteurs de projets sont généralement en situation de mobiliser et de gérer eux-mêmes les sites éventuellement nécessaires à des mesures compensatoires,
- la programmation se fait dans le cadre de processus contractuels (actuellement les PAPI) qui engagent l'avenir pour une durée importante (cinq à dix ans), et s'accommodent mal de remises en cause en cours de route,
- l'impact des ouvrages est celui des occupations du sol qu'ils rendent possible (urbanisation, pratiques agricoles notamment), pas seulement ce qui se passe dans leur emprise,
- les problèmes de coordination entre autorités GEMAPI (solidarité amont aval quant à la propagation des crues, à la ressource en eau, aux espèces susceptibles de migrer le long d'un cours d'eau) ont généralement été traités au niveau du bassin ou du sous-bassin dans le cadre des SDAGE et des SAGE. Les remises en cause de dispositions déjà arrêtées sont exceptionnelles,
- les projets bénéficient souvent d'un fort soutien de l'opinion locale, propice à un « passage en force » lorsque des « contraintes administratives » apparaissent tardivement.

- Le contrôle de l'État repose largement sur sa participation au financement des projets (fonds Barnier). Il est moins opérant lorsque les travaux sont peu coûteux par rapport aux capacités du maître d'ouvrage.
- la régularisation administrative des ouvrages existants est un enjeu important : de nombreuses digues ont été construites avant la loi sur l'eau de 1992, en l'absence de cadre juridique national, souvent avec un objectif d'aménagement et de valorisation du territoire à des fins agricoles plutôt que de sécurité publique. Elles sont parfois « orphelines » alors qu'elles peuvent être importantes pour la sécurité d'un territoire. Un des objectifs de la création de la compétence GEMAPI est de doter tous les systèmes de protection contre les inondations de gestionnaires identifiés et capables d'assumer leurs responsabilités.

4.2.3 ... qui justifient des pratiques adaptées pour la fluidité administrative des travaux courants et les mises aux normes, au moyen de documents de gestion tenus à jour et validés par l'État.

L'idée est de valider en amont, sous forme de documents de gestion, un maximum de dispositions de façon à permettre une réalisation fluide des travaux et à prévenir les tensions génératrices de retards et de compromis insatisfaisants ; ce sont les documents de gestion qui seraient soumis aux avis des commissions compétentes pour les sites, les monuments, les dérogations relatives aux espèces protégées¹⁸... Les travaux qui resteraient dans le champ prévu par les documents de gestion feraient l'objet d'une instruction très simplifiée (vérification de la compatibilité par le service compétent, étude d'incidence du seul chantier). Les travaux qui sortiraient du programme validé donneraient lieu à instruction de droit commun.

Il pourrait être demandé à chaque autorité GEMAPI (EPCI ou EPAGE) de constituer et de tenir à jour un « dossier de gestion des systèmes de protection contre les eaux », respectant un contenu type et qui mettrait en permanence à la disposition du public l'ensemble, tenu à jour, et validé par l'État, des éléments relatifs à la gestion de ce système.

On pourrait y trouver par exemple :

- le rappel des cadrages de niveau État, bassin ou sous bassin, notamment phénomènes de probabilité faible, moyenne ou rare (Directive inondation), les dispositions du SDAGE et du SAGE applicables au territoire, le(s) PPRI où les documents préparatoires disponibles,
- l'inventaire factuel des ouvrages et éléments naturels ayant une influence sur les inondations et éventuellement les ruissellements, l'érosion, la mobilité des cours d'eau,
- l'exposé de la politique de protection de l'autorité GEMAPI qui pourra aller de « ne rien faire » à « tenir » un niveau déterminé de protection voire à le faire évoluer,
- la délimitation des systèmes de protection que l'autorité entend gérer (emprise des ouvrages et des espaces nécessaires à leur maintenance, si besoin à l'extraction des matériaux nécessaires, éventuellement de leur protection, de la compensation de leurs effets sur l'environnement),
- éventuellement les servitudes d'accès et d'entretien qui auraient été constituées,
- l'étude de dangers exigible avec les compte rendus des inspections,
- les consignes de gestion et d'entretien approuvées par les services de l'État (autorisation en cas de système d'endiguement ayant fait l'objet d'une instruction dans le cadre de la réglementation en vigueur, validation par le représentant de l'État de l'état des lieux, des diagnostics d'ouvrage et de la politique d'entretien proposée par le gestionnaire en cas de système ancien),
- l'inventaire environnemental (tenu à jour) du système de protection, les documents de gestion des espaces naturels protégés éventuellement concernés par ce périmètre,
- les engagements du (ou des) gestionnaire(s) pour assurer la maintenance du système d'endiguement

¹⁸ Le document de gestion permet, de, déterminer à l'avance les précautions grâce auxquelles une campagne de travaux peut être considérée comme n'ayant pas d'impact dommageable sur les espèces protégées présentes sur le site et dont la présence est connue grâce à la tenue à jour de l'inventaire.

et les travaux programmés de façon compatible,

- l'inventaire des sujétions patrimoniales relatives à l'emprise du système de protection ; les documents de gestion validés par les commissions compétentes,
- le cas échéant, les plans d'action pluriannuels (PAPI) destinés à l'amélioration ou à la mise aux normes du système de protection.

Le principe d'un dossier évolutif, contenant la plus grande partie possible de la « substance » des dossiers relatifs aux autorisations qui resteraient nécessaires, semble préférable à celui d'une autorisation unique prise en une seule fois : il permet une mise en œuvre rapide et un enrichissement progressif : le champ des travaux bénéficiant de procédures simplifiées pouvant être étendu au fur et à mesure des progrès des documents de gestion. Dans un premier temps, ceux-ci pourront ne concerner que les parties du système de protection où les interventions sont les plus urgentes.

Le contenu du dossier devrait être proportionné aux enjeux. Les EPCI ne contenant pas de zone inondable significative (pas de PPRI prescrit) en seraient dispensés. Ceux qui n'interviendraient pas pour protéger leurs zones inondables n'auraient à publier que les éléments factuels (cadrage, inventaire factuel) et l'exposé de leur politique.

À la demande de la DHUP, la problématique relative à la protection des sites et des paysages a fait l'objet d'une note de problématique que l'on trouvera en annexe 3. Des analyses comparables pourraient être réalisées sur d'autres thèmes.

La tenue à jour de l'inventaire environnemental pourra dans beaucoup de cas être confiée, dans le cadre d'un marché public, à une association spécialisée ou un organisme universitaire déjà présent sur le site.

Le succès de la démarche dépendra de la capacité des services de l'État à valider les documents de gestion avec un niveau d'exigence en matière de justificatifs compatible avec les moyens des autorités GEMAPI. C'est un problème d'expertise et d'acceptation d'un certain partage des responsabilités et des risques.

La mission en espère une meilleure fluidité administrative et une meilleure qualité environnementale pour les situations les plus courantes qui sont le confortement sur place de systèmes d'endiguement existants.

4.3 Les enjeux de la régularisation des ouvrages existants et des contrôles de sécurité

La loi MAPAM fait de la gestion des milieux aquatiques et de la protection contre les inondations une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre mais ne les oblige pas à intervenir sur le comportement naturel des inondations.

Lorsque l'EPCI intervient en prenant en charge un système de protection constitué au moins en partie de digues, ses droits et obligations sont définis par la partie réglementaire du code de l'environnement, articles R214-119 et suivants que le projet de décret précité complétera à la suite de l'article R562-12.

Les dispositions relatives aux digues sont en cours de réécriture ; le projet de décret est désormais finalisée. Il prévoit que le contrôle des digues sera désormais organisé par « système de protection » et non plus ouvrage par ouvrage selon des modalités distinctes de celles relatives au contrôle des barrages.

Il s'agit de modifications bienvenues qui prennent en compte des recommandations déjà faites par divers rapports du CGEDD.

Comme la rédaction ancienne, le projet de nouveau décret digues définit les modalités d'autorisation de la création de nouvelles digues et de la modification de digues existantes. Les enjeux relatifs à la sécurité doivent être identifiés dans une étude de dangers au vu de laquelle le gestionnaire doit prendre des dispositions cohérentes avec le niveau de protection sur lequel il s'engage. Les enjeux relatifs à biodiversité et au patrimoine doivent faire l'objet d'une étude d'impact et de mesures de prévention ou de compensation. Le projet de décret prévoit aussi un dispositif de « mise en conformité » des digues anciennes qui n'ont pas donné lieu à autorisation au titre du code de l'environnement et fixe un délai à cette mise en conformité (31 décembre 2019 ou 2021 selon la population de la zone protégée).

Un besoin massif de mise en conformité administrative...

Il n'a pas encore été procédé, au niveau national, à une évaluation quantitative des mises en conformité administrative ainsi nécessaires ; les informations recueillies lors de diverses missions du CGEDD font toutefois apparaître qu'elles seront très nombreuses : la plupart des digues antérieures à la loi sur l'eau de 1992¹⁹ sont concernées ; il s'agit souvent de digues à finalité agricole mais qui ont désormais une importance en matière de sécurité publique en raison du développement de l'urbanisation ou parce qu'elles contribuent au « bouclage » d'un système de protection. Il y a aussi les remblais routiers ou ferroviaires. Certaines digues sont « orphelines » et n'ont pas de gestionnaire stable, notamment lorsque les intérêts économiques qui ont motivé leur construction (agriculture, pisciculture...) ont dé péri.

Bon nombre de ces digues sont situées sur le domaine public fluvial ou maritime de l'État qui en est ainsi le propriétaire mais programme les travaux dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales. Même les dispositifs récents autorisés dans le cadre de la réglementation actuelle sont concernés dans la mesure où le passage d'une délivrance d'autorisation par ouvrage à une autorisation par système de protection conduira à compléter la plupart des autorisations déjà délivrées pour intégrer les éléments qui contribuent à la continuité du dispositif sans avoir été construits dans cette intention.

... selon des exigences qu'il est nécessaire de préciser.

L'objet des mises en conformités sans travaux n'est pas de décider si les digues concernées peuvent être réalisées – elles existent déjà, les délais de recours dont elles pourraient faire l'objet, sont épuisés depuis longtemps – ni de faire cesser des atteintes à l'environnement – les services en charge de police de l'environnement n'ont pas besoin d'invoquer la prévention des inondations pour agir. Il s'agit de constater que les dispositifs de protection sont gérés selon les prescriptions du nouveau décret, avec des gestionnaires identifiés sur la totalité de leurs linéaires, une étude de danger réalisée par un organisme qualifié, un plan d'action pertinent pour la surveillance et la maintenance... Il s'agit, conformément aux objectifs de la SNGRI d'obtenir que toutes les digues utiles à la sécurité publique fassent rapidement l'objet d'une gestion responsable, pas seulement celles qui donnent lieu à des travaux.

L'article 7 du projet de décret précité organise la mise en conformité pour les digues n'ayant pas jusque-là fait l'objet d'une autorisation ; il renvoie aux dispositions de droit communs (article L.214-3 et R.214-1 du code) pour la procédure d'autorisation à mettre en œuvre.

La mission a constaté des divergences sur l'interprétation de cette clause : certaines des personnes consultées soutenaient que la mise en conformité administrative n'était pas possible sans la même étude d'impact que s'il s'agissait de créer une digue nouvelle, d'autres que le contenu du dossier devait se limiter à son objet (répartition des tâches entre intervenants, plan de surveillance, plan de maintenance) avec, lorsque aucun programme d'investissement n'était prévu un volet environnemental limité à l'incidence du programme de maintenance.

Le point de vue de la mission est que la deuxième interprétation est légitime et doit absolument être retenue sous peine de retarder et souvent de décourager la prise en charge de bon nombre de digues anciennes par les autorités GEMAPI pour lesquelles, déjà, les études de danger seront ressenties comme une lourde charge.

Dans le cas où la controverse juridique ne serait pas tranchée de façon consensuelle, il conviendrait de modifier ou de compléter la rédaction du nouveau décret digues pour éviter toute ambiguïté.

La mission recommande de favoriser les mise en conformité administrative rapides et sans travaux des dispositifs de protection, en limitant les dossiers demandés aux besoins de cette mise en conformité – désignation de gestionnaires responsables, études de danger, programmes de surveillance et de maintenance – et de ne demander les justificatifs environnementaux exigibles en cas de travaux que lorsque l'autorisation d'en réaliser sera sollicitée. Au cas où ce point ferait difficulté au plan juridique, elle recommande de modifier les textes en tant que de besoin.

19 Environ 9 000 km selon les estimations de la DGPR dont près du tiers « orphelines », recensées comme faisant office de digues mais dont le statut est celui d'un élément du paysage.

Exigences de l'étude de dangers.

Les exigences réglementaires sont définies par l'article R 214-116 du code de l'environnement qu'il n'est pas prévu de modifier et qui, du point de vue de la mission, ne fait pas difficulté, et par un arrêté ministériel du 12 juin 2008 lui-même précisé par une circulaire du 16 avril 2010.

Lors de la phase 1 de la mission, il a pu être constaté que l'arrêté ministériel et la circulaire, rédigés pour traiter de la construction de nouvelles digues ou barrages étaient parfois interprétés comme exigeant de doter les systèmes d'endiguement existants d'un niveau de protection élevé et pouvaient faire obstacles à des programmes de protection plus modestes, et surtout à la régularisation sans travaux de digues existantes. Leur réécriture est prévue. Il conviendra de veiller à ce que les nouveaux textes restent centrés sur les raisons d'être des études de danger :

- expliciter les engagements des autorités GEMAPI en matière de niveau de protection et justifier leur capacité à les respecter,
- fournir aux services chargés de la sécurité publique les informations relatives au comportement prévisible des ouvrages dont ils ont besoin en cas de crise.

Il est souhaitable de faciliter autant que faire se peut la mise en conformité juridique des systèmes orphelins, ou gérés par des maîtres d'ouvrage insuffisamment qualifiés, et leur prise en charge, éventuellement sans travaux, par les autorités GEMAPI, notamment en faisant bénéficier les études de danger en cas de régularisation sans travaux des mêmes aides de l'État qu'en cas de PAPI.

Articulation entre les responsabilités du gestionnaire et celle des autorités chargées de la protection des populations.

La disposition de la loi MAPAM qui exonère la responsabilité du gestionnaire d'un système de protection des conséquences de l'inondation lorsque les exigences de l'autorisation de travaux ou du constat de mise en conformité sont respectées répond à une attente forte des gestionnaires et les encouragera à prendre en charge un maximum de digues. Encore faut-il savoir préciser ce qui se passe lorsque le niveau de protection est sur le point d'être atteint : qui décide qu'une évacuation préventive est devenue nécessaire, que des déversoirs doivent être ouverts ? Il est important que l'État précise sa doctrine dans ce domaine.

Prise en compte des conclusions des études de dangers dans les PPRI une fois des travaux de confortement réalisés.

Les Plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) créent des servitudes qui limitent les droits à construire ou à aménager en fonction de l'inondation prévisible lors d'un « événement de référence » (crue historique ou crue « centennale ») unique. Ils sont élaborés par les services de l'État en faisant des hypothèses sur le comportement des ouvrages de protection lors des crues. Leur méthodologie est définie par des circulaires et se base sur des règles forfaitaires²⁰.

Les exigences du futur « décret digues » vont parfois conduire les autorités gestionnaires à produire des études de danger plus précises que les simulations contenues dans les PPR, particulièrement pour ce qui relève du comportement des ouvrages lors des crues.

Il conviendra que ces études de danger, qui ont vocation à être contrôlées par l'État, puissent être prises en compte lorsque les collectivités territoriales concernées en feront la demande.

20 Notamment circulaires du 30 avril 2002 (milieu fluvial) et du 27 juillet 2011 (littoral) : bande inconstructible derrière les digues, aléa fort à partir de 1 m de profondeur, hypothèses de formation de brèches, etc...

Synthèse des recommandations de ce chapitre :

- **Faciliter, la « mise en conformité » administrative des digues existantes de façon à faire disparaître les digues orphelines sans surveillance ni gestionnaire, en :**
 - **limitant les dossiers demandés en cas de mise en conformité administrative de digues existantes aux besoins de cette mise en conformité – désignation de gestionnaires responsables, études de danger, programmes de surveillance et de maintenance – et ne demander les justificatifs environnementaux exigibles en cas de travaux que lorsque l'autorisation d'en réaliser sera sollicitée..**
 - **contribuant au financement des études de dangers même en l'absence de travaux**
 - **précisant la doctrine relative à l'articulation entre gestionnaire et service chargés de la sécurité des populations lorsque le « niveau de protection » est susceptible d'être dépassé.**
- **Faire évoluer la réglementation relative aux PPR de façon à pouvoir prendre en compte les études de danger réalisées par les autorités GEMAPI lorsqu'elles sont plus précises que celles réalisées par l'État dans le cadre du PPR.**

5 Conclusions

La commande passée au CGEDD était centrée sur la recherche de propositions permettant, au travers d'évolutions du droit, de rendre plus efficiente la mise en œuvre du plan submersions rapides qui, lancé en février 2011, avait suscité de nombreux plans d'action mais voyait sa mise en œuvre ralentie par des difficultés souvent imputées aux procédures administratives.

Le présent rapport, qui a principalement exploité les travaux de missions précédentes, a été rédigé à un moment où de profondes réformes du droit applicable aux dispositifs de protection contre les inondations étaient préparées et approuvées, particulièrement l'attribution par la loi « MAPAM » au « bloc communal » d'une compétence obligatoire de gestion des eaux, des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Son contenu a été adapté à cette actualité.

Il confirme le constat, déjà contenu dans l'évaluation à mi-parcours du Plan Submersions Rapides, que **l'appel à projet de février 2011 doit désormais être conduit à son terme de cinq ans sans nouvelle modification des procédures applicables** : celles-ci ont été progressivement améliorées sous l'égide de la commission mixte interministérielle qui supervise la mise en œuvre du PSR, l'étude des projets encore susceptible d'être labellisée est désormais trop avancée pour pouvoir être remise en cause.

La mission estime que **les textes de niveau législatif qui définissent les exigences relatives à la protection de la biodiversité et des patrimoines prennent en compte de façon satisfaisante les enjeux de sécurité publique** et ne propose pas de modification pour les besoins de la protection des inondations.

Elle considère que **la réalisation efficace des programmes de protection est d'abord à rechercher dans la mise en place d'autorités GEMAPI dotées de moyens techniques cohérents avec leurs ambitions et capables de mettre en œuvre des procédures qui, inévitablement, resteront lourdes**. Ces autorités devraient être reconnues comme des interlocuteurs responsables dans les instances de concertation et continuer à bénéficier des aides du fonds Barnier pour les travaux mais aussi pour les études de danger qui leur permettront d'assurer de façon crédible leurs responsabilités de sécurité publique. **Leurs plans d'action, qui constitueront la prochaine génération des PAPI et des plans grand fleuve devraient se voir doter d'une valeur juridique. La mission recommande de les intégrer dans les stratégies locales prévues par la Directive inondation et de les rendre opposables, après évaluation environnementale au titre de la directive « plans et programmes ». Les autorités GEMAPI devraient pouvoir prendre en charge la gestion des systèmes d'endiguement existants sans étude environnementale lourde lorsque des travaux ne sont pas prévus.**

Les programmes de protection contre les inondations bénéficieront de façon substantielle de la modernisation du droit de l'environnement en cours d'expérimentation, particulièrement des certificats de projet et des autorisations uniques d'IOTA. **La mission recommande de généraliser ces dispositifs et, dans la mesure du possible d'en élargir le champ pour qu'ils répondent mieux aux besoins des porteurs de PAPI. Elle note toutefois que la validité limitée dans le temps de ces certificats et autorisations en restreindra l'intérêt lorsque les programmes se réalisent dans la durée.**

Pour assurer la pérennité nécessaire, la mission recommande de doter les sites des dispositifs de protection de documents de gestion tenus à jour et validés en continu par les services de contrôle et qui dispenseraient de procédures lourdes ou répétitives les autorisations relatives aux travaux programmés. Il s'agit d'une modification des pratiques administratives plutôt que d'un allègement des exigences de fond mais qui pourrait nécessiter des adaptations réglementaires/

Christian Pitié



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
coordonnateur de la mission

Marie-Christine Soulié



Inspectrice générale de l'administration du
développement durable

Annexe 1 : Lettre de commande



Liberté • Egalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

4 DEC. 2013

Direction générale de la prévention des risques

Paris,

Mission Plan Submersions Rapides

La directrice générale de la prévention des risques

à

Monsieur le Vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable.

Affaire suivie par: Jean-Philippe LALANDE
Tél. 01 40 81 90 56
Courriel : jean-philippe.lalande@developpement-durable.gouv.fr

Objet : Mission d'inspection pour l'accompagnement des maîtres d'ouvrages et porteurs de projets PSR et PAPI dans le cadre des labellisations et des procédures administratives des projets associés, sur les territoires concernés suite à la tempête Xynthia.

Par courrier du 4 avril 2013, la ministre a confié au conseil général de l'environnement et du développement durable une mission d'appui à la réalisation des projets de prévention des inondations PSR et PAPI menés sur les territoires touchés par la tempête Xynthia.

Cette mission est organisée en deux phases, respectivement consacrées à l'état des lieux et à l'optimisation des processus à droit constant, puis à la proposition d'évolutions législatives et réglementaires relatives à la coordination entre labellisation PAPI/PSR et autorisations environnementales.

La première phase de cette mission, confiée à Monsieur Pitié et Madame Hélias, a donné lieu à un rapport du CGEDD rendu public en septembre 2013. Elle s'est achevée par une instruction du ministre aux préfets concernés, datée du 24 octobre 2013.

Cette instruction précise également que la seconde phase de la mission confiée au CGEDD sera conduite dans le cadre de la démarche projet menée à l'occasion des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, et en cohérence avec l'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides.

Je vous demande d'initier cette seconde phase, en veillant à la présence d'une compétence juridique au sein de l'équipe à laquelle cette mission sera confiée.


www.developpement-durable.gouv.fr

Mes services, et en particulier la mission "Plan Submersions Rapides", sont à votre disposition, en tant que de besoin.

**La directrice générale de la
prévention des risques,
déléguée aux risques majeurs**



Patricia BLANC

Copie :

- Mme et M. les préfets de Région Aquitaine, Pays de la Loire, Poitou-Charente et Mme et M. les préfets Charente-Maritime, Gironde, Loire-Atlantique et Vendée
- M. le commissaire général au développement durable
- M. le directeur des affaires juridiques du MEDDE
- M. le directeur de l'eau et de la biodiversité



www.developpement-durable.gouv.fr



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

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Le vice-président

Référence CGEDD n° 008933-02

La Défense, le 19 DEC. 2013

Note

à l'attention de

Monsieur Christian Pitié,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Philippe Ledenvic,
ingénieur général des mines

Madame Marie-Christine Soulié,
inspectrice générale de l'administration
du développement durable

Par lettre du 4 décembre 2013, la directrice générale de la prévention des risques a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission pour établir des propositions d'évolutions législatives et réglementaires relatives à la coordination entre labellisation PAPI/PSR et autorisation environnementales.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est la présidente de la 4ème section. Sa coordination sera assurée par M. Christian Pitié. Elle est enregistrée sous le n° 008933-02 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport aux fins de transmission à la directrice générale de la prévention des risques.

Patrice Parisé

Copies : Mme la présidente et M. le secrétaire de la 4ème section
Mme la présidente et M. le secrétaire de la 1ère section





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

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

La Défense, le 19 DEC. 2013

Le vice-président

à

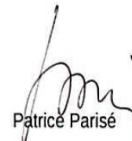
Monsieur le ministre de l'écologie,
du développement durable et de l'énergie

à l'attention de
Madame la directrice générale
de la prévention des risques

Référence CGEDD n° 008933-02

Par lettre du 4 décembre 2013, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission pour établir des propositions d'évolutions législatives et réglementaires relatives à la coordination entre labellisation PAPI/PSR et autorisations environnementales.

Je vous informe que j'ai désigné M. Christian Pitié, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, M. Philippe Ledenvic, ingénieur général des mines, et Mme Marie-Christine Soulié, inspectrice générale de l'administration du développement durable, pour effectuer cette mission.



Patrice Parisé

Copies : M. le directeur du cabinet (MEDDE)
M. le commissaire général au développement durable
M. le directeur des affaires juridiques
M. le directeur de l'eau et de la biodiversité
Mme et MM. les préfets de région Aquitaine, Pays de la Loire, Poitou-Charentes
Mme et MM. les préfets de Charente-Maritime, Gironde, Loire-Atlantique et Vendée

Annexe 2 : Note relative aux enjeux de protection du patrimoine (sites et monuments)

Les pratiques

Sites classés

Réglementation relative aux sites et paysages (articles L 341-1 et suivants du code de l'environnement)

L'effet du classement est que « Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale ».

Le contrôle de l'absence de modification significative est assuré sous l'autorité du préfet par les inspecteurs des sites de la DREAL. La législation permet au préfet d'autoriser certains travaux de faible ampleur après consultation de l'ABF et, éventuellement, de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages. Pour les travaux plus importants, modifiant significativement le site, la décision est de niveau ministériel. L'avis de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages (CSSPP), instance lourde qui se réunit 5 à 7 fois par an, est requis pour les créations de nouveaux sites mais non pour les autorisations de travaux qui ne mettent pas en cause les valeurs du site.

S'agissant des digues et ouvrages de protection, objets de grande dimension dont l'impact visuel est toujours significatif, seules les réparations d'ouvrages existants, en utilisant des matériaux d'aspect voisin de l'existant, et les rechargements de terrains érodés au moyen de matériaux identiques à ceux qui ont disparu relèvent de la compétence préfectorale. Les créations, rehaussements, élargissements, modification de la structure (notamment substitution d'encadrements à des maçonneries... relèvent d'une autorisation ministérielle.

La réglementation ne spécifie pas le contenu des dossiers de demande d'autorisation de travaux, sauf lorsque ceux-ci sont soumis à étude d'impact au titre de la directive « projets ». Les dossiers préparés pour les besoins d'autres réglementations (permis de construire, loi sur l'eau) peuvent généralement être utilisés moyennant compléments demandés lors de l'instruction, la précision exigée est celle du projet (comme pour le permis de construire). L'instruction fait intervenir la DREAL et, souvent, l'ABF et la commission départementale de la nature, des sites et des paysages. Les délais sont très variables, rarement inférieurs à six mois en cas de décision ministérielle.

Sur le littoral, les sites classés concernent principalement des secteurs de falaises, de rochers et îlots remarquables ou de dunes où il n'existe pas de digues et où il n'en est pas envisagé. Les exceptions remarquables sont les Îles de Ré et d'Oléron, l'estuaire de la Loire ainsi que la baie de Somme dont tout le littoral est classé.

Dans le cadre du PSR, le confortement de la digue du Boutillon (île de Ré) et la protection de Port des Barques (estuaire de la Charente) ont fait l'objet d'une autorisation ministérielle, avant que le classement du site soit effectif.

Les consultations relatives au patrimoine suscitent quelques crispations de la part des interlocuteurs locaux mais, compte tenu de la durée des autres procédures ne retardent pas de façon significative le démarrage des travaux. Dans le cas de Port des Barques, elle a eu peu de conséquences sur le contenu du programme. Dans le cas du Boutillon, elle a contribué à une dynamique perfectionniste qui a fait grimper les coûts de façon embarrassante et créé un précédent, certes prestigieux, mais trop coûteux pour faire école sur le reste de l'île de Ré.

Lors des consultations relatives, notamment, à l'évaluation à mi-parcours du PSR, les acteurs locaux rencontrés n'ont pas fait état de difficultés relatives à la gestion courante des ouvrages de protection en sites classés. Il semble que la notion de « modification de nature à affecter l'aspect » soit interprétée de façon peu pointilleuse, particulièrement pour les réparations après tempêtes.

Les projets de classement en cours d'instruction sur le littoral Aquitain, l'estuaire de la Gironde, celui de la Charente... concernent des sites où les projets de confortement de digues ou de cordons littoraux sont nombreux. Ils sont plutôt populaires auprès des collectivités territoriales dans la mesure où ils contribuent à la valorisation touristique du territoire mais sont susceptibles de créer de nouveaux points de conflit en cas de travaux.

A l'intérieur du territoire, le long des fleuves, le rédacteur n'a pas identifié de projet faisant actuellement l'objet de conflits au titre des sites classés. Néanmoins, il s'agit peut-être d'une situation conjoncturelle et la

contradiction soulevée par la mission PSR entre la perspective de submersion de ces territoires et l'enjeu de protection de ces sites conduit cette mission à confirmer l'intérêt de plans de gestion pour les sites les plus concernés par des programmes de travaux, ne serait-ce que pour inscrire des mesures « standard » dans ces programmes, en conformité avec cette logique de gestion.

Abords des monuments inscrits ou classés

Législation relative aux abords des monuments inscrits ou classés

Les articles L 621-30 et suivants du code du patrimoine indiquent que : « Lorsqu'un immeuble est adossé à un immeuble classé ou situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable. »

L'autorisation, de niveau préfectoral, est subordonnée à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France qui peut édicter, après consultation de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages, des prescriptions relatives à l'aspect de l'ouvrage. Pour les digues et ouvrages de protection tous les travaux autres que l'entretien courant avec les matériaux d'origine sont concernés.

L'instruction se fait au niveau du projet détaillé et mobilise le même dossier que celui des autorisations d'urbanisme ou de l'enquête publique lorsqu'elle est nécessaire. Elle prolonge généralement de quelques semaines à trois mois le délai de délivrance de l'autorisation.

Presque toutes les digues urbaines et de nombreuses autres digues sont couvertes, sur une partie de leur longueur par des périmètres de protection de monuments classés ou inscrits. Le recours à des procédures d'autorisation à ce titre est donc très fréquent. Certaines sections appartiennent à la fois à un site classé et à un périmètre de protection de monument.

Les travaux d'entretien courant ne semblent pas donner lieu à difficulté particulière.

Pour les projets (PAPI) en cours, les sujétions de protection des périmètres de monuments ne posent guère problème quant au programme de protection lui-même (hauteur, largeur, implantation des ouvrages) mais suscitent en raison de leur impact sur le prix de revient, des débats quant aux techniques utilisées (choix entre enrochements ou maçonnerie, nature et couleur des matériaux notamment). Les enjeux financiers sont importants, le coût d'une maçonnerie en pierre de taille pouvant représenter quatre à cinq fois celui d'un enrochement. Pour les projets en milieu urbain, les pressions ne vont pas toujours dans le sens de l'économie, certaines communes trouvant avantage à bénéficier des taux de subvention élevés dont bénéficient les ouvrages de protection contre les inondations pour embellir leur front de fleuve ou de mer.

Les délais semblent davantage dus à la durée des tractations nécessaires au choix d'une solution technique qu'à la procédure elle-même. Ils sont d'autant plus mal ressentis que les consultations sont engagées tardivement, surtout lorsque les services de l'État se montrent hésitants ou suscitent des augmentations de coûts alors que les montages financiers sont déjà bouclés. Le CGEDD a eu connaissance de discussions laborieuses (notamment Boyardville, sur l'île d'Oléron) mais pas de véritable blocage.

Les ouvrages de protection eux-mêmes sont rarement classés ; il s'agit alors d'une fonction annexe d'un monument tel qu'une fortification ancienne. Les spécificités de gestion de ces monuments (intervention d'un architecte en chef des monuments historiques) font parfois difficulté avec des porteurs de projets qui en sont peu informés ; en outre les limites entre ce qui relève de la protection contre l'inondation et ce qui relève de l'entretien du monument, c'est-à-dire la répartition des dépenses, est un sujet de débat.

Diagnostic

- Un domaine qui nécessite une approche pragmatique

La mise en œuvre des politiques de protection des sites et abords de monument lors de travaux portant sur des ouvrages de protection contre les inondations est délicate dans la mesure où les retards qui pourraient être apportés aux travaux peuvent avoir des consé-

quences dommageables en matière de sauvegarde des vies humaines et des biens, voire de conservation du patrimoine que l'on prétend protéger : des compromis tenant compte de l'acuité des enjeux et des possibilités de financement sont indispensables. Les pratiques actuelles ne donnent pas lieu à des blocages dramatiques mais les solutions pourraient être meilleures et intervenir plus tôt.

- Des enjeux déjà nombreux aux abords des monuments, appelés à se multiplier en site classé, Actuellement, les besoins d'autorisations relatives au patrimoine sont nombreux et concernent surtout les abords de monuments classés. À l'avenir, on peut s'attendre à ce que les modifications d'ouvrages littoraux prennent de l'importance, au point de poser des problèmes quantitatifs d'instruction au niveau ministériel.

- Des prescriptions à édicter en phase amont de conception des projets

Les digues sont des ouvrages relativement frustes et les problèmes relatifs à leur aspect se posent principalement au niveau des grands choix techniques. Les enjeux relatifs au patrimoine sont rarement de nature à mettre en cause un programme de protection contre les inondations. Ils peuvent avoir des conséquences importantes quant au coût des travaux.

Ces considérations rendent à la fois possible et nécessaire d'édicter les prescriptions patrimoniales lors de la définition des stratégies de protection, autant que possible dans le cadre de l'instruction des projets de PAPI voire de celle des stratégies locales (SLGRI), pour l'ensemble du plan d'action et non opération par opération, en phase de réalisation.

Il appartient au « chef de projet État », prévu par la circulaire du 11 juillet 2011 et dont l'importance a été rappelée par l'instruction ministérielle du 24 octobre 2013, d'identifier les enjeux patrimoniaux dès les phases préalables d'élaboration du PAPI, d'associer l'inspection des sites et l'architecte des bâtiments de France et de veiller à ce que les dossiers élaborés pour les besoins de la labellisation PAPI contiennent les informations nécessaires aux procédures patrimoniales et que le débats en commission départementale des sites du patrimoine et de l'environnement fournissent à la commission supérieure et au niveau ministériel des éléments d'éclairage suffisants pour arbitrer en cas de besoin entre préoccupations sécuritaire et patrimoniales, sans se limiter aux considérations relatives à l'esthétique ou à l'authenticité.

Il est souhaitable que les autorisations et avis, qu'ils soient de niveau ministériel ou préfectoral, puissent être instruits dans le cadre de l'instruction du PAPI lui-même ou de la SLGRI de façon à que les décisions correspondantes interviennent de façon coordonnée avec la labellisation. Sous réserve d'une expertise juridique plus approfondie, cela peut nécessiter un ajustement des textes réglementaires de façon à ce que les décisions puissent faire référence à un programme et non à un projet d'exécution : un dispositif de contrôle des plans d'exécution, faisant intervenir l'inspection des sites et l'ABF pourrait être nécessaire.

De telles dispositions, qui ne nécessitent que des adaptations mineures aux procédures réglementaires semblent, par rapport à l'intérêt du patrimoine, préférables à un régime dérogatoire, de niveau législatif, plus difficile à maîtriser et dont bénéficieraient les ouvrages qui contribuent à la sécurité publique.

Annexe 3 : Glossaire des sigles, acronymes et termes techniques utilisés

<i>Sigle ou acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACB	Analyse coût-bénéfice
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (établissement public créé le 01/01/2014 et fusionnant les services techniques centraux du ministère du développement durable avec les centres d'études techniques de l'équipement)
CMI	Commission mixte inondation
CDNSP	Commission départementale de la nature, des sites et du patrimoine
CNPN	Conseil national de protection de la nature
CODERST	Comité départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité (fait partie de la DGALN)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DPM	Domaine public maritime
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Établissement Public Territorial de Bassin
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit fonds Barnier)
GEMAPI	Gestion de l'eau et des milieux aquatiques
IOTA	Installations, ouvrages, travaux, aménagements (concernées par les procédures administratives courantes du code de l'environnement)
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (établissement public)
MAPAM	(loi de) modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles
MEDDE	Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie
PAPI	Plan d'action de prévention des inondations
PCS	Plan communal de sauvegarde
PGRI	Plan de gestion du risque d'inondation
PLGRI	Plan local de gestion du risque d'inondation
PLU	Plan local d'urbanisme
PPRI	Plan de prévention du risque d'inondation
PPRL	Plan de prévention des risques littoraux
PSR	Plan « submersions rapides »

<i>Sigle ou acronyme</i>	<i>Signification</i>
SCSOH	Service de contrôle de la sûreté des ouvrages hydrauliques
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale (document d'urbanisme)
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement des eaux
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
SNGTC	Stratégie nationale de gestion du trait de côte
SRNH	Service des risques naturels et hydrauliques
SYMADREM	Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer
TRI	Territoire à risques d'inondation
ZIEE	Zone d'intérêt économique et environnemental (dispositif expérimental)
<i>Terme technique</i>	<i>Signification</i>
Aléa	L'effet prévisible d'un phénomène sur un territoire. Dans le cas de l'inondation il s'agit de la hauteur d'eau en chaque point du territoire concerné
Enjeu	Population, bien ou équipement exposé au phénomène de référence
Phénomène de référence	Le phénomène physique pris en compte pour dimensionner une mesure administrative de prévention (PPRI) ou un dispositif de protection (digue) : débit et durée de la crue d'un fleuve, niveau de l'océan et hauteur des vagues...
Risque	L'effet redouté du phénomène sur les enjeux : perte de vies humaines, indisponibilité, dégâts divers, pertes d'activité...

Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées

La mission remercie les personnes qui l'ont aidée lors des visites qu'elle leur a rendu, (par ordre chronologique)

<i>Nom</i>	<i>Service</i>	<i>Qualité</i>
Marc Jacquet	DGPR	chef du service des risques naturels et hydrauliques
Philippe Lalande	DGPR	chargé de mission PSR
Stéphanie Dupuy-Lyon	DHUP	sous directrice
Dominique Roussel	DHUP	adjointe
Caroline Vendries	DHUP	cheffe du bureau des sites et espaces protégés
Laurent Roy	DEB	directeur
Alby Schmitt	DEB	directeur adjoint
Agnès Vince	DEB	sous directrice à la mer et au littoral
Virginie Dumoulin	DEB	sous directrice de l'action territoriale et de la législation de l'eau
Michel Ripoché	DEB	bureau des polices de l'eau et de la nature
Isabelle Maréchal,	DG Patrimoine	chef de service- adjointe au directeur général
Emmanuel Étienne	DG Patrimoine	adjoint au sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés
Élisabeth Lallu	DG Patrimoine	chargée développement durable
Jean-Pierre Lalaut	DG Patrimoine	haut fonctionnaire au développement durable
Philippe Avenier	DG Patrimoine	Haut fonctionnaire de défense et de sécurité adjoint
Virginie Serna,	DG Patrimoine	mission de l'inventaire général du patrimoine culturel
Daniel MARCOVTICH	EPTB Seine-Grands lacs	Vice-président
Thibaut Normand	DREAL PACA	chef du service de prévention des risques
Gilles Dumas	SYMADREM	vice président, maire de Fourques (Gard)
Jean-Pierre Gautier	SYMADREM	directeur général
Thibaut Mallet	SYMADREM	directeur général adjoint
Anne-Cécile Cotillon,	DDTM Bouches-du-Rhône	directrice adjointe
Didier Guérin	DDTM Bouches-du-Rhône	chargé du suivi des PAPI
David Acriado	DREAL PACA	inspection des ouvrages hydrauliques
Michel Frain	DDTM Bouches-du-Rhône	service de la mer et du littoral, aménagement du littoral
Les membres du groupe de travail pour la proportionnalité des études de dangers aux enjeux dans le cadre de la mise en œuvre du PSR		
GOLDENBERG Jérôme	SG/DAJ	adjoint au Directeur
BUTLEN Jean-Baptiste	DGALN/DEB/AT	adjoint à la sous-directrice

